

Oikeusministeriö  
Lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen

[oikeusministerio@om.fi](mailto:oikeusministerio@om.fi)  
[marietta.keravuori-rusanen@om.fi](mailto:marietta.keravuori-rusanen@om.fi)

Lausuntopyyntö OM 7/41/2017, 10.11.2017

## **Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys ry:n lausunto rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä arvioineen työryhmän muistiolounnoksesta**

Oikeusministeriö on pyytänyt 10.11. päivätyllä kirjeellään Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys ry:ltä (jäljempänä ”SKY” tai ”yhdistys”) lausuntoa rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä arvioineen työryhmän muistiolounnoksesta (8.11.2017). SKY kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ja esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa. Lausunnossa vastataan kohdittain muistiolounnoksessa esitettyihin kysymyksiin.

### **1 Muistiolounnoksen jakson 1 kysymykset**

#### **1.1 Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määräämisen? Millaisista seuraamuksista on kyse?**

Kilpailulain 12 §:n nojalla markkinaoikeus määrää Kilpailu- ja kuluttajaviraston (”KKV”) esityksestä kilpailulain 5 § tai 7 § taikka SEUT 101 tai 102 artiklaa rikoneelle elinkeinonharjoittajalle seuraamusmaksun eli kilpailunrikkomismaksun. Seuraamusmaksu on rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus. Määrältään se voi olla merkittävä, ja suurempi kuin rikoslain nojalla tuomittava yhteisösakko. Esimerkiksi Korkein hallinto-oikeus vahvisti vuonna 2016 päätöksellään Valio Oy:lle määrätyn 70 miljoonan euron seuraamusmaksun. Kilpailulainsäädännön mukaisen seuraamusmaksun taustalla on sekä yleis- että erityisestävä tavoite.

#### **1.2 Onko toimialallanne käytössä hallinnollisia seuraamuksia, joiden rangaistusluonteisuus on mielestänne epäselvä? Millaisista seuraamuksista on kyse ja miksi?**

Seuraamusmaksu on luonteeltaan rangaistus, eikä sen luonne ole epäselvä. Luonteeltaan epäselvempi on uhkasakko, joka asetetaan kilpailulain 46 §:n nojalla päävelvoitteen täyttämisen tehosteeksi, ja joka saatetaan myöhemmin määrätä päävelvoitteen laiminlyönnin johdosta sanktiona.

### 1.3

**Sovelletaanko hallinnonalallanne rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia muiden hallinnollisten seuraamusten ohella? Onko hallinnonalallanne toisin sanoen mahdollista soveltaa erityyppisiä seuraamuksia rinnakkain samoissa hallintoasioissa (erillisissä ja/tai peräkkäisissä prosesseissa)? Onko erilaisten seuraamusten keskinäinen suhde mielestänne selkeä?**

Kilpailuoikeuden alalla on mahdollista soveltaa rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia muiden hallinnollisten seuraamusten ohella. KKV on hallinnonalan valvontaviranomainen, jonka tehtävänä on muun muassa selvittää kilpailunrajoituksia ja niiden vaikutuksia sekä ratkaista ensi asteena sen toimivaltaan kuuluvat asiat. KKV tekee ensi asteena päätökset muissa kuin seuraamusmaksun määräämisessä ja yrityskaupan kieltämisessä. KKV voi asettaa kilpailulain nojalla asettamansa ehdon tai antamansa määräyksen, kiellon tai velvoitteen noudattamisen tehosteeksi kilpailulain 46 §:n nojalla määrättävän uhkasakon. Myös markkinaoikeudella on oikeus asettaa uhkasakko määräyksen, kiellon tai velvoitteen noudattamisen tehosteeksi. Markkinaoikeus myös tuomitsee uhkasakon maksettavaksi.

Seuraamusmaksun määräämiseksi ja yrityskaupan kieltämiseksi KKV tekee esityksen markkinaoikeudelle, joka toimii asiassa ensiasteen ratkaisijana. Markkinaoikeuden ratkaisuista haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Kilpailulain täytäntöönpanojärjestelmässä epäselvyyttä aiheuttaa nykyinen tilanne, jossa KKV on ensiasteen päätöksentekijä kilpailulain 9 §:n mukaisen kieltopäätöksen osalta. Kilpailulain 12 §:n mukaisen seuraamusmaksun osalta ensiasteen päätöksentekijä on markkinaoikeus. Kun KKV voi antaa kieltopäätöksen ja seuraamusmaksuesityksen samanaikaisesti, samaa väitettyä kilpailurikkomusta koskeva asia voi tulla vireille markkinaoikeudessa siten, että markkinaoikeus on sekä ensiasteen päätöksentekijä että ensi asteen muutoksenhakuinstanssi. Tässä prosessissa epäilyn kohteena oleva yritys on siten samaan aikaan muutoksenhakija hallintopäätökseen ja toisaalta hallintomenettelyn kohteena mahdollisen seuraamusmaksun määräämiseksi samasta epäilystä rikkomuksesta.

SKY:n näkemyksen mukaan edellä sanotun tilanteen selkeyttämiseksi olisi perusteltua, että ensiasteen päätöksentekijä olisi sama sekä kilpailulain mukaisen kieltopäätöksen että seuraamusmaksun määräämisessä.

### 1.4

**Onko toimialallanne käytössä olevia rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia käyttöönotettaessa pohdittu rikosoikeudellisia seuraamuksia hallinnollisen sanktion vaihtoehtona? Onko rikosoikeudelliset seuraamukset ja hallinnolliset sanktiot toisin sanoen mielletty vaihtoehtoisiksi seuraamuksiksi?**

Rikosoikeudelliset seuraamukset ja hallinnolliset sanktiot ovat kilpailuoikeuden alalla yleisesti mielletty vaihtoehtoisiksi seuraamuksiksi. Tätä ilmentää muun muassa se, että hallinnollisilla seuraamuksilla on dekriminalisointitausta. Vuoden 1992 kilpailunrajoituslaissa luovuttiin rikosoikeudellisista sanktioista ja siirryttiin hallinto-oikeudellisen seuraamusmaksun käyttämiseen, jolloin pohdittiin hallinnollisen sanktion vaihtoehtoisuutta rikosoikeudelliseen sanktioon nähden. Hallinto-oikeudellisessa menettelyssä määrättävän sanktion katsottiin toteuttavan pa-

remmin lain tavoitteita kuin aiemmin käytössä olleen rikosoikeudellisen seuraamuksen (ks. tarkemmin jakso 1.5).

Aihetta on myös myöhemmin käsitelty oikeuskirjallisuudessa sekä kilpailunrajoituslain uudistamisen yhteydessä Työ- ja elinkeinoministeriön Kilpailulaki 2010 -mietinnössä. Mietinnössä otettiin kartellien kriminalisointiin uudelleen kantaa. Vuoden 2011 kilpailulakia koskevassa komiteamietinnössä päädyttiin siihen, ettei kartellien kriminalisointi lopulta tehostaisi kartellien torjumista Suomessa. Perusteluina mainittiin muun muassa, että valvonta-, selvitys- ja tuomitsemisvaiheessa hallinto- ja rikosprosessia koskevien menettelyjen yhteensovittaminen olisi kilpailuasioissa haasteellista. Lisäksi mietinnössä korostettiin kriminalisoinnin vaikutusta seuraamusmaksusta vapautumista koskevien säännösten (leniency) tehokkuuteen, minkä katsottiin kriminalisoinnin myötä heikentyvän.

**1.5 Onko toimialallanne käytössä olevilla rangaistusluonteisilla hallinnollisilla seuraamuksilla dekriminalisointitausta? Jos näin on, miksi hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoon on päädytty rikosoikeudellisten rangaistusten sijaan?**

Kilpailuoikeudellisella seuraamusmaksulla on dekriminalisointitausta. Vuoden 1988 kilpailunrajoituslain (Laki kilpailunrajoituksista 709/1988 24 §) kieltojen rikkomisesta voitiin tuomita sakkoja tai enintään yksi vuosi vankeutta. Rikosoikeudellisesta sakkorangaistuksesta luovuttiin vuonna 1992 tarkoituksenmukaisuusperustein siirryttäessä hallinnolliseen seuraamusmaksuun.

Lain esitöissä perustellaan rikosoikeudellisista seuraamuksista luopumista ja siirtymistä hallinnollisiin sanktioihin seuraavasti:

”Rikosoikeudellisia seuraamuksia ei ole pidettävä tehokkaana eikä tarkoituksenmukaisena seuraamuksena kilpailunrajoitusasioissa. Tuomioistuimessa käsitellyt harvat kilpailunrajoitusrikokset ovat johtaneet vain lieviin sakkorangaistuksiin, joilla ei voida katsoa olevan paljoakaan yleisestävää vaikutusta. Lakiin sisältyvien kieltojen rikkomukset voidaan joustavimmin käsitellä hallinnollisessa järjestyksessä sellaisissa viranomaisissa, jotka ovat erikoistuneet kilpailuasioden käsittelemiseen. Kilpailunrajoituksiin liittyvän taloudellisen tosiseikaston ja elinkeinoelämässä vallitsevien lainalaisuuksien arviointi on ilman erityisasiantuntemusta vaikeaa. Toisaalta kiellettyä kilpailunrajoitusta arvioitaessa on enemmän painoa kiinnitettävä teon elinkeinoelämälle tuottamaan vahinkoon kuin sen tekijän toimenpiteiden subjektiiviseen moitittavuuteen.”<sup>1</sup>

**1.6 Onko rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöönottoa perusteltu hallinnonalallanne hallinnon tehokkuusvaatimuksilla? Jos näin on, millä tavoin?**

Seuraamusmaksua käyttöönotettaessa hallituksen esityksessä (HE 162/1991) korostettiin, että räikeissä yksittäistapauksissa pitää mahdollistaa tehokas reagointi.

---

<sup>1</sup> HE 162/1991, s. 5-6

Rangaistusseuraamusta ei kuitenkaan pidetty kilpailunrajoitusasioissa tehokkaana ja tarkoituksenmukaisena seuraamuksena. Hallituksen esityksessä perusteltiin seuraamusmaksun käyttöönottoa sillä, että lakiin sisältyvien kieltojen rikkomukset voidaan joustavimmin käsitellä hallinnollisessa järjestyksessä sellaisissa viranomaisissa, jotka ovat erikoistuneet kilpailuasioden käsittelemiseen.

Myös kriminalisointia käsittelevässä keskustelussa ennen vuoden 2011 uudistusta nostettiin hallinnon tehokkuus esille muun muassa Kilpailulaki 2010 -mietinnössä. Kilpailurikkomusten kriminalisoinnin osalta työryhmä päätyi esittämään hallinnollisten sanktioiden mallissa pysyttelemistä vedoten muun muassa hallintoprosessin tehokkuuteen ja leniency-järjestelmälle koituihin ongelmiin. Lain esitöissä (HE 88/2010) perusteltiin hallinnon tehokkuutta seuraavasti:

”Lisäksi hallinto-oikeudellisten ja rikosoikeudellisten menettelyjen yhteensovittaminen valvonta-, selvitys- ja tuomitsemisvaiheessa on hyvin ongelmallista tilanteessa, jossa eri menettelyjen soveltamisen suhde on epäselvä. Vaarana on, että rikosprosessin tiukat menettelyvaatimukset vaarantaisivat kilpailunrajoitusten selvittämistä koskevien hallintoprosessien tehokkuuden.”

1.7

**Missä määrin rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöönoton yhteydessä tai myöhemmin on pohdittu ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä tarkoitettuja oikeusturvaa koskevia erityistarpeita?**

Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta (”EIT”) aiemmin avustanut ihmisoikeustoimikunta esitti, että kilpailuoikeudelliset prosessit, jotka johtavat sakkoihin, ovat luonteeltaan rikosoikeudellisia prosesseja.<sup>2</sup> Tämä näkemys on otettu huomioon oikeuskäytännössä siten, että tiettyjä rikosoikeudenkäyntiperiaatteita sovelletaan myös kilpailuoikeudellisissa prosesseissa. Kuten Kilpailulaki 2010 -mietinnössä kuvataan:

”Tällaisia periaatteita ovat muun muassa syyttömyysolettama ja oikeus olla vastaamatta sellaisiin kysymyksiin, joihin vastatessaan yritys myöntää syyllistyneensä kilpailurikkomukseen. Periaatteet otettiin huomioon jo vuoden 1992 lakia valmistelleessa kilpailulainsäädännön tarkistamistyöryhmässä, joka totesi mietinnössään, että rikosoikeudessa vakiintuneita oikeudellisia periaatteita on noudatettava myös muodostettaessa sanktiojärjestelmää hallinto-oikeudelliselle pohjalle.”<sup>3</sup>

Oikeusturvaa koskevia erityistarpeita on korostettu myös kilpailulain vuoden 2010 esitöissä (HE 88/2010). Kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän vuoden

---

<sup>2</sup> Mielipide No 11598/85, raportti 30.5.1991, Series A, No 232-A)

<sup>3</sup> Kilpailulaki 2010 -mietintö, s. 44

2017 mietinnössä on myös käsitelty monipuolisesti kilpailulain mukaisiin seuraamusmaksuihin liittyviä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä.<sup>4</sup>

Oikeusturvaa koskevat erityissäännökset ilmenevät myös kilpailulain 38 §:ssä, jolla säännellään elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeuksista KKV:n tutkinnan yhteydessä. Pykälän tarkoituksena on lisätä menettelyn läpinäkyvyyttä, tehostaa asioiden käsittelyä ja varmistaa elinkeinonharjoittajien oikeusturvan toteutuminen kilpailuasioiden tutkinnan yhteydessä. Tarkoituksena on selkeyttää tutkinnan kohteena olevan elinkeinonharjoittajan asemaa kilpailulain mukaisessa menettelyssä. Säännökset täydentävät hallintolain säännöksiä.

## **2 Muistioloannoksen jakson 2 kysymykset**

### **2.1 Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö viranomaisen harkinnan sanktioiden määräämisessä vai onko toimialallanne käytössä sanktiointivelvoite, eli onko toimivaltaisella viranomaisella velvollisuus määrätä hallinnollinen sanktio tälle säädettyjen edellytysten täytyessä? Jos on, liittyykö tähän mielestänne ongelmia? Millaisia?**

Kilpailulain 12 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalle tai näiden yhteenliittymälle, joka rikkoo kilpailunrajoituslain 5 tai 7 §:n tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklojen 101 tai 102 säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu, jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin pidetä perusteettomana.

Seuraamusmaksua määrättäessä ja sen suuruutta arvioitaessa KKV:lla on harkintavaltaa. Seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, jossa otetaan kilpailulain 13 §:n nojalla huomioon rikkomuksen laatu ja laajuus, moitittavuuden aste sekä rikkomuksen kestoaika. KKV tekee seuraamusmaksun suuruudesta esityksen markkinaoikeudelle, joka ratkaisee asian. Maksun suuruuden osalta markkinaoikeudella on harkintavaltaa, eikä se ole sidottu KKV:n esitykseen.

Sanktioiden määräämisen osalta KKV:llä on myös harkintavaltaa alentaa seuraamusmaksua tai vapauttaa siitä sekä kartellitapauksissa että muissa kuin kartellitapauksissa. Harkintavaltaa lisää myös se, että KKV voi asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen ja jättää asian tutkimatta kilpailulain 32 §:n nojalla.

SKY:n näkemyksen mukaan valvontaviranomaiselle lainsäädännössä annetun harkintavallan johdosta on hallinnon yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta ensiarvoisen tärkeää se, että seuraamusmaksun määräämisessä noudatetaan yhdenmukaista ja läpinäkyvää soveltamiskäytäntöä ja että kilpailulain nojalla eri asioissa määrättävät seuraamusmaksut ovat yhteismitallisia keskenään kuitenkin tapauskohtaiset erityispiirteet huomioiden.

---

<sup>4</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja – Kilpailu ja kuluttajat – 16/2017 – Kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän mietintö.

SKY:n näkemyksen mukaan kilpailuviranomaisten harkintavalta seuraamusmaksun esittämättä jättämisen suhteen ei ole aiheuttanut käytännössä laajamittaisia ongelmia. Sen sijaan SKY:n näkemyksen mukaan kilpailulain nojalla määrättävien seuraamusmaksujen määrän läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta voisi kehittää vastaavalla tavalla kuin EU:n komission määräämien seuraamusmaksujen osalta. EU:n komission julkaisemat seuraamusmaksun määräämistä koskevat suuntaviivat sisältävät yksityiskohtaiset laskentakaavat, joiden perusteella komissio asettaa seuraamusmaksun. Suomessa kilpailulaki tai viranomaisohjeet kuvaavat yleisperiaatteita, joita noudatetaan seuraamusmaksua esitettäessä ja sitä määrättäessä.

**2.2 Voidaanko toimialallanne määrätä rangaistusluonteisia seuraamuksia oikeushenkilöille? Onko näiden seuraamussäännösten soveltamiseen liittynyt erityisiä ongelmia?**

Seuraamusmaksut voidaan kohdistaa kilpailulain 12 §:n mukaan vain elinkeinonharjoittajaan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymään. Kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt kuuluvat kilpailusääntöjen soveltamisalaan. EU:n tuomioistuinten oikeuskäytännössä käsite on määritelty hyvin laajaksi ja se kattaa kaikki yhteisöt, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa riippumatta niiden oikeudellisesta asemasta tai rahoitustavasta. Seuraamusmaksu voidaan määrätä myös esimerkiksi rikkomukseen osallistuneen yrityksen emoyhtiölle, jos emoyhtiö tosiasiallisesti käyttää tytäryhtiössään määräysvaltaa.

Kilpailuoikeudellisten seuraamussäännösten soveltamisessa tulkintakysymyksiä ovat aiheuttaneet muun muassa hallinnollisen seuraamuksen seuraantoon liittyvät kysymykset esimerkiksi yrityskauppojen yhteydessä ja konsernin emoyhtiön vastuut konserniyhtiöidensä tai vähemmistöomistustensa rikkomuksista.

**2.3 Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö seuraamusmaksun määräämättä jättämisen tai sen määrän alentamisen kohtuusnäkökohtien perusteella? Onko kohtuullistamismahdollisuutta käytetty?**

Seuraamusmaksun suuruutta määrättäessä lähtökohtana on sekä yleis- että erityisestiävyys. Kilpailulain esitöiden (HE 88/2010) mukaan seuraamusmaksun tulisi olla määrältään sellainen, ettei kilpailunrajoittaminen ole menettelyn osallistujaelinkeinonharjoittajille kannattavaa. Toisaalta laissa kuitenkin huomioidaan kohtuusnäkökohdat ja yrityksen koko sekä maksukyky asettamalla seuraamusmaksulle enimmäismäärä. Seuraamusmaksun suuruudesta säädetään kilpailulain 13 §:ssä. Lain mukaan seuraamusmaksu saa olla enimmillään 10 prosenttia kilpailunrajoitukseen osallistuneen elinkeinonharjoittajan liikevaihdosta sinä vuonna, kun nämä osallistuivat rikkomukseen. Säännöksen tavoitteena on varmistaa, että määrättävä seuraamusmaksu ei ole kohtuuton suhteessa elinkeinonharjoittajan liiketoiminnan kokoon ja maksukykyyn.

Kilpailulaki 2010 -mietinnön mukaan säännöksen tavoite seuraamusmaksun kohtuullisuudesta elinkeinonharjoittajan taloudelliseen kantokykyyn nähden toteutuu, koska tuomioistuimet voivat ottaa elinkeinonharjoittajan alentuneen maksukykyyn huomioon arvioidessaan lieventäviä tekijöitä. Myös vuoden 1991 hallituksen esi-

tyksessä (HE 162/1991) todettiin käyttöön otettavan seuraamusmaksun osalta, että:

”Ilmeisen kohtuuttomien seurausten välttämiseksi ehdotetaan kuitenkin, että seuraamusmaksua ei olisi määrättävä silloin, kun menettelyä on pidettävä vähäisenä tai maksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin perusteettomana. Vähäisenä voitaisiin pitää esimerkiksi alueellisesti tai ajallisesti rajoittunutta toimintaa tai toimintaa, jonka taloudelliset vaikutukset ovat vähäisiä. Samoin jos kielletystä kilpailunrajoituksesta myönnettäisiin poikkeus, voitaisiin seuraamusmaksun määrääminen poikkeuksen antamista edeltäneestä kiellon rikkomisesta katsoa kilpailun turvaamisen kannalta tarpeettomaksi.”

Lain mukaan seuraamusmaksun suuruuteen vaikuttavat niin kilpailunrajoituksen laatu, laajuus, moitittavuus sekä rajoituksen kesto. Arviointi on kuitenkin aina kokonaisarviointia, jolloin huomioon voidaan ottaa esimerkiksi elinkeinonharjoittajan mahdolliset toimenpiteet rikkomuksen lopettamiseksi.

**2.4 Onko hallinnonalanne lainsäädäntöön sisältyvissä seuraamusmaksuissa käytössä subjektiivinen (tahallisuus- ja/tai huolimattomuusvaatimus) vai objektiivinen vastuu? Koskevatko samantyyppiset syyllisyysvaatimukset sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä? Onko näiden syyllisyysvaatimusten soveltamisen osalta ilmennyt erityisiä ongelmia?**

Hallituksen esityksessä (HE 162/1991) perustellaan rikosoikeudellisista seuraamuksista luopumista ja hallinnollisiin sanktioihin siirtymistä sillä, että kiellettyä kilpailunrajoitusta arvioitaessa on enemmän painoa kiinnitettävä teon elinkeinolämälle tuottamaan vahinkoon kuin sen tekijän toimenpiteiden subjektiiviseen moitittavuuteen.

Kilpailunrikkomukseen osallinen on kilpailulain mukaisesti elinkeinonharjoittaja, eikä syyllisyyden arvioinnin osalta ole säädetty erillisiä vaatimuksia sen suhteen, onko elinkeinonharjoittaja luonnollinen henkilö vai oikeushenkilö.

**2.5 Millä tavoin sanktioluonteisen hallintoasian selvittäminen yleensä käynnistyy hallinnonalallanne?**

KKV on kilpailuoikeuden alalla valvontaviranomainen, jonka tehtävänä on muun muassa selvittää kilpailunrajoituksia ja niiden vaikutuksia sekä ratkaista ensi astena sen toimivaltaan kuuluvat asiat. KKV selvittää kilpailunrajoituksia joko oma-aloitteisesti tai elinkeinonharjoittajan toimenpidepyynnön perusteella. Lisäksi KKV aloittaa tutkinnan silloin, kun rikkomukseen syyllistynyt hakee seuraamusmaksusta vapautumista tai sen alentamista. Myös aluehallintovirasto selvittää kilpailuasioita.

EU:n komissiolla on toimivalta tutkia EU:n perussopimusten kilpailusääntöjen mukaisia rikkomuksia.

### **3 Muistioloonnoksen jakson 3 kysymykset**

#### **3.1 Onko toimialallanne mahdollista, että hallinnollisen sanktion kohteena oleva teko tai laiminlyönti saattaa täyttää myös rikoslaissa tai muussa laissa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön?**

Kuten edellä on jo todettu, kilpailunrajoituksia ei ole rikosoikeudellisesti sanktioitu, vaan käytössä on hallinnollinen sanktio. On kuitenkin käyty keskustelua siitä, voivatko rikosseuraamukset tulla kyseeseen tarjouskartellitilanteissa petostunnusmerkistön täytyessä. Tarjouskartellin ja petostunnusmerkistön väliseen suhteeseen otettiin kantaa muun muassa Kilpailulaki 2010 mietinnössä, jossa työryhmä kuuli useita rikosoikeuden asiantuntijoita. Asiantuntijoiden näkemyksen mukaan rikoslain petossäännökset voisivat joissain tapauksissa tulla sovellettavaksi tarjouskartelleihin. Mietinnössä todetaan, ettei tarjouskartellista sopiminen voisi sellaisenaan olla rikosoikeudellisesti rangaistavaa. Rangaistavaa voisi kuitenkin mahdollisesti olla tarjouskartellissa sovitun mukaisen hintajärjestelyn käyttäminen taloudellisen hyödyn tavoittelemiseen konkreettisen, tarjouskartellista sopimisen aikaan tiedossa olleen tarjouskilpailun yhteydessä. Työryhmässä kuultujen asiantuntijoiden mukaan petossäännökset voisivat soveltua lähinnä tarjouskartelleihin, joissa jo tarjouskartellista sovittaessa on ollut tiedossa se taho tai ne tahot, jotka tarjousten perusteella päättävät sopimuksen syntymisestä jonkin tarjouksen antajan kanssa.

Rikossyytteitä ei kuitenkaan ole nostettu käytännössä. Kuten edellä on kuvattu, siirryttäessä hallinnolliseen seuraamusmaksuun vuonna 1992 tarkoituksena oli luopua rikosoikeudellisista seuraamuksista ja siirtyä hallinnolliseen seuraamusjärjestelmään.

#### **3.2 Onko toimialallanne ollut esillä tilanteita, joissa samassa asiakokonaisuudessa luonnollisten henkilöiden osalta asiaa käsitellään rikosprosessissa ja oikeushenkilön osalta hallinnollisessa sanktioprosessissa?**

Ei. Sanktioprosessi on edellä mainitulla tavalla kilpailuoikeuden alalla hallinnollinen, ja rikosprosessi voisi teoriassa tulla kysymykseen lähinnä tarjouskartellissa.

Kilpailuoikeuden alalla on kuitenkin useassa asiassa nostettu vahingonkorvauskanteita liittyen samaan asiakokonaisuuteen, joka on tai on ollut hallinnollisen sanktioprosessin kohteena.

#### **3.3 Onko toimialallanne mahdollista, että samasta teosta voi seurata lainsäädännön perusteella erilaisia hallinnollisia sanktioita?**

Kilpailunrajoituksesta määrättävä hallinnollinen sanktiotyyppi on seuraamusmaksu, eli useita erilaisia sanktiovaihtoehtoja ei ole. Sanktion suurus voi tosin vaihdella. Seuraamusmaksun suuruutta arvioitaessa KKV:llä ja markkinaoikeudella on harkintavaltaa, sillä seuraamusmaksun suuruus perustuu edellä kerrotulla tavalla kokonaisarviointiin.



**3.4 Onko kaksoisrangaistavuuden kieltö mielestänne ongelmallinen toimialanne tämänhetkisen sääntelyn kannalta?**

SKY:n näkemyksen mukaan kaksoisrangaistavuuden kieltö ei nykyisen sääntelyn kannalta ole ongelmallinen.

**3.5 Onko itsekriminointisuoja ollut ongelmallinen sanktioasioiden selvittämisen kannalta? Millä tavalla?**

Itsekriminointisuojan osalta kriittisimmät tilanteet liittyvät kilpailulain 35 §:n ja 36 §:n mukaisiin tarkastuksiin. KKV:llä on oikeus kilpailulain säännösten noudattamisen valvomiseksi toimittaa tarkastus elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevissa liiketiloissa ja muissa tiloissa. Yrityksellä on velvollisuus myötävaikuttaa tarkastuksen suorittamiseen siten, että se antaa virastolle kaikki selvityksen kohdetta koskevat asiakirjat ja tiedot.

Itsekriminointisuoja on kuitenkin huomioitu lain 38 §:n 3 momentissa siten, ettei yritystä voida velvoittaa myöntämään, että se on syyllistynyt kilpailulain rikkomiseen. Kohdan tarkoituksena on selkeyttää tutkinnan kohteena olevien oikeuksia tilanteissa, joissa KKV käyttää tutkintavaltuuksiaan.

Yrityksen edustajat ovat kuitenkin velvollisia vastaamaan tosiasioita koskeviin kysymyksiin ja toimittamaan asiakirjoja siinäkin tapauksessa, että tällaisia tietoja saatetaan käyttää sitä tai toista elinkeinonharjoittajaa vastaan sen toteamiseksi, että rikkomus on tapahtunut. Näihin tosiasiakysymyksiin annetut vastaukset voivat kuitenkin tosiasiaissa jo sellaisenaan osoittaa rikkomuksen tapahtuneen, vaikka yrityksen edustaja ei ole velvoitettu antamaan oikeudellista tulkintaa kertomilleen tosiasioille.

Helsingin yliopiston laatimassa selvityksessä<sup>5</sup> Itsekriminointisuojan kannalta ongelmallisina selvityksessä nostetaan tapaukset, joissa kysymys on pienestä yrityksestä, jonka toimitusjohtaja samaistuu itse yritykseen. Mikäli KKV edellyttää uhkasakon tehostamana elinkeinonharjoittajan vastaavan kysymyksiin ja antavan virastolle kaikki selvityksen kohdetta koskevat asiakirjat ja tiedot, ei luonnollisella henkilöllä ei käytännössä ole mahdollisuutta kieltäytyä vastaamasta sellaisiin kysymyksiin, joihin vastaaminen tosiasiallisesti osoittaisi hänen syyllistymisen epäilyn kohteena olevaan tekoon.

**3.6 Onko syyttömyysolettaman tulkinta ja/tai todistustaakan jakautuminen ollut ongelmallista?**

Kilpailulain ja EU:n perussopimuksen kilpailuoikeudellisten kieltosäännösten (kilpailulain 5 § ja 7 §, SEUT 101(1) ja 102 artiklat) vastaisen menettelyn toteen näyttämiseksi kilpailuviranomaisten on näytettävä toteamansa rikkomisen toteen sekä oikeudellisesti riittävä näyttö siitä, että tämän rikkomisen perustana ovat

---

<sup>5</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston Helsingin yliopiston oikeustieteelliseltä tiedekunnalta tilaama selvitys: Kartellien kriminalisointi Suomessa: Hallintomenettelyyn perustuvan järjestelmän ja rikosoikeudellisen järjestelmän yhteensovittamisen tarkoituksenmukaisuus, toteutettavuus ja edellytykset, s. 103

tosiseikat ovat olemassa.<sup>6</sup> Kilpailunrikkomistapauksissa näyttökynnys on kuitenkin matalampi kuin esimerkiksi rikosasiassa. Muun muassa asfalttikartellitapauksessa (KHO:2009:83) korkein hallinto-oikeus totesi, että kilpailuasiassa esitetylle näytölle ei voida asettaa samoja vaatimuksia kuin näytölle rikosasiassa.

Yritys voi puolustautua vetoamalla kilpailulain 6 §:n ja SEUT 101(3) sisältämiin ns. tehokkuuspuolustussääntöihin tai kilpailulain 7 §:n ja SEUT 102 artiklan määräävän aseman väärinkäyttökiellon osalta ns. objektiiviseen välttämättömyyteen. Todistustaakka kilpailua edistävästä vaikutuksesta on yrityksellä, joka vetoaa tehokkuuspuolustukseen tai objektiiviseen oikeutusperusteeseen.

SKY:n näkemyksen mukaan todistustaakka tehokkuuspuolustuksen ja objektiivisen välttämättömyyden osoittamiseksi koetaan varsin korkeaksi suhteessa kielto-säännösten soveltumisen osoittamiseen.

#### **4 Muistioloannoksen jakson 4 kysymykset**

##### **4.1 Onko hallinnollisia sanktioita koskevalle yleissääntelylle mielestänne tarvetta? Jos pidätte yleissääntelyä tarpeellisena, millaisista seikoista siinä voisi näkemysenne mukaan säätää?**

SKY:n näkemyksen mukaan yleissääntelylle on tarvetta. Yleissääntely yhtenäistäisi tällä hetkellä hallinnollisia sanktioita koskevaa pirstaloitunutta sääntelyä, joka on jakautunut eri hallinnonaloja koskeviin lakeihin. Yhtenäinen sääntelykehikko edesauttaisi oikeusturvan toteutumista, ennakoitavuutta ja selkeyttä. Ennakoitavammasta sääntelystä hyötyisivät niin yritykset, täytäntöönpanoviranomaiset kuin yhteiskunta laajemminkin.

SKY pitää muistioloannoksen jaksossa 4.2 esitettyä listaa harkittavista yleissääntelyn piiriin kuuluvista sisällöistä perusteltuna, ja työryhmän tutkimusta niiden yleissääntelyyn sisällyttämisestä aiheellisena.

##### **4.2 Millaisista seikoista tulisi mielestänne säätää mieluummin erityislaeissa kuin yleislaeissa?**

SKY yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, ettei yleissääntely kokonaisuudessaan poistaisi hallinnollisia sanktioita koskevan erityislainsäädännön tarvetta. Tietyt oikeudenalalle erityiset seikat edellyttänevät edelleen erityissääntelyä kilpailulaisissa. Tällaiset liittyisivät oletettavasti esimerkiksi seuraamusmaksun määrän arviointiperusteisiin ja sen enimmäismäärään.

##### **4.3 Katsotteko hallinnollisia sanktioita koskeville sääntelyperiaatteille olevan käytännön tarpeita lainvalmistelun tukena?**

SKY pitäisi hyödyllisenä sitä, että lainvalmistelun tukena olisi käytettävissä selkeä koonnos hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteista. SKY pitää tarkoi-

---

<sup>6</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta, 2 artikla

tuksen mukaisena, että määriteltäisiin yhtenäiset periaatteet rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöalalle sekä seuraamusten käyttöönoton vaatiman hallinnonalakohtaisen sääntelyn edellyttämille lainsäädäntötoimille. Tällä hetkellä käytännöt vaihtelevat eri oikeudenaloilla. Yhtenäiset periaatteet yhtenäistävistä hallinnollisista sanktioista koskevaa sääntelyä ja lisääisivät ennakoitavuutta.

**4.4 Onko mielessänne muita muistioon sisältyviä näkökohtia, joita haluaisitte kommentoida tai muita hankkeen jatkovalmisteluun liittyviä toiveita, jotka haluaisitte tässä yhteydessä esittää?**

SKY kiittää työryhmää lausuntopyynnöstä ja hankkeen valmistelusta. Lainsäädännöllisen yhteiskehikon muodostaminen tulee osaltaan edistämään myös kilpailuoikeuden täytäntöönpanojärjestelmää Suomessa.

SKY on mielellään käytettävissä hankkeen jatkovalmistelussa tarpeen mukaan.

Helsingissä 5. tammikuuta 2018

SUOMEN KILPAILUOIKEUDELLINEN YHDISTYS R.Y.



Mikko Huimala  
hallituksen puheenjohtaja