

11.1.2018

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

Lausuntopyyntö 10.11.2017 OM 7/41/2017

## **TYÖRYHMÄN LAUSUNTOPYYNTÖ MUISTIOLUONNOKSESTA ”RANGAISTUSLUONTEISIA HALLINNOLLISIA SEURAAMUKSIA KOSKEVAN SÄÄNTELYN KEHITTÄMINEN”**

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) kaksi päätehtävää ovat kilpailun toimivuuden valvonta ja kuluttajansuojaa koskeva valvonta. Kilpailun turvaamisella ja kuluttajan suojaamisella on molemmilla oma lainsäädäntötaustansa. KKV valvoo myös julkisten hankintojen lainmukaisuutta, jolloin KKV:n toimivalta ja hallinnolliset seuraamukset perustuvat hankintalainsäädännön normeihin. KKV:n valvontatehtäviä koskevat toimivaltuudet perustuvat lainsäädäntöön, jolla on sekä kansallinen että EU-normistoon perustuva tausta. Myös mahdollisia sanktioita koskevaa normistoa on kirjattu eri puolille kotimaista ja EU-lainsäädäntöä. Tästä seuraa, että tässä lausunnossa muistioluonnoksen teemoihin joudutaan osittain ottamaan kantaa erikseen kilpailu- ja kuluttajanäkökulmasta.

Työryhmän tehtävänä on arvioida rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleissääntelyn tarve ja valmistella asianomaisen lainsäädännön toteuttamiseksi tarpeelliset säännöshdotukset. Pääkysymys on se, onko Suomessa tarvetta hallinnollisia seuraamuksia koskevalle yleislainsäädännölle.

*KKV ei näe estettä hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleislain säätämislle, mikäli sen valmisteluun päädytään lausuntokierroksen palautteen perusteella.*

Yleislaki mitä ilmeisimmin kokoaisi yhteen esimerkiksi muistioluonnoksen sivulla 26 olevat menettely- ja oikeusturvaperiaatteet ja loisi tässä suhteessa yhtenäisen oikeuslähteen rangaistusluonteisia hallinnollisia sanktioita määrättäessä. Yleislaki tulisi kuitenkin pyrkiä muotoilemaan niin, että se säilyttää mahdollisimman pitkälti ajantasaisuutensa myös perus- ja ihmisoikeuksia koskevan oikeuskäytännön kehittyessä. Tämä voi olla haasteellista esimerkiksi ’hallinnollisia sanktioita’ koskevan käsitteen suhteen, mutta ilmeisen välttämätöntä, jotta yleislaki säilyttää ajantasaisuutensa ja sitä kautta viranomaistoimintaa myös tosiasiallisesti ohjaavan vaikutuksensa.

KKV haluaa nostaa esiin myös seuraavat seikat, jotka nähdäksemme pitäisi ottaa tulevassa valmistelussa huomioon.

11.1.2018

**(1) Viranomaisten erilainen rooli seuraamusmaksujen suhteen.** Jos yleislain jatkovalmisteluun ryhdytään, on huomattava eri viranomaisten erilainen toimivalta hallinnollisten seuraamusten suhteen. Kaikki viranomaiset eivät määrää rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Viranomaisilla voi olla pelkästään oikeus esittää rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia (tuomioistuimelle). KKV:llä on nimenomaan tällaisia toimivaltuuksia.

#### Kilpailuasiat

KKV:llä on kilpailuasioissa oikeus esittää rangaistusluonteista hallinnollista seuraamusmaksua. Esitys tehdään tuomioistuimelle (markkinaoikeudelle), joka määrää mahdollisesta hallinnollisesta seuraamuksesta ja sen tasosta. KKV ei siis itse määrää rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia kilpailulain kieltojen vastaisesta menettelystä.

Viranomaisten erilainen asema (viranomaisen esittää/määrää sanktiot) on tärkeä pitää esillä mahdollisessa jatkovalmistelussa. Lain pitää olla selkeä sen suhteen, koskeeko se vain niitä tilanteita, joissa viranomaisen itse määrää (rangaistusluonteisia) hallinnollisia seuraamuksia vai myös niitä, joissa viranomaisen esittää näitä seuraamuksia. Jos yleislaki koskee vain ensin mainittua tilannetta eli kun viranomaisen itse määrää seuraamuksen, tämä linjaus pitää ottaa huomioon jo heti valmistelun alussa.

KKV kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös muistion kohtaan, jonka mukaan rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusmaksujen yhteydessä voi olla tarpeen pohtia ns. korostuneita oikeusturvatarpeita. Kilpailunrajoituksia koskevien sanktioiden suhteen näin jo tapahtuu, koska kilpailunrajoitusten sanktioinnin lainmukaisuuden arviointi tapahtuu hallintotuomioistuimissa (markkinaoikeus, KHO). Nämä tuomioistuimet varmistavat omalta osaltaan sen, että syyttömyysolettama ja muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin varmistavat oikeusturvakeinot otetaan asianmukaisesti huomioon niiden johdolla käytävässä oikeudenkäynnissä, jossa rangaistusluonteisia hallinnollisia sanktioita mahdollisesti määrätään.

#### Kuluttaja-asiat

Oikeusministeriön asettama kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuudet -työryhmän esityksessä (OM:n julkaisu 11/2015) esitettiin säädettäväksi laki seuraamusmaksusta kuluttaja-asioissa. Esitys ei ole toistaiseksi johtanut lain säätämiseen.

Euroopan Unionin kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen (EY) N:o 2006/2004 päivittämisen yhteydessä on juuri tarkasteltu kansallisille viranomaisille suunniteltuja vähimmäistoimivaltuuksia. Uudistetun asetuksen (EU) N:o 2017/2394 9 artiklan mukaan viranomaisilla tulisi vastaisuudessa muun muassa olla oikeus määrätä seuraamuksia, kuten sakkoja. Asetuksen 10 artiklan mukaan 9 artiklassa tarkoitettuja valtuuksia käyttävät toimivaltaiset viranomaiset suoraan

11.1.2018

oman toimivaltansa nojalla tai esimerkiksi tekemällä hakemus päätöksen antamisen osalta toimivaltaiselle tuomioistuimelle.

Tietoyhteiskuntakaaren 334 §:ssä säädetään televisio- tai radiotoiminnan harjoittajan seuraamusmaksusta. Pykälän mukaan toiminnanharjoittajalle voidaan määrätä seuraamusmaksu. Seuraamusmaksun määrää kuluttaja-asiamiehen esityksestä markkinaoikeus. Kuluttaja-asiamies ei ole toistaiseksi käyttänyt tätä esitysoikeutta.

**(2) EU-velvoitteiden vaikutus.** EU:n jäsenmaalla on velvollisuus varmistaa se, että EU:n kilpailusääntöjä sovelletaan jäsenmaan alueella tehokkaasti. Myös KKV:llä on kilpailunrajoitusasioissa tällaisia velvoitteita, jotka perustuvat EU-lainsäädäntöön ja EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Kuluttaja-asioiden osalta EU edellyttää, että EU-lainsäädäntöön pohjautuvan lainsäädännön täytäntöönpano on jäsenvaltioissa toteutettu tehokkaasti. Kuluttajansuojan osalta se on pyritty varmistamaan edellä mainitulla asetuksella kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä (CPC-asetus).

Kilpailuasioden suhteen kilpailulain kehittämisessä on kaiken kaikkiaan ollut lähestymistapana se, että kilpailulaki on paitsi aineellisesti myös menettelyllisesti mahdollisimman yhdenmukainen EU:n kilpailusääntöjen sisällön ja menettelyiden suhteen. Järjestelmien (kansallinen/EU) eräistä erilaisuuksista johtuen täysi menettelyllinen yhdenmukaisuus ei ole mahdollista. Mahdollisimman pitkälle menevä yhdenmukaisuus on kuitenkin ollut tavoitteena, kun kansallista kilpailulakia on muutettu eri vaiheissa.

Näistä syistä johtuen KKV kannattaa muistiossa esitettyä linjausta siitä, että mahdollisen yleislain säännökset olisivat toissijaisia ja tulisivat noudatettaviksi, ellei erityislaeissa toisin säädetä. Vaikka yleis- ja erityislakien hierarkkinen asema on toki jo yleisenä oikeudellisena periaatteena selvä, erottelua on tämän lainsäädäntöhankkeen yhteydessä syytä korostaa. Mahdollisen yleislain valmistelussa on varmistuttava, että yleislain ja lain soveltamisalaan kuuluvia viranomaisia velvoittavien erityislakien suhde on myös käytännössä kaikin puolin selvä lain voimaantulon jälkeen. Tämä voi luoda haasteita yleislain sisällölliseen muotoiluun, mutta kansalliseen ja EU-oikeuteen perustuvan erityislainsäädännön ensisijaisuus on esimerkiksi kilpailuasioissa ehdottoman tärkeää.

**(3) Hallintotoiminnan tehokkuuden varmistaminen.** Monissa tilanteissa rangaistusluonteisia hallinnollisia sanktioita esitetään tai määrätään paitsi erityisestävyyden myös yleisestäävyyden varmistamiseksi. Mahdollisen uuden yleislain suhteen on ollut esillä se, että siinä säädettäisiin rangaistusluonteisten hallinnollisten sanktioiden mittaamisperusteista. Taustalla ovat oikeusturvan takaamiseen liittyvät syyt. On kuitenkin tärkeää, että esimerkiksi seuraamuksen oikeasuhtaisuuden ja kohtuullistamisen osalta pidetään oikeusturvan ohella kiinni myös seuraamusten riittävästä yleis- ja erityisestävyydestä.

11.1.2018

Sanktioita ei voida aina arvioida pelkästään kansallisesta näkökulmasta. Esimerkiksi kilpailunrajoitusasioissa EU:n jäsenmailla on velvollisuus varmistaa, että kilpailunrajoitusasioissa määrättävät seuraamukset ovat riittävän tehokkaita ja oikeasuhteisia rikkomuksen vakavuutta ajatellen. Sanktioiden sääntelyssä tulee siis huomioida myös EU-kilpailusääntöjen tehokas täytäntöönpano (tehokkuusvaatimus), jossa riittävien yleis- ja erityisestävien sanktioiden varmistaminen on yksi keskeisin alue. EU:n komissio on hiljattain antanut direktiiviesityksen, jossa on tarkoitus terävöittää tätä linjausta ja jäsenmaiden velvollisuuksia tämän suhteen.

Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetussa uudessa asetuksessa, jota aletaan soveltaa tammikuussa 2020, puolestaan säädetään, että asetuksessa tarkoitettujen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia kuluttajien etuja suojaavan unionin lainsäädännön vaatimusten mukaisesti. Etenkin rikkomuksen luonne, vakavuus ja kesto on otettava tarvittaessa asianmukaisesti huomioon. Lisäksi asetuksen mukaan valtuuksien täytäntöönpanon ja käytön on oltava oikeasuhteista ja unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön, myös asiaankuuluvien menettelytakeiden ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan periaatteiden mukaista. Täytäntöönpanotoimien on vastattava kuluttajien etuja suojaavaa unionin lainsäädäntöä koskevan rikkomuksen luonnetta ja sellaisesta rikkomuksesta aiheutuvaa todellista tai mahdollista vahinkoa.

Kun otetaan huomioon sanktioiden tehokkuutta koskevat EU-velvoitteet ja kun tiedostetaan, että tämä alue kehittyy EU-pohjaisessa erityislainsäädännössä, olisi perusteltua jättää ainakin kilpailurikkomusten sanktioiminen mahdollisimman pitkälti erityislainsäädännön varaan. Tämä koskisi esimerkiksi sanktioiden mittaamiseen liittyviä seikkoja (määrää, määräytymisperusteita), sanktioihin liittyvää harkintavallan laajuutta, sanktioiden kohteita, sanktioiden mahdollisia vapautumis- ja alentamisperusteita ja sanktioiden mahdollista muuta kohtuullistamista.

**(4) Itsekriminointi erityiskysymyksenä.** KKV katsoo, että myös itsekriminointikielto ja sen laajuus tulisi ottaa mukaan mahdolliseen yleislain tai esillä olleiden sääntelyperiaatteiden jatkovalmisteluun. Itsekriminointisuojaan osalta tulisi erityisesti arvioida, mitä merkitystä on rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten yhteydessä sillä, jos lainvastaisuuksia selvittävässä viranomaistoiminnassa ollaan rikosoikeuden ns. ydinalueen ulkopuolella. Työryhmän jatkotyöskentelyssä voitaisiin arvioida myös sitä, miten oikeusturvan mittakaavaan, tasoon ja sisältöön vaikuttaa se, että rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset kohdistetaan luonnollisen henkilön sijasta oikeushenkilöön. Työryhmän jatkotyöskentelyssä voitaisiin arvioida, missä määrin ja missä laajuudessa oikeushenkilöllä on perus- ja ihmisoikeusjärjestelmien valossa ja rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten yhteydessä ylipäätään oikeus vedota itsekriminointisuojaan.

11.1.2018

Muistioloannon yksityiskohtaisiin kysymyksiin on otettu kantaa oheisessa liitteessä 1.



Juhani Jokinen  
pääjohtaja



Mika Hakamäki  
lakimies

11.1.2018

Liite 1.

**Kysymyskohtaiset vastaukset kilpailu- ja kuluttajavastuualueen valvontatehtäviin jakautuen.**

|   | Kuluttaja-asiat   | Kilpailu- ja hankinta-asiat  |
|---|---|--|
| <b>1 Yleistä</b>  |   |  |
| (a) Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määräämisen? Millaisista seuraamuksista on kyse? | <p>Toimialan keskeinen lainsäädäntö ei mahdollista.</p> <p>Tietoyhteiskuntakaaren 334 §:n mukaan voidaan kuitenkin tietyin edellytyksin televisio- tai radiotoiminnan harjoittajaan kohdistaa seuraamusmaksu. Seuraamusmaksun määrää kuluttaja-asiamiehen esityksestä markkinaoikeus. Kuluttaja-asiamies ei ole toistaiseksi käyttänyt tätä esitysoikeutta.</p> <p>Seuraamusmaksun määrää kuluttaja-asiamiehen esityksestä markkinaoikeus. Seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi valtiolle.</p> <p>Seuraamusmaksua määrättäessä on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja sen kestoaika. Maksu on vähintään 1000 ja enintään miljoona euroa. Jos teolla tai laiminlyönnillä on erittäin huomattavia vaikutuksia kaareen sisältyvien tavoitteiden toteutumiseen, mainittu määrä saadaan ylittää. Maksu saa kuitenkin olla enintään 5 % televisio- tai radiotoiminnan harjoittajan edellisen vuoden toimiluvanvaraisen toiminnan liikevaihdosta.</p> | <p>Kyllä.</p> <p>Elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, joka rikkoo 5 tai 7 §:n taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu, jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin perusteettomana.</p> <p>Seuraamusmaksun määrää Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä markkinaoikeus. Maksu määrätään maksettavaksi valtiolle.</p> <p>Seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, ja sitä määrättäessä on otettava huomioon rikkomuksen laatu ja laajuus, moitittavuuden aste sekä rikkomuksen kestoaika. Seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän liikevaihdosta siltä vuodelta, jona elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä viimeksi osallistui rikkomukseen.</p> |

11.1.2018

|   |   |  |
|---|---|--|
|   | <p>Seuraamusmaksun asettamiskynnys on korkea. Sitä ei saa määrätä, jos menettelyllä ei ole huomattavaa vaikutusta kaareissa säädettyjen tavoitteiden toteutumiseen tai jos seuraamusmaksun määrääminen on niiden turvaamisen kannalta muutoin ilmaisen perusteetonta.</p> | <p>Kilpailunrajoituksesta määrättävä seuraamusmaksu on luonteeltaan rangaistuksellinen ja sillä pyritään preventiovaikutukseen (yleis- ja erityisestävyys).</p> <p>Laissa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (hankintalain 1397/2016) 141 §:ssä säädetään KKV:n mahdollisuudesta esittää hallinnollisia seuraamuksia, ml. seuraamusmaksua, eräistä hankintalain vastaisista menettelyistä. Seuraamuksilla on osin rankaisullinen ja osin ennaltaehkäisevä tarkoitus.</p>   |
| <p>(b) Onko toimialallanne käytössä hallinnollisia seuraamuksia, joiden rangaistusluonteisuus on mielestänne epäselvä? Millaisista seuraamuksista on kyse ja miksi?</p> | <p>Seuraamusmaksu tulee sovellettavaksi vain tilanteissa, joissa lain säännöksiä ei kehotuksesta huolimatta noudateta.</p> <p>Tietoyhteiskuntakaaren seuraamusmaksusäännöksen soveltamisesta ei ole toistaiseksi käytäntöä.</p>   | <p>Kilpailulain keskeisten kieltojen sanktioinnin suhteen rangaistusluonteisuudesta ei ole epäselvyyttä. Uhkasakon suhteen tilanne voi olla tulkinnanvaraisempi. Tiettyjen kilpailulain tarkoittamien määräysten, velvoitteiden ja kieltojen osalta rangaistusluonteisuus on ehkä myös tulkinnallista, vaikkakaan lähtökohtaisesti ne eivät täyttäne rangaistusluonteisuuden tunnusmerkkejä. Vrt. myös seuraava kohta 1(c).</p> <p>Hankintalain 141 §:ssä todettua seuraamusmaksun määräämistä voidaan pitää rangaistusluonteisena hallinnollisena seuraamuksena. Sen sijaan on tulkinnanvaraista, voidaanko muita hankintalain 141 §:ssä tarkoitettuja seuraamuksia pitää rangaistusluonteisina. Ne kuitenkin yhdessä muodostavat</p> |

11.1.2018

|  |   |   |
|--|---|---|
|  |   | <p>hankintalakia koskevan seuraamusjärjestelmän. Seuraamuksilla on osin rankaisullinen ja osin ennaltaehkäisevä tarkoitus.</p> <p>Hankintalain 142 § 3 momentissa säädetään KKV:n mahdollisuudesta asettaa uhkasakko tietojen luovuttamisen tehosteeksi. Uhkasakolla pyritään huolehtimaan siitä, että KKV saa tarvitsemansa tiedot sekä rankaisemaan, mikäli tietojen antamisesta pidättäydytään tai siinä viivytellään. Tässä mielessä uhkasakolla on osin rankaisullinen ja osin ennaltaehkäisevä tarkoitus.</p> |
| <p>(c) 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?</p> | <p>Tietoyhteiskuntakaaren säännöksiä ei ole vielä sovellettu. Asiassa ei ole tullut pohdittavaksi mainittu kysymys.</p> | <p>Kilpailulaki mahdollistaa seurausmaksujen ohella myös eräiden määräysten, kieltojen ja velvoitteiden määräämisen. Sikäli, kun niitä pidetään kysymyksessä tarkoitettuina 'muina hallinnollisina seuraamuksina', niiden määrääminen ei välttämättä estä sitä, etteikö saman hallintoasian myöhäisemmässä vaiheessa voida määrätä myös rangaistusluonteista hallinnollista seuraamusta (kilpailulain 12 § tarkoittamaa seurausmaksua).</p>   |
| <p><b>2. Hallinnollisten sanktioiden rangaistusluonteiset piirteet</b></p>   |   |   |
| <p>(a) Onko toimialallanne käytössä olevia rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia käyttöönotettaessa pohdittu rikosoikeudellisia seuraamuksia hallinnollisen sanktion vaihtoehtona? Onko rikosoikeudelliset seuraamukset ja</p>  |   | <p>On pohdittu viimeisten 10 vuoden aikana, mutta pohdinnat eivät ole johtaneet muutoksiin lainsäädännössä ja on pysytty hallinnollisessa seurausmaksujärjestelmässä.</p>   |



11.1.2018

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>hallinnolliset sanktiot toisin sanoen mielletty vaihtoehtoisiksi seuraamuksiksi?</p>  |  | <p>Hankintalain seuraamuksia käyttöönotettaessa ei pohdittu rikosoikeudellisia seuraamuksia hallinnollisten sanktioiden vaihtoehtona.</p>  |
| <p>(b) Onko toimialallanne käytössä olevilla rangaistusluonteisilla hallinnollisilla seuraamuksilla dekriminalisointitausta? Jos näin on, miksi hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoon on päädytty rikosoikeudellisten rangaistusten sijaan?</p> |  | <p>Kyllä. Dekriminalisointi toteutettiin vuonna 1992, koska tuomioistuimessa käsitellyt harvat kilpailunrajoitusrikokset johtivat vain lieviin sakkorangaistuksiin eikä niillä voitu katsoa juuri olleen yleisestävää vaikutusta.</p>  |
| <p>(c) Onko rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöönottoa perusteltu hallinnonalallanne hallinnon tehokkuusvaatimuksilla? Jos näin on, millä tavoin?</p>  |  | <p>Kyllä. Ks. edellä kohta (3) Hallintotoiminnan tehokkuuden varmistaminen.</p>  |
| <p>(d) Missä määrin rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöönoton yhteydessä tai myöhemmin on pohdittu ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä tarkoitettuja oikeusturvaa koskevia erityistarpeita?</p>                              |  | <p>Jos 'käyttöönotolla' tarkoitetaan lainsäädäntömuutoksia, perus- ja ihmisoikeuskysymykset ovat (olleet) lainvalmistelussa mukana. Jos 'käyttöönotolla' tarkoitetaan rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määräämistä, perus- ja ihmisoikeuskysymysten huomioon ottamisesta vastaavat seuraamusmaksujen määräämisestä vastaavat markkinaoikeus ja KHO.</p> <p>Hankintalain 16 luvussa säädetään mahdollisuudesta, että markkinaoikeus voi käsitellä hankintaa koskevan asian myös yksityisen valittajan vaatimuksesta. Markkinaoikeus voi myös tällöin määrätä seuraamuksista, ml. määrätä hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksun.</p> |

|  |   |   |
|--|---|---|
|  |   | Hankintalain 16 luvun oikeussuojakeinot perustuvat hankintojen oikeussuojaa koskeviin direktiiveihin (89/665/EY sekä 2007/66/EY).   |
| <b>3 Seuraamusmaksujen erityispiirteitä</b>  |   |   |
| (a) 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? | <p>Tietoyhteiskuntakaassa tarkoitettua seuraamusmaksun asettamiskynnys on korkea. Asia tulee pyrkiä ratkaisemaan ensisijaisesti neuvotteluin. Ennen maksun määräämistä tulee asettaa määräaika, jona toimijan tulee oikaista menettelynsä. Maksua määrättäessä on otettava huomioon menettelyn laatu ja laajuus sekä kesto aika. Maksua ei saa määrätä, jos menettelyllä ei ole huomattavaa vaikutusta kaassa säädettyjen tavoitteiden toetutumiseen tai jos seuraamusmaksun määrääminen on niiden turvaamisen kannalta muutoin ilmaisen perusteetonta.</p> <p>Tietoyhteiskuntakaaren säännöksiä ei ole vielä sovellettu.</p> | <p>Kilpailulain keskeisten kieltojen vastaisesta toiminnasta voi määrätä seuraamusmaksun vain tuomioistuimien (markkinaoikeus, KHO). Kilpailuviranomaisen tehtävänä on esittää seuraamuksia, ei määrätä niitä.</p> <p>Hankintojen suhteen KKV:llä on laaja harkintavalta sen suhteen, katsooko se tietoonsa tulleen tapauksen niin merkittäväksi, että se ryhtyy hankintalain 141 §:ssä säädettyihin toimenpiteisiin.</p> |
| (b) Voidaanko toimialallanne määrätä rangaistusluonteisia seuraamuksia oikeushenkilöille? Onko näiden seuraamussäännösten soveltamiseen liittynyt erityisiä ongelmia?  | <p>Kyllä. Televisio- tai radiotoiminnan harjoittajalle.</p> <p>Tietoyhteiskuntakaaren säännöksiä ei ole vielä sovellettu.</p>   | <p>Kyllä. Vrt. myös alla kohta 3(d).</p> <p>Soveltamisongelmia on liittynyt mm. siihen, missä määrin esimerkiksi kilpailulain kieltämään menettelyyn osallistuneen toimialaliiton (toimialajärjestön) jäsenet ovat vastuussa toimialaliittonsa piirissä tapahtuneesta lainvastaisuudesta.</p> <p>Hankintalain mukaiset sanktiot kohdistuvat oikeushenkilöihin.</p>  |

11.1.2018

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>(c) Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö seuraamusmaksun määräämättä jättämisen tai sen määrän alentamisen kohtuuskäytön perusteella? Onko kohtuullistamismahdollisuutta käytetty?</p>             | <p>Kts. kohta 3(a) ja 3(d)</p> <p>Säännöksiä ei ole vielä sovellettu.</p>  | <p>Kilpailulain (tai vastaavasta EU:n kilpailuoikeuden) vastaisesta menettelystä voidaan määrätä seuraamusmaksu, joka saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallisen elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän viimeisen rikkomukseen osallistumisvuoden liikevaihdosta. Seuraamusmaksun enimmäismäärän tavoitteena on varmistaa, että määrättävä seuraamusmaksu ei ole 'kohtuuton' suhteessa elinkeinonharjoittajan liiketoiminnan kokoon ja maksukykyyn. Seuraamusmaksuja koskevassa kansallisessa ratkaisukäytännössä voi olla löydettävissä esimerkkejä siitä, että seuraamusmaksua on jonkin lainvastaisuuteen syyllistyneen osalta 'kohtuullistettu'. Kilpailulaissa on erikseen normisto seuraamusmaksuista vapautumisesta ja seuraamusmaksujen alentamisesta, mutta niiden soveltamisen perusteena ei ole varsinainen kohtuullistaminen vaan muut syyt (ennen kaikkea kilpailuviranomaisen avustaminen kilpailurajoitusasian selvittämisessä).</p> |
| <p>(d) Onko hallinnonalanne lainsäädäntöön sisältyvissä seuraamusmaksuissa käytössä subjektiivinen (tahallisuus- ja/tai huolimattomuusvaatimus) vai objektiivinen vastuu? Koskevatko saman tyyppiset</p> | <p>Seuraamusmaksu voidaan määrätä vain televisio- tai radiotoiminnan harjoittajalle.</p> <p>Seuraamusmaksun määräämisen on katsottava olevan lain tarkoituksen</p> | <p>Objektiivinen vastuu. Seuraamusmaksu voidaan määrätä vain elinkeinonharjoittajalle (tai näiden yhteenliittymälle), joka on osallistunut Suomen tai EU:n kilpailulain vastaiseen</p>   |

11.1.2018

|  |  |   |
|--|--|---|
| <p>syllisyysvaatimukset sekä luonnollisia henkilöitä, että oikeushenkilöitä? Onko näiden syllisyysvaatimusten soveltamisen osalta ilmennyt erityisiä ongelmia?</p>   | <p>kannalta muuten ilmeisen perusteetonta muun muassa silloin, jos menettely on johtunut televisio- tai radiotoiminnan harjoittajan ilmeisestä erehdyksestä.</p> <p>Tietoyhteiskuntakaaren säännöksiä ei ole vielä sovellettu.</p> | <p>rikkomukseen.</p> <p>Elinkeinonharjoittajana voi toimia luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö.</p> <p>Hankintalain mukaan esitettävät seuraamusmaksut määrätään ainoastaan hankintayksiköille, jotka ovat oikeushenkilöitä. Uhkasakko voidaan määrätä hankintayksikön lisäksi myös elinkeinonharjoittajalle, joka voi olla luonnollinen henkilö. Hankintalain mukaisesti esitettävät tai määrättävät seuraamukset perustuvat objektiiviseen vastuuseen.</p> |
| <p>(e) Millä tavoin sanktioluonteisen hallintoasian selvittäminen yleensä käynnistyy hallinnonalallanne?</p>   | <p>Tietoyhteiskuntakaaren säännöksiä ei ole vielä sovellettu.</p>  | <p>Joko kilpailuviranomaisen saaman toimenpidepyynnön, vihjeen tai oma-aloitteisten selvitysten pohjalta. Eräissä tilanteissa EU:n komission tai muiden, lähinnä EU-maiden kilpailuviranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön kautta.</p> <p>Hankintalain mukaiset selvittämistoimet käynnistyvät toimenpidepyynnön, vihjeen tai oma-aloitteisen seurannan pohjalta.</p>  |
| <p><b>4 Prosessuaalisia näkökohtia</b></p>   |  |   |
| <p>(a) Onko toimialallanne mahdollista, että hallinnollisen sanktion kohteena oleva teko tai laiminlyönti saattaa täyttää myös rikoslaissa tai muussa laissa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön?</p>                          | <p>Markkinointirikos</p>   | <p>Kyllä.</p>   |
| <p>(b) Onko toimialallanne ollut esillä tilanteita, joissa samassa asiakokonaisuudessa luonnollisten henkilöiden osalta asiaa käsitellään rikosprosessissa ja oikeushenkilön osalta hallinnollisessa sanktioprosessissa?</p> |  | <p>Tällaista tilannetta ei ole KKV:n tiedossa.</p>  |

|  |  |  |
|--|--|--|
| (c) Onko toimialallanne mahdollista, että samasta teosta voi seurata lainsäädännön perusteella erilaisia hallinnollisia sanktioita?  |  | Lähtökohtaisesti ei. Tietyissä erityistilanteissa ehkä periaatteessa mahdollista, hallinnollisen sanktion määritelmästä riippuen. Ks. myös yllä 1(c).  |
| (d) Onko kaksoisrangaistavuuden kieltö mielestänne ongelmallinen toimialanne tämänhetkisen sääntelyn kannalta?   |  | Puhtaasti kansallisissa kilpailunrajoitusasioissa kysymys ei mainittavalla tavalla ole konkretisoitunut. Tulkintatilanteet voivat periaatteessa koskea sitä, onko kyse samasta vai eri rikkomuksesta (teosta, idem).   |
| <b>5 Itsekriminointi ja syyttömyysolettama</b>   |  |  |
| (a) Onko itsekriminointisuoja ollut ongelmallinen sanktioasioiden selvittämisen kannalta? Millä tavalla?   | Tietoyhteiskuntakaaren säännöksiä ei ole vielä sovellettu. | Kyllä. Ks. edellä kohta (4) Itsekriminointi erityiskysymyksenä.  |
| (b) Onko syyttömyysolettaman tulkinta ja/tai todistustaakan jakautuminen ollut ongelmallista?  |  | KKV:n osalta tulkintaongelmia ei ole ollut siinä mielessä, että KKV ei määrää seuraamusmaksua. Todistustaakan jakautumisesta kilpailuasiana koskevassa prosessissa on säädelty kilpailulaissa, EU:n kilpailusäännöissä ja EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Näistä johdettuja periaatteita sovelletaan pitkälti myös kansallisen kilpailulain soveltamisessa. Markkinaoikeus ja KHO – jotka määräävät sanktiot - soveltavat lisäksi kysymyksiin omaa prosessinormistoaan. |
| <b>6 Yleissääntelyn tarve</b>  |  |  |
| (a) Onko hallinnollisia sanktioita koskevalle yleissääntelylle mielestänne tarvetta? Jos pidätte yleissääntelyä tarpeellisena, millaisista seikoista siinä voisi näkemyksenne mukaan säätää? |  | KKV ei näe estettä hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleislain säätämiseksi, mikäli sen valmisteluun päädytään lausuntokierroksen palautteen perusteella. Ks. tarkemmin edellä lausunnon kohdat (1) -(4)  |

|  |  |  |
|--|--|--|
| (b) Millaisista seikoista tulisi mielestänne säätää mieluummin erityislaeissa kuin yleislaissa?  |  | Ks. edellä kohdat (2) ja (3).              |
| (c) Katsotteko hallinnollisia sanktioita koskeville sääntelyperiaatteille olevan käytännön tarpeita lainvalmistelun tukena?  |  | Mahdollisesti, jos yleislakiin ei päädytä. |
| (d) Onko mielessänne muita muistioon sisältyviä näkökohtia, joita haluaisitte kommentoida tai muita hankkeen jatkovalmisteluun liittyviä toiveita, jotka haluaisitte tässä yhteydessä esittää? |  | Ks. edellä lausunnon kohdat (1)-(4)        |
|  |  |  |