



Oikeusneuvos Anne Nenonen

9.12.2020

H 585/20

Eduskunnan talousvaliokunnalle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI KILPAILULAIN MUUTTAMISESTA (HE 210/2020 vp)

Talousvaliokunta on pyytänyt korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä.

Lausunnossa tarkastellaan lähinnä korkeimman hallinto-oikeuden lainkäyttötehtävän kannalta merkityksellisiä säännösehdotuksia sekä sellaisia säännösehdotuksia, jotka vaikuttavat kilpailuoikeudellisen oikeussuojajärjestelmän kokonaistoimivuuteen.

Rakenteelliset korjaustoimenpiteet (9 a §)

Hallituksen esityksessä on 9 a §:n perusteluissa käsitelty kysymystä siitä, onko markkinaoikeus päätöksessään sidottu Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) esityksessä ehdotettuun rakenteelliseen korjaustoimenpiteeseen. Perusteluissa on tältä osin lausuttu, että markkinaoikeus voisi määrätä myös muun KKV:n esityksestä poikkeavan rakenteellisen korjaustoimenpiteen, mikäli sen katsottaisiin olevan KKV:n esittämää rakenteellista korjaustoimenpidettä tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto.

Hallituksen esityksessä lausuttu markkinaoikeuden toimivaltaa koskeva kanta on perusteltu, sillä rakenteellisen korjaustoimenpiteen sisältö voi muotoutua markkinaoikeuden käsittelyssä arvioitaessa muun ohella kyseisen korjaustoimenpiteen oikeasuhteisuutta. Toisin kuin perusteluissa todetaan, markkinaoikeuden ratkaisu ei kuitenkaan voi perustua tarkoituksenmukaisuusharkintaan, vaan kysymys on oikeusharkintaisesti ratkaistavasta asiasta rakenteellisia korjaustoimenpiteitä koskevan säännöksen edellytysten perusteella. Perusteluissa ei ole käsitelty kysymystä siitä, missä suhteessa markkinaoikeuden määräämä rakenteellinen korjaustoimenpide voi poiketa KKV:n esityksestä ja voiko markkinaoikeudella olla toimivalta määrätä myös laajempi tai tiukempi rakenteellinen korjaustoimenpide kuin KKV on esityksessään esittänyt.

Seuraamusmaksun määrän arviointi (13–13 §:t)

Tuomioistuinten harkinta

Ehdotetun 13 §:n 2 momentin mukaan seuraamusmaksun määrän kokonaisarvioinnissa otetaan huomioon 13 e §:n 2 ja 3 momentin mukaiset raskauttavat ja lieventävät tekijät sekä 13 f §:n

mukaiset elinkeinonharjoittajan maksukyvyttömyyteen liittyvät seuraamusmaksun alentamisperusteet. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee soveltaa seuraamusmaksun perusmäärän laskennassa lisäksi 13 b–13 d §:ssä sekä 13 e §:n 1 ja 4 momenteissa säädettyä menettelytapaa.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 76) on todettu, että ehdotettujen 13 b–13 f §:n (oikeastaan 13 b §–13 e §:n 1 ja 4 momentin) mukaisten yksityiskohtaisten seuraamusmaksun määrän arviointisääntöjen on ehdotettu tulevan sellaisinaan vain KKV:n, mutta ei markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden sovellettaviksi, jotta turvataan tuomioistuinten laaja harkintavalta seuraamusmaksun määrän arvioinnissa. Korkein hallinto-oikeus pitää tätä sääntelytapaa oikeana. Tuomioistuimella on oltava mahdollisuus seuraamusmaksun määrää koskevaan harkintaan muun ohella oikeasuhteisuuden varmistamiseksi.

Seuraamusmaksun enimmäismäärän laskennan peruste

Ehdotetussa 13 a §:ssä säädettäisiin seuraamusmaksun enimmäismäärästä. Pykälän 1 momentin mukaan seuraamusmaksu saa olla enintään kymmenen prosenttia kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta. Kun Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää seuraamusmaksua, huomioon otetaan seuraamusmaksuesityksen tekemistä edeltävän tilikauden liikevaihto. Kun markkinaoikeus tai korkein hallinto-oikeus määrää seuraamusmaksun, huomioon otetaan seuraamusmaksupäätöksen tekemistä edeltävän tilikauden liikevaihto.

Ehdotetun 13 a §:n 2 momentin mukaan tilikaudet, joiden liikevaihdot yhteenliittymän ja sen jäsenten osalta lasketaan yhteen, määräytyvät 1 momentissa säädetyllä tavalla. Mainitun 2 momentin mukaan yhteenliittymälle esitettävän seuraamusmaksun enimmäismäärässä ei oteta huomioon sellaisen yhteenliittymän jäsenen liikevaihtoa, jolle erikseen esitetään määrättäväksi tai on määrätty saman rikkomisen perusteella seuraamusmaksu. Edelleen mainitun momentin mukaan yhteenliittymälle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärässä ei oteta huomioon sellaisen yhteenliittymän jäsenen liikevaihtoa, jolle erikseen määrätään tai on määrätty saman rikkomisen perusteella seuraamusmaksu.

Pykälän 1 momentin viimeinen virke on lisätty esitykseen hallituksen esitysluonnoksen jälkeisessä jatkovalmistelussa. Pykälän 1 momentin perusteluissa on todettu, että seuraamusmaksupäätöksen enimmäismäärää koskeva sääntely perustuisi direktiivin 15 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan kilpailunrajoituksen perusteella määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärä on määritettävä päätöksen tekemistä edeltäneen tilikauden perusteella.

Kansallinen järjestelmämme perustuu unionin ja useiden muiden jäsenvaltioiden järjestelmistä poikkeavaan lähtökohtaan, jonka mukaan KKV kilpailuviranomaisena ei määrää seuraamusmaksua, vaan seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus KKV:n esityksestä ja korkein hallinto-oikeus toimii muutoksenhakuelimenä markkinaoikeuden kilpailunrajoitusta ja seuraamusmaksua koskevasta päätöksestä. Jos KKV:n markkinaoikeudelle tekemän esityksen, markkinaoikeuden päätöksen ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamisen ajankohta ajoittuu eri vuosiin, ehdotetun 13 a §:n perusteella kymmenen prosentin enimmäismäärä määräytyisi KKV:n esityksessä, markkinaoikeuden päätöksessä ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä eri tilikausien liikevaihdon perusteella. Hallituksen esityksessä ei ole käsitelty tätä kysymystä tarkemmin eikä sitä, voitaisiinko 10 prosentin enimmäismäärä laskea markkinaoikeuden päätöksen antamista edeltävän tilikauden perusteella korkeimman hallinto-oikeuden arvioidessa muutoksenhakuelimenä markkinaoikeuden päätöksen lainmukaisuutta.

Tarkastukset elinkeinonharjoittajan liiketiloissa (35 §)

Hallituksen esityksen lähtökohtana on, ettei toimitiloihin kohdistuviin viranomaistarkastuksiin luoda järjestelmää, jossa tarkastuksen toimittaminen edellyttää tuomioistuimen ennakkoon myöntämää lupaa. Tämä lähtökohta on kannatettava. Ennakkoluvalla ei voida estää sitä, että tarkastuksen toimittamisessa mahdollisesti tapahtuu virheitä. Oikeussuojan toteutumisen kannalta olennaisempaa ja tehokkaampaa on säätää tarkasti ja täsmällisesti siitä, milloin tarkastuksen toimittaminen on mahdollista ja miten tarkastus toimitetaan. Oikeussuojakeinot ovat käytettävissä siinä yhteydessä, kun asiassa tehdään valituskelpoinen päätös tai kun asia muutoin siirtyy tuomioistuimen käsiteltäväksi. Hallituksen esityksessä on asianmukaisesti otettu huomioon tarkastuksiin liittyvät oikeussuojatarpeet.

Menettelyä koskevien säännösten rikkomisen johdosta määrättävä seuraamusmaksu (37 a §)

Ehdotetun 37 a §:n perusteella, ellei rikkomista ole pidettävä merkitykseltään vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä muutoin perusteettomana, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi tehdä markkinaoikeudelle esityksen seuraamusmaksun määräämiseksi elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, joka tahallaan tai tuottamuksellisesti on rikkonut pykälässä lueteltuja menettelyä koskevia säännöksiä.

Pykälän perustelujen mukaan momentissa ei asetettaisi KKV:lle velvollisuutta tehdä seuraamusmaksun määräämistä koskevaa esitystä luettelossa mainittujen rikkomisten perusteella, vaan virastolla olisi harkintavaltaa esityksen tekemisen suhteen. Perusteluissa ei ole kuitenkaan erikseen määritetty KKV:n harkintaa ohjaavia tekijöitä. Joka tapauksessa KKV:n on noudatettava hallintolain 6 §:n mukaisia hallinnon oikeusperiaatteita harkitessaan esityksen tekemistä seuraamusmaksun määräämisestä.

Perustelujen mukaan menettely olisi yhdenmukainen 12 §:ssä säädetyn seuraamusmaksun määräämistä koskevan menettelyn kanssa, ja markkinaoikeudella olisi siten harkintavalta päättää, määrääkö se seuraamusmaksua vai ei. Tältä osin on todettava, että kysymys on seuraamusmaksun edellytysten täyttymistä koskevasta markkinaoikeuden oikeudellisesta harkinnasta. Perusteluissa onkin todettu, että markkinaoikeuden toimiminen seuraamusmaksun määrääjänä tahona tarkoittaisi KKV:n esittämien seuraamusmaksun määräämisen perusteiden oikeudellista arviointia ennen seuraamusmaksun määräämistä. Markkinaoikeus voisi myös määrätä seuraamusmaksun KKV:n esityksestä poikkeavan suuruisena.

Seuraamusmaksun määrän kokonaisarviointi määräytyisi 37 a §:n 2 momentissa todettujen huomioon otettavien seikkojen perusteella. Toisin kuin edellä selostetussa 13 a §:ssä, 37 a §:n 2 momentin nojalla seuraamusmaksun enimmäismäärä (yksi prosentti) määräytyisi KKV:n tekemää seuraamusmaksuesitystä edeltävän tilikauden maailmanlaajuisen kokonaisliikevaihdon perusteella. Perusteluissa on todettu, ettei direktiivissä ole yksityiskohtaisia määräyksiä seuraamusmaksun määrän arvioinnista ja enimmäismäärästä.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden rajat ylittävä täytäntöönpano (44 a §)

Ehdotetussa 44 a §:ssä olisi todettava, että kysymys on seuraamusmaksua, sakkoa tai uhkasakkoa koskevien päätösten täytäntöönpanosta. Kysymyksessä olevien täytäntöönpantavien päätösten luonne on pääteltävissä vasta 2 momentista, jonka mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi pyytää

1 momentissa säädettyjen vastaavien edellytysten täytyessä toisen jäsenvaltion kilpailuviranomaista panemaan täytäntöön Suomessa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan rikkomisen perusteella tehdyt seuraamusmaksu- ja uhkasakkopäätökset.

Rajat ylittäviä tiedoksianto- ja täytäntöönpanopyyntöjä koskevat riidat (44 d §)

Ehdotetun 44 d §:n 1 momentin perusteella 44 a §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettuun täytäntöönpanopyynnön hyväksymistä koskevaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätökseen haettaisiin muutoista valittamalla hallinto-oikeuteen noudattaen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä. Ehdotetun 44 d §:n 1 momentin mukaan päätös (tarkoittaen KKV:n päätöstä) voidaan panna täytäntöön valituksesta huolimatta.

Perusteluissa on lausuttu, että muutoksenhaku poikkeaisi kilpailulain 49 a §:ssä säädetystä säännönmukaisesta muutoksenhausta, jossa valitukset käsittelee markkinaoikeus. Momentissa tarkoitettut valitukset ohjattaisiin yleisiin hallinto-oikeuksiin, koska kyse ei ole sellaisesta kilpailuoikeudellista asiantuntemusta vaativasta asiasta, joka tulisi osoittaa markkinaoikeudelle. Perusteluissa on lausuttu, että momentissa tarkoitetuissa KKV:n päätöksissä on kyse täytäntöönpanoa koskevan pyynnön edellytysten täyttymisen arvioinnista. Pätemättömyysväite voisi perustua esimerkiksi direktiivin 27 artiklan 6 kohdassa tarkoitetun kieltäytymisperusteen olemassaoloon, josta esitetään säädettäväksi 44 b §:n 3 momentissa.

Hallituksen esityksessä ehdotettu valitustie merkitsisi, että yksi osa monitahoiseen ECN+-direktiiviin perustuvista menettelyistä saatettaisiin hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Ehdotus ei tältä osin johda tarkoituksenmukaiseen ja tehokkaimman käsittelyn takaavaan tehtävänjakoon tuomioistuinten välillä. Kysymys ei ole myöskään vain yksiselitteisestä täytäntöönpanopyynnön hyväksymisen edellytysten arvioinnista. KKV:n päätöstä täytäntöönpanopyynnön hyväksymisestä saatetaan vaatia kumottavaksi ehdotetun 44 b §:n 3 momenttiin pohjautuvalla perusteella, jonka mukaan pyynnön täyttäminen olisi selvästi vastoin Suomen oikeusjärjestyksen perusteita. Tällaisina perusteina saatetaan vedota muun ohella kaksoisrangaistavuuden kieltoon tai puolustautumisoikeuksien käyttämisen estymiseen, joita olisi arvioitava kilpailuoikeudellisten asioiden näkökulmasta.

Täytäntöönpanopyyntöön annetuissa päätöksissä on kysymys ECN+-direktiivin tulkinnasta. Mahdollista esimerkiksi on, että täytäntöönpanopyyntöön annetun päätöksen valitusprosessissa joudutaan arvioimaan kansallisten tuomioistuiemme toimivaltaa suhteessa muun jäsenvaltion tuomioistuimen toimivaltaan. Tulkinnanvaraiseksi voi muodostua se, milloin kysymys on 44 b §:ssä tarkoitetun vakiolomakkeen laillisuudesta, jota koskevat väitteet ratkaistaan 44 d §:n 2 momentin mukaan pyynnön esittäneessä jäsenvaltiossa soveltaen kyseisen jäsenvaltion lainsäädäntöä, ja milloin on kysymys pelkästään siitä, onko vakiolomakkeella ilmoitettu ehdotetussa 44 b §:ssä edellytetyt tiedot.

KKV:n toisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen täytäntöönpanopyyntöön antaman päätöksen osalta tulisi noudattaa samaa valitustietä kuin muissakin kilpailuasioissa ja ohjata asiat markkinaoikeuden käsiteltäviksi. Markkinaoikeuden näistä päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittaminen tulisi säätää valitusluvanvaraiseksi.

Ehdotetun 44 d §:n 1 momentin perusteluissa on todettu, että direktiivin 27 artiklan 2 kohdan mukaan 25 ja 26 artiklassa tarkoitettut pyynnot on täytettävä ilman aiheetonta viivytystä yhdenmukaisen välineen avulla. Perustelujen mukaan direktiivin täytäntöönpanon tehokkuuteen vaikuttavat välittömästi muun muassa hallintopäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta määrittelevät

kansalliset menettelynormit. Tämän vuoksi momentissa ehdotetaan säädettäväksi siinä tarkoitettujen KKV:n päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta ilman lainvoimaisuutta koskevaa edellytystä.

Asiassa olisi vielä tarpeen selvittää sitä, edellyttääkö direktiivin vaatimus ”ilman aiheutonta viivytystä” KKV:n päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta valituksesta huolimatta. Mahdollista olisi tällöinkin säätää, että valitustuomioistuimen antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta.

Ehdotettu KKV:n tekemän täytäntöönpanopyynnön hyväksymistä koskevan päätöksen välitön täytäntöönpanokelpoisuus johtaisi siihen, että asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle esitettäisiin kiireellisiä täytäntöönpanon kieltämistä koskevia vaatimuksia.

Siirtymäsäännökset

Ehdotettujen siirtymäsäännösten mukaan lain 9 a, 13 ja 13 a–13 f §:ää ei sovelleta ennen lain voimaantuloa päättyneisiin kilpailunrajoituksiin. Ehdotettujen siirtymäsäännösten mukaan lain 47 a §:ää ei sovelleta ennen lain voimaantuloa elinkeinonharjoittajien yhteenliittymille määrättyjen seuraamusmaksujen perimiseen tilanteissa, joissa seuraamusmaksun määrittämisessä on otettu huomioon yhteenliittymän jäsenten liikevaihtoa ja seuraamusmaksun perusteena oleva kilpailunrajoitus on päättynyt ennen tämän lain voimaantuloa.

Hallituksen esityksen perusteluissa lausutun mukaan esityksessä ehdotettuja 9 a, 13, 13 a–13 f sekä 47 a §:ää sovellettaisiin lain voimaantulon jälkeen toteutettuihin tai jatkettuihin kilpailunrajoituksiin. Perusteluissa (s. 128) todetun mukaan, mikäli 13 ja 13 a–13 f §:n soveltaminen alkaisi heti lain voimaantulon jälkeen, olisi mahdollista, että KKV:ssa jo pitkään vireillä olleessa asiassa esitettävän seuraamusmaksun suuruuden määrittämisessä noudatettavat säännökset muuttuisivat kesken asian käsittelyn. Perustelujen mukaan sovellettavien säännösten muuttumisen kesken asian käsittelyn voitaisiin katsoa olevan jossain määrin ennakoimatonta ja ongelmallista seuraamusmaksuesityksen kohteen kannalta.

Siirtymäsäännöksen perusteella uusia seuraamusmaksusäännöksiä voitaisiin soveltaa seuraamusmaksun määrittämiseen asiassa, jossa kilpailunrikkomisen jatkuminen uuden lain voimaantulon jälkeen on hyvin lyhytaikaista, jolloin seuraamusmaksuesityksen tekeminen uusien säännösten perusteella tarkoittaisi käytännössä, että uusia säännöksiä sovelletaan pääosin takautuvasti. Tämä ei vaikuta hyväksyttävältä. Toisaalta hankaluuksia aiheutuisi siitäkin, että seuraamusmaksuesitys rajattaisiin kahteen erilaiseen tarkastelutapaan pitäen rajana uuden lain voimaantuloa. Perusteltua olisi, että uusia säännöksiä sovellettaisiin tilanteeseen, jossa rikkomuksesta selvästi vähäisempi osa (ajallisesti tai aineellisesti) koskee aikaisemman lain mukaista aikaa. Näin ollen KKV:ssa lain voimaan tullessa vireillä olevissa kilpailunrikkomisasioissa sovellettaisiin seuraamusmaksuesityksen tekemiseen aikaisemmin voimassa olleita säännöksiä, jos uuden lain voimassaoloaikaan kohdistuva rikkomus on vähäisempi. Jos kysymys on lain voimaantulon jälkeen KKV:ssa vireille tulevasta asiasta, jossa rikkomus kohdistuu lain voimaantuloa edeltävään aikaan, lähtökohdan pitäisi olla sama eli lain voimaantulosta huolimatta sovellettaisiin materiaalisesti niitä säännöksiä, jotka rikkomusaikaan ovat olleet voimassa. Sama koskisi myös sitä tilannetta, että vähäisempi osa rikkomuksen toteutusajasta kohdistuu uuden lain voimassaoloaikaan.