

## Perustuslakivaliokunta

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta

#### Talousvaliokunnalle

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta (HE 210/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Virve Haapajärvi, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Iiro Ihanamäki, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä, oikeusministeriö
- oikeustieteen tohtori Toni Malminen
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kilpailulakia. Lakiin tehdään jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin kansallisen täytäntöönpanon edellyttämät muutokset.

Laki oli tarkoitettu tulemaan voimaan 4.2.2021.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan muun muassa hallinnollisille sanktioille perustuslain 8 ja 21 §:stä johtuvien edellytysten, yksityisyyden suojan ja kotirauhan sekä henkilötietojen suojan kannalta. Lakiehdotus arvioidaan voitavan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

## Valiokunnan lausunto PeVL 8/2021 vp

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kilpailulakia. Lakiin tehdään ns. ECN+-direktiivin (jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1) kansallisen täytäntöönpanon edellyttämät muutokset. Esityksessä ehdotetaan direktiivin täytäntöönpanon lisäksi tehtäviksi joitain kansallisiin tarpeisiin perustuvia muutoksia.

(2) Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 1/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

(3) Hallituksen esityksessä on tehty selkoa kansallisesta liikkumavarasta varsin asianmukaisesti. Liikkumavaraa on arvioitu erityisesti seuraamusmaksuja, rakenteellisia korjaustoimenpiteitä, tarkastusvaltuuksia, tietojenvaihtoa ja tietojenantovelvollisuutta, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymille määrättävien seuraamusmaksujen perimistä sekä muutoksenhakua koskevien säännösten osalta. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että direktiivi jättää useiden kokonaisuuksien osalta joko vähän tai ei lainkaan kansallista liikkumavaraa. Kuitenkin suurin osa artikloista jättää periaatteessa jonkin verran kansallista liikkumavaraa kauppakriteerin alittavien kilpailunrajoitusten osalta. Direktiivin täytäntöönpano ehdotetaan siitä huolimatta toteutettavaksi siten, että direktiivin täytäntöön panemiseksi annettavia säännöksiä sovelletaan riippumatta siitä, onko kyseessä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 ja 102 artiklan itsenäinen soveltaminen, rinnakkainen soveltaminen kansallisen kilpailusääntelyn kanssa vaiko pelkästään kansallisen kilpailusääntelyn itsenäinen soveltaminen. Perusteluna valitulle täytäntöönpanotavalle ovat kansallisen tason ja EU:n kilpailusääntelyn tiivis yhteys sekä oikeusvarmuuteen liittyvä ongelmallisuus tilanteessa, jossa sovellettava aineellinen sääntely määräytyisi tapauskohtaista arviointia edellyttävän kauppakriteerin täyttymisen perusteella.

#### *Rakenteelliset korjaustoimenpiteet*

(4) Kilpailulain 9 a §:n mukaan 5 tai 7 §:ää tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan säännöksiä rikkoneelle elinkeinonharjoittajalle tai niiden yhteenliittymälle voitaisiin määrätä rakenteellisia korjaustoimenpiteitä. Toimivalta olisi uusi.

(5) Rakenteellisia korjaustoimenpiteitä koskevaan säännökseen sisältyy esimerkkiluettelo. Säännöksessä tai yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole määritelty, mitä rakenteellisilla korjaustoimenpiteillä tarkkaan ottaen tarkoitettaisiin, eikä perusteluissa ole viitattu käsitteen sisältöön direktiivissä. Talousvaliokunnan on tarpeen kiinnittää huomiota rakenteellisten korjaustoimenpiteiden käsitteen täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen kilpailulaissa.

## Valiokunnan lausunto PeVL 8/2021 vp

### *Seuraamusmaksut*

(6) Esitykseen sisältyy useita kilpailulain mukaisen seuraamusmaksujärjestelmän muutoksia. Muutettaviksi ehdotetaan säännöksiä seuraamusmaksuista, niistä vapauttamisesta ja niiden alentamisesta. Myös yhteenliittymien seuraamusmaksun määrän arviointi muuttuu, ja yhteenliittymän jäsenet voivat tiettyjen edellytysten täytyessä olla velvollisia maksamaan yhteenliittymälle määrättyä seuraamusmaksua, jos yhteenliittymä ei pystyisi sitä maksamaan. Direktiivin täytäntöönpano laajentaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja tuomioistuinten seuraamusmaksun esittämistä ja määräämisvaltuuksia. Jatkossa yritykselle voidaan määrätä seuraamusmaksu kilpailunrajoituksen lisäksi eräiden menettelyä koskevien säännösten rikkomisen ja tiettyjen päätösten noudattamatta jättämisen perusteella. Kansallisperäisenä muutostarpeena on kilpailunrajoituksen perusteella määrättävän seuraamusmaksun suuruuden määrittämistä koskevan sääntelyn täsmentäminen nykyisestä. Kaikkiaan valtaosa nyt ehdottavasta sääntelystä koskee seuraamusmaksuja (13, 13 a—f, 14—17, 17 a—b, 19, 37 a, 38 a, 47 ja 47 a §), ja näistä säännösehdoista valtaosa on kokonaan uusia säännöksiä kilpailulaissa.

(7) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin kilpailunrajoitusten perusteella määrättävien seuraamusmaksujen määräästä. Sääntely näiltä osin ei johdu suoraan direktiivin implementoinnista. Tavoitteena on säätää laissa tarkemmin maksujen arvioinnista, kun nykyisellään sovelletaan melko yleispiirteistä 13 §:ää ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) itse laatimia suunta- viivoja.

(8) Seuraamusmaksun suuruus muodostuisi usean pykälän muodostaman kokonaisuuden perusteella (13 ja 13 a—f §). Seuraamusmaksun määrää koskevat säännökset sitovat KKV:a sen tehdessä seuraamusmaksuesityksen markkinaoikeudelle. Vain osa seuraamusmaksun suuruutta koskevista säännöksistä tulee sovellettaviksi myös markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa (13 §:n 2 momentti). Esityksessä ei ole esitetty perusteluja, miksi säännöksiä seuraamusmaksun määräästä sovellettaisiin ainoastaan osittain päätöksen tekevään markkinaoikeuteen tai valitustuomioistuimena toimivaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Perusteluissa todetaan ainoastaan, että seuraamusmaksun määrän arviointia koskevat säännöt olisivat elinkeinonharjoittajien kannalta nykyistä sääntelyä ennustettavampia ja yhdenvertaisempia. Tämän tavoitteen valossa on erikoista, että maksusääntely kokonaisuudessaan ei koske markkinaoikeutta sen päättäessä seuraamusmaksun määräästä KKV:n esityksestä.

### *Väliaikaismääräykset (45 §)*

(9) Lakiehdotuksen 45 §:n 2 momentin mukaan KKV:n antama väliaikainen määräys on voimassa määräjän taikka pääasiaa koskevan viraston päätöksen tai 12 §:n 3 momentin mukaisen esityksen tekemiseen saakka. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi erillisellä päätöksellä jatkaa määräajaisen väliaikaismääräyksen voimassaoloa, jos määräajan jatkaminen on tarpeen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston on kumottava antamansa väliaikaismääräys välittömästi, kun määräykseen ei ole enää aihetta.

(10) Ehdotettu säännös on väliaikaismääräysten keston osalta ongelmallinen tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusten kannalta. Kilpailunrajoitusten tutkinta voi kestää 2—7 vuotta, ja kilpailuviranomaisilla on tänä aikana tutkimusrauha, joka rajoittaa asianosaisten oikeutta tietojen saan-

## Valiokunnan lausunto PeVL 8/2021 vp

tiin. Väliaikais määräys puolestaan rajoittaa usein merkittävästi elinkeinovapautta ja omaisuuden suojaa. Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus puoltaisivat määrättyä kestoa, joka voi olla nykyistä pidempi.

(11) Lakiehdotuksen 49 a §:n 1 momentin mukaan valitus KKV:n 45 §:n nojalla tekemästä väliaikais määräys päätöksestä on käsiteltävä kiireellisenä. Tämä sinänsä suojaa asianosaisten oikeusturvaa. Se ei kuitenkaan poista ehdotetun sääntelyn ongelmallisuutta täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta.

*Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun periminen (47 a §)*

(12) Esityksen ongelmallisimpana muutoksena perusoikeuksien kannalta näyttäytyy 47 a §:n säännös elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun perimisestä sen jäseniltä. Jos yhteenliittymä ei pysty maksamaan markkinaoikeuden sille määräämää lainvoimaisista seuraamusmaksua, yhteenliittymän on vaadittava seuraamusmaksun maksamiseksi osuuksia yhteenliittymän jäseniltä. KKV voi, jos yhteenliittymä ei ole maksanut seuraamusmaksua vuoden kuluessa lainvoimaiseksi tulemisesta, päättää seuraamusmaksun maksamatta olevan osan perimisestä miltä tahansa niistä yhteenliittymän jäsenistä, jotka ovat olleet edustettuina yhteenliittymän hallituksessa tai muussa päätöksentekuelimessä rikkomispäätöksen tekohetkellä. Jos maksua ei saada kokonaisuudessaan perityksi näiltä jäseniltä vuoden kuluessa päätöksen lainvoimaisuudesta, KKV voi päättää periä seuraamusmaksun maksamatta olevan osan miltä tahansa niistä yhteenliittymän jäsenistä, jotka ovat toimineet markkinoilla, joilla rikkominen on tapahtunut.

(13) Lakiehdotuksen perustelujen mukaan sääntelyn soveltamisalaan kuuluvat elinkeinonharjoittajien yhteenliittymät ovat usein rekisteröityjä yhdistyksiä, mutta elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä voi olla myös osakeyhtiö. Oikeushenkilöitä koskevan yhteisöläinsäädännön (osakeyhtiölaki, yhdistyslaki) lähtökohtana on, että yhteisön rekisteröimisellä saavutettavasta oikeushenkilöllisyydestä seuraa sen erillisuus jäsenistään, osakkeenomistajistaan ja yhtiömiehistään. Siten osakeyhtiössä ja yhdistyksessä osakkeenomistajat ja jäsenet eivät vastaa henkilökohtaisesti yhteisön velvoitteista ja osakkeenomistajilla ja jäsenillä voi olla maksuvelvollisuus yhteisöä kohtaan lähinnä tätä tarkoittavan nimenomaisen yhtiöjärjestyks- tai sääntömääräyksen perusteella. Mainituissa tilanteissa yhtiöjärjestyksessä tai säännöissä määrätään myös maksujen (esim. yhtiövastike tai jäsenmaksu) perusteista. Ehdotettu sääntely poikkeaa näistä yhteisöläinsäädännön lähtökohdista mahdollistaessaan elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun perimisen sen jäseniltä.

(14) Lakiehdotuksesta tai sen perustelusta ei käy ilmi täsmällisiä kriteerejä, joiden perusteella jäsenen maksettavaksi mahdollisesti tulevaa osuutta yhteenliittymälle määrätystä seuraamusmaksusta voitaisiin ennakolta arvioida. Esityksessä on kiinnitetty huomiota seikkoihin, joita KKV voi asian arvioinnissa ottaa tapauskohtaisesti huomioon. Tämän johdosta ehdotuksessa tarkoitettun maksuvelvollisuuden suhde yhteisöläinsäädännön yleisiin periaatteisiin (mm. osakkeenomistajien ja jäsenten yhdenvertainen kohtelu, osakkaan ja jäsenen maksuvelvollisuuden perusteet) jää epäselväksi. Tämä voi vaikeuttaa muun muassa lakiehdotuksen 47 a §:n 1 momentissa tarkoitettua seuraamusmaksun osuuksien perimistä jäseniltä yhteenliittymän itsensä toimesta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 8/2021 vp

(15) Lakiehdotuksen 47 a §:n 2 momentin mukaan KKV voi päättää maksamatta olevan seuraamusmaksun osan perimisestä yhteenliittymän hallituksessa tai muussa päätöksentekolimessä rikkomispäätöksen tekohetkellä edustetuilta jäseniltä. Sääntelystä on käytävä selvästi ilmi, ketä 2 ja 3 momentissa tarkoitettuihin toissijaisten maksuvelvollisten piiriin kuuluu.

(16) Ehdotettu sääntely mahdollistaisi KKV:lle laajan harkintavallan ensinnäkin siihen, tekeekö se 2 tai 3 momentin mukaista päätöstä maksamatta olevan osan perimisestä vai ei, ja toisaalta siihen, mihin jäseneseen tai jäseniin se perintäpäätöksensä kohdistaa. Sääntelyn ongelmallisuutta lisää se, että sanamuodon mukaan perintävaade voitaisiin kohdistaa ilman rajaavia kriteereitä myös vain yhteen yhteenliittymän jäseneseen. Periminen olisi myös mahdollista yhteenliittymän entisiltä jäseniltä. Perusteluiden mukaan elinkeinonharjoittajien tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän edustajat ovat aina luonnollisia henkilöitä, eikä oikeuskäytännössä ole hyväksytty väitettä, etteivät yksityishenkilöt voisi edustaa elinkeinonharjoittajaa ja mahdollistaa kilpailuoikeudellisen vastuun kohdistamista edustamaansa elinkeinonharjoittajaan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymään.

(17) Kilpailu- ja kuluttajaviraston laajaa harkintavaltaa on pyritty rajaamaan ehdotetulla 47 a §:n 5 momentilla, jonka mukaan KKV ottaa 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja päätöksiä tehdessään huomioon yhteenliittymän jäsenten suhteellisen koon sekä pk-yritysten tilanteen. Perusteluiden mukaan tällä tarkoitetaan suhteellisuusperiaatteen noudattamista. Virasto voisi ottaa huomioon esimerkiksi sen, että liikevaihdoltaan pienemmältä yhteenliittymän jäseneltä ei vaadittaisi suurempaa osuutta yhteenliittymän seuraamusmaksusta kuin liikevaihdoltaan selvästi suuremmalta jäseneltä. Lisäksi mahdollisuuksien mukaan tulisi ottaa huomioon se, ettei maksun periminen johtaisi erityisesti pk-yritysten osalta niiden toimintaedellytysten lakkaamiseen. Edelleen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen päätöksen tekeminen voisi olla tarpeetonta esimerkiksi tilanteessa, jossa perimisestä aiheutuvan taakan arvioitaisiin olevan kohtuuttoman suuri perimisellä saatavaan hyötyyn nähden. Perusteluiden valossa harkintaa siitä, tekeekö KKV 2 tai 3 momentissa tehdyn päätöksen ja mihin tahoon se perintävaatimuksen kohdistaa, vaikuttavat ohjaavan lähinnä taloudelliset perusteet eli miltä taholta todennäköisimmin seuraamusmaksun maksamatta jäänyt osuus olisi mahdollista saada eikä esimerkiksi osallistumisen luonne tai moitittavuus. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, ettei sellaisten seikkojen, joilla ei ole välitöntä yhteyttä sanktioituun tekoon, ole tullut vaikuttaa hallinnollisen seuraamusmaksun suuruuteen maksua määrittäessä (PeVL 9/2012 vp, s. 3/I).

(18) Yksittäisen elinkeinonharjoittajan vastuu yhteenliittymälle määrätystä seuraamusmaksusta ei saa yhdessä elinkeinonharjoittajalle samasta rikkomuksesta määrätyn seuraamusmaksun kanssa ylittää 13 a §:n 1 momentissa säädettyä määrää (seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai niiden yhteenliittymän maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta KKV:n seuraamusmaksuesityksen tekemistä edeltävänä tilikautena). Ehdotetun 47 a §:n 3 momentissa tarkoitettu samoilla markkinoilla toiminut jäsen voisi siten joutua vastuuseen "koko seuraamusmaksusta" vaikka olisi ollut yhteenliittymän jäsen vain murto-osan siitä ajasta, jolloin yhteenliittymä osallistui kilpailunrajoitukseen. Vastaava huomio koskee 2 momenttia. Kilpailu- ja kuluttajaviraston 47 a §:ssä tarkoitetuissa päätöksissä ei otettaisi huomioon myöskään jäsenten maksukyvyttömyyttä erityisissä sosiaalisissa ja taloudellisissa olosuhteissa (13 f §). Sääntely ei myöskään sisällä kohtuullistamisnäkökohtia (vrt. esim. 13 e § 2 mom. 3 kohta). Tämä yhdistettynä KKV:n hyvin laajaan harkintavaltaan perintäpäätösten koh-

## Valiokunnan lausunto PeVL 8/2021 vp

distamisessa on ongelmallista oikeusturvan, oikeasuhtaisuuden ja ennustettavuuden näkökulmasta.

(19) Yhteenliittymän jäsenet voivat vapautua velvollisuudesta suorittaa seuraamusmaksua ainoastaan käännetyn todistustaakan kautta osoittamalla jättäneensä panematta täytäntöön rikkomista koskevan yhteenliittymän päätöksen ja olleensa joko tietämättömiä kyseisestä päätöksestä tai vetäytyneensä siitä aktiivisesti ennen rikkomista koskevien KKV:n selvitysten aloittamista.

(20) Seuraamusmaksujen määräämisen ei ole perinteisesti katsottu voivan perustua käänteiseen todistustaakkaan, vaan niiden sanktioluonteen vuoksi sääntelyssä on huomioitava syyttömyysolettama. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut pitävänsä niin sanottuun ankaraan objektiiviseen vastuuseen ja puhtaasti käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa hallinnollisen sanktion määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena (PeVL 2/2017 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 4/2004 vp, ks. myös PeVL 15/2016 vp). Keskeinen oikeusvaltiollinen vaatimus siten on, että hallinnollinen sanktio tulee kohdistaa nimenomaan rikkomuksen tekijään ja viranomaisen on esitettävä riittävä näyttö seuraamuksen määräämiseksi.

(21) Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä ei ole esitetty riittäviä perusteluja ehdotetulle sääntelylle, joka on osin ongelmallista suhteessa valiokunnan seuraamusmaksuja koskevaan käytäntöön. Valiokunta pitää valitettavana, että hallituksen esityksessä selostetaan käytettävissä olevan kansallisen liikkumavaran alaa suhteessa direktiiviin tältä osin puutteellisesti (ks. myös PeVL 26/2018 vp, s. 4, PeVL 2/2017 vp, s.2). Valiokunnan mukaan on sinänsä selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II), eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 79/2018 vp). Sääntelyä on kuitenkin direktiivin sallimissa rajoissa täsmennettävä siten, että laista ilmenevät täsmällisemmin perimisen kohdentamisen periaatteet myös suhteessa yhteisölainsäädännössä omaksuttuihin periaatteisiin ja osallistumisen luonteeseen tai moitittavuuteen. Valiokunnan mielestä seuraamusmaksun merkittävyys edellyttää myös, että päätös seuraamusmaksun perimisen kohdentamisesta kuuluu seuraamusmaksun määräämisestä toimivaltaisen elimen käsiteltäväksi esimerkiksi perusteluissa mainitulla tavalla saattamalla 47 a §:ssä tarkoitettu päätös markkinaoikeuden vahvistettavaksi (s. 78). Niiltä osin kuin ehdotetut sääntelyratkaisut eivät ole välttämättömiä direktiivin täytäntöönpanemiseksi, on sääntelyn täsmentäminen ja päätösvallan osoittaminen seuraamusmaksun määräämiseen toimivaltaiselle elimelle edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

### *Tietojenantovelvollisuus*

(22) Kilpailulain 33 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan luonnolliset henkilöt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston pyynnöstä antamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki tiedot ja asiakirjat, jotka ovat tarpeen kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen selvittämiseksi. Sillä on tarkoitus osaltaan saattaa voimaan direktiivin 8 artiklan määräys, jonka mukaan kansallisilla kilpailuviranomaisilla on oltava valtuudet vaatia kaikkia muita luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä toimittamaan tiedot, jotka voivat olla

## Valiokunnan lausunto PeVL 8/2021 vp

merkityksellisiä SEUT 101 ja 102 artiklan soveltamisen kannalta, asetetun kohtuullisen määräjän kuluessa.

(23) Ehdotettu velvollisuus on varsin laaja-alainen ulottuessaan myös sivullisiin henkilöihin. Salassapitosäännökset eivät myöskään rajoita tietojenantovelvollisuutta. Tietojenantovelvollisuus kohdistuu ennen muuta muihin kuin henkilötietoihin, mutta henkilötietoja tai edes arkaluonteisia henkilötietoja ei ole rajattu sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

(24) Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatus lausunnot). Nyt arvioitavan lakiehdotuksen perusteluissa (s. 136) on tehtyä selkoa siitä, ettei tietopyyntöjä voida direktiivin perusteella sitoa välttämättömyytedellytykseen, koska direktiivin mukaan tietopyynnön tekemiseksi riittävää on, että tiedot voivat olla merkityksellisiä.

(25) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin vastaavantyyppisessä sääntely-yhteydessä pitänyt selvänä, että EU:n sekundäärioikeuden etusijan vuoksi unionin asetuksessa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien asianmukaista soveltamista on pidettävä perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvässä vakiintuneessa käytännössä tarkoitettulla tavalla välttämättömänä (PeVL 15/2019 vp, s. 5). Tilannetta voidaan valiokunnan mielestä arvioida nyt samoin.

(26) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lakiehdotuksen perustelujen mukaan direktiivin täytäntöön panemiseksi annettavia säännöksiä sovelletaan riippumatta siitä, onko kyseessä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 ja 102 artiklan itsenäinen soveltaminen, rinnakkainen soveltaminen kansallisen kilpailusääntelyn kanssa vaiko pelkästään kansallisen kilpailusääntelyn itsenäinen soveltaminen. Siten myös 33 §:n mukainen tietojenantovelvollisuus vaikuttaa kattavan muitakin kuin direktiivin soveltamisalaan kuuluvia tilanteita. Perustuslakivaliokunnan mielestä tietojenantovelvollisuutta koskevaa sääntelyä on, direktiivin mahdollistamissa puitteissa, täsmennettävä valiokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitosäännösten estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(27) Perustuslakivaliokunta kiinnittää sääntelyn soveltamisen kannalta lisäksi huomiota siihen, että hallinnon oikeusperiaatteita koskevan hallintolain 6 §:n mukaisesti Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi pyytää tietoja vain kilpailulain 33 §:n mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tietopyynnön tulee lisäksi olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tietojenantovelvollisuutta määriteltäessä tulee lisäksi ottaa huomioon perustuslain 21 §:ssä turvattuihin oikeudenmu-

## Valiokunnan lausunto PeVL 8/2021 vp

kaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin kuuluvat asianajosalaisuus (PeVL 13/2019 vp) ja henkilön oikeus olla todistamatta itseään vastaan (PeVL 46/2001 vp).

### *Yrityslausunnon julkisuuden rajoittaminen*

(28) Lakiehdotuksen 38 a §:n mukaan ainoastaan tutkinnan kohteella on puolustautumisoikeuksiansa käyttämiseksi oikeus saada tieto 14 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksusta vapautumisen ja 15 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun alentamisen saamiseksi toimitetun yrityslausunnon ja sovintoehdotuksen sisällöstä.

(29) Ehdotettua säännöstä perustellaan sillä, että direktiivin 31 artiklan 3 kohtaa vastaavasti momentissa tarkoitettuja tietoja voitaisiin antaa ainoastaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkinnan kohteille ja vain sitä tarkoitusta varten, että ne voisivat käyttää puolustautumisoikeuksiaan (HE s. 109). Säännösehdoituksen tarkoituksena lienee siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimitettu yrityslausunto olisi lähtökohtaisesti pidettävä salassa muilta tahoilta kuin tutkinnan kohteilta.

(30) Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömiin syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

(31) Perustuslakivaliokunnan mielestä yrityslausuntoon sisältyvien tietojen antamiseen kohdistuvalla rajoituksella voidaan sinänsä katsoa tässä yhteydessä olevan perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja välttämättömiä syitä direktiivin toimeenpanemiseksi tältä osin. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että säännösehdoitusta ei ole muotoiltu salassapitosäännökseksi. Perustuslain 12 §:n 2 momentissa sinänsä mahdollistetaan myös muun tyyppisiä julkisuuden rajoituksia. Koska yrityslausuntoa ei erikseen nimenomaisesti säädettäisi pidettäväksi salassa, ehdotetun sääntelyn suhde lakiperustaiseen salassapitosääntelyyn sekä salassapidon edellyttämiin velvoitteisiin ja rajoituksiin jää kuitenkin säännösehdoituksen tarkoitus huomioiden ongelmallisella tavalla epäselväksi. Avoimeksi jää esimerkiksi ehdotetun säännöksen suhde asiakirjosalaisuuden säilyttämisvelvollisuuteen, vaitiolovelvollisuuteen ja hyväksikäyttökieltoon, joista säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa, sekä virkasalaisuuden rikkomista koskevaan rikoslain sääntelyyn.

(32) Mikäli tarkoituksena on säätää nimenomaan salassapidosta siihen liittyvine oikeusvaikutuksineen, yrityslausuntoon kohdistuvasta julkisuuden rajoituksesta on syytä selkeyden vuoksi säätää perustuslain 12 §:n 2 momentin mahdollistamalla tavalla nimenomaisella salassapitosäännöksellä. Perustuslakivaliokunta muistuttaa lisäksi, että eduskunta on julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä korostanut pidättyvää suhtautumista viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (EV 303/1998 vp, HaVM 31/1998 vp, s. 7/II, ks. myös PeVL 62/2018 vp, s. 9, PeVL 2/2008 vp, s. 2).

### *Säädöskieli*

(33) Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi lakiehdotuksen 17 a §:n 1 momentin mukaan myöntää elinkeinonharjoittajalle määräaikaisen merkinnän 14 §:ssä tarkoitettuun vapautumiseen tarvittavien



## Valiokunnan lausunto PeVL 8/2021 vp

yrittäjälausuntojen, tietojen ja todisteiden keräämiseksi. Säännöksen perustelujen mukaan ilmaisulla "merkintä" tarkoitetaan kilpailuoikeudessa vakiintunutta englanninkielistä termiä "marker", joka vastaa voimassa olevan 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräaikaa. Ilmaisua ei kuitenkaan määritellä laissa.

(34) Perustuslakivaliokunta on nykyistä kilpailulakia säädettäessä kiinnittänyt huomiota sääntelyyn, jonka ilmaisutapa ja säädöskieli olivat tavanomaisesta poikkeavia. Sääntely oli saanut sisällönsä ja kirjoitusasunsa EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksesta. Valiokunta piti tärkeänä, että tuolloin arvioidun, perusoikeuksiin vaikuttavan säännöksen sanamuotoa tarkistetaan (PeVL 40/2010 vp, s. 4/II).

(35) Säädöksissä tulee lainvalmistelua koskevan ohjeistuksen mukaan käyttää yleiskieltä, ja ne on kirjoitettava niin, että niitä kyetään lukemaan osana oikeusjärjestyksen kokonaisuutta (Lainkirjoittajan opas, jakso 24.2). Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ehdotettu 17 a §:n 1 momentin sääntely ei täytä näitä vaatimuksia. Sääntelyn selkeyttämiseksi tulee valiokunnan käsityksen mukaan mieluiten käyttää yleiskielistä ilmaisua tai vähintään määritellä laissa ilmaisun "merkintä" sisältö.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 33 ja 47 a §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

## **Valiokunnan lausunto PeVL 8/2021 vp**

Helsingissä 16.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd  
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok  
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr  
jäsen Bella Forsgrén vihr  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Olli Immonen ps  
jäsen Mikko Kinnunen kesk  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Jukka Mäkynen ps  
jäsen Sakari Puisto ps  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Ari Torniainen kesk  
jäsen Heikki Vestman kok  
jäsen Tuula Väättäin sd  
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen  
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen  
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala