KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

Päivämäärä	Diaarinumero
14.9.2015	H 203/15

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Viite: Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 16.6.2015, nro TEM/039:00/2014

Lausunto kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevan työryhmän mietinnöstä

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoa kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevan työryhmän mietinnöstä (TEM:n julkaisuja 46/2015).

Mietintö sisältää ehdotuksen kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevan direktiivin[1] saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Mietintöön sisältyvät hallituksen esityksen muotoon kirjoitetut ehdotukset laiksi kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista (jäljempänä *lakiehdotus*) sekä laiksi kilpailulain muuttamisesta.

Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Korkein hallinto-oikeus pitää perusteltuna työryhmän ehdotusta siitä, että kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista säädetään erityislailla. Asiaa koskevien aineellisten ja menettelyllisten säännösten sijoittaminen kilpailulakiin tai useampaan yleislakiin ei ole työryhmän mainitsemista syistä perusteltua.

Korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviin nähden työryhmän ehdotuksista tärkeimpiä ovat kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevan lakiehdotuksen rikkomuspäätösten vaikutuksia sekä kilpailunrikkomusta koskevaa asiakirjaselvitystä koskeva sääntely.

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/104/EU tietyistä säännöistä, joita sovelletaan jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin kilpailuoikeuden säännösten rikkomisen johdosta kansallisen lainsäädännön nojalla nostettuihin vahingonkorvauskanteisiin.

2. Rikkomuspäätösten vaikutus

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuimen on viran puolesta otettava vahingonkorvaustuomionsa perustaksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston, markkinaoikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden lainvoimaisessa päätöksessä todettu kilpailuoikeuden rikkominen. Säännöksellä pannaan täytäntöön kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevan direktiivin 9 artiklan 1 kohta.

Mainitun pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”sillä, että lainvoimaisessa päätöksessä ei [ole] todettu rikkomusta, ei ole sitovaa vaikutusta vahingonkorvausoikeudenkäynnissä”. Perusteluissa on tältä osin viitattu ns. *stand alone* -kanteeseen tilanteessa, jossa kilpailuviranomainen ei ole joko lainkaan tutkinut rikkomusepäilyä tai ei ole tehnyt rikkomuksen toteavaa päätöstä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että lakiehdotuksen 3 §:n perusteluissa saattaisi olla hyödyllistä käsitellä monipuolisemmin vahingonkorvausoikeudenkäyntiä edeltävien kilpailunrikkomusta koskevien markkinaoikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätösten vaikutuksia myöhemmässä vahingonkorvausoikeudenkäynnissä. Ainakin perusteluissa olisi syytä arvioida tarkemmin tilannetta, jossa kilpailunrikkomusta koskeva seuraamusmaksuesitys tai muu vaatimus on korkeimmassa hallinto-oikeudessa tai markkinaoikeudessa asian aineellisen tutkinnan jälkeen hylätty. Käytännössä ainakin sellaista vapauttavaa päätöstä, jossa kilpailunrikkomusta ei ole voitu todeta, seuraava vahingonkorvausoikeudenkäynti lienee harvinainen. On kuitenkin huomattava, että vaikka seuraamusmaksun määräämisen edellytykset eivät täyttyisi sen vuoksi, että menettelyä olisi pidettävä kilpailulain 12 §:n 1 momentissa tarkoitetusti vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä olisi muutoin sanotun säännöksen mukaan pidettävä perusteettomana, saattaa menettelyyn silti sisältyä kilpailunrikkomus.

Korkeimman hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden päätöksen, jossa kilpailunrikkomusta ei ole voitu todeta, jälkeen mahdollisesti nostettavaa *stand alone* -kannetta ei voida rinnastaa kanteeseen, joka on nostettu kokonaan ilman edeltävää kilpailunrikkomuksen olemassaoloa koskevaa tuomioistuinkäsittelyä. Kilpailuoikeuden yhdenmukaisen soveltamisen ja prosessiekonomian näkökulmasta vapauttavalla päätöksellä tulee olla vahingonkorvausoikeudenkäynnissä vähintään merkittävä todistusvaikutus, mikäli arvioidaan, että tällaiselle päätökselle ei voitaisi kansallisessa lainsäädännössä antaa vastaavaa oikeusvoimavaikutusta kuin rikkomuksen toteavalle tuomioistuimen päätökselle. Tapauskohtaisemman arvioinnin varaan jää sen sijaan se, mikä merkitys on annettava vahingonkorvausoikeudenkäynnissä aiemmalle markkinaoikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätökselle, jossa on katsottu, etteivät edellytykset seuraamuksen määräämiselle täyty esimerkiksi menettelyn vähäisyyden vuoksi, mutta johon menettelyyn kuitenkin sisältyy kilpailunrikkomus.

Lakiehdotuksen perusteluissa saattaisi olla syytä tuoda esille myös muita vaikutuksia, joita korkeimman hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden kilpailuasiassa antamalla päätöksellä saattaa vahingonkorvausoikeudenkäynnissä olla. Aiheellista voisi olla esimerkiksi arvioida, millä tavalla korkeimman hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden kilpailuasiassa vahvistama merkityksellisten markkinoiden määrittely tulisi ottaa huomioon lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin 2 kohtaa sovellettaessa.

Lakiehdotuksen perusteluissa ei ole myöskään tarkemmin käsitelty tilannetta, jossa vahingonkorvauskanne nostetaan ennen kuin kilpailurikkomuksen toteava päätös on lainvoimainen. Vahinkoa ja sen korvaamista koskevan lakiehdotuksen 2 §:n yksityiskohtaisissa perus-

teluissa on viitattu kilpailulakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 88/2010 vp lausuttuun. Mainitun hallituksen esityksen mukaan vahingonkorvauskannetta käsittelevän tuomioistuimen on myös käsittelyssään huomioitava tilanne, jossa saman kilpailunrajoitusasian käsittely on kilpailuviranomaisessa kesken tai siihen on haettu muutosta ja tarvittaessa lykättävä asian käsittely, kunnes kilpailurajoitusasiaan on saatu lainvoimainen ratkaisu.

Lakiehdotuksen perusteluissa olisi hyvä selventää, että samaa menettelyä olisi tarvittaessa noudatettava myös tämän lain mukaisissa asioissa.

Korkein hallinto-oikeus tuo tässä yhteydessä esiin myös kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevassa direktiivissä sinänsä sääntelemättömän tilanteen, jossa kilpailunrikkomusta koskeva asia tulee vireille Kilpailu- ja kuluttajavirastossa, markkinaoikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa vasta sen jälkeen, kun tätä edeltävässä itsenäisessä vahingonkorvausoikeudenkäynnissä on jo annettu rikkomuksen toteava lainvoimainen päätös. Tällaisesta päätöksestä ei korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan voi syntyä vastaavaa oikeusvoimavaikutusta kuin kilpailunrikkomuksen toteavasta lainvoimaisesta Kilpailu- ja kuluttajaviraston, markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä lakiehdotuksen mukaan syntyy.

Tämä johtuu ensinnä siitä, että asiaa vahingonkorvausoikeudenkäynnissä käsiteltäessä ei tuomioistuimen käytettävissä ole Kilpailu- ja kuluttajaviraston seuraamusmaksuesitystä menettelyä koskevine kilpailuoikeudellisine arvioineen. Toiseksi väitetyn kilpailunrikkomuksen luonnetta sekä sen aineellista, henkilöllistä, ajallista ja alueellista ulottuvuutta ei ole vahingonkorvausoikeudenkäynnissä esimerkiksi asianosaisrakenteesta johtuen edes tarpeen arvioida samalla tavoin kokonaisvaltaisesti ja kattavasti kuin kilpailunrikkomusta koskevaa seuraamusmaksuasiaa markkinaoikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltäessä. Kolmanneksi seuraamusmaksun luonne hallinnollisena sanktiona asettaa asian oikeudelliselle arvioinnille muun ohella perusoikeuksien toteutumista koskevia erityisiä reunaehtoja, jotka eivät samalla tavoin koske vahingonkorvausoikeudenkäyntiä.

Näin ollen vahingonkorvausoikeudenkäynnissä lainvoimaisesti todettua kilpailunrikkomusta myöhemmin markkinaoikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltäessä ei poissuljettua ole, että kilpailunrikkomuksen aineellinen, henkilöllinen, ajallinen tai alueellinen ulottuvuus arvioidaan eri tavoin kuin vahingonkorvausoikeudenkäynnissä. Vahingonkorvausoikeudenkäynnissä määrätty vahingonkorvaus ei myöskään sido Kilpailu- ja kuluttajavirastoa sen tehdessä seuraamusmaksuesityksen eikä markkinaoikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta niiden määrätessä seuraamusmaksusta.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole käsitelty muutoksenhakua siinä tilanteessa, että tuomioistuin hylkää todisteiden esittämistä koskevan pyynnön tai hyväksyy tällaisen pyynnön. Kun lakiehdotukseen ei sisälly mitään viittausta oikeudenkäyntiä koskeviin säännöksiin muutoin, tilanne voi jäädä tulkinnanvaraiseksi.

3. Kilpailunrikkomusta koskeva asiakirjaselvitys

Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentissa viitataan 1.1.2016 voimaan tulevaan oikeudenkäymiskaaren 40 §:n (732/2015) säännökseen, jonka mukaan tuomioistuin voi määrätä asiakirjan tuotavaksi tuomioistuimeen, jos asiakirjalla voi olla merkitystä näyttönä (ns. editiomääräys). Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuin voi pyytää Kilpailu- ja kulut-

tajavirastoa esittämään sen asiakirja-aineistoon kuuluvat todisteet vain, jos mikään osapuoli tai kolmas osapuoli ei voi kohtuudella toimittaa kyseisiä todisteita.

Lakiehdotuksen 8 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on viitattu direktiivin johdanto-osan 18 perustelukappaleeseen, jonka mukaan liikesalaisuuksia tai muita luottamuksellisia tietoja sisältävien asiaan liittyvien todisteiden olisi lähtökohtaisesti oltava käytettävissä vahingonkorvauskanteissa, mutta tällaisia luottamuksellisia tietoja on kuitenkin suojeltava asianmukaisella tavalla. Lisäksi perusteluissa on todettu, että saataessa asiakirja kilpailuviranomaiselta asiakirjapyynnön perusteella liikesalaisuuksia suojellaan julkisuuslain mukaisesti. Lakiehdotuksen perusteluissa ei ole käsitelty yksityiskohtaisemmin kysymystä asianosaisen oikeudesta saada tieto liikesalaisuuksista tuomioistuimen määrätessä toisen asianosaisen tai kolmannen osapuolen esittämään liikesalaisuuksia sisältävän asiakirjan oikeudenkäynnissä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että asianosaisen oikeus tiedonsaantiin on säännelty eri tavoin yhtäältä laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa ja toisaalta laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole mainittu muutoin huomioon otettavana lakina lainkaan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettua lakia, joka eräiltä osin poikkeaa huomattavasti yleisissä tuomioistuimissa sovellettavasta laista. Eroavaisuuden vuoksi asiaosaisen oikeus tiedonsaantiin voi olla rajoitetumpi käsiteltäessä Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitystä tai päätöstä taikka niitä koskevaa muutoksenhakuasiaa hallintotuomioistuimessa verrattuna asianosaisen tiedonsaantia koskevaan oikeuteen yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävässä vahingonkorvausasiassa.

Kysymystä asianosaisen oikeudesta saada tieto liikesalaisuuksista olisi syytä tarkastella laajemmin ja tarkemmin lakiehdotuksen perusteluissa ja arvioida tarvetta mahdolliselle lakiehdotukseen sisällytettävälle sääntelylle, jossa otetaan tarkemmin huomioon sovellettavaksi tuleva yleinen julkisuussääntely (julkisuuslaki ja tuomioistuinten julkisuuslait) sekä myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Esimerkiksi kysymys tuomioistuimelle toimitettavasta aineistosta, jota ei anneta asianosaisten tai joidenkin asianosaisten käyttöön, vaatii sääntelyn tarkastelua suhteessa perustuslain 21 §:ään ja sen myötä myös ihmisoikeussopimuksen 6.1 artiklaan ja perusoikeuskirjan 47 artiklaan.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa lisäksi, että se on tuoreissa päätöksissään (annettu 14.8.2015 taltionumerot 2197, 2198 ja 2199) niin kutsuttuun asfalttikartelliasiaan liittyneen vahingonkorvausoikeudenkäynnin eräiden asianosaisten valituksista tulkinnut muun ohella viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevan lain (julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 19 kohdan oikeudenkäyntiin valmistautumista koskevan salassapitosäännöksen ulottuvuutta. Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksissään, että asfalttikartellia koskeneen oikeudenkäynnin, jossa Kilpailuvirasto oli ollut asianosaisena, tultua lainvoimaisesti ratkaistuksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä, ei tiedon antaminen ollut enää vastoin viranomaisen etua oikeudenkäynnissä. Päätöksissä katsottiin kuitenkin, että asiakirjoihin, jotka sisälsivät tietoa muun ohella Kilpailuviraston edustajien tapaamisista, ei sovellettu julkisuuslakia. Näiden asiakirjojen arvioitiin niiden sisällön, käyttötarkoituksen ja osin luonnosomaisen ja muistiinpanonluonteisen kirjoitustavan vuoksi olevan julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuja viranomaisen sisäisestä työskentelyä varten laadittua asiakirjoja.

Hallituksen esitysluonnoksen (s. 64) on virheellisesti todettu, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa suojattaisiin tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoitta-

jalle taloudellista vahinkoa. Niin sanottu vahinkoedellytyslause liittyy tuossa säännöksessä kuitenkin liike- ja ammattisalaisuuksia vastaaviin yksityisen elinkeinotoimintaa koskeviin seikkoihin, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajien velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. Huomioon on lisäksi otettava, että julkisuuslaissa säädetään erikseen julkisyhteisön liike- ja ammattisalaisuuden ja muusta liiketoimintaa koskevan vastaavan seikan suojasta (julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohta).

4. Muut huomautukset

Työryhmä ehdottaa kilpailulain muuttamista lisäämällä eräisiin säännöksiin viittaus ”yrityslausuntoon” (*corporate statement*). Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kilpailulain määritelmäsäännökseen (4 §) saattaisi olla syytä selvyyden vuoksi sisällyttää yrityslausunnon määritelmä, koska käsite ei ole suomalaisessa kilpailuoikeudellisessa kielenkäytössä erityisen vakiintunut.

Lausunnon ovat valmistelleet hallintoneuvokset Eija Siitari ja Alice Guimaraes-Purokoski sekä esittelijäneuvokset Anne Nenonen ja Toni Kaarresalo. Asiaa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 7.9.2015.

Presidentti Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö Päivi Pietarinen