OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

10.2.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta (HE 210/2020 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksen tarkoituksena on tehdä jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU 2019/1) kansallisen täytäntöönpanon edellyttämät muutokset kilpailulakiin. Tavoitteena on myös parantaa kilpailunrajoitusten perusteella määrättävien seuraamusmaksujen määrän ennustettavuutta.

Oikeusministeriö on antanut esityksestä sen valmisteluvaiheessa lausunnon, jossa esitetyt kannanotot on pääosin huomioitu jatkovalmistelussa. Lisäksi oikeusministeriö on ollut edustettuna työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa direktiivin kansallista täytäntöönpanoa valmistelevassa työryhmässä. Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan.

Esityksen lähtökohdista

Direktiivin täytäntöönpanoa koskeva kilpailulain muutosehdotus muodostaa varsin hankalasti avautuvan kokonaisuuden. Kilpailuoikeus sijoittuu EU-sääntelyn ytimeen, ja puheena oleva direktiivi kiinnittyy monilta osin perustamissopimukseen (SEUT 101 ja 102 artikloihin). Direktiivin mahdollistama kansallinen liikkumavara on esityksessä tulkittu olevan lähes poikkeuksetta hyvin pieni, eikä unionioikeuden etusijaperiaatteen vuoksi direktiivin sääntelystä voida kansallisesti poiketa. Esityksessä on myös tulkittu, että tietyistä seikoista ei kansallisesti ole mahdollista säätää direktiiviä tarkemmin, vaan sääntelyn sisältö muotoutuu monilta osin loppu viimein Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (esim. rakenteelliset korjaustoimenpiteet, tahallisuus).

Perustuslakivaliokunta on useasti todennut, että sen tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Lisäksi valiokunta on vakiintuneesti edellyttänyt, että hallituksen esityksessä tehdään asianmukaisesti selkoa kansallisesta liikkumavarasta ja sen käytöstä erityisesti perusoikeusrelevantissa sääntelyssä. (esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 6/2019 vp ja PeVL 1/2018 vp).

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Yleisenä huomiona voidaan todeta, että esityksessä on onnistuttu tekemään selkoa kattavasti ja selkeästi haastavasta direktiivin sisällöstä ja tulkinnasta sekä sen mahdollistamasta kansallisesta liikkumavarasta.

Esitys on monilta osin hyvin merkityksellinen perusoikeuksien ja kansallisen sääntelyn kannalta. Perustuslain kannalta merkittävimpinä ehdotuksina voidaan pitää seuraamusmaksujen määrää koskevia säännöksiä (13 §, 13 a-f §), rakenteellisia korjaustoimenpiteitä (9 a §) ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun perimistä (47 a §). Esityksessä on pyritty direktiivin mahdollistamissa rajoissa säätämään oikeusturvaa varmistavista elementeistä.

Seuraamusmaksujen määrää koskevat säännökset (13 §, 13 a–f §)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin kilpailunrajoitusten perusteella määrättävien seuraamusmaksujen määrästä. Sääntely näiltä osin ei johdu suoraa direktiivin implementoinnista. Tavoitteena on säätää laissa tarkemmin maksujen arvioinnista, kun nykyisellään sovelletaan melko yleispiirteistä 13 §:ää ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) itse laatimia suuntaviivoja. Muun muassa oikeusturvan ja seuraamusmaksusääntelyltä vaadittavan lakitasoisuuden, ennustettavuuden ja sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vuoksi ehdotettua sääntelyä on pidettävä kannatettavana.

Seuraamusmaksun suuruus muodostuisi usean pykälän muodostaman kokonaisuuden perusteella (13 ja 13 a-f §). Seuraamusmaksun määrää koskevat säännökset sitoisivat KKV:oa sen tehdessä seuraamusmaksuesityksen markkinaoikeudelle. Kuitenkin vain osa seuraamusmaksun suuruutta koskevista säännöksistä tulisi sovellettaviksi myös markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa (13 §:n 2 momentti). Esityksessä ei ole esitetty perusteluja tälle ratkaisulle, että säännöksiä seuraamusmaksun määrästä sovellettaisiin ainoastaan osittain päätöksen tekevään markkina-oikeuteen tai valitustuomioistuimena toimivaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Perusteluissa todetaan, että seuraamusmaksun määrän arviointia koskevat säännöt olisivat elinkeinonharjoittajien kannalta nykyistä sääntelyä ennustettavampia ja yhdenvertaisempia. Myös tämän tavoitteen valossa on erikoista, että maksusääntely kokonaisuudessaan ei koske markkinaoikeutta sen päättäessä seuraamusmaksun määrästä KKV:n esityksestä. Edelleen perusteluissa todetaan, että vaikka seuraamusmaksun perusmäärää ja eräitä siihen tehtäviä mukautuksia koskeva menettelytapa sitoisi oikeudellisesti vain KKV:a, sillä olisi todennäköisesti tietyssä määrin välillistä tosiasiallista vaikutusta myös tuomioistuinten seuraamusmaksujen määrän arviointiin. Epäselvää on, minkä vuoksi oikeusturvaa takaavan sääntelyn vaikutus on haluttu jättää tällaisen välillisen vaikutuksen varaan. Mahdollinen argumentti siitä, että markkinaoikeudella ja KHO:lla tulee olla harkintavaltaa seuraamusmaksun oikeasuhtaisuuden määrittämiseen eikä niitä tulisi sitoa olla yksityiskohtaiset säännökset, kyseenalaistaa ehdotettujen KKV:a sitovien säännösten oikeasuhtaisuutta.

Sanktioluonteisen seuraamusmaksun määrään vaikuttavia seikkoja olisivat toisaalta menettelyn moitittavuuteen ja toimijan kokoon liittyvät seikat eli selkeästi sanktioluonteiset elementit. Toisaalta ehdotuksen mukaan seuraamusmaksun määrän kokonaisarvioinnissa otetaan huomioon myös rikkomukseen liittyvien hyödykkeiden tai palveluiden myynnistä elinkeinonharjoittajalle tai niiden yhteenliittymälle kertynyt liikevaihto viimeiseltä kalenterivuodelta, jonka ajan elinkeinonharjoittaja tai niiden yhteenliittymä oli osallisena rikkomuksessa (13 b §). Seuraamusmaksuun siten sisältyy tietynlainen hyvitys- tai konfiskaatioluonteinen elementti, mitä ei perinteisesti kansalliseen seuraamusmaksusääntelyyn ole omaksuttu. Perusteluissa tämän osalta viitataan Euroopan komission laskentasääntöihin sekä siihen, että ko. liikevaihto kuvastaa osaltaan rikkomuksen laajuutta. Ehdotusta voidaan pitää näiltä osin hyväksyttävänä, vaikka sen peruslähtökohta poikkeaa kansallisessa seuraamusmaksusääntelyssä omaksutuista periaatteista.

Rakenteelliset korjaustoimenpiteet (9 a §)

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.

Rakenteellisia korjaustoimenpiteitä voisivat 9 a §:n 1 momentin mukaan olla esimerkiksi velvoite luopua osuudesta kilpailijan osakepääomasta tai velvoite luopua liiketoimintayksiköstä. Esityksessä on katsottu, että direktiivi ei mahdollista rakenteellisten korjaustoimenpiteiden määrittelemistä tai täsmentämistä kansallisessa lainsäädännössä mainittua momenttia enempää. Ehdotettu sääntely merkitsee merkittävää puuttumista perustuslain 15 §:ssä taattuun omaisuudensuojaan, ja näyttäytyy lähtökohtaisesti ongelmallisena täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen osalta, kun viranomaisen harkintavalta vaikuttaa jäävän hyvin avoimeksi.

Sääntelyssä on kuitenkin asianmukaisesti pyritty direktiivin mahdollistamissa rajoissa erilaisiin kansallisiin mekanismeihin elinkeinonharjoittajien oikeusturvan takaamiseksi: mm. korvaustoimenpiteiden tulee olla oikeasuhteisia tehtyyn rikkomukseen nähden ja välttämättömiä sekä viimesijaisia suhteessa 9 §:n 2 momentissa tarkoitettuun korjaustoimenpiteeseen. Rakenteellinen korjaustoimenpide ei saa johtaa elinkeinonharjoittajan jäljelle jäävän taloudellisen toiminnan toimintaedellytysten menettämiseen. Ennen korjaustoimenpiteiden esittämistä markkinaoikeudelle Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) on kuultava elinkeinonharjoittajaa. Määräämistoimivalta on ehdotuksessa osoitettu markkinaoikeudelle, joka määräisi rakenteellisen korjaustoimenpiteen KKV:n esityksestä. Markkinaoikeuden päätöksestä olisi mahdollista valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jolloin oikeusturvajärjestelyt ovat samat kuin seuraamusmaksujen kohdalla. Rakenteellisia toimenpiteitä ei ole mahdollista laittaa täytäntöön ennen lainvoimaa.

Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun periminen (47 a §)

Esityksen ongelmallisimpana ehdotuksena kansallisen sääntelyn ja perusoikeuksien kannalta näyttäytyy 47 a §:ää elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun perimisestä sen jäseniltä. Jos yhteenliittymä ei pysty maksamaan markkinaoikeuden sille määräämää lainvoimaista 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 perimistä miltä tahansa niistä yhteenliittymän jäsenistä, jotka ovat olleet edustettuina yhteenliittymän hallituksessa tai muussa päätöksentekoelimessä rikkomispäätöksen tekohetkellä. Jos maksua ei saada kokonaisuudessaan perityksi näiltä jäseniltä vuoden kuluessa seuraamusmaksupäätöksen lainvoimaisuudesta, KKV voi päättää periä seuraamusmaksun maksamatta olevan osan miltä tahansa niistä yhteenliittymän jäsenistä, jotka ovat toimineet markkinoilla, joilla rikkominen on tapahtunut.

Ehdotuksen suhde yhteisölainsäädäntöön

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan sääntelyn soveltamisalaan kuuluvia elinkeinonharjoittajien yhteenliittymät ovat usein rekisteröityjä yhdistyksiä, mutta elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä voi kuitenkin olla myös osakeyhtiö. Kyseisiä oikeushenkilöitä koskevan yhteisölainsäädännön (osakeyhtiölaki, yhdistyslaki) lähtökohtana on, että yhteisön rekisteröimisellä saavutettavasta oikeushenkilöllisyydestä seuraa sen erillisyys 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 yhtiöjärjestys- tai sääntömääräyksen perusteella. Mainituissa tilanteissa yhtiöjärjestyksessä tai säännöissä määrätään myös maksujen (esim. yhtiövastike tai jäsenmaksu) perusteista. Ehdotettu sääntely poikkeaa näistä yhteisölainsäädännön lähtökohdista mahdollistaessaan elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun perimisen sen jäseniltä.

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

Lakiehdotuksen 47 a §:n 2 momentin mukaan KKV voisi päättää maksamatta olevan seuraamusmaksun osan perimisestä yhteenliittymän hallituksessa tai muussa päätöksentekoelimessä rikkomispäätöksen tekohetkellä edustetuilta jäseniltä. Vaikka viittaus muuhun päätöksentekoelimeen tarkoittaa myös esim. yhtiökokousta, osuuskunnan kokousta tai yhdistyksen kokousta, jotka yhteisöoikeudessa miellettäneen "päätöksentekoelimiksi" ja joihin kaikki jäsenet ja osakkeenomistajat kuuluvat aina suoraan lain nojalla, ei tällainen tulkinta ilmeisesti ei ole mahdollinen, jos/kun sillä laajennettaisiin 2 momentin mukainen vastuu suoraan koko yhteenliittymän osakas- tai jäsenkuntaan. Lakiehdotuksen perusteluiden perusteella muodostuu toisaalta käsitys, ettei momentissa muulla päätöksentekoelimellä tarkoiteta yhtiökokousta, osuuskunnan kokousta tai yhdistyksen kokousta. Sääntelyn perusteella tulee olla myös selvää, ketä 2 ja 3 momentissa tarkoitettuihin toissijaisten maksuvelvollisten piiriin kuuluu sekä näiden osalta sääntelyn ennakoitavuus.

Seuraamusmaksun periminen yhteenliittymän jäseniltä

Ehdotettu sääntely mahdollistaisi KKV:lle hyvin laajan harkintavallan ensinnäkin siihen, tekeekö se 2 ja/tai 3 momentin mukaista päätöstä maksamatta olevan osan perimisestä vai ei ja toisaalta siihen, mihin jäseneen tai jäseniin se perintäpäätöksensä kohdistaa. Sääntelyn ongelmallisuutta lisää se, että sanamuodon mukaan perintävaade voitaisiin kohdistaa ilman rajaavia kriteereitä myös vain yhteen yhteenliittymän jäseneen. 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.

Sääntely näyttäytyy ongelmallisena perusoikeuksien, oikeusturvan ja ennakoitavuuden näkökulmasta. KKV:n harkintavalta vaikuttaa hyvin laajalta ja avoimelta sen suhteen, mihin jäsenyhteisöön, milloin ja minkälaisen maksuvaateen se kohdistaa. Sääntelyn tulisi olla oikeasuhtaista, ennakoitavaa, oikeudenmukaista ja kohtuullista. Huomionarvoista toki on, että KKV:n harkintavaltaa 47 a §:ää soveltaessa rajoittavat hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta ja perustuslain 22 §:n perusoikeuksien edistämisvelvollisuus sekä EU:n perusoikeuskirja. Tästä huolimatta harkintavaltaa voidaan pitää hyvin laajana.

KKV:n laajaa harkintavaltaa on sääntelyssä 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. KKV 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 momenteissa tarkoitetun 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. Vaikka harkintavaltaa on pyritty supistamaan ohjaamalla lain tulkintaa perusteluissa, ei perusteluilla ole mahdollista säätää.

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. KKV:n 47 a §:n tarkoittamissa 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 kohdistamisessa on ongelmallinen oikeusturvan, oikeasuhtaisuuden ja ennustettavuuden näkökulmasta.

Käänteinen todistustaakka

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.

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. Ehdotetussa 47 a §:ssä ei kuitenkaan ole kyse seuraamusmaksun määräämisestä, vaan jo määrätyn seuraamusmaksun perimisestä yhteenliittymän jäseniltä, vaikkakin päätös seuraamusmaksun maksamatta olevan osan perimisestä yhteenliittymän jäseniltä saattaa muodostua jäsenille tosiasiallisilta vaikutuksiltaan ankarammaksi seuraamukseksi kuin markkinaoikeuden yhteenliittymälle määräämä seuraamusmaksu.

Toimivalta käännetyn todistustaakan täyttymisen arvioinnista on ehdotuksessa osoitettu KKV:lle. Toimivaltaa voidaan pitää merkittävänä. KKV:lle jää laaja toimivalta arvioida käännetyn todistustaakan täyttymistä, esimerkiksi onko jäsen osoittanut olleensa tietämätön. Vaikuttaa siltä, että mainitut seikat olisivat melko vaikeasti osoitettavissa. Perusteluissa on kuitenkin todettu, että käännetyn todistustaakan osalta direktiivi ei jätä liikkumavaraa sekä kyetty EU-oikeuskäytännön kautta avaamaan, mitä tietämättömyydellä ja vetäytymisellä tarkoitetaan. Jäsenyritysten vastuusta vapautumisen edellytysten osalta ei siten esityksen mukaan ole direktiivin perusteella mahdollista poiketa siitä, että jäsenyritysten tulee osoittaa niiden täyttyminen. Käännetyn todistustaakan ongelmallisuus on tunnistettu ja selostettu säätämisjärjestysperusteluissa perustuslain 21 §:n näkökulmasta.

Vanhentuminen

Seuraamusmaksun perimisen vaatiminen niiltä yhteenliittymän jäseniltä, jotka ovat olleet edustettuina yhteenliittymän hallituksessa tai muussa päätöksentekoelimessä rikkomispäätöksen tekohetkellä olisi 2 momentin mukaan mahdollista vuoden kuluttua seuraamusmaksupäätöksen lainvoimaisuudesta. Säädetyn määräajan tulisi olla tarpeeksi pitkä, jotta yhteenliittymä tosiasiallisesti voisi maksaa seuraamusmaksua tai periä sitä yhteenliittymän jäseniltä itse (1 mom.).

Pykälän 6 momentti sisältäisi säännökset seuraamusmaksun vanhentumisesta. Säännöksen voidaan katsoa omalta osaltaan edistävän sääntelyn selkeyttä ja tarkkarajaisuutta. Sen mukaan yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun periminen on toteutettava kokonaisuudessaan viiden vuoden kuluessa sitä seuraavan vuoden alusta laskettuna, jonka aikana seuraamusmaksupäätös on saanut lainvoiman. Tämä asettaisi takarajan sille, kuinka pitkään maksuja on mahdollista jäseniltä periä. Vanhentumista koskevan 6 momentin mukaan seuraamusmaksu on perittävä kokonaisuudessaan kahden vuoden kuluessa 2 tai 3 momentin mukaisten päätösten lainvoimasta. Näin ollen 3 momentin ryhmältä maksua voitaisiin periä 2 vuotta, kun yhteenliittymän ja 2 mom. ryhmien kohdalla KKV voi vuoden jälkeen tehdä päätöksen seuraamusmaksun perimisestä toiselta taholta. Säännös, joka mahdollistaa sen, että ikään kuin kauimpana rikkomisesta olevilta (3 mom.) voitaisiin periä maksua pisimpään, ei vaikuta oikeasuhtaiselta.

Oikeusturvamekanismit

Esityksen mukaan yhteenliittymälle maksettavaa seuraamusmaksua koskeva direktiivin sääntely jättää vain hyvin vähän kansallista liikkumavaraa sen täytäntöönpanossa. Kansallinen liikkumavara täytäntöönpanossa koskee lähinnä vain prosessia, jonka perusteella yhteenliittymälle määrätty seuraamusmaksu pannaan täytäntöön, ja jonka perusteella seuraamusmaksua voidaan periä yhteenliittymän jäsenyrityksiltä. Oikeusministeriö ei arvioi direktiivin tulkintaa tai sen mahdollistamaa liikkumavaraa.

Esityksen valmistelussa on tunnistettu direktiivistä aiheutuvat haasteet kansalliselle sääntelylle. Keskeistä tällaisessa perusoikeuksien kannalta ongelmallisessa unionisääntelyssä on selostaa kansallinen liikkumavara ja rakentaa asianmukaiset ja kaikki liikkumavaran sallimat kansalliset oikeusturvaa edistävät ja sen takaavat mekanismit. Sääntelyn ongelmallisuutta on pyritty lieventämään säätämällä seuraavista: seuraamusmaksun täytäntöönpano vasta lainvoimaisena, perittävän seuraamusmaksuosuuden enimmäismäärä, suhteellisuusperiaatteen korostaminen, muutoksenhakuoikeus, vanhentuminen sekä oikeus tulla kuulluksi.

Tarkastusvaltuudet (35, 36 ja 37 §) ja kuuleminen (34 §)

Voimassa oleva kilpailulain 36 § tarkastustoimivallasta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 40/2010 vp). Direktiivin johdosta säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että KKV:n virkamiehellä olisi oikeus toisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen puolesta toimittaa tarkastus myös muissa kuin 35 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa, jos voidaan perustellusti epäillä, että niissä säilytetään kirjanpitoa tai muita liiketoimintaan ja tarkastuksen kohteeseen liittyviä asiakirjoja, joilla voi olla merkitystä sen selvittämiseksi onko elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä: 1) rikkonut Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklaa; 2) jättänyt noudattamatta toisen Euroopan unionin jäsenvaltion kilpailuviranomaisen kielto-, korjaustoimenpide- tai sitoumuspäätöstä taikka väliaikaismääräystä; tai 3) jättänyt noudattamatta liiketiloja koskevia tarkastuksia, kuulemisia tai tietopyyntöjä koskevia toisen jäsenvaltion menettelysääntöjä.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti huomioitu tuore asian kannalta relevantti perustuslakivaliokunnan PL 10 §:n 1 momenttia koskeva lausuntokäytäntö (PeVL 6/2010 vp ja 12/2019 vp) sekä tehty selkoa direktiivin mahdollistamasta kansallisesta liikkumavarasta.

Kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus edellyttää markkinaoikeuden etukäteistä lupaa myös tilanteessa, jossa KKV toimittaisi kotirauhan piiriin kohdistuvan tarkastuksen toisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen pyynnöstä.

Uuden 37 §:n 7 momentin mukaan toisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen virkamies tai tämän valtuuttama henkilö voi osallistua tarkastuksen toimittamiseen ja aktiivisesti avustaa KKV:n virkamiehiä niiden johdon ja valvonnan alaisena tarkastuksia toimitettaessa. Tarkastuksen menettely määräytyisi 37 §:n mukaisesti ja siinä noudatettaisiin Suomen lakia. Vaikka markkinaoikeus antaisi luvan tarkastuksen toimittamiseen, KKV:lle on jätetty harkintavalta, toteuttaako se pyydettyä kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta vai ei. Ehdotettu sääntely ei muodostu ongelmalliseksi suvereniteetin kannalta (esim. PeVL 67/2002 vp, PeVL 17/2004 vp, PeVL 48/2005 vp ja PeVL 28/2008 vp). Tarkastuksia koskevaa sääntelyä voidaan pitää lisäksi hyväksyttävänä PL 10 §:n 1 momentin sekä 21 §:n kannalta, kun huomioidaan selostettu kansallinen liikkumavara sekä sen rajoissa ehdotetut oikeusturvaa takaavat järjestelyt sekä ulkomaisten toimijoiden rajoitettu toimivalta.