Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori 10.2.2021

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI KILPAILULAIN MUUTTAMISESTA (HE 210/2020 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kilpailulakia. Kyse olisi kilpailunrajoitusten valvontaa koskevan EU-direktiivin täytäntöönpanon edellyttämistä lainsäädäntömuutoksista (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 11.12.2018 (EU) 2019/1 jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi, ns. ECN+-direktiivi, jäljempänä ”direktiivi”). Muutoksia tehtäisiin kilpailulakiin kytkeytyvään seuraamusmaksu- ja uhkasakkojärjestelmään. Muutokset kohdistuisivat myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) kuulemisia, tietopyyntöjä ja tarkastusvaltuuksia, kilpailunrajoituksen toteamista ja lopetettavaksi määräämistä sekä kilpailunrajoituksen perusteella määrättäviä korjaustoimenpiteitä koskeviin säännöksiin. Lisäksi ehdotetaan eräitä kansallisiin tarpeisiin perustuvia kilpailulain muutoksia. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 4.2.2021.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa on käyty läpi lakiehdotusten suhdetta perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaiseen julkisen vallan perustumiseen lakiin, 8 §:n mukaiseen rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän, henkilötietojen ja kotirauhan suojaan, 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan ja 21 §:ään oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta. Säätämisjärjestysperusteluissa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

Esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on merkityksellistä, että kyse on direktiivin täytäntöönpanosta. Esityksessä on tehty selkoa direktiivin kansallisesta liikkumavarasta. Direktiivin määräykset leniencystä (sakoista eli Suomessa seuraamusmaksuista vapauttamisesta ja niiden lieventämisestä) salaisten kartellien tapauksissa ovat luonteeltaan täysharmonisoivia. Pääosin direktiivin määräykset ovat kuitenkin luonteeltaan vähimmäisharmonisoivia, ja näiltä osin voidaan kansallisesti antaa direktiivissä asetettuja vähimmäisedellytyksiä tiukempaa sääntelyä. Esityksen mukaan direktiivi jättää useiden asiakokonaisuuksien osalta vähän tai ei lainkaan kansallista liikkumavaraa. Esityksessä on arvioitu kansallista liikkumavaraa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti seuraamusmaksuja, rakenteellisia korjaustoimenpiteitä, tarkastusvaltuuksia, tietojenvaihtoa ja tietojenantovelvollisuutta, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymille määrättävien seuraamusmaksujen perimistä sekä muutoksenhakua koskevien säännösten osalta.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Valiokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan

huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta. (Ks. esim. PeVL 9/2019 vp, PeVL 6/2019 vp, PeVL 26/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 25/2005 vp.)

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on otettu huomioon verrattain huolellisesti monia ehdotusten perustuslainmukaisuuden kannalta merkittäviä seikkoja. Myös arviota kansallisesta liikkumavarasta voidaan pitää oikeansuuntaisena, vaikkakin tältäkin osin arviointi olisi voinut olla kattavampaa ja johdonmukaisempaa. Olen pääosin pohjannut lausuntoni hallituksen esityksessä tehtyihin arvioihin direktiivin jättämästä kansallisesta liikkumavarasta. Esityksessä on paikoin omaksuttu sääntelytapa, jossa kansallista liikkumavaraa ei käytettäisi täysimääräisesti (ainakaan kauppakriteerin alittavien kilpailunrajoitusten osalta), mutta tällaisia ratkaisuja on perusteltu muun kilpailuviranomaisten menettelyjen ennakoitavuuden ja elinkeinonharjoittajien aseman näkökannalta.

Ehdotettu sääntely merkitsee ylipäänsä uusia ja valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä toimivaltuuksia kilpailuviranomaisille ja velvoitteita kilpailuviranomaisten menettelyjen kohteena oleville elinkeinonharjoittajille. Kaikilta osin kyse ei kuitenkaan olisi elinkeinonharjoittajien asemaan kohdistuvista tiukennuksista, vaan ainakin kuulemisesta ehdotettu sääntely merkitsisi nykyistä laajempia perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeusturvaan ja hyvään hallintoon kohdistuvia oikeuksia tai ainakin oikeustilaa tältä osin selventävää sääntelyä.

Havaintojeni mukaan esityksessä ei ole tehty kaikilta osin kattavaa arviota etenkään ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain 18 §:ään (esimerkiksi väliaikaisen kiellon, rakenteellisten korjaustoimenteiden ja sitoumuspäätösten osalta). Esimerkiksi rakenteellisten korjaustoimenpiteiden kohdalla on merkillepantavaa, että säännökseen sisältyisi esimerkkiluettelo. Säännöksessä tai yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole määritelty, mitä rakenteellisilla korjaustoimenpiteillä tarkkaan ottaen tarkoitettaisiin, eikä perusteluissa ole viitattu käsitteen tarkoitettuun sisältöön direktiivissä. Lisäksi sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta on ongelmallista, että perusteluissa on viitattu siihen, että tällaiset toimenpiteet voisivat olla hyvin monenlaisia. Näin ollen on nähdäkseni tarpeen kiinnittää huomiota rakenteellisten korjaustoimenpiteiden käsitteen täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Sitoumuspäätösten osalta puolestaan jää nähdäkseni epäselvien ja riittämättömien perustelujen varaan se, miksi pitäisi voida tehdä toistaiseksi voimassa olevia päätöksiä ja mikä tarkkaan ottaen olisikaan direktiivin tarkoittama ratkaisu tässä ajallisessa ulottuvuudessa. Lisäksi perusteluissa mainittujen, sinänsä asianmukaisten päätöksen edellytysten, etenkin oikeasuhtaisuuden, ottaminen osaksi säädöstekstiä turvaisi nyt ehdotettua paremmin perusoikeuksien toteutumista.

Esitykseen sisältyy kaikkiaan useita sellaisia valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä seikkoja, edellä mainittujen ohella muun muassa tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksiin liittyen, joiden kohdalla esityksessä on voitu nojautua vakiintuneeseen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön (ml. kilpailulain säätämisen yhteydessä annettuun lausuntoon PeVL 40/2010 vp). Katson tarpeelliseksi kiinnittää lausunnossani erityistä huomiota ehdotettuun sääntelyyn seuraamusmaksuista, koska niitä koskeva sääntely muodostaa esityksen valtaosan ja pitää sisällään valtiosääntöisesti hankaliksi luonnehdittavia seikkoja johtuen etenkin vaikeudesta yhteensovittaa EU-peräistä sääntelyä kansalliseen järjestelmäämme.

Seuraamusmaksujärjestelmän muutokset

Arvioinnin lähtökohdat

Esitykseen sisältyy useita kilpailulain mukaisen seuraamusmaksujärjestelmän muutoksia. Muutettavaksi ehdotetaan säännöksiä seuraamusmaksuista, niistä vapauttamisesta ja niiden alentamisesta. Myös yhteenliittymien seuraamusmaksun määrän arviointi muuttuisi ja yhteenliittymän jäsenet voisivat tiettyjen edellytysten täyttyessä olla velvollisia maksamaan yhteenliittymälle määrättyä seuraamusmaksua, jos yhteenliittymä ei pystyisi sitä maksamaan. Direktiivin täytäntöönpano laajentaisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja tuomioistuinten seuraamusmaksun esittämis- ja määräämisvaltuuksia. Jatkossa yritykselle voitaisiin määrätä seuraamusmaksu kilpailunrajoituksen lisäksi eräiden menettelyä koskevien säännösten rikkomisen ja tiettyjen päätösten noudattamatta jättämisen perusteella. Kansallisperäisenä muutostarpeena olisi kilpailunrajoituksen perusteella määrättävän seuraamusmaksun suuruuden määrittämistä koskevan sääntelyn täsmentäminen nykyisestä.

Kaikkiaan valtaosa nyt ehdottavasta sääntelystä koskisi seuraamusmaksuja (13, 13 a–f, 14–17, 17 a–b, 19, 37 a, 38 a, 47 ja 47 a §) ja näistä säännösehdotuksista valtaosa olisi kokonaan uusia säännöksiä kilpailulaissa (seuraamusmaksun enimmäismäärä (13 a §), seuraamusmaksun perusmäärän lähtökohdat (13 b §), rikkomuksen kesto seuraamusmaksun perusmäärässä (13 c §), korotus seuraamusmaksun perusmäärään vakavan rikkomuksen perusteella (13 d §), seuraamusmaksun perusmäärään tehtävät mukautukset (13 e §), elinkeinonharjoittajan maksukyvyn huomioiminen (13 f §), merkintä seuraamusmaksusta vapautumista koskevan hakemuksen tekemiseksi (17 a §), lyhennetyt hakemukset (17 b §), menettelyä koskevien säännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu (37 a §), tutkinnan kohteen oikeus saada tieto eräistä asiakirjoista ja tietojen käyttörajoitukset (38 a §) sekä elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun periminen (47 a §)).

Kyseessä olevat direktiivin mukaiset sakot, joita kilpailulaissamme kutsutaan seuraamusmaksuiksi, ovat luonteeltaan rangaistusluonteisia hallinnollisia sanktioita. Perustuslakivaliokunta on katsonut rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyvän perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä (ks. esim. PeVL 49/2017 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 18/2007 vp, PeVL 45/2006 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 32/2005 vp). Säännöksestä seuraa, että toimivaltaa seuraamusmaksun määräämiseen ei voida säätää muulle kuin viranomaiselle. Lisäksi on syytä huomata, että perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytöstä tulee säätää lailla.

Kilpailurajoituksiin liittyvät seuraamusmaksut rajoittavat perusoikeuksia. Ne vaikuttavat maksuvelvollisen omaisuuteen, millä on perustuslain 15 §:n mukaista omaisuudensuojaa rajoittavia vaikutuksia. Lisäksi seuraamusmaksuilla voi olla perustuslain 18 §:n mukaiseen elinkeinovapauteen tai ammatinharjoittamisoikeuteen kohdistuvia vaikutuksia, jotka sekä suojaavat että rajoittavat niitä. Perusoikeusrajoitusten osalta tulee ottaa huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvä täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn

yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 9/2012 vp, PeVL 74/2002 vp, PeVL 57/2010 vp). Seuraamusmaksua koskevassa laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 9/2012 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 32/2005 vp). Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä aineellisen lainsäädännön kaikenlaisen rikkomisen tai laiminlyönnin sanktiointia merkitseviin niin sanottuihin blankosäännöksiin on myös hallinnollisia sanktioista säädettäessä syytä suhtautua torjuvasti (ks. esim. PeVL 10/2016 vp, PeVL 31/2002 vp, PeVL 20/1997 vp ja PeVL 15/1996 vp).

Rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastuvan hallinnollisen sanktion määräämisessä on lisäksi otettava huomioon perustuslain 21 §:ssä säädettyihin oikeusturvan, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin kuuluva syyttömyysolettama. Syyttömyysolettamasta määrätään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleessa sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 14 artiklan 2 kappaleessa. Syyttömyysolettaman mukaisesti todistustaakka rikosasioissa kuuluu aina syyttäjälle eikä epäillyn tarvitse todistaa syyttömyyttään välttyäkseen rangaistukselta. Syyttömyysolettaman mukaisena lähtökohtana tulisi olla, että myös hallinnollinen sanktio kohdistuu nimenomaan rikkomuksen tekijään ja että viranomaisen on esitettävä riittävä näyttö seuraamuksen määräämiseksi. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena niin sanottuun ankaraan objektiiviseen vastuuseen ja puhtaasti käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa hallinnollisen sanktion määräämistä (PeVL 2/2017 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 4/2004 vp, ks. myös PeVL 15/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on katsonut hallinnollisen seuraamusjärjestelmän toimivuuden kannalta olevan olennaista, että menettely on oikeusturvavaatimuksen asettamissa rajoissa mahdollisimman yksinkertaista. Valiokunta onkin tietyin reunaehdoin pitänyt mahdollisena säätää myös sellaisista hallinnollisista sanktioista, joiden määräämisessä ei nimenomaisesti edellytetä tekijän tuottamusta tai tahallisuutta. Valiokunta on tällöin edellyttänyt, että maksuvelvolliselle taataan säännösperusteisesti mahdollisuus vapautua vastuusta rikkomuksesta aiheutuneen vahingon vähäisyyden perusteella tai saattaessaan todennäköiseksi, ettei seuraamuksen määräämiselle ole ollut perusteita. (PeVL 57/2010 vp, PeVL 32/2005 vp.) Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena esimerkiksi sitoa veronkorotuksen määrääminen laissa tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen edellyttäen, että kynnys seuraamuksen määräämättä jättämiselle ei muodostu sääntelyn perusteella liian korkeaksi ja viranomaisen harkinta on tältäkin osin sidottua. Valiokunta antoi merkitystä erityisesti menettelyn massaluonteisuudelle ja automaatioon perustuvalle seuraamuksen laskentatavalle sekä sille, että laiminlyönnin vakavuus otettaisiin vastaisuudessakin huomioon sanktion suuruutta määrättäessä. (PeVL 39/2017 vp.)

Hallinnollisen sanktion perustaminen objektiiviseen vastuuseen on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävissä, jos sanktiojärjestelmällä suojeltava oikeushyvä on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän ja riittävän painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima (ks. esim. PeVL 23/1997 vp, s. 2). Edellytyksenä lisäksi on, että seuraamuksen määräämismenettelyssä otetaan asianmukaisesti huomioon yksilön puolustautumisoikeuksien toteutuminen ja huolehditaan riittävistä oikeusturvatakeista. Yksinomaan viranomaistoiminnan tehostamiseen liittyvät syyt tai fiskaaliset tavoitteet eivät riitä perustelemaan poikkeamista sanktioiden määräämiseen sovellettavista keskeisistä rikosprosessuaalisista periaatteista (ks. esim.

PeVL 61/2014 vp). Perustuslakivaliokunta nojautui mainittuihin lähtökohtiin esimerkiksi tieliikennelakiehdotuksesta antamassaan lausunnossaan. Valiokunta piti liikennevirhemaksun säätämistä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, kunhan automaattisessa liikenteenvalvonnassa vastaisuudessakin turvataan jälkikäteen mahdollisuudet selvittää liikennerikkomuksen oikea tekijä viranomaisen hallussa olevasta kameratallenteesta. Valiokunta antoi arvioinnissaan merkitystä sille, että tehokas liikennerikkomusten seuraamusjärjestelmä on omiaan vaikuttamaan liikenneturvallisuuteen. (PeVL 9/2018 vp.)

Myös itsekriminointisuoja on osa perustuslain 21 §:ssä turvattuja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeita. Periaate ilmaistaan myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklan 3 kappaleen g kohdassa ja sen katsotaan kuuluvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ydinalueelle. Itsekriminointisuojan keskeisenä sisältönä on oikeus olla rikosasiassa todistamatta itseään vastaan ja oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyyden toteamiseen. Osana perusoikeusjärjestelmää itsekriminointisuoja ulottuu välillisesti myös oikeushenkilöihin, mutta sen laajuus ja sisältö voi poiketa yksityishenkilöiden nauttimasta suojasta. (Ks. esim. PeVL 8/2016 vp, PeVL 34/2012 vp, PeVL 46/2001 vp, HE 309/1993 vp, s. 74.)

Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että itsekriminointisuoja ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan estä säätämästä hallinnollista ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä tai muutoinkaan rajoita sellaisia lakiin perustuvia hallinnollisia valvontamenettelyjä, joissa henkilön edellytetään antavan tietoja tai selvityksiä esimerkiksi verotusta, elinkeinovalvontaa tai ympäristönsuojelua varten. Tällaisia tiedonantovelvoitteita voidaan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta loukkaamatta siten tehostaa rangaistuksen tai siihen rinnastettavan seuraamuksen tai uhkasakon tai muun pakkokeinon uhalla (PeVL 39/2014 vp). EU-tuomioistuin on puolestaan korostanut, että puolustautumisoikeudet eivät saa perusteettomasti estää esimerkiksi kilpailusääntöjen noudattamisen valvontaa (ks. esim. yhdistetyt asiat C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00, *P Aalborg Portland A/s ym. v. komissio*).

Lisäksi on otettava huomioon kaksoisrangaistavuuden kielto (*ne bis in idem*), joka kattaa myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset. Jos hallinnollisia sanktioita koskevissa säännöksissä tarkoitettu teko tai laiminlyönti saattaa täyttää rikoslaissa tai muussa laissa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön, sääntely muodostuu merkitykselliseksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määritellyn kaksoisrangaistavuuden kiellon kannalta. (Ks. PeVL 17/2013 vp, PeVL 9/2018 vp.)

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn tulee täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp). Seuraamuksen tulee siten olla oikeassa suhteessa teon laatuun tai sen haitallisuuteen nähden. Seuraamusjärjestelmän tulee myös kokonaisuudessaan täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Tämä edellyttää, että hallinnollisten sanktioiden potentiaalisena kohteena olevilla tahoilla on yleisen oikeuskäsityksen mukaan tosiasialliset edellytykset noudattaa sanktioinnin kohteena olevia lakisääteisiä velvoitteita ja suoriutua laissa tarkoitetuista seuraamuksista. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut varauksellisesti esimerkiksi miljoonien eurojen suuruisten seuraamusmaksujen määräämiseen luonnollisille henkilöille (PeVL 15/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että viranomaisen harkinnan sanktion

määräämättä jättämisestä tulee olla sidottua harkintaa siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä (PeVL 49/2017 vp, PeVL 39/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan ja asianmukaisen menettelyn takeiden merkityksen korostuvan sitä enemmän, mitä ankarammasta seuraamuksesta on kysymys (PeVL 14/2018 vp). Hallinnollisia sanktioita määrättäessä on annettava erityistä painoarvoa asianosaisen oikeudelle tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös. Valiokunta on nimenomaisesti painottanut, ettei massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai oikeusturvaa (PeVL 35/2005 vp).

Yleisarvio seuraamusmaksuista ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuudesta

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysjaksossa ei ole käyty läpi ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 124 §:ään. Lakiehdotus ei kuitenkaan muodostu tältä osin ongelmalliseksi, sillä seuraamusmaksujen määrääminen kuuluisi jatkossakin viranomaistahoille. Seuraamusmaksun määräämisestä päättää Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä markkinaoikeus. Menettelyn asianmukaisuutta etenkin suhteessa perustuslain 21 §:n asettamiin vaatimuksiin oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta varmistaa siten KVV-vaiheessa osaltaan hallintolain (434/2003) soveltuvuus ja tuomioistuinvaiheessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) soveltuvuus.

Esityksessä ei ole myöskään yksilöity ehdotetun sääntelyn perusoikeusvaikutuksia perusoikeussäännöksittäin. Perustuslakijaksossa on kuitenkin jossain määrin tehty selkoa lakiehdotuksen suhteesta perusoikeuksiin käymällä läpi ehdotusten suhdetta perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Ehdotus kilpailulain muutoksista täyttäisi sinällään perustuslain 2 §:n 3 momentista ja perusoikeuksien rajoittamiselta edellytetyn lailla säätämisen vaatimuksen. Kaikilta osin esitykseen ei kuitenkaan sisälly yksilöityä arviointia perusoikeuksien rajoitusdoktriinistakaan. Osin tätä voidaan selittää sillä, että kyse on EU-perustaista seuraamusjärjestelmää täytäntöönpanevasta kansallisesta lainsäädännöstä, millä onkin vaikutuksensa ehdotuksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Tältä kannalta ei esimerkiksi muodostu valtiosääntöisesti ongelmalliseksi se, ettei esityksessä ole erikseen perusteltu ehdotusten hyväksyttävyyttä ja painavan yhteiskunnallisen perusteen olemassaoloa niiden säännösten osalta, joilla on perustansa direktiivissä.

Oikeasuhtaisuuden kannalta on merkitystä puolestaan sillä, että seuraamusmaksun määrääminen olisi kokonaisarviointia, jossa otettaisiin huomioon laatu, laajuus, moitittavuuden aste ja rikkomuksen kesto. Huomioon otettaisiin raskauttavat ja lieventävät tekijät sekä elinkeinonharjoittajan maksukyvyttömyyteen liittyvät seuraamusmaksun alentamisperusteet. Lisäksi sääntely sisältäisi rikkomuksen vakavuuteen tai haitallisuuteen perustuvan porrastuksen. Maksun määräytyminen prosenttiosuusperusteisesti olisi verrannollinen kilpailulain nykysääntelyyn, ja maksulle säädettäisiin myös enimmäismäärä. Lisäksi on asianmukaista, että uuteen 37 a §:ään sisältyisi voimassa olevan kilpailulain 12 §:n 1 momenttia vastaava säännös mahdollisuudesta jättää seuraamusmaksu määräämättä. Katson, että sääntelyä voidaan pitää oikeasuhtaisena.

Sanktion perusteista säädettäisiin lailla yksilöidysti. Lakiehdotuksessa on varsin täsmällisesti ja selkeästi sekä sanktioitavuuden kannalta ennustettavasti säädetty myös maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista, muun ohella nykysääntelyä tarkentaen, sekä lain täytäntöönpanon perusteista. Jonkinasteista avoimuutta kuitenkin sisältyy maksun määräytymisen kokonaisharkintaan, etenkin 13 b §:n mainintaan ”muista merkityksellisistä seikoista” kokonaisarvioinnissa huomioon ottavista tekijöistä seuraamusmaksun perusmäärää määritettäessä. Sääntelyn voi toki kuvata olevan yksityiskohtaisuudessaan paikoin monimutkaista. Seuraamusmaksun määräämiseen vaikuttavilla seikoilla olisi välitön yhteys sanktioituun tekoon. Kyse ei myöskään olisi blankosääntelystä. Ehdotetussa sääntelyssä ja perusteluissa on nähdäkseni riittävästi otettu huomioon myös itsekriminointisuoja ja kaksoisrangaistavuuden kielto.

Sääntelyssä on monin osin kyse seuraamusmaksupäätöksentekoon ja -menettelyyn liittyvästä nykyistä täsmällisemmästä sääntelystä. Ehdotus pitää kuitenkin sisällään seuraamusmaksuihin liittyviä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä laajennuksia. Tällaisia säännöksiä sisältyisi etenkin 37 a §:ään seuraamusmaksusta menettelysääntöjen rikkomisesta sekä 47 a §:ään elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrättävien seuraamusmaksujen perimisestä, joita tarkastelen seuraavassa vielä erikseen.

Seuraamusmaksu menettelysääntöjen rikkomisesta

Ehdotetun uuden sanktioinnin osalta sääntely syyksiluettavuudesta pitää sisällään valtiosääntöoikeudellisia huolenaiheita. Syyttömyysolettaman huomioon ottamisen kannalta merkityksellistä on, että lakiehdotuksen 37 a §:ään sisältyisi vaatimus tekijän tuottamuksesta tai tahallisuudesta. Ongelmaksi muodostuu etenkin se, että tahallisuuden ja tuottamuksen käsitteitä olisi tulkittava SEUT 101 ja 102 artiklan soveltamista koskevan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Tämä hankaloittaa ennustettavuutta sanktioiden määräämisestä. Samalla vastuusta vapauttavat perusteet eivät kävisi kaikkiaan yksiselitteisesti sääntelystä ilmi. Tahallisuutta tai tuottamusta ei ole muutoin säädetty kilpailulaissa kilpailunrajoituksen toteamisen edellytyksiksi.

Seuraamusmaksujen syyntakeisuuteen liittyviä eroja voimassa olevan ja nyt säädettäväksi ehdotetun lain välillä on nähdäkseni hankala perustella. En pidä riittävänä hallituksen esityksessä esitettyä perustetta, joka kiinnitetään valitun vaihtoehdon tarkoituksenmukaisuuteen (s. 76–77). Esityksessä ehdotettu edellytys tuottamuksesta tai tahallisuudesta täyttää kuitenkin objektiivista vastuuta paremmin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä asetetut edellytykset. Lisäksi kun ottaa huomioon sen, että sääntelyssä on huolehdittu riittävistä oikeusturvatakeista (kuuleminen ja muutoksenhaku), samoin kuin sääntelyn EU-perustaisuuden, en katso tuottamusta ja tahallisuutta koskevan edellytyksen muodostuvan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi säätämisjärjestykseen vaikuttavalla tavalla. Samalla on kuitenkin syytä nostaa esille mahdollinen tarve kilpailulain 12 §:n muuttamiselle syyksiluettavuuden osalta.

Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrättävä seuraamusmaksu ja sen täytäntöönpano

Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä seikkoja liittyy myös lakiehdotuksen 47 a §:n mukaiseen sääntelyyn elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrättävästä seuraamusmaksusta. Yhteenliittymän jäsenet voisivat joutua maksamaan yhteenliittymälle määrättyä seuraamusmaksua, jos yhteenliittymä ei pystyisi sitä maksamaan. Perimisen edellytyksenä ei olisi se, että jäsenyritys itse olisi syyllistynyt kilpailunrajoitukseen. Jäsenyrityksillä olisi mahdollisuus välttyä yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun maksamiselta, jos ne osoittavat, että ne ovat jättäneet noudattamatta rikkomista koskevaa yhteenliittymän päätöstä ja olleensa joko tietämättömiä kyseisestä päätöksestä tai aktiivisesti vetäytyneensä siitä. Jäsenyrityksen mahdollisuus vapautua seuraamusmaksun maksamiselta olisi siten käännetyn todistustaakan tyyppinen, mikä ei vastaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä edellytettyjä lähtökohtia.

Mainittua ongelmaa poistaa jossakin määrin se, että sääntelyssä on otettu huomioon perustuslain 21 §:ään kytkeytyvät vaatimukset oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta kuulemista ja muutoksenhakua koskien säännösten muodossa. Samaan suuntaan arviota vie se, että seuraamusmaksun periminen jäsenyrityksiltä olisi täytäntöönpanokelpoinen vasta lainvoimaisena. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta varmistaisi puolestaan se, että seuraamusmaksun perintäpäätöksen teossa otettaisiin huomioon yhteenliittymän jäsenten suhteellinen koko sekä pienten ja keskisuurten yritysten tilanne. Seuraamusmaksun perimiselle säädettäisiin takaraja, mikä osaltaan varmistaisi oikeasuhtaisuuden lisäksi tarkkarajaisuutta. Koska esityksessä ehdotetuin tavoin yhteenliittymiä koskeva direktiivin sääntely ei jätä kansallista liikkumavaraa mainituissa valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisissä seikoissa, ei käsittääkseni kansallisesti jää tässä vaiheessa mahdollisuuksia tältä osin muun sisältöiseen sääntelyyn. Tämän vuoksi olisi syytä korostaa säännöksen poikkeuksellisuutta ja perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman täysimääräistä huomioon ottamista lainsoveltamisessa siinä määrin kuin vain mahdollista.

Helsingissä 10.2.2021

Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori