Työ-ja elinkeinoministeriö
HN Virve Haapajärvi

Vastine
VN/24984/2020
16.4.2021

Eduskunta
Talousvaliokunta

Täydentävä vastine talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta, HE 210/2020 vp

Eduskunnalle on 5.11.2020 annettu hallituksen esitys, jossa esitetään useita muutoksia kilpailulakiin. Hallituksen esityksen mukaan lain oli tarkoitus tulla voimaan 4.2.2021. Perustuslakivaliokunta (Pev) antoi lausuntonsa PevL 8/2021 vp 16.3.2021. Pev edellytti sääntelyn tarkistamista yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun perimistä koskevan 47 a §:n ja tietojenantovelvollisuutta koskevan 33 §:n osalta direktiivin mahdollistamissa puitteissa. Työ- ja elinkeinoministeriö ehdotti 1.4.2021 vastineessaan muutoksia näihin pykäliin sekä mahdollisia muutoksia kolmeen muuhun Pev:n lausunnossaan käsittelemään pykälään.

Talousvaliokunta on pyytänyt 8.4.2021 pidetyn kuulemisen jälkeen täydentävää vastinetta kuulemisessa esiin tulleiden muutostarpeiden, erityisesti 47 a §:n, ja mahdollisten muiden täsmennysten osalta. Talousvaliokunta pyysi lisäksi näkemystä myös asianajaja Ilkka Aalto-Setälän oikeudellisen neuvonannon suojaan liittyvistä huomioista. Täydentävän vastineen laatimisessa on tehty yhteistyötä mm. oikeusministeriön kanssa.

Täydentävässä vastineessa käsitellään aluksi 47 a §:ää, sen jälkeen 33 §:ää ja 38 a §:n muotoiluun liittyvää pientä muotoilun muokkausta ja lopuksi asianajaja Aalto-Setälän huomioita.

Yhteenliittymien seuraamusmaksujen perintä, 47 a §

Kuten vastineessa todettiin, direktiiviin ja esitykseen ei sisälly tarkkaa kaikissa tapauksissa sovellettavaa arviointisääntöä, jonka mukaan jäseniltä perimispäätös tulisi tehdä. Mahdollisina perusteina perimättä jättämiselle voisi olla esimerkiksi jäsenyritykselle myönnetty leniency[1] tai se, että maksamatta olevan seuraamusmaksun määrä olisi pieni sen perimisestä aiheutuvaan taakkaan nähden.

Esityksen sivun 138 mukaan suhteellisuusperiaatteeseen liittyen kilpailulakiin otettaisiin lakitasolle direktiivin johdantokohdan mukainen maininta siitä, että virasto ottaisi jäseniä koskevia

[1] Seuraamusmaksusta vapauttaminen tai seuraamusmaksun alentaminen, ks. kilpailulain 14-16 §:t.

perintäpäätöksiä tehdessään huomioon yhteenliittymän jäsenten suhteellisen koon sekä pienten ja keskisuurten yritysten tilanteen. Oikeasuhteisuutta varmistaisi viraston toiminnassa aina myös hallintolain 6 §, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Esityksen sivun 120 mukaan perimistä koskevan päätöksen tekeminen voisi olla tarpeetonta esimerkiksi tilanteessa, jossa jäsenyritykselle on myönnetty vapautus seuraamusmaksusta tai seuraamusmaksun alennus lain 14 tai 15 §:n perusteella (leniency), tai jos perimisestä aiheutuvan taakan arvioitaisiin olevan kohtuuttoman suuri maksamatta olemaan seuraamusmaksun määrään tai perimisellä saatavaan hyötyyn verrattuna.

Pev:n lausunnon 17 kohtaan liittyen todettiin vastineessa selventävästi, että KKV:n päätökseen siitä, aikooko se esittää perittäväksi keneltäkään jäsenyritykseltä maksamatta olevaa osaa yhteenliittymän seuraamusmaksusta, voi vaikuttaa seuraamusmaksusta maksamatta oleva vähäinen määrä. Sen sijaan tarkoituksena ei olisi harkintavallan käyttö siten, että kun jäsenyrityksiltä perintään on päätetty ryhtyä, kohteeksi otettaisiin se jäsenyritys, jolta seuraamusmaksu olisi helpoimmin perittävissä. Jäsenyrityksen maksukyky voisi kuitenkin tulla huomioiduksi tilanteessa, jossa yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun tai sen osan periminen voisi johtaa esimerkiksi pienen tai keskisuuren yrityksen toimintaedellytysten lakkaamiseen. Myös maksukykyyn suoraan liittymätön jäsenyritysten liikevaihto voisi tulla perusteluissa esitetysti huomioiduksi siten, että esimerkiksi liikevaihdoltaan pienemmältä yhteenliittymän jäseneltä ei vaadittaisi suurempaa osuutta yhteenliittymän seuraamusmaksusta kuin liikevaihdoltaan selvästi suuremmalta jäseneltä.

Vastineessa 47 a §:ää käsiteltiin sivuilla 13-21 ja siinä **esitettiin seuraavia muutoksia**:

1) **KKV tekisi esitysluonnoksen jäsenyrityksiltä perimisestä, jonka markkinaoikeus vahvistais**i. Tämä muuttaisi momentteja 2 – 5.
2) Pykälän 2 momenttia **täsmennettäisiin siten, että perustelujen lisäksi lakitasolla todettaisiin tarkemmin mitä päätöksentekoelimellä tarkoitetaan** esimerkiksi seuraavasti: ”Päätöksentekoelimellä tarkoitetaan toimitusjohtajaa, hallitusta sekä muita yhteenliittymän säännöissä määriteltyjä päätöksentekoelimiä.”
3) Pykälän 5 momenttia täydennettäisiin 2 ja 3 momentin osalta siten, että KKV ottaisi esitystä tehdessään ja markkinaoikeus asiasta päättäessään **huomioon jäsenyrityksen 1 momentin perusteella mahdollisesti jo maksaman osuuden yhteenliittymän seuraamusmaksusta**.

Edellä mainittujen muutosesitysten lisäksi tässä täydentävässä vastineessa esitetään nostettavaksi pykälätasolle perustelujen sijaan, että KKV voisi jättää esittämättä maksamatta olevaa seuraamusmaksun perimistä erityisesti, jos maksamatta olevan seuraamusmaksun määrä on vähäinen, jäsenyritykselle on myönnetty seuraamusmaksusta vapautuminen tai seuraamusmaksun alennus taikka jos perintä johtaisi jäsenen liiketoimintaedellytysten menettämiseen.

Lisäksi esitetään, että tällaisessa erityisessä sääntely-yhteydessä esityksen perusteluissa useammassa kohdassa viitattu hallintolain (434/2003) oikeusperiaatteita koskeva 6 § nostettaisiin selventävästi pykälätasolle, vaikka on sinänsä selvää, että se tulee sovellettavaksi kaikessa viranomaistoiminnassa. Hallintolain 6 § koskee muun muassa oikeasuhtaisuutta ja tasapuolisuutta. Hallintolain 6 §:ssä säädetään seuraavaa: ”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Lisäksi 47 a §:n 2 momenttiin esitetään tehtäväksi vastineessa esitettyyn nähden kaksi teknisluonteista korjausta. Momenttiin lisättäisiin ensinnäkin viittaus KKV:n esityksen lisäksi myös markkinaoikeuden päätökseen siten, että yhteenliittymän päätöksentekoelimessä edustettuihin jäsenyrityksiin voitaisiin kohdistaa perimistä koskeva esitys ja markkinaoikeuden perimispäätös jo

ennen kuin vuosi on kulunut yhteenliittymän seuraamusmaksupäätöksen lainvoimasta, jos yhteenliittymän seuraamusmaksun perintä on päättynyt estetodistukseen. Toisena muutoksena momenttia 2 esitetään muutettavaksi siten, että momentin viimeisessä virkkeessä esitetty Oikeusrekisterikeskuksen perimisen jatkaminen yhteenliittymältä kattaisi myös tilanteet, joissa KKV on esittänyt jäseniltä perimistä, mutta markkinaoikeus ei ole esityksen perusteella tehnyt päätöstä jäseniltä perimisestä. Siten myös kuvatussa tilanteessa Oikeusrekisterikeskus jatkaisi seuraamusmaksun perimistä yhteenliittymältä.

Ehdotus 47 a § 2 momentista lähtien (vastineessa ehdotettu tummennetulla, täydentävässä vastineessa ehdotettu lisäksi korostuksella):

Jos yhteenliittymä ei ole maksanut seuraamusmaksua kokonaisuudessaan vuoden kuluessa siitä, kun seuraamusmaksua koskeva päätös sai lainvoiman, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi **esittää markkinaoikeudelle päätettäväksi** ~~päättää~~ maksamatta olevan osan perimis~~es~~tä miltä tahansa niistä yhteenliittymän jäsenistä, jotka ovat olleet edustettuina yhteenliittymän ~~hallituksessa tai muussa~~ päätöksentekoelimessä rikkomispäätöksen tekohetkellä. **Päätöksentekoelimellä tarkoitetaan toimitusjohtajaa, hallitusta sekä muita yhteenliittymän säännöissä määriteltyjä päätöksentekoelimiä.** Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi kuitenkin **tehdä esityksen ja markkinaoikeus päätöksen** jo ennen kuin vuosi on kulunut lainvoiman saamisesta, jos seuraamusmaksun perintä on ulosoton hakemisen johdosta päättynyt ulosottokaaren (705/2007) mukaiseen estetodistukseen. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei tee **esitystä** ~~päätöstä~~ **tai markkinaoikeus päätöstä** maksamatta olevan osan perimisestä yhteenliittymän jäseniltä, Oikeusrekisterikeskus jatkaa seuraamusmaksun perimistä yhteenliittymältä.

Jos seuraamusmaksua ei saada perittyä kokonaisuudessaan 2 momentissa tarkoitetuilta yhteenliittymän jäseniltä vuoden kuluessa 2 momentin mukaisen **markkinaoikeuden** ~~Kilpailu- ja kuluttajaviraston~~ päätöksen lainvoiman saamisesta, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi **esittää** ~~päättää~~ seuraamusmaksun maksamatta olevan osan perimis~~es~~tä miltä tahansa niistä yhteenliittymän jäsenistä, jotka ovat toimineet markkinoilla, joilla rikkominen tapahtui. **Jos markkinaoikeus on tehnyt perimistä koskevan päätöksen 2 momentin nojalla eikä Kilpailu- ja kuluttajavirasto esitä perimistä tämän momentin nojalla,** ~~Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto on päättänyt perimisestä 2 momentin nojalla mutta se ei päätä perimisestä tämän momentin nojalla,~~ Oikeusrekisterikeskus jatkaa seuraamusmaksun perimistä 2 momentin nojalla tehdyssä **markkinaoikeuden** päätöksessä mainituilta jäseniltä. **Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi jättää esittämättä maksamatta olevan yhteenliittymän seuraamusmaksun perimistä 2 ja 3 momentin perusteella erityisesti, jos maksamatta olevan seuraamusmaksun määrä on vähäinen, jäsenelle on myönnetty seuraamusmaksusta vapautuminen tai seuraamusmaksun alennus taikka jos perintä johtaisi jäsenen liiketoimintaedellytysten menettämiseen**.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei kuitenkaan saa **esittää** ~~päätöksellään määrätä~~ **eikä markkinaoikeus määrätä** seuraamusmaksun maksamatta olevaa osaa perittäväksi niiltä yhteenliittymän jäseniltä, jotka osoittavat jättäneensä panematta täytäntöön rikkomista koskevan yhteenliittymän päätöksen ja olleensa joko tietämättömiä kyseisestä päätöksestä tai vetäytyneensä siitä aktiivisesti ennen rikkomista koskevien Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitysten aloittamista.

Kun Kilpailu- ja kuluttajavirasto tekee esityksen ja markkinaoikeus päätöksen 2 ja 3 momentin nojalla, ne ottavat huomioon erityisesti yhteenliittymän jäsenten suhteellisen koon sekä pienten ja keskisuurten yritysten tilanteen sekä 1 momentin perusteella jäsenen jo mahdollisesti maksaman osuuden yhteenliittymälle määrätystä seuraamusmaksusta. **Kilpailu- ja kuluttajavirasto ottaa esitystä tehdessään lisäksi huomioon hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteet.** Yksittäisen elinkeinonharjoittajan vastuu yhteenliittymälle määrätystä seuraamusmaksusta ei saa yhdessä elinkeinonharjoittajalle samasta rikkomuksesta määrätyn seuraamusmaksun kanssa ylittää 13 a §:n 1 momentissa säädettyä enimmäismäärää.

Jos yhteenliittymälle määrätyn seuraamusmaksun määrittämisessä on otettu huomioon yhteenliittymän jäsenten liikevaihtoa, seuraamusmaksu on perittävä kokonaisuudessaan:

1) viiden vuoden kuluessa siitä, kun markkinaoikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden tekemä **yhteenliittymän** seuraamusmaksupäätös on saanut lainvoiman; tai
2) kahden vuoden kuluessa siitä, kun ~~Kilpailu- ja kuluttajaviraston~~ **markkinaoikeuden** 2 tai 3 momentin nojalla tekemä päätös sai lainvoiman, jos tämä aika on 1 kohdassa tarkoitettua aikaa pidempi.”

Vastineessa todetulla tavalla 2 ja 3 momentin välistä suhdetta voidaan selventää vielä lisää toteamalla, että KKV voisi tehdä 3 momentissa tarkoitetun esityksen jäsenyrityksiltä perimisestä markkinaoikeudelle myös niissä tilanteissa, joissa markkinaoikeus ei päätöksellään määrää maksamatta olevaa osaa perittäväksi KKV:n 2 momentin nojalla tekemän esityksen mukaisesti esimerkiksi sen vuoksi, että markkinaoikeus on KKV:sta poiketen katsonut yhteenliittymän päätöksentekoelimissä toimineiden jäsenyritysten täyttävän vastuusta vapautumisen edellytykset.

Tietojenantovelvollisuus, 33 §

Työ- ja elinkeinoministeriö totesi vastineessaan, että luonnollisilta henkilöiltä pyydettyjen tietojen käyttötarkoitusta on rajattu esitetyssä 33 §:n 2 momentissa. Tietojen käyttö on rajattu vain kilpailunrajoitusten selvittämiseen direktiiviä vastaavalla tavalla.

Kauppakriteeri ja tiedot, jotka voivat olla merkityksellisiä

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoi vastineessaan, että tietopyyntöjä ei voida direktiivin takia rajata välttämättömyysedellytyksellä, koska direktiivin mukaan viranomaisen on voitava pyytää tietoja, jotka *voivat olla merkityksellisiä* SEUT 101 ja 102 artiklan soveltamisen kannalta. Direktiivin 8 artiklan mukaan kansallisilla kilpailuviranomaisilla on oltava valtuudet vaatia kaikkia muita luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä toimittamaan asetetun kohtuullisen määräajan kuluessa tiedot, jotka *voivat olla merkityksellisiä* (*may be relevant for the application*) SEUT 101 ja 102 artiklan soveltamisen kannalta. Yleiskielen mukaan ”voi olla merkityksellinen” asettaa merkittävästi alhaisemman kynnyksen tiedon pyytämiselle kuin, että tiedon tulisi olla viranomaiselle välttämätön.

Direktiivin johdantokohdassa 35 mm. todetaan: ”Kansallisilla kilpailuviranomaisilla olisi samaten oltava *tehokkaat välineet*, jotta ne voivat vaatia kaikkia muita luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä toimittamaan tiedot, jotka *voivat olla merkityksellisiä* SEUT 101 ja 102 artiklan soveltamisen kannalta. Jäsenvaltioiden olisi voitava säätää tällaisia tietopyyntöjä koskevista menettelysäännöistä, kuten niiden oikeudellisesta muodosta, edellyttäen että kyseiset säännöt mahdollistavat tämän välineen *tehokkaan käytön*”.

Direktiivin artikla 8 ei tee eroa sen suhteen onko kyse henkilötiedosta vai muusta tiedosta, mutta käytännössä kilpailuasioissa selvityksen kohteena on taloudellinen toiminta. Artikla 8 ei tee eroa myöskään sen osalta, onko kyse esimerkiksi salassa pidettävästä tiedosta.

Todennäköisesti melko harvoin KKV:lla on kilpailunrajoituksen selvittämiseksi tarpeen kysyä tietoja tai asiakirjoja luonnolliselta henkilöltä, joka ei ole yrityksen edustaja tai ammatinharjoittaja. Vastineessa todetulla tavalla KKV:n mahdollisiin luonnollisiin henkilöihin kohdistuvien tietopyyntöjen osalta voidaan todeta, että **erityisesti selvitysten alkuvaiheessa KKV:lla ei ole useissa tapauksissa selkeää tietoa siitä, täyttyykö kauppakriteeri tapauksessa**. Tähän ei olekaan tarvetta, koska mm. kilpailunrajoituskiellot vastaavat EU:n kilpailuoikeudessa ja kilpailulaissa vakiintuneesti toisiaan. Jos tietopyynnön edellytykset riippuisivat kauppakriteerin täyttymisestä, tämä olisi omiaan lisäämään sääntelyn epäselvyyttä myös tietopyynnön kohteena olevan luonnollisen henkilön kannalta.

Jos tapauskohtaista arviointia vaativan kauppakriteerin täyttyminen olisi tietopyyntövaiheessa epäselvää, ja jos luonnollisilta henkilöiltä voisi pyytää kilpailulain 5 -7 §:n mukaisten kilpailunrajoitusten selvittämiseksi vain *välttämättömiä* tietoja ja asiakirjoja, mutta SEUT 101 ja 102 artiklo-

jen mukaisten kilpailunrajoitusten selvittämiseksi *tarpeellisia* tietoja ja asiakirjoja (tai tietoja ja asiakirjoja jotka voivat olla merkityksellisiä), KKV joutuu tällöin käytännössä todennäköisesti pyytämään tietoja vain kun ne ovat välttämättömiä. Voidaan kyseenalaistaa, tuleeko direktiivin 8 artikla tässä tapauksessa tehokkaasti pannuksi käytännössä täytäntöön ja täyttyykö EU-sääntelyn tarkoitus ja tehokkuus artiklan osalta, kun viranomainen joutuisi kauppakriteerin täyttymistä koskevan epävarmuuden johdosta pitäytymään varmuuden vuoksi vain välttämättömien tietojen pyytämisessä kaikissa tapauksissa.

Arkaluontoiset henkilötiedot

Esityksessä todetulla tavalla kilpailulain sääntely koskee elinkeinonharjoittajien välistä toimintaa ja viraston tietotarpeet kohdistuvat siten taloudelliseen toimintaan liittyviin tietoihin. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole tarvetta pyytää tietopyynnöllä luonnolliselta henkilöltä esimerkiksi arkaluontoisia henkilötietoja. Vastineessa esitettiin, että tietosuoja-asetuksen (EU) 679/2016 artiklan 9 ja 10 mukaiset henkilötiedot rajattaisiin 33 §:n 2 momentin ulkopuolelle[2]. Tarkkarajaisuuden takia yksityiselämän suojan ytimeen kuuluvien arkaluonteisten tietojen sijasta pykälässä viitattaisiin erityisiä henkilötietoryhmiä koskeviin tietoihin, joista säädetään tietosuoja-asetuksen artiklassa 9 ja rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviin henkilötietoihin, joista säädetään tietosuoja-asetuksen artiklassa 10. Esitettyyn ratkaisuun päädyttiin, koska voimassa olevassa kansallisessa laissa ei ole enää henkilötietolain kumoamisen jälkeen yhtä yksittäistä arkaluontoisia henkilötietoja koskevaa säännöstä johon viitata. Tietosuoja-asetuksen erityisiä henkilötietoryhmiä koskevassa 9 artiklan 1 kohdassa viitataan henkilötietoihin, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittinen mielipide, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus, ammattiliiton jäsenyys, geneettinen tai biometrinen tieto henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten, terveyttä koskeva tieto tai luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskeva tieto. Tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa viitataan rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyviin henkilötietoihin. Arkaluontoisiin henkilötietoihin voidaan katsoa kuuluvan myös esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkuuteen liittyviä henkilötietoja tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklassa mainittujen henkilötietojen lisäksi. Myöskään tällaisia arkaluontoisia henkilötietoja Kilpailu- ja kuluttajaviraston ei ole tarvetta pyytää luonnolliselta henkilöltä. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa selventävästi, että esittelevän ministeriön puolesta niin sanotut arkaluontoiset henkilötiedot voidaan sulkea lainsäädännöllä pois luonnollisille henkilöille lähetettyjen tietopyyntöjen soveltamisalasta vieläkin kattavammalla – myös esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkuuteen liittyvät henkilötiedot kattavalla muotoilulla, jos tällainen muotoilu katsotaan kilpailulaissa perusoikeusnäkökulmasta tarpeelliseksi.

Ulkopuolisen neuvonannon suoja

Täydentävässä vastineessa esitetään lisäksi 33 §:n 2 momentissa selventävästi todettavaksi, että 33 §:n 2 momentin luonnollisten henkilöiden tietojen ja asiakirjojen toimitusvelvollisuus ei koske ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin kuuluvia tietoja. Asia ehdotetaan selvennettäväksi, koska voimassaolevan kilpailulain 38 § koskee *elinkeinonharjoittajien* puolustautumisoikeuksia. Kilpailulain 38 §:n 3 momentin mukaan *elinkeinonharjoittajalla* ei ole velvollisuutta toimittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisena pidettävää kirjeenvaihtoa.

Johtopäätös 33 §:stä

Työ- ja elinkeinoministeriä esitti vastineessaan, että 33 §:n luonnollisia henkilöitä koskevaa 2 momenttia täydennettäisiin seuraavasti tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artikloissa tarkoitettujen henkilötietojen osalta (ehdotus tummennuksella) ja täydentävässä vastineessa momenttia esite-

[2] Esimerkiksi kuluttajasuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain (566/2020) tietojensaantia koskevassa 6 §:ssä on viitattu tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tietoihin. TaVM 13/2020 vp, PevL 12/2019 vp.

tään täydennettäväksi vielä ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan osalta seuraavasti (korostuksella):

”Luonnolliset henkilöt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston pyynnöstä antamaan salassapitosäännösten estämättä sille ~~kaikki t~~iedot ja asiakirjat, jotka ovat tarpeen kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen selvittämiseksi, ***lukuun ottamatta erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja sekä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja****, joista säädetään tietosuoja-asetuksen (EU) 679/2016 9* **ja 10** *artikloissa* ***sekä*** **asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisena pidettävää kirjeenvaihtoa.”**

Tehokkaan ja riittävän EU-sääntöjen täytäntöönpanon, tehokkaan ja käytännössä toimivan kilpailulain soveltamisen sekä kilpailulain ennustettavuuden, selkeyden ja oikeusvarmuuden perusteella **työ- ja elinkeinoministeriö ei esitä luonnollisten henkilöiden tietojenantovelvollisuutta koskevan 33 §:n 2 momentin muuttamista siten, että sen soveltaminen vaatisi tapauskohtaista arviointia vaativan kauppakriteerin tulkintaa.**

Myös luonnollisia henkilöitä koskevan tietojenantovelvollisuuden osalta on tehty yhteistyötä oikeusministeriön kanssa.

Tutkinnan kohteen oikeus saada tietoja ja tietojen käyttörajoitukset, 38 a §

Vastineessa työ- ja elinkeinoministeriö esitti, että kilpailulain 38 a §:n 1 momenttiin lisättäisiin selkeyden vuoksi informatiivinen viittaus julkisuuslakiin ja säädettäisiin asianosaisjulkisuuteen kohdistuvasta rajoituksesta. Täydentävässä vastineessa muotoilua ehdotetaan muokattavaksi vielä hieman siten, että sanamuodosta käy selvemmin ilmi, että tiedonsaantioikeus koskee vain tutkinnan kohdetta ja tutkinnan kohde voi käyttää tietoa vain puolustautumistarkoituksessa.

Vastineessa ehdotettu tummennetulla ja toisen virkkeen korostuksella merkittyä sanamuotoa on hieman muutettu täydentävässä vastineessa (vain tutkinnan kohteella ja vain puolustautumisoikeuksien käyttämiseksi):

”38 a §
Tutkinnan kohteen oikeus saada tieto eräistä asiakirjoista ja tietojen käyttörajoitukset

Lain 14 §:ssä tarkoitetun yrityslausunnon salassapidosta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ssä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:stä poiketen *oikeus saada tieto 14 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksusta vapautumisen ja 15 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun alentamisen saamiseksi toimitetun yrityslausunnon ja sovintoehdotuksen sisällöstä on vain tutkinnan kohteella ja ainoastaan puolustautumisoikeuksiensa käyttämiseksi.*

Yrityslausuntojen salassapidon osalta viittaus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:ään olisi selventävä. Yrityslausuntojen käytön osalta 38 a § sisältäisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin koskevaa11 §:ää tiukemman käyttörajoituksen ”ainoastaan puolustautumisoikeuksiensa käyttämiseksi”.

Ulkopuolisen neuvonannon suoja

Ulkopuolisen neuvonannon suoja (kilpailuoikeudessa vakiintunut vastaava käsite on legal professional privilege, LPP) on osa voimassaolevaa kilpailuoikeutta ja sen soveltamista. Kilpailulain 38 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalla ei ole velvollisuutta toimittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisena pidettävää kirjeenvaihtoa. Aiemmin tässä täydentävässä vastineessa on esitetty, että elinkeinonharjoittajien puolustautumisoikeuksia koskevaa 38 §:ää vastaava säännös otet-

taisiin selvyyden vuoksi myös luonnollisten henkilöiden tietojenantovelvollisuutta koskevaan 33 §:n 2 momenttiin.

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen pääasiallisena perusteena olevan EU direktiivin säännökset eivät käsittele ulkopuolisen neuvonannon suojaa eikä asia ole kuulunut myöskään hallituksen esitystä edeltäneen kilpailulakityöryhmän mandaattiin.

Asianajaja Ilkka Aalto-Setälä on talousvaliokunnasta saadun tiedon mukaan lähettänyt valiokunnalle viestin, jossa viitataan Pev:n lausunnon (PevL 8/2020 vp) kohtaan 27. Aalto-Setälä on tältä osin viitannut tehokkaan valitusoikeuden tarpeeseen ”KKV:n ottaessa haltuun asianajan ohjeen asiakkaalle”. Aalto-Setälä viittaa todennäköisesti tarkastustilanteeseen, koska viestissä käytetään muotoilua ”KKV:n ottaessa haltuun”. Sen sijaan kilpailulain 33 § koskee tietojenantovelvollisuutta ja siten KKV:n tieto- tai selvityspyyntöjä. Kilpailulain 33 §:n perusteella elinkeinonharjoittaja, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä tai luonnollinen henkilö toimittaa itse pyydettyjä tietoja ja asiakirjoja KKV:lle.

Vastineessa sivulla 8 todetusti Pev:n lausunnon kohdassa 27 mainittuja asioita on käsitelty esityksen perusteluissa. Pev on viitannut lausunnossaan tärkeisiin asioihin, joihin on kiinnitetty huomiota kansallisessa lainsäädännössä ja sen soveltamisessa: *”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 oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin kuuluvat asianajosalaisuus (PeVL 13/2019 vp) ja henkilön oikeus olla todistamatta itseään vastaan (PeVL 46/2001 vp).”*

Esityksen perusteluissa on viitattu mm. hallinnon oikeusperiaatteita koskevaan hallintolain 6 §:ään, joka koskee laaja-alaisesti koko Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintaa. Vastineessa todetusti voimassa olevan kilpailulain 38 §:ssä säädetään elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeuksista. Pykälässä säädetään mm. seuraavaa: ”Elinkeinonharjoittajalla ei ole velvollisuutta toimittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisena pidettävää kirjeenvaihtoa. Elinkeinonharjoittajan vastatessa Kilpailu- ja kuluttajaviraston esittämiin kysymyksiin sitä ei voida velvoittaa myöntämään, että se on toiminut 5 tai 7 §:n taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan vastaisesti.”

Myös esityksen sivulla 99 käsitellään asianajosalaisuutta ja oikeudellisen neuvonannon suojaa: ”*Pykälään tai muutoin kilpailulakiin tässä esityksessä ehdotetut muutokset eivät muuta asianajosalaisuuteen eivätkä oikeudellisen neuvonannon suojaan liittyviä sääntöjä ja periaatteita. Voimassa olevan kilpailulain 38 §:n 3 momentin mukaan elinkeinonharjoittajalla ei ole velvollisuutta toimittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisena pidettävää kirjeenvaihtoa. Kilpailulain 38 §:n 3 momentissa tarkoitettua asianajajan ja päämiehen välisen oikeudellisen neuvonnan luottamuksellisuuden suojaa on arvioitu esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO:2019:98 kohdissa 753–765.*”

Aiemmassa kilpailulakityöryhmässä (ei käsiteltävää esitystä valmistellut työryhmä) ja sitä koskevassa vuoden 2017 mietinnössä[3] käsiteltiin LPP:tä sivuilla 33 - 37.

Vuoden 2017 kilpailulakimietinnössä sivulla 33-34 todettiin mm. seuraavaa:

---

[3] https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79405/TEMrap_16_2017_verkkojulkaisu_13_3_2017.pdf

”Kilpailulain esitöiden mukaan kilpailulain 38 §:n 3 momentin ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon luottamuksellisuutta koskeva säännös on luonteeltaan informatiivinen ja vastaa EU:n tuomioistuinten oikeuskäytännössä vahvistettua periaatetta ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojasta, jonka voidaan esitöiden mukaan katsoa olevan voimassa olevaa oikeutta myös kansallisia kilpailuasioita koskevissa menettelyissä. Säännöksen tarkoituksena on hallituksen esityksen mukaan varmistaa yritysten oikeusturva ja kilpailuasioita koskevan menettelyn läpinäkyvyys. Hallituksen esityksen mukaan kirjeenvaihdon tulee olla tutkittavaan kilpailunrajoitukseen liittyvää ja sisällöltään sellaista, että sillä voi olla merkitystä elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeuksien toteuttamisen kannalta. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että oikeus salassapitoon ei koske esimerkiksi elinkeinonharjoittajaan työsuhteessa olevan lakimiehen antamaa neuvonantoa. Ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan doktriini on muotoutunut nykyiselleen EUT:n ratkaisukäytännössä.”

Aiemmassa työryhmässä käsiteltiin kahta vaihtoehtoista mallia: 1) Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi oikeus saattaa kysymys tietyn asiakirjan kuulumisesta ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin markkinaoikeuden käsiteltäväksi ja 2) ratkaisun asiakirjan kuulumisesta ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin tekisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamies, jonka tehtävät eivät liity kilpailuvalvontaan. Ehdotuksesta silloisessa työryhmässä käydyssä keskustelussa tuotiin esiin mietinnössä todetusti ensinnäkin näkemyksiä, joiden mukaan ei olisi perusteltua, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto joutuu turvautumaan tuomioistuimeen laissa säädettyjä viranomaistehtäviä hoitaakseen. Myös tuomioistuinten kuormittamista kritisoitiin ja todettiin, että kysymys asiakirjan kuulumisesta ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin tulee käsiteltäväksi pääasian käsittelyn yhteydessä. Toisaalta tuotiin esiin näkemyksiä, joiden mukaan menettelyn selkiyttäminen on tarpeellista ja toivottiin mahdollisuutta saattaa asiat tuomioistuimen käsiteltäväksi. Mietinnön mukaan työryhmän enemmistö ei pitänyt kannatettavana ehdotusta siitä, että markkinaoikeus tekisi ratkaisun asiakirjan kuulumisesta ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin. Mietinnössä ehdotettiin siten lakitasolle pykälää KKV:n sisäisestä LPP-asiamiehestä. Tässä mallissa asiakirjan kuulumisesta ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin ei tehtäisi erillistä valituskelpoista hallintopäätöstä. Asia voisi kuitenkin tulla tuomioistuimen tarkasteltavaksi pääasian tuomioistuinkäsittelyn yhteydessä.

Hallituksen esityksessä 68/2018 vp ei kuitenkaan päädytty esittämään mietinnössä ehdotettua mallia pykälätasolle. Asiaa on käsitelty esityksen sivuilla 33-34. Syitä ratkaisuun lausuntokierroksen jälkeen käsitellään mm. seuraavasti:
”Mietintöä koskevan lausuntokierroksen jälkeen jatkovalmistelussa on kuitenkin päädytty siihen, että ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojasta ei esitetä voimassa olevaa säännöstä yksityiskohtaisempaa sääntelyä tässä yhteydessä. Ratkaisuun on vaikuttanut usea seikka. Lausuntokierroksella ehdotettu pykäläluonnos ei saanut merkittävää kannatusta lausunnonantajilta.” Perusteluissa mainittiin myös, että asiaa olisi mahdollista käsitellä pääasian käsittelyn yhteydessä tuomioistuimessa sekä se, että tuomioistuinten tehtävien laajentaminen kuuluu oikeusministeriön hallinnon alaan.

KKV on kuitenkin ottanut oma-aloitteisesti mietinnössä esitetyn mallin vakiintuneisiin prosesseihinsa. KKV:n tarkastusesitteessä[4] virastossa sovellettavaa LPP -menettelyä on kuvattu seuraavasti:
”Mikäli virasto katsoo asiakirjan kuuluvan viraston tarkastusoikeuden piiriin, mutta elinkeinonharjoittaja esittää todennäköisiä syitä sille, että asiakirja sisältää LPP-suojan alaista kirjeenvaihtoa, virasto sinetöi asiakirjasta otetun kopion. Asiakirja toimitetaan LPP-suojan arviointia varten määrätyn viraston virkamiehen arvioitavaksi. Virasto määrää tehtävään sellaisen virkamiehen, jonka työtehtäviin ei kuulu kyseisen tapauksen muu käsittely. Virkamies tekee arvion asiakirjan LPP-luonteesta itsenäisesti ilman KKV:n tutkintatiimin tai yrityksen edustajien läsnäoloa. Mikäli

[4] https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/esitteet/kkv/esite-kkvn-toiminnasta-kilpailulain-35-pykalan-mukaisilla-yritystarkastuksilla.pdf

virkamies katsoo asiakirjan kuuluvan ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin, asiakirja palautetaan elinkeinonharjoittajalle välittömästi. Mikäli virkamies katsoo, että asiakirja ei kuulu ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin, asiakirja siirretään kyseistä tapausta selvittävälle tutkintatiimille. Jos edellä kuvatun toimintatavan jälkeen viraston tutkintatiimille siirretyn asiakirjan LPP-suojasta jää edelleen erimielisyys elinkeinonharjoittajan ja viraston välille, viime kädessä asian ratkaisee pääasiaa, esimerkiksi kiellettyä kilpailunrajoitusta, käsittelevä tuomioistuin."

Tällä hetkellä LPP asia voi siten tulla tuomioistuimen käsiteltäväksi pääasian yhteydessä eli jos LPP:ksi väitetty tarkastuksella kopioitu asiakirja päätyy osaksi seuraamusmaksuesityksen liiteasiakirjoja. Mahdollinen oikeussuojan tarve koskeekin tilannetta, jossa LPP suojan piiriin kuuluva asiakirja jostain syystä päätyisi virheellisesti osaksi asiakirjanäytön muodostavaa materiaalia. Käsittelyssä olevan esityksen voimaantulon jälkeen markkinaoikeuden käsittelyyn voi tulla seuraamusmaksuesityksiä myös elinkeinonharjoittajien menettelysääntöjen rikkomisista (37 a §). Seuraamusmaksuesitys elinkeinonharjoittajalle on mahdollinen esimerkiksi, jos se antaa puutteellisia tietoja vastatessaan 33 §:n 1 momentin mukaiseen tietopyyntöön tai jättää toimittamatta tiedot määräajassa. Myös tällaisessa tapauksessa mahdollista LPP väitettä voidaan käsitellä markkinaoikeudessa.

Voimassa olevan kilpailulain ja täytäntöön pantavan ECN+ direktiivin perusteella vaatimus ennakollisesta tuomioistuinkontrollista tarkastukselle koskee muita tiloja kuin toimitiloja eli vain ns. kotitarkastuksia.[5] Ennakollisen tuomioistuinkontrollin tarve kilpailulain 35 §:n mukaisia ns. yritystarkastuksia koskien kuului kilpailulakityöryhmän mandaattiin, mutta se ei saanut työryhmässä kannatusta. ECN+ direktiivi ei myöskään edellytä sitä.

Lopuksi voidaan todeta, ettei ole kuitenkaan poissuljettua, että LPP –väitteen mahdollista ratkaisemista tuomioistuimessa arvioidaan erikseen vielä tulevaisuudessa.

Rinnakkaistekstit

Talousvaliokunnalle toimitetaan erillisenä liitteenä pykälien 17 a, 33, 38 a, 45 ja 47 a vastineen jälkeen muokatut muutosehdotukset rinnakkaisteksteinä verrattuna hallituksen esityksessä esitettyyn.

Vastineen yhteydessä toimitetussa rinnakkaistekstissä oli virhe väliaikaismääräyksiä koskevan 45 §:n osalta, koska varsinaisessa vastinetekstissä ylivedetty pykälän teksti oli jäänyt ylivetämättä rinnakkaistekstissä. Vastineessa tarkoitettiin ehdottaa harkittavaksi vain määräaikaisia, mutta jatkettavia väliaikaismääräyksiä.

[5] kilpailulain 35 ja 36 §:t ja ns. ECN+ direktiivin (2019/1) 6 ja 7 artiklat.