Työ-ja elinkeinoministeriö
HN Virve Haapajärvi

Vastine
VN/17/2022
17.11.2022

Eduskunta
Talousvaliokunta

Vastine talousvaliokunnan saamiin lausuntoihin hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta, HE 172/2022 vp

Yhteenveto

Eduskunnalle on 19.9.2022 annettu hallituksen esitys, jossa ehdotetaan muutettavaksi kilpailulain (948/2011) yrityskauppojen ilmoituskynnystä koskevaa 22 §:ää siten, että yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuus laajenisi. Muutoksen johdosta KKV:n tutkittavaksi tulisivat jatkossa yrityskaupat, joissa osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittäisi 100 miljoonaa euroa, ja vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittäisi kummankin osalta 10 miljoonaa euroa nykyisen 20 miljoonan euron asemesta.

Talousvaliokunta kuuli 9.11.2022 esittelevää ministeriötä sekä kymmenkuntaa muuta tahoa. Työ- ja elinkeinoministeriön (jäljempänä TEM) edustaja toimitti valiokunnalle 8.11.2022 kirjallisen lausunnon sekä ppt –esityksen. Kuulemisen jälkeen 11.11.2022 TEM:n edustaja toimitti pyynnöstä kirjalliset vastaukset kuulemisessa edustajien esittämiin kysymyksiin toteuttamistavan valinnasta ja ennaltaehkäisystä, joihin ei ehditty vastata ajanpuutteen vuoksi kuulemisessa.

Talousvaliokunta vastaanotti kuulemisen yhteydessä yhteensä 15 kirjallista lausuntoa. TEM:n näkemyksen mukaan lausunnot eivät anna aihetta ehdottaa muokkauksia eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen.

Vaikutusarviointi

Muutamien lausunnonantajien mukaan esityksen vaikutusarviointi ei ole riittävää.

Esityksessä on käsitelty yhden kilpailulain pykälän muutoksen vaikutuksia yli 10 sivun verran (vaikutusarviointi s. 10 - 23). Suuri osa vaikutusarvioinnista koskee taloudellisten vaikutusten ja erityisesti yritysvaikutusten arviointia. Vaikutusarviointi perustuu varsin laajaan aineistoon. Vaikutusarvioinnissa on käytetty muun ohella tilastotietoja muiden Pohjoismaiden ja EU-maiden ilmoitus- ja päätösmääristä sekä liikevaihtorajoista, Alma Median rekisteriin perustuvaa laajaa yrityskauppa-aineistoa vuosilta 2017-2019, Pääomasijoittajat ry:n aineistoa pääomasijoittajien toteuttamista yrityskaupoista vuosina 2018-2021, KKV:n suorittamaa kyselytutkimusta yrityskauppojen ilmoittamisesta aiheutuneista kustannuksista sekä KKV:n järjestelmistä koottuja tietoja käsittelyajoista ja resurssien käytös-

tä. Vaikutusarvioinnin pohjana olevat laskelmat ovat ekonomistien laatimia ja verifioimia ja laskelmat kuluttajahyödystä perustuvat OECD:n julkaisemaan, kansainvälisesti sovellettuun arviointitapaan. Laskelmissa käytetyt oletukset ovat perusteet erittäin varovaisiin arvioihin.

Toteuttamisvaihtoehtojen arviointi on haluttu tuoda näkyväksi käsittelemällä eri toteuttamisvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia yli 10 sivulla (s. 23 - 35).

Muutamassa lausunnossa on todettu, että vähintään kahden osapuolen Suomesta kertyneen liikevaihtorajan vaikutuksia olisi tullut tarkastella esityksessä yksityiskohtaisesti tarkasteltujen 10 ja 20 miljoonan euron lisäksi myös esimerkiksi 15 miljoonan euron rajalla. Hallituksen esityksessä on todettu, että vaikutukset 10 ja 20 miljoonan euron rajojen välillä ovat lineaarisia siten, että esimerkiksi 15 miljoonan euron vaikutusarviot asettuvat 10 ja 20 miljoonan euron liikevaihtorajojen vaikutusarvioiden puoliväliin. Siten vaikutuksia ei ole ollut tarpeen käsitellä erikseen 15 miljoonan euron liikevaihtorajalla.

Muutamassa lausunnossa epäiltiin, onko arvio uusien yrityskauppailmoitusten lukumäärästä asianmukainen. Ministeriön tiedossa ei ole, liittyykö epäily ilmoitusmääräarviosta lausuntokierroksella olleeseen esitysluonnokseen vai uusimmilla tiedoilla täydennettyyn eduskunnalle annettuun esitykseen. Esityksessä todetusti esitysluonnoksen lausuntokierrokselle lähettämisen jälkeen jatkovalmistelun aikana arviota yrityskauppailmoitusten määristä tarkennettiin lisätietojen ja –analyysin perusteella. Ilmoitusmääräarvion tarkentuessa myös muun muassa vaikutuksia kuluttajahyötyyn ja hallinnollisiin kustannuksiin tarkennettiin koko esityksessä. Arvio uusien ilmoitusten määristä oli aiemmin 30 ja esityksessä se on 30-40 ilmoitusta. Lausuntokierroksen jälkeen vaikutusarviointiin tehtiin myös muita täydennyksiä.

KKV:n resurssit ja käsittelymääräajat

Useammassa lausunnossa on kiinnitetty huomiota siihen, että esitys lisää KKV:n työmäärää ilmoitusten määrän kasvaessa ja siksi KKV:n resurssien vahvistaminen on tärkeää. Muutama lausunnonantaja on nostanut esiin huolen siitä, että yrityskauppavalvonnan tarvitsemia resursseja siirrettäisiin yrityskauppavalvontaan muista kilpailuvalvonnan tehtävistä. Lisäksi muutama lausunnonantaja on toivonut, etteivät yrityskauppojen käsittelymääräajat pitenisi nykyisestä.

Kuten esityksessäkin on todettu, ilmoitusten määrä tulee arvion mukaan lisääntymään ja sitä myötä myös KKV:n työmäärä. Tämän takia vuoden 2023 talousarvioon on esitetty KKV:n toimintamenoihin 300 000 euron lisäystä yrityskauppailmoitusten käsittelyä varten. KKV on kertonut myös aikovansa virtaviivaistaa yrityskauppojen markkinatestausta ja siten tehostaa erityisesti ensiarvion perusteella ongelmattomien yrityskauppojen testausta. Lisäksi KKV on ilmoittanut pyrkivänsä enenevässä määrin keskittämään resurssinsa potentiaalisesti haitallisten yrityskauppojen tutkintaan. Valtioneuvoston asetuksella annettavaa yrityskauppojen ilmoituskaavaa ollaan myös muuttamassa siten, että se vähentää yritysten hallinnollista taakkaa sellaisten järjestelyjen ilmoittamisessa, jotka eivät todennäköisesti aiheuta kilpailuongelmia. Samalla KKV on arvioinut ilmoituskaavan muutoksen mahdollistavan KKV:n yrityskaupparesurssien tehokkaamman käytön.

Yrityskauppojen käsittelymääräajoista voidaan todeta, että kilpailulaki sisältää melko tiukat määräajat yrityskauppojen käsittelylle. KKV:n ensimmäisen vaiheen käsittely, jonka aikana ratkaistaan valtaosa yrityskauppailmoituksista, saa kilpailulain mukaan kestää enintään 23 työpäivää eli noin kuukauden. Keskimääräinen ensimmäisessä vaiheessa ratkaistavien kauppojen käsittelymääräaika on kuitenkin tätä lyhyempi. Mahdollinen jatkoselvitys voi kestää enintään 69 työpäivää eli noin kolme kuukautta. Lakisääteisten käsittelymääräaikojen lisäksi voidaan huomioida myös edellä käsiteltyjen ilmoituskaavan ja markkinatestauksen muutosten myönteiset vaikutukset yrityskauppavalvontaan.

Osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto

Useimmat lausunnonantajat kannattivat sitä, että osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon rajana olisi Suomesta kertynyt liikevaihto maailmanlaajuisen liikevaihdon sijaan. Muutama lausunnonantaja nosti kuitenkin esiin, että ehdotettu sääntely aiheuttaisi tilanteen, jossa kotimaisten yritysten on helpompi tehdä yrityskauppoja ulkomaisten sijoittajien ja yritysten kuin kotimaisten kanssa.

TEM viittaa perusteena liikevaihdon laskennalle Suomesta hallituksen esityksessä sivulla 21 todettuihin seuraaviin syihin:

”Osapuolten yhteenlasketun liikevaihtorajan määräytyminen maailmanlaajuisen liikevaihdon sijaan Suomesta kertyneen liikevaihdon perusteella on perusteltua, koska kansallisen yrityskauppavalvonnan tehtävänä on ehkäistä markkinoiden haitallista keskittymistä Suomessa. Liikevaihtorajat tulee tästä syystä asettaa sellaisiksi, että ne kohdentavat valvonnan mahdollisimman tehokkaasti yrityskauppoihin, joilla voi olla haitallisia vaikutuksia Suomessa. Koska markkinoiden haitallinen keskittyminen on todennäköisempää silloin, kun osapuolilla on merkittävää liiketoimintaa Suomessa, on ilmoitusvelvollisuuden kynnysarvona perusteltua käyttää Suomesta kertynyttä liikevaihtoa. Haitalliset vaikutukset ovat selvästi epätodennäköisempiä silloin, jos osapuolilla on vain rajallisesti Suomesta kertyvää liikevaihtoa.

Muutoksen seurauksena ilmoituksen tekemisestä aiheutuva hallinnollinen taakka rajautuisi tarkoituksenmukaisella tavalla yrityskauppoihin, jotka voisivat olennaisesti estää tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla, ja jotka voisivat siten johtaa puuttumiseen. Valvonnasta aiheutuva hallinnollinen taakka ei myöskään olisi laajempaa kuin haitallisen keskittymisen ehkäisemisen näkökulmasta on perusteltua. Tällöin esimerkiksi Suomeen kohdistuville ulkomaisille investoinneille ei asetettaisi hallinnollisia kustannuksia, jotka eivät olisi yrityskauppavalvonnan kannalta perusteltuja. Myös kotimaisen myyjän ja Suomen kansantalouden kasvun kannalta olisi myönteistä, että hallinnolliset kustannukset rajautuisivat vain yrityskauppoihin, joilla voi olla haitallisia vaikutuksia Suomessa, eikä hallinnollisia kustannuksia ja muita yrityskaupan ilmoittamisen vaikutuksia aiheutuisi perusteetta kaikista muistakin yrityskaupoista.

Valtaosassa EU:n jäsenmaita osapuolten yhteenlaskettu liikevaihtoraja perustuu kyseisestä jäsenmaasta kertyneeseen liikevaihtoon ja vastaa siten nyt kilpailulakiin ehdotettavaa tarkastelutapaa. Tällöin Suomesta tai muusta kuin yrityskauppaa käsittelevästä jäsenmaasta kertyvää liikevaihtoa ei huomioida ilmoituskynnyksen täyttymistä arvioitaessa.”

Lisäksi TEM toteaa selventävästi esityksessäkin todetun asian, että KKV:lle ilmoitettavaksi ei tule voimassa olevan kilpailulain eikä esitetyn kilpailulain muutoksen perusteella yrityskauppoja, joissa ostaja ei toimi lainkaan Suomen markkinoilla. Siihen ei siten ehdoteta muutosta, että ilmoitusvelvollisuus koskee vain kauppoja, joissa vähintään kahdelta kaupan osapuolelta kertyy liikevaihtoa Suomesta.

Kilpailuneutraliteetti

TEM ei ota yrityskauppojen ilmoituskynnyksen muuttamista koskevan esityksen vastineessa yksityiskohtaisemmin kantaa joissakin lausunnoissa esitettyyn tarpeeseen kilpailuneutraliteetin tehostamiseksi. Selvyyden vuoksi voidaan todeta, että yrityskauppavalvonnan ilmoituskynnys ja kauppojen arviointi tapahtuvat ja tulevat tapahtumaan samojen sääntöjen ja periaatteiden perusteella riippumatta siitä, onko yrityksen omistajatahoissa yksityisiä vai julkisia tahoja.

TEM pitää kuitenkin käsiteltävänä olevaan esitykseen liittymätöntä kilpailuneutraliteettia ja yritysten tasapuolisten toimintaedellytysten toteutumista tärkeänä.

Asianajaja Aalto-Setälän käsiteltävänä olevan esitykseen liittymättömät näkemykset

Yhteenvetona asianajaja Aalto-Setälän lausunnossaan esittämiin oikeusturvahuomioihin voidaan todeta TEM:n ja KKV:n katsovan, että ne eivät liity käsiteltävänä olevan esityksen aineellisoikeudelliseen sisältöön eivätkä ne anna aihetta muuttaa hallituksen esittämää. TEM on saanut asianajaja Aalto-Setälän väitteiden kommentointia varten KKV:lta taustatietoa ja -huomioita säännöksistä ja niiden soveltamisesta muun muassa KKV:ssa.

Kilpailuviranomaisen tiedonsaantioikeuksista sekä kuulemisia ja tarkastuksia koskevista toimivaltuuksista säädetään kilpailulain 33-36 §:ssä ja yrityskaupan käsittelymääräajoista lain 26 §:ssä. Asiakirjajulkisuutta koskevat säännökset puolestaan sisältyvät lakiin viranomaisten toiminnan julki-

suudesta (621/1999), eivät kilpailulakiin. Eduskunnalle annettu hallituksen esitys yrityskauppojen ilmoituskynnyksen muuttamisesta ei koske kilpailulain mainittuja tiedonsaantioikeuksia ja toimivaltuuksia eikä yrityskauppojen käsittelymääräaikoja koskevia säännöksiä. Myöskään säädöshuoltona tehtäväksi esitettävät muutokset eivät koske lain 33 §:ssä säädettyjä tietopyyntöjä, 35-36 §:ssä säädettyjä tarkastusvaltuuksia, 26 §:n mukaisia käsittelymääräaikoja eivätkä lain 38 §:ssä säädettyjä puolustautumisoikeuksia kuten ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaa. Lausunnossa tarkoitetut tarkastukset elinkeinonharjoittajan liiketiloissa ovat tavanomainen selvityskeino erityisesti kartellitutkinnassa, mutta tarkastuksen toteuttamisen yrityskauppa-asiassa on erittäin poikkeuksellista. Tarkastus on toimitettu edellisen kerran yrityskauppa-asiassa lähes 10 vuotta sitten.

Esityksellä ei siten ole vaikutusta eikä liittymäkohtaa asianajaja Ilkka Aalto-Setälän lausunnossa viitattuihin ulkopuolisen neuvonannon suojaan, asiakirjajulkisuuteen eikä käsittelymääräaikoja koskeviin säännöksiin.

Ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suoja

TEM:n ja KKV:n näkemyksen mukaan ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan taso Suomessa on yhdenmukainen EU-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön kanssa. Edellisen kilpailulakimuutoksen yhteydessä (ns. ECN+ direktiivin täytäntöönpano) TEM on toimittanut talousvaliokunnalle täydentävässä vastineessaan 16.4.2021 useamman sivun taustoitusta ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojasta, johon sama asianajaja oli kiinnittänyt huomiota tuolloin käsiteltävänä olleen esityksen yhteydessä.

Ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suoja on osa voimassa olevaa kilpailuoikeutta ja sen soveltamista. Kilpailulain 38 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalla ei ole velvollisuutta toimittaa KKV:lle asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisena pidettävää kirjeenvaihtoa. Lisäksi vastaava säännös sisältyy selvyyden vuoksi myös luonnollisten henkilöiden tietojenantovelvollisuutta koskevaan kilpailulain 33 §:n 2 momenttiin. Kilpailulain säännösten lisäksi hallinnon oikeusperiaatteita koskeva hallintolain 6 § koskee laaja-alaisesti kaikkea KKV:n toimintaa.

KKV:n tarkastuksia koskevassa esitteessä https://www.kkv.fi/ajankohtaista/tiedotteet/kkv-julkaisi-esitteen-yritystarkastuksista/ käsitellään sitä, miten käytännössä menetellään, jos tarkastuksen yhteydessä esitetään väite oikeudellisen neuvonannon suojan alaan kuuluvan materiaalin päätymisestä KKV:n tarkastusmateriaaliin.

Asianajaja Aalto-Setälän näkemyksen mukaan ongelma nykyprosessissa liittyy siihen, että arvio tietyn asiakirjan luonteesta ulkopuolisena oikeudellisena neuvonantona ei ole erillisen valitusoikeuden alainen. Ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaan liittyvä asia voi sen sijaan tulla tuomioistuimen käsiteltäväksi pääasian yhteydessä.

Menettely ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon piiriin mahdollisesti kuuluvien asiakirjojen käsittelyssä ja siihen liittyvä tuomioistuinkontrollin tarve oli esillä kilpailulakia vuonna 2017 valmistelleessa työryhmässä. Työryhmän enemmistö ei pitänyt kannatettavana vaihtoehtoa, jossa päätöksen asiakirjan kuulumisesta ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon piiriin tekisi markkinaoikeus. Työryhmän enemmistön mielipiteeseen vaikutti muun ohella se, että menettely olisi lisännyt tarpeettomasti tuomioistuinten työmäärää. Myöskään työryhmässä asiantuntijana kuullun professori Tuomas Ojasen mukaan ihmis- ja perusoikeusnäkökulmasta ei ole selvää, että elinkeinonharjoittajalla olisi oikeus saada ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaa koskeva asia tuomioistuimessa tutkittavaksi.

Työryhmämietintöä (16/2017) seuranneessa hallituksen esityksessä 68/2018 vp ei päädytty kannattamaan mallia, jossa ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojasta olisi esitetty voimassa olevaa säännöstä yksityiskohtaisempaa sääntelyä. Perusteluina mainittiin muun ohella se, että asiaa olisi mahdollista käsitellä pääasian käsittelyn yhteydessä tuomioistuimessa sekä se, että tuomioistuinten tehtävien laajentaminen kuuluu oikeusministeriön hallinnon alaan.

Aalto-Setälän lausunnossaan viittaama ihmisoikeustuomioistuimen tapauskäytäntö on ajalta ennen työryhmän perustamista ja se on siten tullut huomioiduksi. Työryhmämietinnön antamisen jälkeen

unionin yleinen tuomioistuin on päätöksessään Alcogroup & Alcodis v komissio muun ohella Aalto-Setälän siteeraamaan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön[1] viitaten nimenomaisesti todennut, että riittävää on tutkia ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaa koskevat väitteet pääasian ratkaisun yhteydessä.[2] Kotimainen oikeustila on siten yhdenmukainen EU-oikeuskäytännön ja ihmisoikeustuomioistuimen käytännön kanssa.

Olennaisesti puutteellinen yrityskauppailmoitus ja valitusoikeus

Asianajaja Aalto-Setälä esittää lausunnossaan, että tehokas valitusoikeus puuttuisi silloin, kun KKV toteaa yrityskauppailmoituksen olevan epätäydellinen. Kuten hallituksen esityksessä sivulla 5 on todettu, kilpailulain 26 §:n mukaan määräaika ei ala kulua, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen. Virasto ilmoittaa yrityskauppailmoituksen olennaisesta puutteellisuudesta osapuolille. Yrityskauppailmoituksen puutteellisuudesta ei tehdä päätöstä eikä kilpailulakiin sisälly tämänkaltaista päätöstyyppiä. Hallinto-oikeudellisesti kyse on siitä, että vireille tulon edellytykset eivät ole täyttyneet.

Kilpailulain yrityskauppojen käsittelymääräaikaa koskevien ratkaisujen valitusoikeutta on käsitelty hallituksen esityksessä HE 88/2010 vp. Kilpailulain 26 §:ssä säädetään, että jos yrityskaupan osapuolet eivät toimita KKV:n 33 §:n perusteella pyytämiä tietoja asetetussa määräajassa tai toimittavat tiedot olennaisesti puutteellisina tai virheellisinä, jatketaan käsittelymääräaikoja samalla määrällä päiviä kuin mitä tietojen toimittaminen myöhästyy niiden toimittamiselle alun perin asetetusta määräpäivästä. KKV antaa päätöksen käsittelymääräajan jatkamisesta. Lain 49 a §:n mukaan päätöksestä ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla. Hallituksen esityksen 88/2010 vp mukaan valituskiellon rajauksella on tarkoitus välttää rinnakkaisia prosesseja. Sama ongelma koskisi yrityskauppailmoituksen olennaista puutteellisuutta. Mikäli yrityskauppailmoituksen olennaisesta puutteellisuudesta annettaisiin päätös, josta voisi erikseen valittaa tuomioistuimeen, voisi virastossa ja markkinaoikeudessa olla vireillä kaksi rinnakkaista prosessia saman yrityskaupan käsittelystä.

Kuten nyt eduskunnan käsiteltävänä olevan esityksen sivulla 44 on todettu, yrityskaupan jatkokäsittelyyn siirtopäätöstä koskevasta valituskiellosta on ollut voimassa oma säännöksensä yrityskauppavalvontaa koskevan sääntelyn voimaantulosta lähtien. Jo kilpailunrajoituslain muuttamista koskevan lain (303/1998) esitöissä (HE 243/1997 vp, s. 35) on todettu, että: ”Päätös yrityskaupan jatkotutkimuksen aloittamisesta tai tarkastuksen suorittamisesta ovat sellaisia asian selvittämiseen liittyviä valmistelutoimenpiteitä, joihin ei yleisten hallinto-oikeudellisten säännöstenkään mukaan saa hakea muutosta valittamalla.”

Säädöshuoltona muutoksenhakua markkinaoikeuteen koskevaa 49 a §:ä korjattaisiin siten, että valituskielto KKV:n päätöksestä markkinaoikeuteen koskisi päätöstä yrityskaupan jatkoselvitykseen ryhtymisestä eikä virheellisesti päätöstä olennaisesta puutteellisuudesta, jollaista päätöstyyppiä kilpailulaki ei tunne eikä KKV ole koskaan antanut. Hallituksen esityksellä ei siten vaikuteta puutteellisuusilmoituksen antamiseen eikä niitä koskevaan valitusmahdollisuuteen.

Asiakirjajulkisuus yrityskauppa-asioissa

Asianajaja Aalto-Setälä on lausunnossaan esittänyt näkemyksiä siitä, että asiakirjajulkisuuden toteutumiseen ja prosessin läpinäkyvyyteen yrityskauppa-asioissa liittyisi oikeusturvaongelmia. Aalto-Setälä on viitannut erityisesti siihen, että Suomessa ei ole käytössä niin sanottua tietohuonemenettelyä, jossa yrityskaupan osapuolten ulkopuolisilla neuvonantajilla olisi pääsy viraston kolmansilta keräämään liikesalaisuusluonteiseen aineistoon. Tällainen menettely on käytössä esimerkiksi Euroopan komissiossa sekä osassa EU-jäsenmaita.

Kuten edellä on todettu, asiakirjajulkisuutta, asianosaisen tiedonsaantioikeuksia ja sen rajoituksia koskevat säännökset sisältyvät lakiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Kilpailulakiin ei sisälly

---

[1] Delta Pekárny A.S. v. Tšekki, 97/11, 2.10.2014 ja Vinci Construction ja GTM Génie Civil et Services v. Ranska, 63629/10 ja 60567/10, 2.4.2015

[2] Asia T-274/15 Alcogroup & Alcodis v komissio 10.4.2018, kohta 91. Pysytetty voimassa unionin tuomioistuimen päätöksellä C-403/18 P, Alcogroup ja Alcodis v. komissio, 17.10.2019.

säännöksiä asiakirjajulkisuudesta[3]. KKV on viranomaisena velvollinen noudattamaan julkisuuslain säännöksiä.

Tietohuonemenettelyn käyttöönotto ei ole TEM:n ja KKV:n käsityksen mukaan Suomessa nykylainsäädännön mukaan mahdollista ja sen käyttöönotto edellyttäisi julkisuuslain muuttamista, sillä tietohuonemenettely merkitsisi merkittävä poikkeamista julkisuuslain mukaisista salausperusteista. Julkisuuslain mukaan asianosaisen tiedonsaantioikeutta rajoittavat lain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen erittäin tärkeä yleinen ja erittäin tärkeä yksityinen etu. Säännöksellä suojataan erityisesti virastolle tietoja toimittavien kolmansien tahojen, kuten yrityskaupan osapuolten kilpailijoiden, asiakkaiden ja tavarantoimittajien liikesalaisuuksia. Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdassa asianosaisen tiedonsaantioikeudelle asetetut rajoitukset koskevat myös asianosaisen edustajaa ja avustajaa, eikä julkisuuslain nojalla asianosaiselta salassa pidettäviä tietoja ole näin ollen mahdollista luovuttaa myöskään sen edustajalle tai avustajalle.[4]

Julkisuuslain muutostarpeiden arviointi kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan. Oikeusministeriö on vuonna 2021 asettanut työryhmän valmistelemaan julkisuuslain ajantasaistamista. Työryhmän toimikausi kestää 30.6.2023 asti.

Tietohuonemenettelyn lisäksi asianajaja Aalto-Setälä on lausunnossaan esittänyt näkemyksen siitä, että toisen vaiheen käsittelyyn etenevissä yrityskaupoissa virasto ei toimittaisi yrityskaupan osapuolille lainkaan hallussaan olevia muiden markkinatoimijoiden lausuntoja tai toimittaisi niistä ainoastaan yleisluonteisia koonteja.

KKV noudattaa kaikessa toiminnassaan julkisuuslain säännöksiä ja kunnioittaa asianosaisen tiedonsaantioikeuksia ja kolmansien osapuolten liikesalaisuuden suojaa. Asianajaja Aalto-Setälän lausunnossa vaikuttavat menevän sekaisin KKV:n lausuntopyynnöillä keräämä markkinapalaute yrityskaupan kilpailuvaikutuksista sekä KKV:n tietyissä asioissa toteuttamat laajat, kilpailijoille ja asiakkaille suunnatut kyselytutkimukset, joilla virasto kerää yksityiskohtaisia tietoja liikesalaisuuden ydinalueelle kuuluvista kolmansien tiedoista, kuten esimerkiksi myynti- ja tuotantomääristä ja kapasiteetista, hinnoittelusta ja tulevaisuuden liiketoimintasuunnitelmista. Markkinatoimijoiden lausunnot toimitetaan yrityskaupan ilmoittajalle siten, että niistä on poistettu kolmansien liikesalaisuudet. Kyselytutkimuksista toimitetaan sen sijaan usein laajoja koosteita, sillä yksittäisten yritysten vastauksista ei jäisi käytännössä mitään jäljelle liikesalaisuuksien poistamisen jälkeen. Menettelytapa on yhdenmukainen julkisuuslain kanssa. Koosteen laatiminen on myös julkisuusmyönteisempi toimintatapa kuin se, että KKV jättäisi vastaukset kokonaan toimittamatta sen vuoksi, että asiakirjat eivät olisi osittaisen peittämisen jälkeen ymmärrettävissä, jonka julkisuuslaki myös mahdollistaisi.[5]

Asianajaja Aalto-Setälä katsoo lausunnossaan, että KKV:n käytännöt asiakirjajulkisuuden toteuttamisessa eivät vastaa Euroopan komissiossa ja muissa EU-maissa noudatettuja käytäntöjä. Kuten edellä on kuvattu, erot prosesseissa liittyvät eroihin sovellettavassa lainsäädännössä. Viranomaisen toiminnan julkisuus on kuitenkin Suomessa yleisesti ottaen selvästi laajempaa kuin esimerkiksi Euroopan komissiossa ja useissa muissa jäsenvaltioissa. Suomessa yrityskaupan osapuolilla on mahdollisuus esittää viranomaiselle tietopyyntöjä jo ennen yrityskauppailmoituksen vireille tuloa sekä joustavasti läpi koko prosessin. Komission menettelyssä yrityskaupan ilmoittajalla ei ole lainkaan

[3] ECN+ direktiivin kansallinen täytäntöönpano edellytti leniency-asiakirjojen suojaa täsmentävän 38 a §:n sisällyttämistä kilpailulakiin. Lainkohdassa ei kuitenkaan oleellisilta osin poiketa julkisuuslain mukaisista asianosaisen tiedonsaantioikeuksista ja vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta. Lainvalmistelun yhteydessä oltiin yhteydessä oikeusministeriöön.

[4] Asianosaisen tiedonsaantioikeuksia ja sen rajoituksia yrityskauppa-asiassa sekä tietohuonemenettelyä on käsitelty esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden 9.7.2020 antamassa ratkaisussa 20/0636/1

[5] JulkL 10 §, lainkohdan HE:n yksityiskohtaiset perustelut (HE 30/1998 vp, s.65), KHO:2013:28 ja Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate 2008, s. 126

pääsyä asiakirjoihin tai näkyvyyttä komission selvitystoimenpiteisiin ennen komission väitetiedoksiannon antamista.[6]

Oikeusturvanäkökohtia arvioitaessa on myös huomattava, että komissio voi tehdä päätöksen yrityskaupan kieltämisestä itse ja päätöksestä voidaan valittaa unionin yleiseen tuomioistuimeen. Kilpailulain mukaan KKV:n on sen sijaan esitettävä yrityskaupan kieltämistä markkinaoikeudelle, joka tekee ensimmäisenä asteena päätöksen yrityskaupan kieltämisestä KKV:n ja osapuolten sille esittämän näytön perusteella. Markkinaoikeus arvioi puolustautumisoikeuksien toteutumista pääasian yhteydessä.

[6] Komission tiedonanto oikeutta tutustua komission asiakirja-aineistoon koskevista säännöistä EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan, ETA-sopimuksen 53, 54 ja 57 artiklan ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 soveltamistapauksissa (2005/C 325/07), kohta 28.