

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kilpailulakia siten, että siihen lisättäisiin uusi kilpailuneutraliteettisäännös, jonka mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavan kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön tulisi pitää taloudellisesta toiminnastaan erillistä kirjanpitoa.

Kilpailulain tarkastussäännöksiä muutettaisiin siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi tehdä tarkastuksella ottamiinsa datan väliaikaisiin kopioihin hakuja viraston tiloissa. Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusoikeuden täsmennettäisiin olevan tallennusvälineestä riippumaton. Seuraamusmaksusta vapautumiseen ja sen alentamiseen liittyvää menettelyä muutettaisiin laajentamalla niin sanotun lyhennetyn hakemuksen käyttöalaa.

Tietojenvaihtoa kansallisten viranomaisten kesken laajennettaisiin lisäämällä viranomaisia, joille Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja ja asiakirjoja.

Esityksessä ehdotettaisiin muutettavaksi myös Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia siten, että yksikkö voisi laatia velvoitteidenhoitoselvityksen tiettyjen kilpailunrajoitusten noudattamisen valvomiseksi ja verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia siten, että verohallinto voisi antaa oma-aloitteisesti Kilpailu- ja kuluttajavirastolle verotustietoja, joilla saattaa olla merkitystä tiettyjen kilpailunrajoitusten valvonnassa. Eri tahojen velvollisuudesta antaa tietoja Kilpailu- ja kuluttajavirastolle säädettäisiin kootusti kilpailulain yhdessä pykälässä siten, että viraston tietojensaantioikeus olisi sama riippumatta tutkittavasta menettelystä. Tässä yhteydessä kuntien, kuntayhtymien, valtion ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden sekä elinkeinonharjoittajien ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien tietojenantovelvollisuutta laajennettaisiin ja se koskisi myös hankintayksikköjä sekä maakuntia.

Asioiden tärkeysjärjestystä ja tutkimatta jättämistä koskevaan kilpailulain pykälään lisättäisiin priorisointiperuste, jonka nojalla virasto voisi ottaa kilpailunrajoituksen merkittävyyden huomioon tutkimatta jättämisen edellytyksenä. Väliaikaismääräysten osalta Kilpailu- ja kuluttajaviraston asian selvittämisaikaa pidennettäisiin. Kilpailulain maataloutta koskevaan soveltamisalapoikkeukseen tehtäisiin selkiyttävä teknisluonteinen muutos.

Esityksen tarkoituksena on markkinoiden kilpailullisuuden ja yritystoiminnan edellytysten turvaaminen tehostamalla kilpailunrajoitusten ja kilpailuneutraliteetin valvontaa. Tarkoituksena on myös selventää eräitä kilpailuviranomaisen toimivaltaan ja menettelyyn liittyviä säännöksiä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Kilpailulain kirjanpidon eriyttämiselvelvollisuutta koskevat säännökset ja tulevia maakuntia koskevat muutokset on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020. Tämän vuoksi kilpailulain tietojenantovelvollisuutta koskeva säännös on tarkoitettu olemaan voimassa väliaikaisessa muodossa 31 päivään joulukuuta 2019 asti.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
1.1 Kansallisen kilpailulainsäädännön kehitys.....	4
1.2 Kilpailulakityöryhmän asettaminen.....	5
1.3 Kilpailulakityöryhmän mietintö.....	6
2 NYKYTILA.....	7
2.1 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja Euroopan unionin lainsäädäntö.....	7
Euroopan komission direktiiviehdotus.....	7
Sähköisen tarkastuksen jatkaminen kilpailuviranomaisen tiloissa.....	7
Yrityskauppavalvonnan käsittelymääräajat.....	8
Väliaikaismääräykset.....	8
2.2 Lainsäädäntö ja nykytilan arviointi.....	8
Ensimmäiset kilpailulain muutosehdotukset.....	8
Kilpailulain soveltamisalan rajoitukset.....	9
Lyhennetty hakemus.....	10
Yrityskauppavalvonnan käsittelymääräajat.....	12
Kilpailulain neutraliteettisääntöjen soveltuminen maakuntien taloudelliseen toimintaan.....	13
Kirjanpidon eriyttäminen.....	13
Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen.....	18
Tietojenantovelvollisuus ja viranomaisten välinen tietojenvaihto.....	19
Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusoikeus.....	22
Menettely tarkastusta toimitettaessa.....	25
Väliaikaismääräykset.....	26
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	27
3.1 Tavoitteet.....	27
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	27
Muutostarpeet kilpailulain muuttamiseksi ja toteuttamisvaihtoehdot.....	27
Yrityskauppavalvonnan määräaika.....	27
Kilpailuneutraliteetti.....	28
Sähköisen tarkastuksen jatkaminen kilpailuviranomaisen tiloissa.....	30
Ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suoja ja menettelysäännöt.....	32
Tietojenvaihto viranomaisten välillä.....	33
Väliaikaismääräykset.....	33
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	34
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	35
4.1 Taloudelliset vaikutukset ja yritysvaikutukset.....	35
Tehokas kilpailu ja kilpailuvalvonta.....	35
Maatalouspoikkeus.....	35
Lyhennetty hakemus.....	35
Kirjanpidon eriyttäminen.....	35
Sähköisen tarkastuksen jatkaminen kilpailuviranomaisen tiloissa.....	38
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	38
Lyhennetyt hakemukset.....	38

## HE 68/2018 vp

Yrityskauppavalvonnan käsittelymääräajat .....	38
Kirjanpidon eriyttäminen .....	38
Viraston tapauskäsittelyn priorisointi .....	38
Sähköisen tarkastuksen jatkaminen kilpailuviranomaisen tiloissa.....	39
Tarkastusoikeuden riippumattomuus tallennusvälineestä .....	39
Tietojenvaihto viranomaisten välillä.....	39
Väliaikaismääräykset .....	40
Yhteenveto vaikutuksista .....	40
5 ASIAN VALMISTELU .....	40
5.1 Valmisteluvaiheet ja aineisto .....	40
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	41
Mietinnöstä annetut lausunnot .....	41
Mietinnöstä annettujen lausuntojen huomioiminen .....	43
Hallituksen esitysluonnoksesta annetut lausunnot .....	44
Hallituksen esitysluonnoksesta annettujen lausuntojen huomioiminen .....	45
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ .....	46
6.1 Pohjoismaisten kilpailuviranomaisten välinen yhteistyösopimus.....	46
6.2 Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskeva laki .....	46
6.3 Maakunta- ja soteuudistus.....	46
6.4 Komission direktiiviehdotus kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksista .....	47
6.5 Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettu laki .....	47
YKSIYTIKOHTAISET PERUSTELUT .....	48
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	48
1.1 Laki kilpailulain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.....	48
1.2 Laki kilpailulain muuttamisesta .....	49
1.3 Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä.....	65
1.4 Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta .....	67
2 VOIMAANTULO .....	67
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS .....	68
3.1 Tarkastukset .....	68
3.2 Tietojenvaihto .....	68
LAKIEHDOTUKSET .....	70
1. Laki kilpailulain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.....	70
2. Laki kilpailulain muuttamisesta .....	70
3. Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta .....	75
4. Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n muuttamisesta.....	76
LIITE .....	78
RINNAKKAISTEKSTIT .....	78
1. Laki kilpailulain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.....	78
2. Laki kilpailulain muuttamisesta .....	79
3. Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta .....	88
4. Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n muuttamisesta.....	89

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto

#### 1.1 Kansallisen kilpailulainsäädännön kehitys

Suomen ensimmäinen kilpailulaki, laki talouselämässä esiintyvien kilpailunrajoitusten valvonnasta (47/1957), tuli voimaan vuonna 1958. Lain tavoitteena oli kilpailunrajoitusten rekisteröinti. Lain nojalla viranomaisilla oli oikeus pyynnöstä saada elinkeinonharjoittajilta tietoja kilpailunrajoituksista sekä saattaa kilpailunrajoitus julkisuuteen. Viranomaisilla ei kuitenkaan ollut mahdollisuutta puuttua kilpailunrajoituksiin.

Vuonna 1964 voimaan tullut laki taloudellisen kilpailun edistämisestä (1/1964) pyrki antamaan viranomaiselle mahdollisuuden puuttua vahingollisiin kilpailunrajoituksiin. Laissa säädettiin esimerkiksi määrähinnoittelun kiellosta sekä neuvottelumenettelystä kiellettyjen kilpailunrajoitusten poistamiseksi.

Laki taloudellisen kilpailun edistämisestä kumottiin vuonna 1973 voimaan tulleella samannimisellä lailla (423/1973), jonka myötä muun muassa elinkeinonharjoittajien ilmoittamisvelvollisuutta laajennettiin. Vuoden 1988 kilpailunrajoituslailla (709/1988) kumottiin laki taloudellisen kilpailun edistämisestä sekä uudistettiin kilpailuvalvonnan viranomaisorganisaatiota ja laajennettiin kilpailusääntöjen soveltamisalaa. Vuoden 1992 kilpailunrajoituslailla (480/1992) otettiin käyttöön EY:n kilpailuoikeudesta vaikutteita saanut kieltoperiaate ja siihen liittyvät hallinnolliset seuraamusmaksut. Vuonna 1998 kilpailunrajoituslakiin lisättiin yrityskauppalvontasäännökset (muutossäädös 303/1998, HE 243/1997 vp).

Vuonna 2004 voimaan tulleella kilpailunrajoituslain muutoksella (muutossäädös 318/2004, HE 11/2004 vp) lain kieltosäännökset yhdenmukaistettiin EY:n kilpailusääntöjen kanssa. Lakiin lisättiin samanaikaisesti myös säännökset, joiden mukaan kartellissa mukana ollut yritys voi tietyin edellytyksin vapautua kilpailunrajoituslain nojalla määrättävästä seuraamusmaksusta, jos se avustaa Kilpailuvirastoa kartellin paljastamisessa ja selvittämisessä. Kilpailunrajoituslaki kumottiin vuonna 2011 kilpailulailla (948/2011).

Keskeisimmät kilpailulain vuoden 2011 kokonaisuudistuksen muutokset koskivat seuraamusjärjestelmää, vahingonkorvausta, kilpailuasioissa noudatettavaa menettelyä ja yrityskauppalvontaa koskevia säännöksiä. Useat muutoksista liittyivät siihen, että säännöksiä muutettiin vastaamaan selkeämmin EU-lainsäädäntöä. Seuraamusmaksusäännöksiä täsmennettiin ja säädettiin, että seuraamusmaksu voidaan määrätä myös elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, jolle rikkomukseen osallistunut liiketoiminta on siirtynyt yrityskaupan tai muun yritysjärjestelyn seurauksena. Seuraamusmaksun vanhentumista koskevaa säännöstä sekä seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista koskevia säännöksiä muutettiin. Kilpailulain säätämisen yhteydessä kilpailurikkomuksia koskevan vahingonkorvaussäännöksen soveltamisalaa laajennettiin niin, että jokaisella kilpailunrajoituksesta vahinkoa kärsineellä olisi oikeus korvaukseen. Myös vahingonkorvausta koskevia vanhentumisaikoja täsmennettiin. Yrityskauppojen arvioinnissa otettiin käyttöön EU-lainsäädännön mukainen yrityskauppojen arviointitapa (ns. SIEC-testi). Myös yrityskauppalvontaa koskevia menettelysääntöjä, kuten käsittelyaikoja ja yrityskaupan ehtoihin liittyviä säännöksiä, täsmennettiin.

Kilpailulakiin lisättiin priorisointisäännös, jonka perusteella viraston tulee asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Lisäksi Kilpailuvirastolle annettiin oikeus tehdä tarkastuksia myös muihin kuin elinkeinonharjoittajien liiketiloihin ja lisättiin kilpailunrajoituksesta epäillyn henkilön

## HE 68/2018 vp

kuulemista koskevat säännökset. Lakiin lisättiin niin ikään elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeuksia koskevat säännökset. Elinkeinonharjoittajan määritelmää muutettiin siten, että se vastaa selkeämmin EU-oikeudessa sovellettavaa yrityksen käsitettä.

Kilpailulakiin on tehty useita muutoksia vuoden 2011 kokonaisuudistuksen jälkeen. Vuonna 2013 tulivat voimaan teknisluonteiset muutokset, jotka johtuivat Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston yhdistämisestä Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi (muutossäädös 662/2012, HE 108/2012 vp). Syyskuun alussa vuonna 2013 tulivat voimaan kilpailuneutraliteettia koskevat kilpailulain 4 a luvun säännökset (muutossäädös 595/2013, HE 40/2013 vp) ja vuonna 2014 määräävää markkina-asemaa päivittäistavara kaupassa koskeva 4 a § (muutossäädös 586/2013, HE 197/2012 vp). Vuonna 2015 Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusmenettelyä koskevaa kilpailulain 37 §:ää muutettiin selventämällä viraston tarkastusoikeutta tilanteessa, jossa yritys on ulkoistanut tietohallintonsa ulkopuoliselle palveluntarjoajalle (muutossäädös 78/2015, HE 253/2014 vp). Joulukuussa 2016 tulivat voimaan kilpailulain muutokset, jotka liittyvät uuden kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevan lain (1077/2016) säätämiseen (muutossäädös 1078/2016, HE 83/2016 vp).

Vuoden 2017 alussa tulivat voimaan kilpailulain ja Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain muutokset, jotka liittyvät julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin (1397/2016) ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin (1398/2016, jäljempänä *hankintalaki*) ja niissä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle säädettyyn valvontatehtävään (muutossäädös 1401/2016, HE 108/2016 vp).

Kilpailulakiin on tehty myös muita muutoksia, jotka ovat olleet pääosin teknisluonteisia ja liittyneet jonkin muun lain muuttamiseen. Vuoden 2017 alussa tuli voimaan viranomaisien välisestä tietojenvaihtoa koskevan 39 §:n muutos, joka oikeuttaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston antamaan tietoja myös Patentti- ja rekisterihallitukselle (muutossäädös 1496/2016, HE 119/2016 vp). Kilpailulain sähkömarkkinoiden yrityskauppoja koskevan erityissäännöksen kumoaminen tarpeettomana tuli voimaan toukokuussa 2017 (muutossäädös 227/2017, HE 256/2016 vp).

Nykyisen kilpailupolitiikan tavoitteena on luoda ja ylläpitää toimintaympäristö, jossa yrityksillä on tasapuoliset toimintaedellytykset ja mahdollisuus menestyä osaamisen avulla. Kilpailulain tavoite on kirjattu lain 1 §:ään, jonka 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Kilpailulakia sovellettaessa on lain 1 §:n 2 momentin mukaan erityisesti otettava huomioon markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinon harjoittamisen vapauden suojaaminen niin, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta. Tehokas kilpailu luo edellytykset tuottavuuden ja talouden kasvulle. Siten tehokkaalla kilpailuvalvonnalla on suuri merkitys paitsi yritysten välisen tasapuolisten kilpailuedellytysten ja laajemmin yritystoiminnan edellytysten turvaamisessa, myös tuottavuuden ja talouden kasvun mahdollistamisessa.

Suomen kansallisen kilpailupolitiikan täytäntöönpanon perustana on kilpailulaki ja lakia soveltava viranomaisen on Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Kilpailulaissa on vastaavat aineelliset säännökset kuin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101 ja 102 artiklassa. Kilpailulaissa on lisäksi kilpailun tasapuolisuuden turvaamista julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä koskevat kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraliteettisäännökset ja päivittäistavara kauppan määräävää markkina-asemaa koskeva kilpailulain 4 a §, joita ei ole EU-lainsäädännössä.

### 1.2 Kilpailulakityöryhmän asettaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 25.8.2015 työryhmän valmistelemaan kilpailulain uudistamista pääministeri Juha Sipilän hallituksen kilpailulakia koskevien linjausten ja eräiden muiden tarkennustarpeiden arvioimiseksi ja tarvittavien muutosehdotusten tekemiseksi. Hallituksen ohjelmassa Ratkaisujen Suomi – neuvottelutulos strategisesta hallitusohjelmasta Biotalous ja puhtaat ratkaisut -luvussa todetaan hallituksen tavoitteena olevan suomalaisen ruoantuotannon saaminen kannattavaksi ja kauppatase nousuun. Yhdeksi keinoksi tavoitteen saavuttamiseksi asetettiin kilpailulainsäädännön muutostarpeiden arviointi ja tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtyminen Euroopan unionin kilpailulainsäädännön puitteissa.

Työryhmälle annettiin sen asettamispäätöksessä kaksi tehtäväkokonaisuutta. Tehtävän 1 mukaan työryhmän tuli laatia huhtikuun 2016 loppuun mennessä Euroopan komissiota tarkoitukseenmukaisella tavalla kuultuaan hallitusohjelmakirjauksen mukainen arvio kilpailulainsäädännön muutostarpeista sekä tehdä lausuntopalautteen hankkimisen jälkeen mahdollisia muutostarpeita koskevat ehdotukset. Työryhmä julkaisi tehtävää 1 koskevan väliraportin 2.5.2016 (TEM raportteja 2/2016). Työryhmä ei esittänyt väliraportissaan merkittäviä muutoksia kilpailulakiin eikä myöskään toimialakohtaista sääntelyä elintarvikeketjun sopimustoiminnan osalta. Työryhmä esitti kuitenkin teknisluonteisena muutoksena, että kilpailulain 2 §:n 2 momentin mukaista maatalouspoikkeusta selvennettäisiin. Työ- ja elinkeinoministeriö järjesti väliraportista lausuntokierroksen ja julkaisi lausuntoyhteenvedon.

Tehtävä 2 koski puolestaan kilpailulainsäädännön ajantasaisuuden arviointia. Tehtävän 2 osalta työryhmän tuli selvittää muita kilpailulainsäädännön uudistamistarpeita Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston suositusten, EU:n kilpailusääntöjen ja kansallisen sääntelyn yhdenmukaisuuden sekä kotimaista viranomais- ja tuomioistuinkäytäntöä koskevien arviointi- ja uudistusehdotusten pohjalta sekä tehdä muutostarpeita koskevat ehdotukset. Tehtävää 2 koski työryhmän koko toimikausi 1.9.2015–28.2.2017. Tehtävää 2 käsiteltäessä läsnä olivat työryhmän jäsenet sekä tehtävän 1 ja 2 pysyvät asiantuntijat. Työryhmä kuuli perus- ja ihmisoi-keuskysymyksiin liittyen professori Tuomas Ojasta ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston sähköisten tarkastusten toteuttamiseen liittyen Kilpailu- ja kuluttajaviraston järjestelmäasiantuntijaa ja kilpailuneutraliteettikysymyksiä käsiteltäessä työryhmän kokoukseen osallistui Kuntaliiton edustaja.

Työryhmässä oli edustus Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi Elinkeinoelämän keskusliitosta, Suomen Yrittäjistä, Asianajajaliitosta ja oikeusministeriöstä. Työryhmässä oli oikeusministeriön edustus maaliskuuhun 2016 asti. Tehtävän 1 osalta työryhmässä oli pysyvät asiantuntijat maa- ja metsätalousministeriöstä, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK:sta, Elintarviketeollisuusliitosta ja Päivittäistavarakauppa ry:stä/Kauppa liitosta. Tehtävän 2 osalta pysyviksi asiantuntijoiksi nimettiin oikeusneuvos Maarit Lindroos ja oikeusneuvos Eija Siitari. Työryhmän sihteerit olivat työ- ja elinkeinoministeriöstä ja Kilpailu- ja kuluttajavirastosta.

### 1.3 Kilpailulakityöryhmän mietintö

Kilpailulain uudistamista pohtinut työryhmä luovutti mietintönsä (TEM julkaisuja 16/2017) 14.3.2017. Mietintö annettiin siis ennen kuin Euroopan komissio antoi 22.3.2017 direktiiviehdotuksen (COM(2017) 142), joka koskee kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksia, itsenäisyyttä ja resursseja (Ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi, jäljempänä *direktiiviehdotus*). Työryhmän tehtävänä oli arvioida kilpailulakia tehokkaan kilpailuvalvonnan ja elinkeinonharjoittajien oikeussuojan näkökulmasta. Työryhmä päätyi ehdottamaan muutoksia muun muassa tarkastuksia, seuraamuksia ja viranomaisten välistä tiedonvaihtoa koskeviin säännöksiin.

Työryhmä esitti, että sähköisiä tarkastuksia voitaisiin tarkastuskohteen jälkeen jatkaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa ja että tarkastus voisi ulottua myös mobiililaitteisiin. Se esitti täsmennettäväksi menettelysääntöjä, jotka liittyvät Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioon ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin kuuluvista asiakirjoista (ns. LPP eli legal professional privilege).

Jotta toimialayhdistysten muodossa tapahtuvasta kilpailun rajoittamisesta voitaisiin määrätä tehokkaita seuraamusmaksuja, työryhmä ehdotti, että toimialayhdistyksen seuraamusmaksun enimmäismäärää laskettaessa huomioitaisiin yhteenliittymän lisäksi sen joidenkin jäsenen liikevaihto. Työryhmä ehdotti myös, että lain menettelysääntöjen rikkomisesta, kuten tiedonantovelvollisuuden laiminlyömisestä voitaisiin määrätä seuraamusmaksu. Uutena keinona kilpailulakiin ehdotettiin rakenteellisia korjaustoimenpiteitä, joita voitaisiin käyttää tiukkojen edellytysten täytyessä. Kilpailuneutraliteettivalvonnan tehostamiseksi työryhmä ehdotti yhtenä vaihtoehtona säännöstä, jonka mukaan julkisyhteisön tulisi eriyttää kirjanpitoa, jos se harjoittaa sekä taloudellista että muuta toimintaa.

Työryhmä ei päätenyt ehdottamaan säännöstä kaikista käsitellyistä asioista kuten liiketoimintakiellosta tai sitoumuspäätösten noudattamatta jättämisen sanktioinnista. Viimeksi mainittua esitetään kuitenkin mietinnön jälkeen julkistetussa direktiiviehdotuksessa. Mietintöön liittyy lausumia ja eriäviä mielipiteitä. Mietinnöstä pyydettiin lausuntoja, joista on julkaistu yhteen-veto.

## 2 Nykytila

### 2.1 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja Euroopan unionin lainsäädäntö

Euroopan komission direktiiviehdotus

Euroopan komissio antoi 22.3.2017 direktiiviehdotuksen, joka koskee kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksia, itsenäisyyttä ja resursseja. Direktiiviehdotus koskee tärkeimpien EU:n kilpailusääntöjen eli Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artiklojen 101 ja 102 tehokasta täytäntöönpanoa jäsenmaissa sekä esteiden poistamista sisämarkkinoiden tehokkaalta toiminnalta. Tavoitteena on muun muassa kilpailusääntöjen tehokas ja riittävän yhdenmukainen soveltaminen jäsenmaissa. Direktiivi tehostaisi kansallista kilpailuvalvontaa tutkinta-, päätöksenteko- ja sanktiointimenettelyjen osalta. Direktiiviehdotuksella on liityntä myös kansalliseen kilpailulakityöryhmän mietintöön (TEM julkaisu 16/2017), jossa kilpailulakiin ehdotetaan useita muutoksia. Direktiiviehdotus on samansuuntainen, mutta pidemmälle menevä kuin kilpailulakityöryhmän muutosehdotukset ja toisaalta kansallisessa kilpailulakityöryhmän mietinnössä on ehdotuksia, joilla ei ole liityntää direktiiviehdotukseen. Kilpailusääntöjen tehokas täytäntöönpano kaikissa EU:n jäsenmaissa on olennainen asia kilpailun toimivuuden ja tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi sisämarkkinoilla.

Direktiiviehdotuksen neuvostokäsittely alkoi toukokuussa 2017 ja se jatkui vuonna 2018. Neuvostotyöryhmätyön aikana työ- ja elinkeinoministeriö teki yhteistyötä erityisesti Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa, mutta myös jossain määrin oikeusministeriön kanssa.

Sähköisen tarkastuksen jatkaminen kilpailuviranomaisen tiloissa

Suurin osa Euroopan kilpailuviranomaisten verkostoon kuuluvista kansallisista kilpailuviranomaisista jatkaa sähköistä tarkastusta omissa tiloissaan. Oikeus niin sanottuun jatkettuun sähköiseen tarkastukseen on esimerkiksi Ruotsin, Norjan, Tanskan, Saksan ja Ison-Britannian

kilpailuviranomaisilla. Ruotsissa kilpailuviranomainen on usean vuoden ajan jatkanut tarkastuksia sähköisen materiaalin osalta omissa tiloissaan tarkastuksen kohteen suostumuksella. Tammikuussa 2016 kyseinen käytäntö kirjattiin Ruotsin kilpailulakiin (konkurrenslagen 2008:579, Regeringens proposition 2014/15:96). Toisin kuin Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa tarkastuksen jatkaminen sähköisen materiaalin viranomaisen tiloissa ei edellytä tarkastuksen kohteen suostumusta.

#### Yrityskauppavalvonnan käsittelymääräajat

Euroopan komissiossa ja muissa Pohjoismaissa kilpailuviranomaisten yrityskauppojen ensimmäisen vaiheen tutkintaan on käytettävissä 25 työpäivää. Käsittelyaika on siten määriteltävä työpäivissä toisin kuin voimassa olevassa kilpailulaissa.

#### Väliaikaismääräykset

Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston suositusten mukaan kilpailuviranomaisilla tulisi olla mahdollisuus käyttää väliaikaismääräyksiä, jotka ovat kestoaltaan sellaisia, että vakavan haitan aiheutuminen kilpailulle vältetään. Väliaikaismääräys tulee usein kyseeseen markkinoilla, joiden tilan ja kehityksen arvioiminen edellyttää huomattavaa asiantuntemusta. Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston väliaikaismääräyksiä koskevan selvityksen perusteella useimmissa jäsenvaltioissa väliaikaismääräysten kesto ei ole laissa rajattu tai väliaikaismääräyksen voimassaolo päättyy asiaratkaisun antamiseen. Niissä jäsenvaltioissa, joissa väliaikaismääräyksen kesto on laissa säädetty, ajanjakso on pituudeltaan pääsääntöisesti kolmesta kuukaudesta vuoteen. Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston väliaikaismääräyksiä koskevassa suosituksessa jäsenvaltiot on väliaikaismääräysten osalta jaettu karkeasti kolmeen luokkaan: 1) jäsenvaltioihin, joissa väliaikaismääräysten kesto on rajattu esimerkiksi kolmeen tai kuuteen kuukauteen taikka yhteen vuoteen, 2) jäsenvaltioihin, joissa aikaa ei ole laissa rajattu, mutta ajanjakso määritetään yleensä väliaikaismääräyksestä annettavassa päätöksessä sekä 3) jäsenvaltioihin, joissa päätös väliaikaismääräyksestä on voimassa kunnes menettely on saatettu päätökseen tai kunnes viranomainen on antanut asiassa ratkaisun.

Väliaikaismääräys on voimassa asiaratkaisun antamiseen saakka muun muassa Ruotsissa ja tutkinnan loppuun saattamiseen asti esimerkiksi Isossa-Britanniassa. Asetuksen (EY) N:o 1/2003 8 artiklassa komission väliaikaismääräystä koskeva päätös on säädetty sovellettavaksi määrätyn ajanjakson aikana, ja sen voimassaoloa voidaan jatkaa sikäli kuin se on tarpeen ja asianmukaista. Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston raportin mukaan väliaikaismääräyksen kesto on rajattu kolmeen kuukauteen Bulgariassa ja Portugalissa. Portugalissa määräyksen voimassaoloaikaa voi perustellulla päätöksellä jatkaa, niin ikään enintään 90 päivän pituisella ajanjaksolla. Tutkinta tulee kuitenkin saattaa päätökseen 180 päivän kuluessa, joten väliaikaismääräys voi enimmillään olla voimassa kahden 90 päivän jakson ajan. Saksassa väliaikaismääräyksen voimassaolo on pääsääntöisesti rajattu yhteen vuoteen, joskin voimassaolo voi poikkeustapauksissa olla vuotta pidempikin. Esimerkiksi Belgiassa ja Ranskassa väliaikaismääräyksen voimassaolo ulottuu asiaratkaisuun saakka, joskin kesto voidaan väliaikaismääräystä koskevassa päätöksessä erikseen määrittää.

## 2.2 Lainsäädäntö ja nykytilan arviointi

### Ensimmäiset kilpailulain muutosehdotukset

Työ- ja elinkeinoministeriössä on jatkovalmistelussa arvioitu, mitkä kilpailulakityöryhmän ehdotuksista olisi tarkoituksenmukaista antaa ennen direktiiviehdotuksen lopputulosta. Direktiiviehdotuksen lopputulos selviää vuoden 2018 aikana. Työ- ja elinkeinoministeriössä ehdo-



tukset on jaettu kahteen ryhmään. Ensimmäiset kilpailulain muutosehdotukset annetaan osana tätä hallituksen esitystä ja loput kun direktiiviehdotuksen lopputulos on selvillä ja siitä seuraavat muutosehdotukset on valmisteltu hallituksen esitykseksi.

#### Kilpailulain soveltamisalan rajoitukset

Kilpailulain 2 § 2 momentti sisältää niin sanotun kilpailulain soveltamisen maatalouspoikkeuksen. Kilpailulain uudistamista koskevassa väliraportissaan (TEM raportteja 20/2016) työryhmä päätyi siihen, että maatalouspoikkeuksen osalta kilpailulakia ei ehdoteta muutettavaksi sisällöllisesti. Työryhmä esitti kuitenkin teknisluonteisena muutoksena, että kilpailulain 2 §:n maatalouspoikkeusta selvennettäisiin siten, että 2 §:n 2 momentista poistettaisiin lause, joka viittaa vanhan markkinajärjestelyasetuksen mukaisiin yhteistyömuotoihin, ja jatkossa muotoilu kattaisi selkeämmin kaikki EU-lainsäädännössä sallitut järjestelyt. Kilpailulain 2 §:n 2 momentin mukaan lain 5 §:ää ei sovelleta sellaisiin maataloustuottajien, tuottajien yhteenliittymien, toimialakohtaisten yhteenliittymien ja tällaisten yhteenliittymien muodostamien yhteenliittymien järjestelyihin, jotka koskevat maataloustuotteiden tuotantoa tai myyntiä taikka yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä, jos järjestely täyttää SEUT 42 artiklan mukaisesti vahvistetut sisällölliset edellytykset, joiden perusteella mainitun sopimuksen 101 ja 102 artiklan kilpailusäännöt eivät tule sovellettaviksi. Maatalouspoikkeuksen mukaan tietyt maataloustuottajien yhteistyöjärjestelyt jäävät kilpailulain 5 §:n soveltamisalan ulkopuolelle.

Maatalouspoikkeuksen esitöissä on EU-säännösten osalta viitattu SEUT 42 ja 43 artiklaan sekä niiden nojalla annettuihin neuvoston asetuksiin (EY) N:o 1234/2007 maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tietyjä maataloustuotteista koskevista erityissäännöksistä sekä (EY) N:o 1184/2006 tietyjen kilpailusääntöjen soveltamisesta maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan. Asetus (EY) N:o 1234/2007 on sittemmin kumottu ja korvattu asetuksella (EU) N:o 1308/2013 maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä (jäljempänä *markkinajärjestelyasetus*). Markkinajärjestelyasetus sisältää maataloutta koskevan yleispoikkeuksen (209 artikla), jota nykyinen kilpailulain maatalouspoikkeus asiallisesti vastaa. Lisäksi markkinajärjestelyasetuksen 206 artiklan nojalla asetuksessa voidaan säätää erikseen sellaisista järjestelyistä, joihin ei sovelleta SEUT 101 artiklaa. Markkinajärjestelyasetuksen erilliset soveltamisaloitteukset koskivat maito- ja maitotuotealaa (149 artikla) sekä oliiviöljyä, naudanlihaa ja tietyjä peltokasveja (169–171 artikla). Markkinajärjestelyasetuksen erityispoikkeukset mahdollistivat kyseisten toimialojen osalta laajamittaisemman yhteistyön kuin 209 artiklan yleispoikkeus. Lisäksi tuottajaorganisaatioihin tuli sovellettavaksi markkinajärjestelyasetuksen 222 artikla.

Kilpailulain maatalouspoikkeus ei kuitenkaan vastannut uuden markkinajärjestelyasetuksen 149 ja 169–171 artiklan erityispoikkeuksia, joten sanamuotonsa mukaisesti tulkittuna maatalouspoikkeus ei soveltunut erityispoikkeussäännösten kattamiin järjestelyihin. Työryhmä ehdotti maatalouspoikkeusta muutettavaksi siten, että se vastaisi uuden markkinajärjestelyasetuksen mahdollistamia säännöksiä. Esityksessä ehdotetaankin, että maatalouspoikkeukseen tehtäisiin teknisluonteinen muutos, jotta se selkeämmin kattaisi kaikki EU -lainsäädännössä sallitut järjestelyt.

EU:ssa on hyväksytty ns. Omnibus-asetus, jolla muiden asioiden ohella muutetaan maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä annettua asetusta (EU) No 1308/2013. Omnibus-asetusehdotuksella tarkoitetaan ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1299/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, EU N:o 1304/2013, (EU) N:o 1305/2013, (EU) N:o 1306/2013, (EU) N:o 1307/2013, (EU) N:o 1308/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o

223/2014, (EU) N:o 283/2014, (EU) N:o 652/2014 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta. Ehdotus sisälsi maatalouden osalta useita tuottajien asemaan liittyviä muutoksia. Ehdotuksen toteutuminen laajentaisi maatalouspoikkeuksia kilpailuoikeuden soveltamisessa ja mahdollistaisi tietyssä määrin muun muassa hintayhteistyön. Asetusehdotuksen maatalouspuolen muutokset tulivat voimaan vuoden 2018 alusta. Markkinajärjestelyasetuksen vuoden alussa voimaan tulleet 152 artiklan muutokset koskevat sallittua tuottajien välistä yhteistyötä. Samassa yhteydessä edellä mainitut markkinajärjestelyasetuksen 169-171 artiklat kumottiin. Kilpailulakiin esitetyn maatalouspoikkeuksen teknisluonteisen muutoksen jälkeen kilpailulain 2 §:n poikkeuksen on tarkoitus kattaa myös muutokset, jotka liittyvät kilpailuoikeuden soveltamiseen Omnibus-asetuksen voimaantulon jälkeen.

Kilpailulain muuttamisesta erillisenä asia Maa- ja metsätalousministeriö on asettanut syyskuun lopussa 2017 työryhmän, jonka tehtävänä on luoda pohja hallituksen esitykselle elintarvikemarkkinalaiksi. Työryhmän toimeksiantoon sisältyy myös ruoka-asiamiehen viran valmistelu sekä asiamiehen oikeudellisen aseman, tehtävien ja sijaintipaikan määrittäminen. Työryhmän tulee ottaa kantaa elintarvikemarkkinalain soveltamisalaan ja erityisesti sopimuskäytäntöihin sekä epäreiluihin kauppatapoihin. Työryhmä sai työnsä päätökseen tammikuun 2018 lopussa ja lain olisi tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alusta. Työryhmä esitti elintarvikemarkkinavaltuutetun viran perustamista. Hyvien kauppatapojen varmistamiseksi työryhmä päätyi esittämään myös velvoitetta tehdä maataloustuotteiden ostosopimukset kirjallisesti ja valtuutetulle mahdollisuutta antaa huomautus tai julkinen varoitus, jos sopimuskäytäntöjä ei noudateta.

#### Lyhennetty hakemus

Seuraamusmaksusta vapautumisesta ja seuraamusmaksun alentamisesta kartellitapauksissa säädetään kilpailulain 14–17 §:ssä. Lyhennettyjä hakemuksia koskee kilpailulain 17 §:n 2 momentti, jonka mukaan silloin kun elinkeinonharjoittaja on samassa, 14 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa asiassa, jättänyt tai jättämässä Euroopan komissiolle tai toisen Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle hakemuksen seuraamuksista vapautumisesta, ehdollinen vapautus voidaan myöntää lyhennetyin hakemuksin perusteella. Kilpailulain 14 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella elinkeinonharjoittajalle ei määrätä seuraamusmaksua kartellitapauksessa, jos kartelliin osallistunut elinkeinonharjoittaja toimittaa yrityslausunnon sekä tietoja ja todisteita, joiden perusteella Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi toimittaa 35 tai 36 §:ssä tarkoitettua tarkastuksen. Kilpailulain perusteella lyhennetty hakemus ei siten ole mahdollinen 14 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisissa tilanteissa, joissa kilpailuviranomainen on jo suorittanut tarkastuksen elinkeinonharjoittajan tiloissa ja elinkeinonharjoittaja haluaa hakea seuraamusmaksusta vapautumista. Lyhennettyä hakemusta ei myöskään voi tehdä lain 15 §:n mukaista seuraamusmaksun alentamista haettaessa.

Kilpailulain esitöiden mukaan lyhennetyin hakemusmenettelyn tavoitteena on vähentää elinkeinonharjoittajalle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Hallituksen esityksen mukaan lyhennetyin hakemuksin tulee sisältää hakijan nimi ja osoite, kartellin osapuolet, kartellin kohteena olevat hyödykkeet, kartellin maantieteellinen ulottuvuus, kartellin ajallinen kesto, kartellin luonne, jäsenvaltiot, joissa kilpailulain 14 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettut tiedot ja todisteet sijaitsevat sekä tiedot kartelliin liittyvistä aiemmista ja mahdollisista tulevista seuraamuksista vapautumisesta ja seuraamusten lieventämisestä koskevista hakemuksista. Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston leniency-malliohjelman mukaan lyhennetyin hakemukset koskevat tilanteita, joissa joko komissio tai useamman jäsenvaltion kilpailuviranomainen mahdollisesti soveltuisi käsittelemään tiettyä kilpailunrajoitustapausta.

Työryhmä arvioi sakkovapautusjärjestelmää koskevia sääntöjä ottaen huomioon etenkin Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston sakoista vapauttamista ja sakkojen alentamista koskeva leniency-malliohjelma (ECN Model Leniency Programme, 2012). Kansainvälisten kartelliin tapauksessa seuraamusmaksusta vapautumista tai seuraamusmaksun alentamista hakevat yritykset saattavat tehdä täysiä hakemuksia useiden jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisille silloinkin, kun komissio soveltuisi parhaimmin käsittelemään tapausta. Varmuuden vuoksi tehdyt hakemukset aiheuttavat turhaa taakkaa sekä komissiolle että kansallisille viranomaisille. Tällaisia tilanteita varten päivitettyyn malliohjelmaan on lisätty kansallisille kilpailuviranomaisille lyhennettyjen hakemusten käsittelyyn tarkoitettu etusijailmoitus (application marker), jonka perusteella lyhennetyt hakemukset tehnyt elinkeinonharjoittaja saa etusijan seuraamusmaksusta vapautumiselle tai seuraamusmaksun alentamiselle kansallisen viranomaisen menettelyssä, mikäli kyseinen viranomainen päätyy tutkimaan hakemukseen liittyvää tapausta.

Malliohjelman perusteella lyhennetty hakemus on mahdollista tehdä seuraavissa tilanteissa: i) hakijan toimittaessa kilpailuviranomaiselle tietoa, jonka perusteella se voi suorittaa tarkastuksen kartelliin liittyen, ii) hakijan toimittaessa kilpailuviranomaiselle tietoa tarkastuksen suorittamisen jälkeen, jonka perusteella se voi tehdä SEUT 101 artiklan rikkomista koskevan päätöksen kartellitapauksessa tai iii) hakijan hakiessa seuraamusmaksun alentamista tapauksessa, joissa hakija ei täytä seuraamusmaksusta vapautumisen edellytyksiä. Malliohjelman mukaan kansalliset kilpailuviranomaiset eivät myönnä ehdollista vapautumista tai vapautumista seuraamusmaksusta lyhennetyt hakemukset perusteella, vaan hakija saa etusijailmoituksen. Etusijailmoituksen tarkoitus on turvata hakijan asema kansallisessa leniency-menettelyssä sillä aikaa, kun tapauksen käsittelevä viranomaistaho päätetään. Mikäli lyhennetty hakemus jätetään usealle asiaa käsittelemään soveltuvalle viranomaiselle, malliohjelman mukaan jokaisen viranomaisen tulee myöntää hakijalle etusijailmoitus. Mikäli asia ohjataan kansalliselle viranomaiselle ja hakija täydentää tietoja myöhemmässä vaiheessa, täydentävät tiedot katsotaan saaduiksi etusijailmoituksen myöntämishetkellä. Mikäli komissio ottaa asian käsiteltäväkseen, kansalliset viranomaiset menettävät toimivaltansa selvittää asiaa ja kansallisesti myönnetty etusijailmoitukset menettävät merkityksensä.

Kilpailulain lyhennettyjä hakemuksia koskeva 17 §:n 2 momentti eroaa malliohjelmasta siten, että malliohjelman mukaan lyhennetyt hakemukset seuraamusmaksusta vapautumiseksi ovat mahdollisia myös sekä tarkastuksen jälkeisessä tilanteessa että seuraamusmaksun alentamista haettaessa ja malliohjelman mukaan hakijalle myönnetään lyhennetyt hakemukset perusteella vain etusijailmoitus. Kilpailulakiin ei myöskään sisälly lyhennettyjä hakemuksia koskevia erityisiä menettelysäännöksiä. Kilpailulain 17 §:n 2 momenttia voidaan pitää myös tulkinnanvaraisena. Säännöksen sanamuoto ”voidaan myöntää” on omiaan luomaan mielikuvan siitä, että lyhennetyt hakemukset ja sillä toimitettujen tarkoituksellisesti puutteellisten tietojen perusteella ehdollisen vapautuksen saaminen on mahdollista. Kilpailulain tulkinnanvaraisuus aiheuttaa ongelmia erityisesti ehdollisen vapautuksen myöntämisen edellytyksissä. Ongelmana ehdollisen vapautuksen myöntämisessä lyhennetyt hakemukset perusteella on erityisesti se, että ehdollinen vapautus myönnetään tällöin heikommin perustein kuin kilpailulain 14 § edellyttää eli ennen 14 §:ssä tarkoitettua yrityslausunnon, tietojen ja todisteiden toimittamista.

Kilpailulain lyhennettyjä hakemuksia koskeva sääntely ei vastaa Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston leniency-malliohjelmassa lyhennetyistä hakemuksista säädettyä. Koska lyhennetyt hakemukset on luotu tilanteisiin, joissa kartelli on toiminut tai ulottanut vaikutuksensa useamman jäsenvaltion alueelle, olisi tärkeää, että lyhennettyjä hakemuksia koskeva menettely vastaisi malliohjelman säännöksiä. Työryhmä esitti siten kilpailulakia muutettavaksi vastaamaan voimassa olevan malliohjelman sisältöä.

Pykälän 17 muutos liittyy myös direktiiviehdotuksen lievempää kohtelua koskevaan VI lukuun ja erityisesti lyhennettyjä hakemuksia koskevaan 21 artiklaan. Pykälämuutos on linjassa direktiiviehdotuksen kanssa, mutta direktiiviehdotuksen lopullisen muotoilun selvittyä pykälään tehdään tarvittaessa täydentäviä muutoksia. Artiklan 21 mukaan lyhennettyä hakemusta voisi käyttää myös haettaessa sakkojen lieventämisestä kartellitapauksessa. Direktiiviehdotuksen 16 artiklan mukaan sakoista vapauttaminen voitaisiin myöntää myös tapauksessa, jossa yritys toimittaa ensimmäisenä todisteita, joiden avulla kansallinen kilpailuviranomainen katsoo pysyväänsä toteamaan, että kilpailuoikeutta on rikottu, edellyttäen, että kansallisella kilpailuviranomaisella ei ollut vielä hallussaan todisteita rikkomisen toteamiseksi. Lisäedellytyksenä on, että muu yritys ei ole aiemmin saanut saman kartellin yhteydessä sakoista vapautusta sillä perusteella, että se toimitti ensimmäisenä tietoa, joka mahdollisesti tarkastuksen tekemisen.

Edellä mainituilla perusteilla ja leniency-järjestelmän EU:n laajuisen yhdenmukaisen toimivuuden varmistamiseksi katsotaan tarpeelliseksi laajentaa lyhennettyjen hakemusten käyttöalaa siten, että se voitaisiin tehdä haettaessa seuraamusmaksun alentamista kartellitapauksissa sekä silloin, kun kilpailuviranomainen jo suorittanut asiassa tarkastuksen.

#### Yrityskauppavalvonnan käsittelymääräajat

Kilpailulain 26 §:n mukaiset yrityskauppavalvonnan käsittelymääräajat lasketaan kalenterikuukausina riippumatta kuukauden pituudesta tai sen sisältämistä pyhäpäivistä. Jotta voitaisiin varmistaa riittävän perusteellinen tutkinta kaikissa tapauksissa riippumatta ilmoituksen jättämisen ajankohdasta, työryhmässä arvioitiin yrityskauppatutkinnan ensimmäisen vaiheen käsittelymääräajan ilmoittamista kalenterikuukauden sijaan työpäivinä.

Kilpailulain 26 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii yrityskauppaa koskevan ilmoituksen välittömästi. Ensi vaiheessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto ratkaisee, onko asiassa ryhdyttävä jatkoselvitykseen. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei anna päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Määräaika ei ala kulua, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen. Kilpailulain yrityskauppojen niin sanotun ensimmäisen käsittelyvaiheen määräaika päättyy kuukauden kuluttua ilmoituksen tekemisestä, järjestysnumeroltaan ilmoituksen teko-päivää vastaavana päivänä virka-ajan päättyessä. Jos kyseisessä kuukaudessa ei ole vastaavaa päivää, määräaika päättyy kuukauden viimeisenä päivänä. Kalenterikuukausiin kytketyn käsittelymääräaikojen laskentatavan vuoksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolla yrityskauppatutkintaan kuukaudessa käytettävissä olevien työpäivien määrä vaihtelee 18 ja 23 välillä yrityskaupan ilmoitusajankohdan mukaan. Kilpailulain 26 §:n 2 momentin mukaan jollei Kilpailu- ja kuluttajavirasto aseta ehtoja eikä tee esitystä yrityskaupan kieltämisestä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun se päätti jatkoselvitykseen ryhtymisestä, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Markkinaoikeus voi pidentää määräaikaa enintään kahdella kuukaudella.

Kilpailulain määräajat lasketaan säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain (150/1930) mukaisesti. Yhden kalenterikuukauden pituinen määräaika alkaa kulua yrityskauppailmoituksen saapumisesta virastoon. Määräaika päättyy kuukauden kuluttua, järjestysnumeroltaan vastaavana päivänä virka-ajan päättyessä. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla yrityskauppatutkintaan käytettävissä oleva aika vaihtelee yrityskauppailmoituksen toimitusajankohdan mukaan. Kalenterikuukausi voi enimmillään sisältää 23 arkipäivää, jolloin valtion virastot ovat avoinna. Käytännössä yrityskauppatutkinnan ensimmäiseen vaiheeseen käytettävissä olevia työpäiviä voi olla selvästi vähemmän riippuen kalenterikuukauden pituudesta ja siitä, sisältyykö kalenterikuukauden ajalle kirkollisia juhlapäiviä tai muita arkipäivälle osuvia vapaapäiviä. Työryhmä ehdotti ensimmäisen vaiheen käsittelymääräajan laskemista työpäivissä ja niiden määräksi 23 työpäivää.

## HE 68/2018 vp

Riittävän perusteellisen tutkinnan varmistamiseksi kaikissa tapauksissa riippumatta ilmoituksen jättämisen ajankohdasta sekä käsittelymääräaikaisten yhdenmukaisen laskentatavan varmistamiseksi on tarpeen muuttaa sekä ensimmäisen että toisen vaiheen yrityskaupan käsittelymääräaika työpäiviksi.

### Kilpailulain neutraliteettisääntöjen soveltuminen maakuntien taloudelliseen toimintaan

Valtakunnallisen sosiaali- ja terveystalouden sekä maakuntaudistuksen keskeisenä tavoitteena on perustaa uudet maakunnat ja säätää niiden hallinnosta ja taloudesta sekä siirtää sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu kunnilta maakunnille 1.1.2020. Maakuntaudistuksessa noin 400 eri kunnallisen tai valtion viranomaisen tehtävät kootaan 18 maakunnalle. Esityksen (HE 15/2017 vp) keskeiset lait ovat maakuntalaki, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, voimaannpanolaki, maakuntien rahoituslaki ja kuntien perustalouden valtionosuuslaki. Asiakkaan valinnanvapautta koskeva muokattu esitys (HE 16/2018 vp) annettiin eduskunnalle 8.3.2018.

Kasvupalvelun ja aluekehittämisen uudistaminen on myös osa maakuntaudistusta. Jatkossa kilpailulain neutraliteettisääntöjen tulee soveltua myös maakunnan ja maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön harjoittamaan taloudelliseen toimintaan kuten maakuntalakesityksen 117 §:ssä esitetäänkin. Kasvupalvelut liittyvät muun muassa työ- ja elinkeinopalveluihin ja yrityspalveluihin. Aluekehittämis- ja kasvupalvelulakiluonnos on työ- ja elinkeinoministeriössä jatkovalmistelussa, ja se on tarkoitus antaa eduskunnalle kevään 2018 aikana. Työ- ja elinkeinoministeriö on 5.3.2018 lähettänyt lausuntokierrokselle luonnoksen hallituksen esitykseksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden väliaikaista järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

Kilpailulain 4 a luvun säännökset kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä soveltuvat kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamaan taloudelliseen toimintaan. Kun jatkossa myös maakunta on julkisyhteisö, joka voi harjoittaa taloudellista toimintaa, tulee kilpailulain 4 a luvun neutraliteettisäännökset ulottaa koskemaan myös maakuntien ja niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamaa taloudellista toimintaa. Maakunta-sana tulisi lisätä kilpailulain 30 a ja 30 c pykälisiin sekä uuteen kirjanpidon eriyttämistä koskevaan 30 d pykälään. Koska tietojenantovelvollisuuden Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tulisi kattaa myös maakunnat, kilpailulain 33 pykälään tulisi lisätä maakuntien ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden tietojenantovelvollisuus.

Näistä teknisluonteisista muutoksista erillisenä asiana jatkossa voidaan arvioida tarvetta erillisille sosiaali- ja terveyssektoria koskeville kilpailusäännöille.

### Kirjanpidon eriyttäminen

Kilpailuneutraliteettia koskevat säännökset lisättiin kilpailulakiin vuonna 2013 (laki 595/2013) uutena 4 a lukuna. Samassa yhteydessä kuntalakea muutettiin säätämällä kunnan toiminnasta markkinoilla, eräiden toimintojen yhtiöittämisvelvollisuudesta sekä markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksesta yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeustilanteita varten. Säännökset ovat voimassa olevan kuntalain (410/2015) 15 luvussa. Kilpailulain 4 a luvun säännösten mukaisesti Kilpailu- ja kuluttajavirasto puuttuu neutraliteettivajeeseen, jos kunnan, kuntayhtymän tai valtion toiminta joko menettelynä tai toiminnan rakenteen vuoksi vääristää tai on omiaan vääristämään taikka estää tai on omiaan estämään kilpailua tai on ristiriidassa kuntalaissa säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston on ensisijaisesti neuvoteltava kunnan, kuntayhtymän tai valtion kanssa tarvittavis-

ta toimenpiteistä ongelman poistamiseksi. Jos neuvottelu ei johda tulokseen, virasto voi kieltää toiminnan tai asettaa sen jatkamiselle ehtoja. Sekä kilpailulaissa että kuntalaissa kavenneetaan kuitenkin viraston mahdollisuuksia puuttua asiaan eräin poikkeussäännöksin sekä tilanteissa, joissa toiminnan harjoittaminen perustuu lainsäädäntöön.

Eduskunnan talousvaliokunta on antanut mietinnön (TaVM 20/2016 vp), joka koski kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevaa hallituksen esitystä (HE 83/2016 vp). Mietinnössä valiokunta katsoo, että jatkossa on syytä tutkia tarvetta ulottaa ehdotetun kaltainen sääntely koskemaan myös kilpailulain 4 a luvun mukaisia tilanteita ja arvioida, tuleeko samalla kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraliteettisäännöksiä täsmentää tai selkeyttää.

Kilpailuneutraliteettisääntöjen käytännön valvonta on osoittautunut useistakin syistä hitaaksi vaarantaen lainsäädännön tavoitteiden tyydyttävän saavuttamisen. Kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden ja kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntelyn voimaantulon jälkeen havaittiin, toisin kuin oli alun perin ajateltu, että jotkut viranomaiset yhtiöittivät samaan yhtiöön sekä taloudellisen että ei-taloudellisen toiminnan. Kilpailuneutraliteetin valvonnassa eri toimintojen erottelu aiheutti siten ylimääräistä hallinnollista työtä. Julkisyhteisöjen elinkeinotoimintaa on siten yhtiöitetty, mutta monissa tapauksissa yhtiö hoitaa sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa että muuta toimintaa, eikä markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan kirjanpitoa ole eriytetty muusta toiminnasta. Tästä syystä markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen valvonta voi osoittautua erittäin vaikeaksi ja työlääksi eri toimintojen välisen ristisubvention sekä tuottojen ja kustannusten kohdistamistavan oikeellisuuden selvittämisen jäädessä valvontaviranomaisen tehtäväksi. Läpinäkyvyyden puuttuessa julkisomistaja saattaa päätyä tukemaan hyvinkin tehotonta markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Tämä johtuu siitä, että markkinaehtoisen toiminnan kirjanpitoa ei ole eriytetty muusta toiminnasta. Lisäksi julkisomistaja saattaa tukea hyvinkin tehotonta toimintaa julkisin varoin päästämättä yhtiötä konkurssiin, eikä yhtiöittäminen riitä poistamaan näin syntyvää kilpailun vääristymää. Edelleen yhtiöittäminen ei riitä ongelman ratkaisemiseen esimerkiksi tilanteissa, joissa julkisen elinkeinonharjoittajan rahoituksen hinta poikkeaa tavanomaisesta tai se saa käyttöönsä julkisin varoin kustannettuja tiloja tai laitteita alihintaan.

Työryhmä katsoi keskustellessaan kilpailuneutraliteettisäännösten terävöittämistarpeesta ja -mahdollisuudesta, että kilpailuneutraliteettia koskevia säännöksiä voidaan pitää tavoitteiltaan onnistuneina. Työryhmä ehdotti, että kilpailulain 4 a lukuun lisättäisiin säännös kirjanpidon eriyttämisestä koskevasta velvollisuudesta. Ehdotetussa eriyttämissäännöksessä säädettäisiin kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetun toimijan velvollisuudesta pitää erillistä kirjanpitoa eri toiminnoista silloin, kun se harjoittaa sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa että muuta toimintaa.

Sääntely voitaisiin toteuttaa eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annetun lain (19/2003, jäljempänä *avoimuuslaki*) periaatteiden mukaisesti. Sääntely loisi edellytyksiä elinkeinotoiminnan kannattavuuden ja hinnoittelun kustannusperusteisuuden varmistamiseen julkisen elinkeinotoiminnan sisäisessä päätöksenteossa. Samalla sääntely tehostaisi kilpailuneutraliteetin valvontaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston saadessa kirjanpitoon ja kustannuslaskentaan perustuvaa tietoa. Sääntely tehostaisi markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen toteutumista ja valvontaviranomaisen kilpailuneutraliteettivalvontaa mahdollistamalla kirjanpitoon ja kustannuslaskentaan perustuvan tiedon saamisen.

Käytännön valvonnassa on havaittu, että julkisyhteisöjen elinkeinotoiminnan yhtiöittäminen ei ole riittävä toimenpide kilpailuneutraliteetin ja markkinaehtoisen hinnoittelun varmistamiseksi. Yhtiöitettäessä eri toiminnot samaan yhtiöön toimijat eivät usein ota riittävästi huomioon toimintansa vaikutuksia kilpailuneutraliteetille. Riittävää huomiota ei ole kiinnitetty esimer-

kiksi eri toimintojen tuottoihin ja kustannuksiin eikä siten myöskään markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuvan taloudellisen toiminnan kannattavuuteen. Asettamalla velvoite eriyttää toiminnot kirjanpidollisesti siten, että markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuva taloudellinen toiminta on eriytettävä muusta toiminnasta, voitaisiin lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä ja vähentää kilpailuneutraliteettiongelmia.

Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus tehostaisi valvontaa, sillä Kilpailu- ja kuluttajavirasto pysyisi tehokkaammin arvioimaan julkisyhteisöjen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan markkinaehtoisuutta ilman perusteettoman työläitä ja hitaita selvityksiä.

Kirjanpidon eriyttämisen tausta liittyy Euroopan unionin valtiontukisääntelyssä vakiintuneeseen periaatteeseen, joka ilmaistaan muun muassa komission valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossa (2016/C 262/01) ja tiedonannossa, joka koskee puitteita tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle (2014/C 198/01, ns. T&K&I tiedonanto). Valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon infrastruktuuri-osiossa kohdassa 206 asia todetaan seuraavasti: ”Jos yksikkö harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, jäsenvaltioiden on varmistettava, että muulle kuin taloudelliselle toiminnalle annettua julkista rahoitusta ei käytetä taloudellisen toiminnan ristiintukemiseen. Tämä voidaan varmistaa rajoittamalla julkinen rahoitus muun kuin taloudellisen toiminnan nettokustannuksiin (pääomakulut mukaan luettuina), jotka on yksilöitävä selvästi erillisen kirjanpidon avulla.” Valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon kohdassa 12 todetaan taloudellisesta toiminnasta: ”Taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisen eron selventämiseksi unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla.” T&K&I tiedonannon kohdassa 18 todetaan seuraavaa: ”Jos sama yksikkö harjoittaa sekä taloudellista että muuta toimintaa, muun kuin taloudellisen toiminnan julkinen rahoittaminen ei kuulu perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, jos taloudellinen ja muu toiminta sekä niiden kustannukset, rahoitus ja tulot voidaan selkeästi erottaa toisistaan ja näin estää tehokkaasti ristikkäistuen siirtyminen taloudelliseen toimintaan. Kustannusten, rahoituksen ja tulojen asianmukainen jako voidaan osoittaa kyseisen yhteisön tilinpäätöksen avulla.”

Erilliskirjanpitovelvollisuudesta säädetään myös EU:n jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta annetussa komission direktiivissä 2006/111/EY (jäljempänä *avoimuusdirektiivi*). Direktiivin mukaan erityis- tai yksinoikeuksia saaneita taikka yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita tuottavia julkisia ja yksityisiä yrityksiä koskee tiettyjen edellytysten täyttyessä erilliskirjanpitovelvollisuus. Erilliskirjanpidon avulla komissio voi tarvittaessa varmistua siitä, ettei julkisella rahoituksella taikka erityis- tai yksinoikeuden mahdollistamalla erityisasemalla tueta yrityksen muuta toimintaa. Direktiivin mukaan kilpailusääntöjen tasa- puolinen ja tehokas soveltaminen näihin yrityksiin voidaan parhaiten varmistaa erillistä kirjanpitoa koskevalla velvoitteella.

Avoimuusdirektiivi on kansallisesti pantu täytäntöön avoimuuslailla. Avoimuuslain 6 §:n mukaan erilliskirjanpitovelvollinen yritys on velvollinen pitämään erillistä kirjanpitoa eri toiminoista ja sen on esitettävä tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona eriytettyjen toimintojen tuloslaskelmat, joista käyvät ilmi kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot. Kustannuslaskennassa käytetyt periaatteet on kuvattava selkeästi, niiden on oltava objektiivisesti perusteltavissa ja niitä on sovellettava johdonmukaisesti.

Avoimuuslaissa säädetyn erilliskirjanpitovelvollisuuden tavoitteena on varmistaa sekä kilpailuviranomaisten että palveluvelvoitteen toimeksi antaneen viranomaisen mahdollisuudet val-

voa palvelun tuottamisesta maksettujen korvausten käyttöä. Avoimuuslain muutoksen esitöiden (HE 217/2009) mukaan kilpailuneutraliteetin turvaaminen edellyttää, että yritykselle maksettava korvaus ei ylitä sitä, mikä on tarpeen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseksi mukaan luettuna kohtuullinen voitto. Käytännössä tämän valvominen edellyttää väistämättä sitä, että on saatavissa luotettavaa tietoa siitä, mitä kustannuksia yritykselle aiheutuu julkisen palveluvelvoitteen täyttämisestä ja mitä tuloja se kyseisestä toiminnasta saa.

Kilpailulain kirjanpidon eriyttämissäännöksellä olisi yhteys myös muuhun kansalliseen voimassa olevaan ja tulevaan lainsäädäntöön. Voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä kirjanpidon eriyttämisestä on säädetty muun muassa ammattikorkeakouluista annetussa laissa (932/2014). Ammattikorkeakoulujen omistajia ovat kunnat, yliopistot, osakeyhtiöt, yhdistykset ja säätiöt. Lain 55 §:ssä säädetään, että jos ammattikorkeakoulu harjoittaa liiketoimintaa muutoin kuin erikseen kirjanpitovelvollisen yksikön muodossa, tätä liiketoimintaa koskevat tuloksellisuustiedot tulee esittää erikseen tuloslaskelman muodossa tilinpäätöksen liitetiedoissa. Säännöksen perustelujen (HE 26/2014) mukaan: ”Taloudellinen toiminta tulee ammattikorkeakouluissa pystyä pitämään kirjanpidollisesti erillään sen julkisoikeudellisista perustetävistä, joiksi on erityisesti katsottava tutkinto-opetus ja siihen liittyvä julkinen kehitys- ja tutkimustoiminta. EU:n kilpailu- ja valtiontukisääntöjen mukaan valtiontuet taloudelliseen toimintaan ovat pääsääntöisesti kiellettyjä. Mikäli julkinen tuki taloudelliseen toimintaan ei ole EU:n hyväksymää, katsotaan se laittomaksi tueksi. Tämän takia julkisella rahoituksella toteutettava toiminta on kyettävä erittelemään taloudellisesta toiminnasta.”

Yliopistolain (558/2009) 62 §:ssä säädetään liiketoimintaa koskevista tiedoista. Pykälässä todetaan, että jos yliopisto harjoittaa liiketoimintaa muutoin kuin erikseen kirjanpitovelvollisen yksikön muodossa, tätä liiketoimintaa koskevat tuloksellisuustiedot tulee esittää erikseen tuloslaskelman muodossa tilinpäätöksen liitetiedoissa toiminnoittain. Kansallisgalleria on puolestaan valtion määräysvallassa oleva itsenäinen julkisoikeudellinen säätiö, jonka kirjanpidosta säädetään Kansallisgalleriasta annetun lain (889/2013) 23 §:ssä. Kansallisgalleriaa koskevan pykälän sisältö vastaa edellä todetun yliopistolain 62 §:ää. Kirjanpidon eriyttämisestä on säädetty myös sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (68/2018, voimaan 1.6.2018, voimassa oleva laki on tietoyhteiskuntakaari (917/2014)) 10 luvun 70 §:ssä. Pykälän mukaan Viestintävirasto voi päätöksellään asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle turvallisuuden eriyttää kirjanpidossa säännelty toiminta teleyrityksen muusta palvelun tarjonnasta, jos se on tarpeen syrjimättömyysvelvollisuuden valvomiseksi. Lain 10 luvussa säädetään myös hinnoittelusta ja siihen liittyvästä selvittämisvelvollisuudesta sekä kustannuslaskentajärjestelmästä. Tietoyhteiskuntakaaren esitöissä (HE 221/2013) todetaan, että kirjanpidollinen eriyttäminen lisää toiminnan läpinäkyvyyttä ja sen tarkoituksena on mahdollistaa ristisubvention havaitseminen teleyrityksen eri toimintojen välillä.

Postilain (415/2011) 5 luvussa säädetään yleispalvelun tarjoajan hinnoittelusta ja kustannuslaskennasta. Postilain 29 §:ssä säädetään kustannusten kohdentamisesta mm. yleispalvelun ja muiden palveluiden välillä, 30 §:ssä kustannuslaskentajärjestelmän valvonnasta ja 31 §:ssä hinnoittelua koskevasta yleispalvelun tarjoajan selvittämisvelvollisuudesta.

Valmisteilla on myös useampia kirjanpidon eriyttämistä koskevia säännöksiä. Sosiaali- ja terveysministeriön sosiaali- ja terveystieteiden osasto on lausunnolla marras- joulukuussa 2017. Lausuntokierroksen ja sen perusteella tehtyjen muokkauksien jälkeen hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018 vp) annettiin eduskunnalle 8.3.2018.



Esityksen mukaan maakunnan ei tarvitsisi perustaa sote-keskustoimintaa varten erillistä yhtiötä, vaan sote-keskus voisi olla osa maakunnan liikelaitoksen organisaatiota. Tämän takia esityksen 57 §:ssä säädettäisiin maakunnan liikelaitoksen tuottamien suoran valinnan palvelujen kirjanpidollisesta eriyttämisestä. Pykälän mukaan maakunnan tulee kirjanpidossaan eriyttää suoran valinnan palvelut muusta liikelaitoksen toiminnasta siten, että toiminnan tulot ja menot sekä varat ja pääomat pidetään erillään maakunnan muusta toiminnasta ja taloudesta siten, että tiedoista voidaan osoittaa suoran valinnan palvelujen kohdentuminen tavalla jolla kilpailu ei vääristy. Valinnanvapauslakiesityksen 61 §:ssä säädettäisiin maakunnan palvelujen markkina-perusteisesta hinnoittelusta maakunnan liikelaitoksen tuottamissa suoran valinnan palveluissa. Esityksen 58 §:ssä säädettäisiin yksityisen palveluntuottajan toiminnan taloudellisesta eriyttämisestä. Pykälän mukaan yksityisen palveluntuottajan on kirjanpidossaan eriytettävä suoran valinnan palvelujen kustannukset ja palveluihin saatu julkinen rahoitus. Pykälässä edellytettäisiin siten yksityisten sote-keskusten toiminnan eriyttämistä yrityksen tarjoamista muista sote-palveluista, kuten työterveyspalveluista.

Valinnanvapausesityksen 62 §:n mukaan julkisen ja yksityisen palvelutuotannon tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamisesta säädettäisiin kilpailulaissa. Valinnanvapautta koskevan esityksen 62 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Kilpailu- ja kuluttajaviraston rooli kilpailuneutraliteetin valvojana on valinnanvapausjärjestelmän toimivuuden kannalta merkittävä. Tästä syystä myös valinnanvapauslakiin on otettu selkeä säännös Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei toimisi pelkästään markkinaehtoisen hinnoittelun valvojana vaan myös kaikkien muidenkin kilpailuneutraliteettia vaarantavien ehtojen ja menettelyiden valvojana. Tämän lisäksi kilpailulakiin on lisättävä myös valinnanvapauslain kattamaa toimintaa koskeva sanktiomahdollisuus kilpailuneutraliteettisäännösten rikkomisesta sekä mahdollisuus siitä aiheutuneen vahingon korvaamiseen.” Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan lisäksi, että ”työ- ja elinkeinoministeriön toimivaltaan kuuluvaa kilpailulakia tullaan maakuntaudistuksen yhteydessä muuttamaan siten, että myös maakunta lisättäisiin kilpailulain 30 a, 30 c ja 30 d §:ään.”

Tulevan maakuntalain 114 §:ssä säädettäisiin hallituksen esityksen 15/2017 vp mukaan, että maakunnan toimiessa 113 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla sen olisi hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti sekä eriytettävä toimintaa koskeva kirjanpito. Lakiesityksen 113 §:ssä säädettäisiin yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista. Pykälässä säädettäisiin tilanteista, joissa maakunta voisi hoitaa yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä omana toimintanaan 112 §:ssä tarkoitettua tehtävää. Siten maakunnan tulisi hinnoitella toimintansa markkinaperusteisesti ja eriyttää toimintaa koskeva kirjanpito toimiessaan kilpailutilanteessa markkinoilla tilanteissa, joita yhtiöittämisvelvollisuus ei koskisi. Esityksen 112 §:ssä säädettäisiin yhtiöittämisvelvollisuudesta maakunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa ei todeta nimenomaisesti, että eriyttämisvelvollisuus koskisi myös tilanteita, joissa toiminta on yhtiöitetty, mutta samassa yhtiössä harjoitettaisiin sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa että muuta toimintaa. Taloudellisen toiminnan eriyttämisvelvollisuuden koskiessa maakuntaa kokonaisuutena maakunnan tasolla eriytetty tiedot eivät antaisi oikeaa ja riittävää kuvaa kunkin kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yksikön taloudellisesta tilanteesta ja kannattavuudesta.

Lakiesityksen 117 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta puuttua maakunnan tai maakunnan määräysvaltaan kuuluvan yhteisön harjoittamaan kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen säädettäisiin kilpailulaissa. Pykälän 117 perusteluissa todetaan, että kilpailulaki on uudistuksen yhteydessä tarkoitus muuttaa siten, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta ulotettaisiin maakunnan kilpailulain vastaiseen toimintaan puuttumiseen. Maakuntalain eriyttämistä koskevaa säännöstä täsmennettäneen julkisen hallinnon suosituksilla (JHS), joissa käsiteltäisiin kustannusten kohdentamiseen liittyviä seikkoja.

Maakuntalakiesityksen 114 §:n perustelujen mukaan vastaavaa säännöstä ei ole vielä kuntalaissa, mutta EU-komissio on edellyttänyt vastaavan säännöksen ottamista kuntalakiin. Perustelujen mukaan taloudellista eriyttämistä ei tarvitsisi tehdä, jos ulosmyynnin arvo ja vaikutukset jäisivät erittäin vähäiseksi. Valtiovarainministeriö on todennut 12.5.2017 mietinnöstä antamassaan lausunnossa, että kuntalain 128 §:n mukaan kunnan tai kuntayhtymän toimiessa kuntalain 127 §:ssä tarkoitetuissa yhtiöittämisvelvollisuutta koskevissa poikkeustapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla, niiden on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti. Lausunnon mukaan Suomen valtio on sitoutunut komissiolle em. lainsäädännön yhteydessä käymissään keskusteluissa ja kirjeissä, että kuntalakiin lisätään säännökset kunnan yhtiöittämispoikkeuksien perusteella tapahtuvan toiminnan kirjanpidollisesta eriyttämisestä. Suomi on lausunnon mukaan lupautunut tekemään sen käynnissä olevan Kuntatieto -ohjelman valmistuttua tai viimeistään 1.1.2019. Kuntalain säännökset on tarkoitus valmistella osana Tulevaisuuden kunta -hanketta edellytetyssä aikataulussa.

Edellä käsitelty kansallinen sääntely ei olisi kaikilta osin keskenään täysin yhdenmukaista sisällöltään ja yksityiskohtaisuuden tasoltaan. Eriyttämisvelvollisuuden rikkomiseen ei liittyisi sanktiota tai toimenpiteitä, joilla voitaisiin varmistaa eriyttämisen toteutuminen. Valmistettava muu sääntely ei myöskään kattaisi kaikkia valtion tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamaa taloudellista toimintaa. Muun sääntelyn ulkopuolelle jäisi lisäksi tilanteita, joissa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoitettaisiin sellaisessa yhtiössä, jolla on myös julkisin varoin rahoitettua luonteeltaan ei-taloudellista toimintaa. Kirjanpidon eriyttämisen asianmukaisen toteutumisen ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehokkaan kilpailuneutraliteettivalvonnan varmistamiseksi olisi tarkoituksenmukaista säätää vähintään mahdollisuudesta asettaa uhkasakko eriyttämisvelvoitteen toteutumisen varmistamiseksi. Tätä tukisi myös valinnanvapauslakiesityksen toteutus, jonka mukaan kilpailulakiin olisi lisättävä valinnanvapauslain kattamaa toimintaa koskeva sanktiomahdollisuus kilpailuneutraliteettisäännösten rikkomisesta.

Edellä todettu huomioiden katsotaan tarkoituksenmukaiseksi esittää, että kirjanpidon eriyttämisestä ja sen valvonnasta säädettäisiin kilpailulaissa, joka on taloudellista toimintaa harjoittavia tahoja sääntelevä yleislaki. Kun eriyttämisen valvonnasta säädettäisiin kilpailulaissa, samat velvoitteet koskisivat toiminnan organisointitavasta ja oikeudellisesta muodosta riippumatta tasapuolisesti kaikkia kilpailutilanteessa markkinoilla taloudellista toimintaa harjoittavia julkisen sektorin toimijoita, valtio ja sen määräysvallassa olevat toimijat mukaan lukien.

Kilpailulain esitysluonnoksen lausuntokierroksella eriyttämistä koskeva pykäläluonnos oli järjestysnumeroltaan 30 e §. Koska voimassa olevan lain neutraliteettiasioiden tietojenantovelvollisuutta koskeva 30 d §:n sisältö siirrettäisiin tässä esityksessä ehdotettavalla tavalla osaksi yleisempää tietojenantovelvollisuutta koskevaa 33 §:ää, uudesta eriyttämistä koskevasta pykälästä tulisi 30 d §.

Julkisen sektorin elinkeinotoimintaa, ehdotettavan säännöksen soveltamisalaan kuuluvia tahoja ja säännöksen myönteisiä vaikutuksia ja toisaalta vaikutuksia muun muassa hallinnollisen taakan osalta käsitellään taloudellisia vaikutuksia ja yritysvaikutuksia koskevassa luvussa. Ehdotettavan säännöksen soveltamisalan rajausta pienimuotoisen toiminnan osalta käsitellään toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa luvussa.

Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Kilpailulain 32 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Virasto jättää asian tutkimatta, jos ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on kilpailulain 5 tai 7 §:ssä taikka SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus;

kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilystä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana; asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton; tai ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät.

Voimassa oleva säännös ei kiinnitä huomiota kilpailunrajoituksen merkittävyyteen tutkimatta jättämisen edellytyksenä. Viranomaisen rajalliset resurssit tulisi kuitenkin kohdentaa kansantalouden suorituskyvyn ja taloudellisen kasvun kannalta kaikkein vahingollisimpiin kilpailunrajoituksiin.

Työryhmä käsitteli ehdotusta täsmentää kilpailulain 32 §:ää siten, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston olisi mahdollista jättää asia tutkimatta, mikäli ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi merkittävästi kilpailulain 1 §:ssä tarkoitetulla tavalla terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin. Työryhmä piti ehdotusta kannatettavana ja myös jatkovalmistelussa ehdotusta päätettiin esittää. Lisäksi 32 §:n 2 momentin ensimmäistä virkettä täydennettäisiin sanalla ”voi” sen selkiyttämiseksi, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on harkintavaltaa kilpailulain 32 §:n soveltamisessa.

Pykälä liittyy myös direktiiviehdotuksen riippumattomuutta koskevaan 4 artiklaan. Artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisilla hallinnollisilla viranomaisilla on valtuudet asettaa painopisteensä, jotka liittyvät 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin, SEUT 101 ja 102 artiklan soveltamiseen liittyviin tehtäviin. Direktiiviehdotuksen 4 artiklan 2 kohdan e alakohdassa todetaan lisäksi, että siltä osin kuin kansallisilla hallinnollisilla kilpailuviranomaisilla on velvollisuus tutkia virallisesti esitetyt kantelut, tähän sisältyy kyseisten viranomaisten toimivalta hylätä kantelut sillä perusteella, että ne eivät pidä niitä ensisijaisina. Tämä ei rajoita kansallisten kilpailuviranomaisten toimivaltaa hylätä kantelut kansallisessa lainsäädännössä määritellyillä muilla perusteilla. Direktiiviehdotuksen mukaan kansallisella hallinnollisella kilpailuviranomaisella tulee siten olla oikeus asettaa SEUT 101 ja 102 artiklan soveltamiseen liittyvissä tehtävissä painopisteensä ja oikeus hylätä kantelut joita se ei pidä ensisijaisena. Direktiiviehdotuksessa ei säänneltäisi tarkemmin priorisointiperusteita, vaan se jätettäisiin kansalliseen harkintavaltaan.

Myös Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston antamien suositusten mukaan kilpailuviranomaisilla tulee olla oikeus asettaa tehtäviään tärkeysjärjestykseen sekä määritellä tärkeysjärjestykseen asettamisen kriteerit. Suosituksen mukaan kilpailuviranomaisilla tulisi lisäksi olla mahdollisimman laaja oikeus jättää asioita tutkimatta katsoessaan, että asia ei ole merkittävä (ECN Recommendation on the power to set priorities, 2013).

#### Tietojenantovelvollisuus ja viranomaisten välinen tietojenvaihto

Voimassa olevassa kilpailulaissa on säännöksiä sekä yksityisten ja julkisten toimijoiden tietojenantovelvollisuudesta että viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta. Tietojenantovelvollisuudesta säädetään lain 33 ja 30 d §:ssä. Lain 33 §:ssä asetetaan elinkeinonharjoittajalle ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle velvollisuus Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antaa sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitetun yrityskaupan arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat. Tietojenantovelvollisuus koskee myös tietoja ja asiakirjoja, joita Kilpailu- ja kuluttajavirasto tarvitsee sen selvittämiseksi, onko elinkeinonharjoittajalla tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä määräävä markkina-asema. Kilpailulaissa elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä sekä yhtä tai useampaa yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa.

Julkisten toimijoiden ja niiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden tietojenantovelvollisuudesta säädetään kilpailulain 4 a luvun 30 d §:ssä. Kyseisen säännöksen mukaan 4 a luvun mukaisessa kilpailuneutraliteetin valvonnassa kunnan, kuntayhtymän ja valtion sekä niiden määräysvallassa olevien yksiköiden velvollisuuteen antaa tietoja sovelletaan, mitä 33 §:ssä säädetään elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuudesta. Lain 30 d §:n mukainen tietojenantovelvollisuus koskee ainoastaan kilpailuneutraliteetin valvontaan liittyviä asioita. Muissa kuin kyseisissä asioissa Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole toimivaltaa vaatia tietoja ja asiakirjoja julkisilta toimijoilta tai niiden määräysvaltaan kuuluvilta yksiköiltä lukuun ottamatta niitä toimintoja, jotka ovat elinkeinon harjoittamista. Kilpailulain 46 §:n nojalla Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi asettaa 33 tai 30 d §:n nojalla asettamansa velvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon.

Voimassa olevassa kilpailulaissa Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja muiden viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta säädetään puolestaan 39 §:ssä. Säännöksen mukaan sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on oikeus luovuttaa kilpailulaissa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä saamansa tai laatimansa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettu salassa pidettävä asiakirja Finanssivalvonnalle, Energiamarkkinavirastolle, Viestintävirastolle ja Patenti- ja rekisterihallitukselle, jos se on näiden tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole oikeutta velvoittaa toista viranomaista tai julkista tehtävää hoitavaa tahoa luovuttamaan salassa pidettäviä tietoja eikä oikeutta luovuttaa tietoja muille kuin kilpailulain 39 §:ssä nimetyille tahoille.

Julkisten toimijoiden ja niiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden sekä yksityisten toimijoiden tietojenantovelvollisuuden sisältö riippuu nykysääntelyssä Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsittelemän kilpailulain vastaisen toiminnan luonteesta. Vastaavasti Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeus saada tietoja ja asiakirjoja tutkintaansa varten vaihtelee epäillyn menettelyn mukaan. Selvittäessään kartelleja tai tehdessään yrityskauppavalvontaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole oikeutta velvoittaa julkisia toimijoita ja niiden määräysvaltaan kuuluvia yksiköitä toimittamaan tietoja muutoin kuin siltä osin kuin toiminta on elinkeinon harjoittamista. Siten virasto voi velvoittaa julkisen toimijan määräysvallassa olevan yhtiön toimittamaan tietoja esimerkiksi kartellitutkinnassa.

Tutkiessaan lain 4 a luvun neutraliteettiasiaa virastolla ei puolestaan ole oikeutta velvoittaa yksityistä elinkeinonharjoittajaa luovuttamaan tietoja. Neutraliteettiasioissa virastolla on siten voimassa olevan lainsäädännön perusteella oikeus saada tietoja muun muassa julkisen toimijan määräysvallassa olevalta yhtiöltä, mutta ei yksityiseltä elinkeinonharjoittajalta lain 33 §:n nojalla.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle jäävät myös hankintayksiköt. Kilpailulain mukaisia valvontatehtäviä hoitaessaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole oikeutta saada tietoja hankintalainsäädännön mukaisilta hankintayksiköiltä. Kuitenkin silloin, kun Kilpailu- ja kuluttajavirasto suorittaa hankintalain mukaista valvontatehtäväänsä, sillä on oikeus saada tietoja hankintayksiköiltä, tämän sopimuskumppanilta, hankintayksikössä määräysvaltaa käyttävältä taholta ja hankintamenettelyyn osallistuneelta elinkeinonharjoittajalta kuten julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 142 §:ssä säädetään.

Nykysääntely on johtanut siihen, että niin Kilpailu- ja kuluttajaviraston tietojensaantioikeuksissa kuin mahdollisuuksissa tehdä tietojenvaihtoa muiden viranomaisten kanssa on merkittäviä katvealueita, jotka ovat omiaan hidastamaan kilpailunrajoitusten ja yrityskauppojen selvittämistä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tietotarpeet kohdistuvat usein jo olemassa oleviin asiakirjoihin. Kyse on tyypillisesi toisen viranomaisen omassa valvontatehtävässään keräämistä

tiedoista tai julkisen toimijan hankintatoimintaan liittyvistä asiakirjoista. Kun virastolla ei ole oikeutta saada tarvitsemaansa toisen viranomaisen hallussa olevaa tietoa suoraan tältä viranomaiselta, virasto joutuu keräämään vastaavan tietokokonaisuuden lukuisilta elinkeinonharjoittajilta.

Nykysääntely asettaa haasteita erityisesti yrityskauppavalvonnalle, jota Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteuttaa tiukkojen lakisääteisten määräaika- rajoissa. Olennainen osa yrityskauppojen tutkintaa Kilpailu- ja kuluttajavirastossa on asiakkaiden kuuleminen yrityskaupan kilpailuvaikutuksista sekä asiakkaille osoitetut tietopyynnöt kilpailuprosessista kyseisillä markkinoilla. Virasto pyytää esimerkiksi tietoja siitä, miltä maantieteellisestä alueelta asiakas hankkii tuotteita tai palveluita ja mitä tuotteita tai palveluita asiakas pitää hankintoja tehdessään korvaavina. Markkinatoimijoilta selvityspyynnöillä saatavat tiedot ovat usein perusta myös yrityskaupan taloustieteelliselle vaikutusarvioinnille, joka on keskeinen osa nykyaikaista yrityskauppavalvontaa. Taloustieteellisen vaikutusarvioinnin toteuttaminen edellyttää, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on käytössään riittävät ja oikeat tiedot, joihin analyysi voidaan perustaa. Tyypillisesti kyse on myynnin määrää, hintoja, tarjoajien lukumäärää, tarjoajien henkilöllisyyttä, kapasiteettia ja muita keskeisiä kilpailun parametrejä koskevista tiedoista.

Osan yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnissa tarvitsemistaan tiedoista Kilpailu- ja kuluttajavirasto saa yrityskaupan osapuolilta. Virasto tarvitsee kuitenkin aina tietoja myös yrityskaupan osapuolten kilpailijoilta tai asiakkailta. Useilla markkinoilla tarvittavat tiedot ovat saatavissa luotettavasti vain yrityskaupan osapuolten asiakkailta. Viraston käytännössä ongelmallisiksi ovat osoittautuneet markkinat, joilla asiakas on kunta tai muu julkisyhteisö, jota virasto ei lain 33 §:n nojalla voi velvoittaa luovuttamaan tarvitsemaansa salassa pidettävää tietoa. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole oikeutta saada tietoja myöskään 39 §:n nojalla. Erityisen ongelmallista tämä on markkinoilla, joilla julkinen sektori on merkittävä tilaajataho ja siten keskeisin tietolähde. Esimerkkinä voidaan mainita sosiaali- ja terveystalvet, joita kunnat ja tulevaisuudessa maakunnat hankkivat yksityisiltä palveluntarjoajilta.

Tietojenantoa ja tietojenvaihtoa koskevien säännösten puuttuessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto pyytää tietoja julkisilta oikeushenkilöiltä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston kokemuksen mukaan tietojen kerääminen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisiin tietopyynnöihin on kuitenkin hidasta ja usein tuloksetonta. Tietojen saaminen kohtuullisessa ajassa on osoittautunut ongelmalliseksi erityisesti kuntien osalta. Oikeutta viranomaisen julkisten asiakirjojen saamiseen ei voida pitää riittävänä kilpailuvalvonnan toteuttamiseksi.

Sen lisäksi, että muilla viranomaisilla voi olla hallussaan tietoja, jotka ovat välttämättömiä Kilpailu- ja kuluttajaviraston yksittäisen tutkinnan selvittämisessä, muilla viranomaisilla voi olla hallussaan myös tietoja viraston toiminnan kannalta merkityksellisistä markkinoiden toimintaan liittyvistä ilmiöistä ja mahdollisista väärinkäytöksistä. Tällaisten tietojen avulla Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintaa voitaisiin suunnata kilpailulain tavoitteiden mukaisesti.

Myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitystoiminnassa kertyy tietoa, joka voi olla välttämättömiä toisen viranomaisen tehtävän hoitamiseksi. Esimerkiksi julkisiin hankintoihin liittyviä kartelliepäilyjä koskevissa selvityksissä on havaittu virastossa viitteitä epätarkoituksenmukaisesta kilpailuttamisesta, yksittäisten tarjoajien suosimisesta ja joskus myös mahdollisesta lahjonnasta tai virkavelvollisuuksien laiminlyönnistä. Tällaiset ilmiöt saattavat merkitä julkisten varojen epätarkoituksenmukaista käyttöä tai suoranaista väärinkäyttöä, joka voi olla laitonta sekä johtaa kansantalouden näkökulmasta yleiseen tehokkuustappioon. Voimassa olevan lain nojalla Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei kuitenkaan voi luovuttaa tietoja muille kuin 39 §:ssä nimetyille viranomaisille.

Kilpailu- ja kuluttajavirastoon liittyviä tietojenvaihtosäännöksiä on useissa säädöksissä. Esimerkiksi tietoyhteiskuntakaaren 318 §:n mukaan Liikenne- ja viestintäministeriöllä, Viestintävirastolla, tietosuojavaltuutetulla, Kilpailu- ja kuluttajavirastolla sekä markkinavalvonta- ja tuoteturvallisuusviranomaisilla on oikeus eräin rajoituksin luovuttaa asiakirjoja ja ilmaista salassa pidettäviä tietoja toisilleen. Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013) 27 §:n mukaan Energiavirastolla on oikeus tehdä toimivaltaansa kuuluvissa asioissa valvontayhteistyötä muun muassa Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa ja 28 §:n mukaan Energiavirastolla on oikeus luovuttaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle sähkö- ja maakaasumarkkinain valvontatehtävässään saamia salassa pidettäviä tietoja. Finanssivalvontalain (878/2008) 71 §:n mukaan Finanssivalvonnalla on rajattu oikeus luovuttaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle salassa pidettäviä tietoja. Salassa pidettävien tietojen luovutus virastolle sen kilpailuasioihin liittyvien valvontatehtävien hoitamiseksi tulee kyseeseen lähinnä vain sähkö- ja maakaasun toimitus- ja johdannaisopimuksiin liittyvistä liiketoimista. Tekijänoikeuden yhteishallinnoinnista annetun lain (1494/2016) 55 §:ssä säädetään yleisellä tasolla Patentti- ja rekisterihallituksen ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteistyöstä yhteishallintoiorganisaatioihin liittyvissä asioissa. Kyseisen lain säätämisen yhteydessä kilpailulain 39 §:ään lisättiin Patentti- ja rekisterihallitus niihin viranomaisiin, joille Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on oikeus luovuttaa kilpailulaissa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä saatu tai laadittu salassa pidettävä asiakirja, jos se on Patentti- ja rekisterihallituksen tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä.

Kilpailulain uudistamisesta valmistelleessa työryhmässä käsiteltiin viranomaisten tietojenvaihtoa koskevan 39 §:n muuttamista. Työryhmän mukaan kansallisten viranomaisten mahdollisuuksia torjua lainvastaista toimintaa voidaan parantaa nykyistä tehokkaammalla viranomaisten välisellä tietojenvaihdolla. Viranomaisvalvonnan kokonaisvaltaisen tehokkuuden varmistamiseksi olisi perusteltua säätää viranomaisten tietojenvaihto-oikeuksista niin, että viranomaisten välinen tietojenvaihto olisi mahdollista sekä pyynnöstä että oma-aloitteisesti. Toimenpiteet viranomaisten välisen tietojenvaihdon parantamiseksi ja tämän mahdollistavan lain-säädännön kehittämiseksi vastaavat valtioneuvoston periaatepäätöksessä vuonna 2016 asetettuja strategisia tavoitteita (Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2016–2020).

Työryhmässä oli esillä myös vaihtoehto, jossa Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeus tietojensaantiin koskisi viranomaisten lisäksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 5 §:ssä ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 5 §:ssä määritellyjä hankintayksiköitä. Työryhmän näkemyksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeus saada tietoja hankintayksiköiltä olisi perusteltu erityisesti kartelliepäilyjen selvittämiseksi. Työryhmässä käsiteltiin sitä, tulisiko kyseisestä oikeudesta säätää lain 39 §:n sijaan lain 33 §:ssä.

Työryhmän enemmistön näkemyksen mukaan erityissäännökset viranomaisten välisen tietojenvaihdon kohteena olevien asiakirjojen luottamuksellisuudesta eivät ole tarpeellisia, sillä kaikki viranomaiset soveltavat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, jossa säädetään asiakirjojen salassapidosta. Työryhmässä kiinnitettiin huomioita myös siihen, että elinkeinonharjoittajalla, jota koskevaa tutkintaa varten Kilpailu- ja kuluttajavirasto saa asiakirjoja muilta viranomaisilta, on oikeus saada tieto kyseistä asiakirjoista. Asianosaisen tiedonsaantioikeudesta säädetään viranomaisten julkisuudesta annetun lain 11 §:ssä ja kilpailulain 38 §:n 2 momentissa, jossa säädetään tutkinnan kohteena olevan elinkeinonharjoittajan oikeudesta saada tieto tutkintaa koskevista asiakirjoista ja asian käsittelyvaiheesta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusoikeus

Voimassa olevan kilpailulain 35 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on kilpailulain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi sekä yrityskauppojen arvioimiseksi oikeus toimittaa tarkastus elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevissa liike- ja varastotiloissa, maa-alueilla ja kulkuneuvoissa. Kilpailulain säätämisen yhteydessä vuonna 2011 Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusoikeus ulotettiin kattamaan liiketilojen ohella myös muita tiloja. Kilpailulain 36 §:n 1 momentin nojalla tarkastus voidaan toimittaa myös muissa kuin 35 §:n mukaisissa tiloissa, jos voidaan perustellusti epäillä, että niissä säilytetään kirjanpitoa tai muita liiketoimintaan ja tarkastuksen kohteeseen liittyviä asiakirjoja, joilla voi olla merkitystä todistettaessa kilpailurikkomusta. Voimassa olevan kilpailulain mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee toimittaa tarkastus kokonaisuudessaan tarkastuskohteessa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on tehnyt vuonna 2014 kuusi ja vuosina 2015 ja 2016 viisi tarkastusta. Tarkastukset on toteutettu samanaikaisesti keskimäärin kolmessa eri yrityksessä. Vuonna 2016 viidessä tutkittavana olleessa kilpailunrajoitusepäilyssä suoritettiin tarkastukset yhteensä noin 20 eri kohteessa. Vuonna 2017 tehtiin kaksi tarkastusta, joissa kohteena oli yhteensä 10—20 tarkastuskohdetta.

Kilpailuviranomaisen kilpailunrajoituksesta keräämä näyttö muodostuu pitkälti yritysten sähköisessä muodossa olevasta aineistosta eli data-aineistosta. Sähköisellä eli tietoteknisellä tarkastuksella tarkoitetaan kyseisten data-aineistojen läpikäyntiä tutkittavan asian selvittämisen kannalta merkityksellisten tietojen löytämiseksi. Sähköinen tarkastus aloitetaan tarkastuksen kohteen tietoteknisen ympäristön kartoituksella, jonka tarkoituksena on saada kuva elinkeinonharjoittajan käyttämistä tietojärjestelmistä ja tallennusalustoista.

Tietoteknisen ympäristön kartoituksen perusteella Kilpailu- ja kuluttajavirasto päättää, mitkä aineistot tarkastetaan niistä laadittavia tilapäisiä kopioita hyödyntäen ja mitkä suoraan tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan laitteista. Suurin osa aineistosta tarkastetaan tilapäisiä kopioita hyödyntäen. Suoraan elinkeinonharjoittajan laitteista tarkastetaan yleensä sellainen aineisto, josta ei ole mahdollista tehdä tilapäistä kopiota sekä aineisto, jonka tarkastaminen suoraan elinkeinonharjoittajan laitteesta on nopeampaa kuin tilapäisen kopion laatiminen ja sen tarkastaminen.

Tilapäisillä kopioilla tarkoitetaan esimerkiksi ulkoisten palvelinten varmuuskopioita, sähköpostiaineistoja ja työryhmäpalvelinten tietoja. Jokaisessa tarkastuskohteessa tutkittavaa dataa on tyypillisesti useita satoja tuhansia tiedostoja. Tilapäisten kopioiden toimittaminen IT-palveluntarjoajalta viraston tarkastettavaksi elinkeinonharjoittajan tiloihin kestää useimmiten muutaman päivän ja joissakin tapauksissa jopa useita viikkoja.

Tilapäisten kopioiden tarkastaminen edellyttää teknistä valmistelua, jossa tilapäiset kopiot kootaan yhdeksi kokonaisuudeksi. Tilapäisten kopioiden sisältämät pakatut tiedostot ja mahdolliset salaukset puretaan ja aineiston sisältämä tekstimuotoinen tieto kootaan tietokantaan myöhemmin tehtävien hakujen nopeuttamiseksi. Tilapäisten kopioiden tekninen valmistelu vaatii erityisiä ohjelmistoja, laitteistoja sekä tietoteknisen aineiston käsittelyyn koulutetun henkilön kussakin tarkastuskohteessa. Tekninen valmistelu edellyttää myös turvatun, tarkastajien kontrolloiman tilan, jossa on riittävä ilmanvaihto laitteiden ylikuumenemisen estämiseksi.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehet hakevat aineistosta relevanteilla hakusanoilla ja muilla valintakriteereillä arvioitavaksi tiedot, joilla voi olla merkitystä tutkittavan asian selvittämisen kannalta. Tarkastamisen aikana tunnistetut, tutkittavan asian kannalta merkitykselliset tiedostot kopioidaan osaksi viraston tutkinta-aineistoa. Tarkastusaineiston eheyden varmistamiseksi virastossa otettiin vuonna 2017 käyttöön elektroninen varmenne. Osaksi viraston tut-

kinta-aineistoa kopioitavista tiedostoista laaditaan identtinen kopio yritykselle. Muut tiedostot ja sähköistä tarkastusta varten laaditut tilapäiset kopiot tuhotaan.

Hallintolain (434/2003) 39 §:n edellyttämällä tavalla asianosaisella on oikeus olla läsnä Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimittamassa tarkastuksessa sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Kilpailu- ja kuluttajavirasto suorittaa tarkastuksen aiheuttamatta tarkastuksen kohteelle kohtuutonta haittaa ja laatii tarkastuksesta kirjallisen tarkastuskertomuksen, joka annetaan tiedoksi asianosaiselle.

Kilpailuviranomaisen – niin Euroopan komission kuin Kilpailu- ja kuluttajaviraston – kilpailunrajoituksesta keräämä näyttö muodostuu nykyään pitkälti yritysten sähköisessä muodossa olevasta aineistosta ja tarkastukset ovat kilpailuviranomaisten tärkeimpiä työkaluja kilpailuvalvonnan toteuttamisessa. Useilla muilla kansallisilla viranomaisilla on oikeus ottaa haltuunsa tarkastettava aineisto tai siitä valmistettu jäljennös muualla tapahtuvaa tarkastusta varten ja lähes kaikilla eurooppalaisilla kilpailuviranomaisilla on oikeus jatkaa sähköistä tarkastusta toimitiloissaan. Sähköisen aineiston tilapäisten kopioiden tarkastaminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa ei muuttaisi sähköisen tarkastuksen toteutustapaa, vaan ehdotettu muutos vaikuttaisi vain tarkastuksen toteutuspaikkaan.

Työryhmä käsitteli ehdotusta tehostaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastustoimintaa mahdollistamalla sähköisen tarkastuksen tekeminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa. Työryhmä arvioi kilpailulain ajantasaisuutta Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston antamien tutkintavaltuuksia ja puuttumiskeinoja koskevien suositusten valossa. Kyseisen verkoston vuonna 2013 antaman suosituksen mukaan kilpailuviranomaisilla tulisi olla mahdollisuus jatkettuun sähköiseen tarkastukseen viranomaisen toimitiloissa (ECN Recommendation on the Power to Collect Digital Evidence, including by Forensic Means). Työryhmä päätyi esittämään jatkettun tarkastuksen mahdollistavaa säännöstä korostaen kuitenkin yrityksen edustajan läsnäolomahdollisuutta myös jatkettulla tarkastuksella.

Jatkettua tarkastusta koskeva muutosehdotus on linjassa kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksia koskevan direktiiviehdotuksen kanssa. Kyseisen direktiivin toimitilojen tarkastuksia koskevan 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan kansallisten kilpailuviranomaisten tarkastuksen suorittamiseen valtuuttamalla virkamiehillä ja muilla mukana olevilla henkilöillä on vähintään valtuudet ottaa ja saada missä tahansa muodossa jäljennöksiä ja otteita kirjanpidosta tai asiakirjoista ja tarvittaessa jatkaa hakujen tekemistä jäljennöksistä tai otteista omissa tiloissaan tai muissa tarkoitukseen varatuissa tiloissa. Mikäli direktiiviehdotus toteutuu ehdotetussa muodossa, Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitilojen tarkastuksen suorittamiseen valtuuttamalla henkilöillä tulee siten olla oikeus jatkaa hakujen tekemistä jäljennöksistä tai otteista tiloissaan. Direktiiviehdotuksen mukaan tarkastuksen jatkamisen edellytyksenä ei ole tarkastuksen kohteena olevan yrityksen suostumus. Direktiiviehdotuksessa ei myöskään edellytetä, että yrityksen toimitiloihin kohdistuvia tarkastuksia edeltäisi tuomioistuimen lupa tai että tarkastuspäätöksestä tulisi voida erikseen valittaa. Euroopan parlamentti ei ole ehdottanut muutosta maaliskuussa 2018 antamassaan raportissa komission alkuperäiseen direktiiviehdotukseen jatkettun tarkastuksen osalta (European Parliament, Committee on Economic and Monetary Affairs, Report, (COM(2017)0142 – C8-0119/2017 – 2017/0063(COD))).

Direktiiviehdotuksen muiden tilojen tarkastuksia koskevan 7 artiklan 3 kohdan mukaan virkamiehillä ja muilla mukana olevilla henkilöillä, jotka kansalliset tuomioistuimet ovat valtuuttaneet suorittamaan muiden tilojen tarkastuksen, on oltava vähintään 6 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdassa ja 6 artiklan 2 kohdassa esitetyt valtuudet. Siten 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetty kilpailuviranomaisen oikeus jatkaa hakujen tekemistä jäljennöksistä tai otteista omissa tiloissaan tai muissa tarkoitukseen varatuissa tiloissa koskisi myös muiden tilo-



jen tarkastamista. Direktiiviehdotuksen mukaan tarkastuksen jatkamisen viranomaisen tiloissa tulisi siten olla mahdollista sekä yrityksen toimitiloihin että muihin tiloihin tehtävissä tarkastuksissa.

Menettely tarkastusta toimitettaessa

Kilpailulain 37 §:n 1 momentin nojalla kilpailuviranomaisilla on oikeus tutkia elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä kilpailulain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa, ja ottaa niistä jäljennöksiä. Kilpailulain ja sen esitöiden perusteella merkitystä ei ole sillä, onko aineisto kirjallisessa vai sähköisessä muodossa. Pykälässä ei mainita nimenomaisesti mobiililaitteiden tarkastamista. Nykyisessä tietoteknisessä toimintaympäristössä on tärkeää selkiyttää, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii kaikki tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan käytössä olevat tallennusvälineet.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailunrajoituksesta tarkastuksella keräämä näyttö muodostuu pitkälti yritysten sähköisessä muodossa olevasta aineistosta eli data-aineistosta. Samalla kun tarkastettavan aineiston painopiste on siirtynyt paperisista asiakirjoista sähköiseen dataan, tarkastettavan aineiston määrä on kasvanut. Myös erilaisten tallennusvälineiden määrä on kasvanut ja tallennusvälineiden väliset erot kaventuneet. Laitteiden luokittelu esimerkiksi tietokoneeksi, tablet-laitteeksi tai matkapuhelimeksi on menetetty merkityksensä, sillä käytännössä modernit tallennusvälineet muistuttavat ominaisuuksiltaan toisiaan. Myös yritysten viestintäratkaisut kehittyvät ja muuttuvat jatkuvasti.

Työryhmä arvioi kilpailulain ajantasaisuutta Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston antamien tutkintavaltuuksia ja puuttumiskeinoja koskevien suositusten valossa. Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston vuonna 2013 antaman sähköistä tarkastusta koskevan suosituksen mukaan kilpailuviranomaisella tulisi olla oikeus sähköisen aineiston keräämiseen tarkastuksilla riippumatta siitä, missä muodossa aineisto on tai mihin se on tallennettu (Recommendation on the Power to Collect Digital Evidence, including by Forensic Means, 2013). Työryhmä ehdotti kilpailulain 37 §:n 1 momenttia täsmennettäväksi siten, että tarkastusoikeus olisi riippumaton tallennusvälineestä. Työryhmässä kiinnitettiin kuitenkin huomiota siihen, että mobiililaitteiden tarkastamisessa tulisi noudattaa erityistä huolellisuutta, sillä ne saattavat sisältää muita tarkastettavia laitteita enemmän yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa aineistoa.

Kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksia koskevan direktiiviehdotuksen 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset hallinnolliset kilpailuviranomaiset voivat SEUT 101 ja 102 artiklaa sovellettaessa suorittaa kaikki tarvittavat ennalta ilmoittamattomat tarkastukset yrityksissä ja yritysten yhteenliittymissä. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisten kilpailuviranomaisten tarkastuksen suorittamiseen valtuuttamalla virkamiehillä ja muilla mukana olevilla henkilöillä on vähintään valtuudet mm:

b) tutkia kirjanpitoa ja muita liikeasiakirjoja *riippumatta siitä, missä muodossa ne on tallennettu*, mukaan lukien oikeus saada tietoja, jotka ovat tarkastuksen kohteena olevan yrityksen saatavilla;

c) *ottaa tai saada missä tahansa muodossa jäljennöksiä tai otteita* kirjanpidosta tai asiakirjoista ja tarvittaessa jatkaa hakujen tekemistä jäljennöksistä tai otteista omissa tiloissaan tai muissa tarkoitukseen varatuissa tiloissa.

Ehdotus asian selventämisestä kansallisessa laissa on siten linjassa direktiiviehdotuksen kanssa.

Edellä mainittujen syiden perusteella kilpailulain 37 §:n sanamuotoa on syytä selventää siten, että tarkastusoikeus on tallennusvälineestä riippumaton.

#### Väliaikaismääräykset

Kilpailulain 45 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi antaa väliaikaisen kiellon, jos kilpailunrajoituksen soveltaminen tai toimeenpaneminen on tarpeen estää välittömästi.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi myös väliaikaisesti velvoittaa elinkeinonharjoittajan toimittamaan hyödykkeitä toiselle elinkeinonharjoittajalle vastaavanlaisilla ehdoilla kuin se tarjoaa niitä muille elinkeinonharjoittajille. Kilpailulain 45 §:n 2 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston on tehtävä pääasiaa koskeva päätöksensä ja mahdollinen seuraamusmaksuesitys markkinaoikeudelle 60 päivän kuluessa väliaikaismääräyksen antamisesta. Markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston edellä tarkoitettuna määräaikana tekemästä hakemuksesta pidentää tätä aikaa. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei tee pääasiaa koskevaa päätöstä tai esitystä säädettyssä määräajassa, kiello tai velvoite raukeaa. Kilpailulain 45 §:n 3 momentin mukaan elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen väliaikaismääräyksen antamista, jollei asian kiireellisyydestä tai muusta erityisestä syystä muuta johdu.

Lyhyt 60 päivän määräaika on johtanut siihen, ettei Kilpailu- ja kuluttajavirasto ole koskaan antanut väliaikaismääräystä. Kilpailuvalvonnassa on tilanteita, joissa vakavan ja peruuttamattoman vahingon aiheutuminen kilpailulle on vältettävissä vain ripein ja oikea-aikaisin toimenpitein. Väliaikaismääräysten käyttäminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi sähköisen viestinnän, energian taikka liikenteen kaltaisilla sektoreilla. Kilpailunrajoitusepäilyn tutkiminen edellä mainituilla toimialoilla on usein työlästä ja siten hitaasti etenevää. Pääasiaa koskevan päätöksen ja mahdollisen markkinaoikeusesityksen tekeminen 60 päivän kuluessa väliaikaismääräyksen antamisesta ei ole osoittautunut realistiseksi päätöksen edellyttämä analyysi huomioon ottaen. Väliaikaismääräysten käyttämisen mahdollisuus on noussut Suomessa esille muun muassa olennaisiin toimintaedellytyksiin (essential facilities) liittyvissä tapauksissa. Säännöksen käyttäminen ei kuitenkaan määräajan lyhyden vuoksi ole ollut mahdollista.

Työryhmä arvioi kilpailulain väliaikaismääräyksen tekemiselle asetetun 60 päivän määräajan riittävyttä ja työryhmässä käsiteltiin ehdotusta väliaikaismääräyksiä koskevan 60 päivän määräajan poistamisesta tai vähintäänkin sen pidentämisestä. Työryhmän mukaan olisi perusteltua, että väliaikaismääräykset olisivat Kilpailu- ja kuluttajavirastolle nykyistä käyttökelpoisempi työkalu kilpailuvalvonnassa. Työryhmässä kiinnitettiin huomiota kuitenkin myös siihen, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on mahdollisuus hakea markkinaoikeudelta pidennystä 60 päivän määräaikaan. Työryhmä päätyi ehdottamaan 60 päivän määräajan pidentämistä 90 päivään.

Väliaikaismääräyksillä on liittynyt direktiiviehdotuksen välitoimia koskevaan 10 artiklaan, vaikkakaan artiklassa ei määriteltäisi tiettyä aikaa välitoimien käytölle. Direktiiviehdotuksen 10 artiklan mukaan kansallisten hallinnollisten kilpailuviranomaisten olisi voitava omasta aloitteestaan määrätä päätöksellään yrityksille väliaikaisia toimenpiteitä. Väliaikaisia toimenpiteitä tulisi voida määrätä ainakin kiireellisissä tapauksissa, joissa vaarana on, että kilpailulle aiheutuu vakavaa ja peruuttamatonta vahinkoa, jos ensi näkemältä on todettavissa, että kyse on SEUT 101 tai 102 artiklan rikkomisesta. Ehdotetun artiklan mukaan tällaista päätöstä so-

velletään määrätyn ajanjakson ajan ja sen voimassaoloa voidaan jatkaa sikäli kun se on tarpeen ja asianmukaista.

### **3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **3.1 Tavoitteet**

Esityksen tarkoituksena on osaltaan tukea talouskasvun edellytyksiä tehostamalla ja ajantasaistamalla kilpailunrajoitusten valvontaa sekä säännöksiä kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä (kilpailuneutraliteetti). Lisäksi ehdotuksessa selvennettäisiin kilpailuviranomaisen toimivaltaan ja menettelyyn liittyviä säännöksiä. Keskeisimmät ehdotukset liittyvät tarkastuksiin, tietojen antamiseen ja vaihtamiseen sekä neutraliteettisäännöksiin sisällytettävään kirjanpidon eriyttämiselvöitykseen.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yli kymmentä kilpailulain pykälää, kumottavaksi yksi pykälä ja säädettäväksi yksi uusi pykälä. Esityksellä ei panna täytäntöön neuvostotyöryhmän käsittelyssä olevaa direktiiviehdotusta. Tietyiltä osin esitys on kuitenkin jo linjassa direktiiviehdotuksen kanssa. Esitys ei sisällä ehdotuksia, jotka olisivat ristiriidassa direktiiviehdotuksen kanssa.

#### **3.2 Toteuttamisvaihtoehdot**

Muutostarpeet kilpailulain muuttamiseksi ja toteuttamisvaihtoehdot

Kilpailulain muutostarpeita ja toteuttamisvaihtoehtoja on arvioitu kilpailulakityöryhmän työssä ja sen tuloksena maaliskuussa 2017 julkaistussa laajassa mietinnössä (Kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän mietintö, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 16/2017). Työryhmä päätyi ehdottamaan kilpailulakiin muutamaa kokonaan uutta pykälää ja lukuisia pykälämuutoksia. Kaikkien muutostarpeiden arviointi ei johtanut muutosehdotukseen mietinnössä. Liiketoimintakieltoa ja sitoumuspäätösten noudattamatta jättämisen sanktiointia työryhmä ei päätenyt ehdottamaan.

Muutosehdotuksia jatkovalmisteltiin ja täsmennettiin mietintöä koskevan lausuntokierroksen jälkeen ja komission julkaistua direktiiviehdotuksensa. Tässä vaiheessa päätettiin myös, ettei mietinnön kotitarkastuksella kuulemista koskevaa ehdotusta tulla esittämään. Päätös perustui lausuntopalautteeseen ja siihen, että asiaa ei esitetä myöskään komission direktiiviehdotuksessa.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on jatkovalmistelussa arvioitu, mitkä kilpailulakityöryhmän ehdotuksista olisi tarkoituksenmukaista antaa ennen direktiiviehdotuksen lopputuloksen selviämistä. Ministeriössä on päädytty siihen, että ensimmäiset kilpailulain muutosehdotukset annetaan osana tätä hallituksen esitystä ja loput direktiiviehdotuksen lopputuloksen ollessa selvillä. Työ- ja elinkeinoministeriö on päätenyt kaksivaiheiseen etenemistapaan, jotta direktiiviehdotukseen ja sen lopulliseen sanamuotoon kiinteästi liittyvät ehdotukset annettaisiin turhien jatkomuutosten välttämiseksi vasta kun direktiivin lopputulos on selvillä. Ehdotukset, jotka liittyvät puhtaasti kansalliseen muutostarpeeseen ja sellaiset direktiiviin liittyvät ehdotukset, jotka eivät ole riippuvaisia ehdotuksen tarkasta sanamuodosta, annettaisiin osana tätä esitystä, jotta niiden antaminen ei lykkääntyisi tarpeettomasti.

Yrityskauppavalvonnan määräaika

Työryhmä kannatti Kilpailu- ja kuluttajaviraston yrityskauppojen käsittelymääräajan muuttamista työpäiviksi. Työpäivien määrän osalta esillä oli muun muassa komissiossa ja muissa Pohjoismaissa käytössä oleva 25 työpäivän vaihtoehto ja 23 työpäivän vaihtoehto. Ensimmäisen vaiheen työpäivien määräksi päädyttiin esittämään 23 työpäivää, koska kalenterikuukausi sisältää enimmillään 23 työpäivää.

#### Kilpailuneutraliteetti

Osa työryhmän jäsenistä piti ongelmallisena kilpailulaissa omaksuttua neuvotteluperiaatetta, johon ei liity pakottavia normeja tai sanktioita. Neuvotteluperiaatteen on katsottu johtavan siihen, että julkisyhteisö saattaa käytännössä harjoittaa elinkeinotoimintaa kilpailua estävällä tai vääristävällä tavalla, kunnes Kilpailu- ja kuluttajavirasto kieltää toiminnan tai asettaa sille ehtoja.

Työryhmässä keskusteltiin myös sellaisen alihinnoittelun kieltämisestä, jossa myyntihinta ei vastaa kustannuksia. Säännöstä ei kuitenkaan päätetty esittää tässä yhteydessä. Mikäli asiaa päätetään arvioida myöhemmin, edellyttää sen valmistelu lukuisten avointen kysymysten ja vaikutusten arviointia.

Voimassa oleva kilpailulain 4 a luku perustuu sääntelyyn, jossa ei tarkkarajaisesti määritellä kielletyn ja sallitun toiminnan rajoja. Neutraliteettivajeeseen puuttuminen perustuu pitkälti julkisen toimijan elinkeinotoiminnan vaikutusten todentamiseen. Sääntelytapa on siinä mielessä perusteltu, että se antaa valvontaviranomaiselle mahdollisuuden joustavuuteen käsittelyyn otettavien tapausten ja puuttumiskeinojen valinnassa. Nykyisestä valvontaviranomaisen toimivallan määrittelystä seuraa, että lain nykyiseen tunnusmerkistöön olisi vaikea liittää erityistä vahingonkorvausvelvollisuutta tai sanktiointia esimerkiksi hallinnollisen seuraamusmaksun muodossa. Niistä säätäminen edellyttäisi todennäköisesti tarkkarajaisempaa kielletyn toiminnan määrittelemistä kilpailulain 4 a luvussa.

Työryhmä päätyi ehdottamaan neutraliteettisäännöksiin kirjanpidollista eriyttämistä, jota on perusteltu tarkemmin nykytilan arviointi -luvussa. Työryhmässä käytiin keskustelua myös vaihtoehdosta, että sääntelyyn harkittaisiin liitettäväksi seuraamuksia eriyttämismahdollisuuden laiminlyöntien varalle esimerkiksi hallinnollisen seuraamusmaksun tai näyttötaakan kääntymisen muodossa. Esitysluonnoksessa kirjanpidolliseen eriyttämiseen päätettiin jatkovalmistelussa ehdottaa lisättäväksi uhkasakkosäännös. Seuraamusmaksun liittäminen neutraliteettisäännökseen olisi edellyttänyt todennäköisesti neutraliteettisääntelyn muuttamista yksityiskohtaisempaan suuntaan siten, että menettelyn joustavuus olisi menetetty.

Jatkovalmistelussa huomioitiin myös muu valmisteilla oleva tai esitetty kansallinen sääntely kirjanpidon eriyttämisestä. Valmistelussa todettiin, että tuleva kansallinen sääntely eriyttämisestä ei olisi kaikilta osin keskenään täysin yhdenmukaista eikä eriyttämismahdollisuuden rikkomiseen liittyisi sanktiota tai toimenpiteitä, joilla voitaisiin varmistaa eriyttämisen toteuttaminen. Jatkovalmistelussa todettiin tarve yleiseen, kaikkiin julkisiin toimijoihin ja niiden määräysvallassa oleviin yksiköihin soveltuvaan sääntelyyn, johon liittyisi uhkasakon asettamismahdollisuus. Kilpailulaki on markkinoiden toimintaa turvaava yleislaki, joka soveltuu taloudellista toimintaa harjoittaviin tahoihin. Tämän perusteella katsottiin, että kilpailulakiin olisi syytä esittää kirjanpidon eriyttämissäännöstä, jolloin voitaisiin turvata Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuus valvoa kilpailuneutraliteetin toteutumista kattavasti ja tehokkaasti.

Eriyttämismahdollisuuden synnyttävää liikevaihtorajaa määritettäessä on otettu huomioon tehokkaan valvonnan ja sääntelyn ennaltaehkäisevyyden tarpeet sekä toisaalta sääntelyn aiheuttaman sääntelytaakan suhde liiketoiminnan kokoon. Yhtäältä on siten arvioitu tarpeelliseksi

asettaa liikevaihtoraja riittävän alhaiseksi siten, että sääntely tukee mahdollisimman hyvin tehokkaan viranomaisvalvonnan onnistumista ja ennaltaehkäisee kilpailuneutraliteettiongelmienvien syntymistä. Nämä tavoitteet puoltavat liikevaihtorajan asettamista mahdollisimman alhaiseksi. Mahdollisimman alhainen liikevaihtoraja tukisi viranomaisvalvonnan tehokkuutta, koska valvovalla viranomaisella olisi tällöin lähes kaikissa epäiltyjä kilpailuneutraliteettiongelmiä koskevissa selvityksissään mahdollisuus tukeutua kirjanpitolain tai kyseessä olevaa toimijaa koskevien muiden kirjanpitosäännösten mukaisesti laadittuun kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan taloudellisen toiminnan tuottoja ja kustannuksia sekä niiden kohdistamista koskevaan aineistoon ilman työläitä ja aikaa vieviä selvityksiä.

Myös ehdotetun sääntelyn kilpailuneutraliteettiongelmiä ennaltaehkäisevän tavoitteen toteutuminen puoltaisi mahdollisimman alhaista liikevaihtorajaa, sillä paikallisten kilpailuneutraliteettiongelmienvien syntymiseksi on usein riittävää myös sellainen julkisyhteisöjen tai niiden määräysvallassa olevien yksiköiden kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta, jolla on koko maan mittakaavassa arvioituna vain vähäinen liikevaihto. Liikevaihtorajan ollessa mahdollisimman alhainen kunnat, kuntayhtymät, maakunnat, valtio sekä niiden määräysvallassa olevat yksiköt kiinnittäisivät myös liikevaihdoltaan vähäisen toimintansa osalta huomiota tuottojen ja kustannusten kohdistamiseen sekä toiminnan kannattavuuteen, jolloin sääntely ehkäisisi tehokkaasti myös paikallisia kilpailuneutraliteettiongelmiä. Liikevaihtorajan ollessa mahdollisimman alhainen valvova viranomainen voisi lisäksi keskittyä omassa valvontatoiminnassaan aiempaa enemmän markkinavaikutuksiltaan merkittävien tapausten selvittämiseen, koska julkisyhteisöille ja niiden määräysvaltaan kuuluville yksiköille asetettu liikevaihtorajaltaan alhainen eriyttämismvelvollisuus olisi omiaan ennaltaehkäisemään neutraliteettiongelmienvien syntymistä.

Toisaalta on kuitenkin arvioitu, että mittakaavaltaan hyvin vähäiseksi arvioitavan toiminnan kuulumisen eriyttämismvelvollisuuden piiriin olisi omiaan johtamaan tilanteeseen, jossa eriyttämismvelvollisuuden aiheuttama hallinnollinen taakka olisi suuri verrattuna liiketoiminnan kokoon sekä sen mahdollisesti aiheuttamien kilpailuneutraliteettiongelmienvien merkittävyyteen.

Liikevaihtorajan suuruutta määritettäessä on kiinnitetty huomiota erityisesti pieniin yrityksiin sekä niiden liikevaihdon määrään, koska julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden kilpailuneutraliteettia vääristävän toiminnan vaikutukset kohdistuvat vaikutuksiltaan suhteellisesti voimakkaimpina usein juuri pieniin yrityksiin. Lisäksi kilpailuneutraliteettia vääristävät julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden toimintatavat estävät usein nimenomaisesti pienten yritysten toiminnan käynnistymistä ja vähentävät siten merkittävästi markkinoille tulon kannusteita.

Vaikka liikevaihtorajaa asettaessa on otettu huomioon, että mittakaavaltaan hyvin vähäiseksi arvioitavan toiminnan ei tule kuulua eriyttämismvelvollisuuden piiriin, liikevaihtorajan tulee kuitenkin olla mitoitettu riittävän alhaiseksi suhteessa pienten yritysten tavanomaiseen liikevaihtoon. Eriyttämismvelvollisuuteen liittyvää liikevaihtorajaa määritettäessä tulee siten ottaa huomioon, että liikevaihtorajan tulee olla alhaisempi kuin pienen yrityksen tavanomaisena pidettävä liikevaihto, sillä muutoin julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden sallittaisiin harjoittaa elinkeinotoimintaansa ilman eriyttämismvelvollisuutta sellaisessa mittakaavassa, joka vastaa tavanomaista yksityisen elinkeinotoiminnan mittakaavaa. Tällöin julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden sallittaisiin harjoittaa elinkeinotoimintaa pienten yritysten tavanomaista toiminnan volyyymia vastaavassa mittakaavassa tavalla, joka valvovan viranomaisen havaintojen perusteella mahdollistaa kilpailuneutraliteettiongelmienvien syntymisen mm. yksikön sisäisen ristosubvention seurauksena. Tällainen liikevaihtorajan määrittely ei edesauttaisi eriyttämismvelvoitteen säätämiseen liittyvien tavoitteiden saavut-

tamista. Näin ollen liikevaihtoraja tulee asettaa tasolle, joka on alhaisempi kuin tavanomaisena pidettävä pienen yrityksen liikevaihto.

Toimiala Online-palvelusta saatavien tietojen mukaan alle 5 henkilöä työllistävien yritysten lukumäärä on n. 100 000 ja mediaaniliikevaihto tällaisissa yrityksissä n. 60 000 euroa. Tarkasteltaessa tällaisia pieniä yrityksiä riippumatta niiden toimialasta voidaan todeta, että eriyttämismisvelvollisuuden synnyttävän liikevaihtorajan tulisi siten olla alle edellä todetun mediaaniliikevaihdon 60 000 euroa. Toimialakohtaisesti voidaan todeta, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston vuosina 2015—2016 tekemien selvitysten mukaan kunnat ja kuntayhtymät toimivat kilpailutilanteessa markkinoilla muun muassa ruoka- ja ateriapalveluissa, kiinteistöhuollon ja logistiikan palveluissa, taloushallinnon palveluissa, toimitilojen vuokrauksessa, työterveyspalveluissa, jätehuolto-, koulutus- ja kulttuuripalveluissa sekä liikunta-, laboratorio- ja kuvantamispalveluissa.

Toimiala Online-palvelusta saatujen tietojen mukaan monilla näillä toimialoilla on paljon pieniä, alle 5 henkilöä työllistäviä yrityksiä. Näiden toimialojen alle 5 henkilöä työllistävien yritysten liikevaihdon mediaani vaihteli vuosina 2012—2016 30 000 euron ja 160—000 euron välillä. Koulutuksessa ja jätehuollossa mediaani ylitti selvästi 100 000 euroa, mutta muilla toimialoilla mediaani vaihteli eri vuosina useimmin 30 000 euron ja 75 000 euron välillä.

Eriyttämismisvelvollisuuden synnyttävän liikevaihdon tulee olla alhaisempi kuin sellaisen tavanomaisena pidetyn yksityisen elinkeinotoiminnan, joka toimii kilpailutilanteessa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yksiköiden kanssa, jotta julkisyhteisöjen ei sallittaisi kilpailla yksityisten elinkeinonharjoittajien kanssa tavalla, johon sisältyy valvontatoiminnassa havaittu riski kilpailuneutraliteettiongelmien syntymisestä. Edellä todetun perusteella esityksessä ehdotetaan, että 1-4 momentissa säädettyä ei sovellettaisi silloin, kun kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto olisi alle 40 000 euroa vuodessa.

Sähköisen tarkastuksen jatkaminen kilpailuviranomaisen tiloissa

Työryhmässä keskusteltiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastustoimivaltuuksien muuttamisesta tavalla, joka mahdollistaisi sähköisen tarkastuksen jatkamisen Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitiloissa. Elinkeinoelämän ja asianajajakunnan edustajien mukaan tarkastukset tulisi ensisijaisesti suorittaa elinkeinonharjoittajien tiloissa ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa tehtävän sähköisen tarkastuksen tulisi edellyttää tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan suostumusta.

Työryhmässä nousi esiin myös kilpailulain vuonna 2010 valmistunut uudistus, jonka yhteydessä käsiteltiin jatkettua sähköistä tarkastusta. Hallituksen esityksessä HE 88/2010 todetaan, että tarkastukset lyhenisivät olennaisesti, jos tarkastusta voitaisiin jatkaa muualla kuin yrityksen tiloissa. Hallituksen esityksen mukaan jatkettu tarkastus tehostaisi kilpailuviranomaisten resurssien käyttöä ja tarkastustoimintaa sekä minimoisi tarkastuksesta yrityksen toiminnalle aiheutuvan häiriön. Hallituksen esitys ei kuitenkaan sisältänyt jatkettua tarkastuksen mahdollistavia säännöksiä, sillä kyseiseen tarkastustapaan katsottiin liittyvän epävarmuustekijöitä. Hallituksen esityksessä pidettiin yritysten oikeusturvan kannalta selkeämpänä, että tarkastus toteutetaan kokonaisuudessa yrityksen tiloissa.

Hallituksen esityksessä HE 88/2010 mainituilla epävarmuustekijöillä viitattiin siihen, että valmistelun yhteydessä pidettiin mahdollisena tulkintaa, jonka mukaan jatkettua tarkastuksessa olisi kyse pakkokeinolain (806/2011) mukaisesta takavarikosta. Tältä osin esitöissä viitataan korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2009:4. Tapauksessa oli kyse siitä, että poliisi oli tehnyt takavarikoidun tietokoneen tietosisällöstä kopion, joka oli jäänyt tietokoneen sama-

na päivänä tapahtuneen takavarikon kumoamisen jälkeen poliisin haltuun. Korkein oikeus katsoi, että kopioon kohdistui takavarikon kumoamisesta huolimatta edelleen takavarikko.

Pakkokeinolain 7 luvun mukainen takavarikko on rikosprosessuaalinen pakkokeino, jolla esine otetaan esitutkintaviranomaisen haltuun tai erotetaan muuten haltijan määräysvallasta. Takavarikoimisen edellytyksistä säädetään pakkokeinolain 7 luvun 1 §:ssä. Pakkokeinolain 7 luvun 1 §:n mukaisesta takavarikosta on erotettava asiakirjan jäljentäminen, josta säädetään pakkokeinolain 7 luvun 2 §:ssä. Kyseisen säännöksen mukaan asiakirjan takavarikoiminen pakkokeinolain 7 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti todisteena käytettäväksi on korvattava sen jäljentämisellä, jos jäljennös on riittävä todistelun luotettavuuden kannalta. Asiakirja on jäljennettävä ilman aiheetonta viivytystä sen haltuun ottamisen jälkeen. Jäljentämisen jälkeen asiakirja on viipymättä palautettava sille, jolta se on otettu haltuun. Jos asiakirjaa ei voida viivytyksettä jäljentää asiakirjan tai asiakirja-aineiston laadun tai laajuuden vuoksi, asiakirja on takavarikoitava. Jäljennettyyn asiakirjaan ei sovelleta esimerkiksi takavarikoidun esineen säilyttämistä tai palauttamista eikä takavarikon kumoamista koskevia pakkokeinolain 7 luvun säännöksiä.

Asiakirjan jäljentämistä koskeva säännös on lisätty pakkokeinolakiin kilpailulain säätämisen jälkeen vuonna 2011. Pakkokeinolain esitöissä asiakirjan jäljentämisen todetaan olevan vaihtoehto takavarikolle. Esitöissä asiakirjan jäljentämisen erottamista omaksi, takavarikosta erilliseksi toimenpidetyypikseen, perustellaan sillä, että jäljennökseen kohdistuvan poliisin suorittaman hallussapidon luonne on oikeuskäytännön valossa ollut epäselvä. Tältä osin esitöissä viitataan muun muassa edellä mainittuun korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2009:4. Esitöissä todetaan, että asiakirjan jäljentäminen on toimenpiteen kohteena olevan henkilön kannalta usein parempi vaihtoehto kuin alkuperäisen asiakirjan takavarikoiminen, koska silloin viimeksi mainittu asiakirja pysyy sen omistajan tai muun haltijan hallussa ja on tarvittaessa hänen käytettävissään.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeus tarkastaa elinkeinonharjoittajan data omissa toimitiloissaan olisi rajoitettu ainoastaan datasta tehtyihin jäljennöksiin. Alkuperäinen data olisi elinkeinonharjoittajan hallussa ja käytettävissä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston omissa toimitiloissa suorittama datan tilapäisen jäljennöksen tarkastaminen vastaisi siten työryhmän käsityksen mukaan menettelynä pakkokeinolain 7 luvun 2 §:n mukaista asiakirjan jäljentämistä, ei pakkokeinolain 7 luvun 1 §:n mukaista takavarikkoa. Sähköisen tarkastuksen jatkamiseen Kilpailu- ja kuluttajaviraston tilassa ei siten enää katsottu liittyvän sellaista oikeudellista epävarmuutta kuin vuonna 2010.

Työryhmässä oli esillä myös vaihtoehto, jossa sähköisen tarkastuksen jatkaminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitiloissa edellyttäisi kohteena olevan elinkeinonharjoittajan suostumusta silloin, kun se on ainoa tarkastuksen kohde. Lisäksi työryhmässä keskusteltiin vaihtoehdosta, jossa jatkettu sähköinen tarkastus olisi mahdollista ainoastaan, kun kyse on kartelliepäilystä. Ehdotettujen rajausten katsottiin kuitenkin olevan käytännön tarkastustoiminnan näkökulmasta ongelmallisia. Työryhmässä todettiin, että suorittaessaan tarkastuksia Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei yleensä taktisista syistä voi paljastaa elinkeinonharjoittajalle, tehdäänkö tarkastuksia samanaikaisesti myös muiden elinkeinonharjoittajien tiloissa. Toiseksi kiinnitettiin huomiota siihen, että vaikka tarkastuksen kohteena olisi vain yksi elinkeinonharjoittaja, tarkastus saattaa silti olla hyvin laaja, mikäli tarkastettavia toimipisteitä on paljon, tarkastuksen kannalta relevantteja henkilöitä useita ja tarkastettavaa materiaalia mittavasti. Tarkastus saattaa myös kesken tutkinnan laajentua koskemaan muita elinkeinonharjoittajia.

Jatketun tarkastuksen mahdollisuuden rajaamista ainoastaan kartelliepäilyihin voitiin työryhmän näkemyksen mukaan puolestaan pitää ongelmallisena siitä syystä, että elinkeinonharjoit-

tajan menettelyä voidaan joissain tilanteissa samanaikaisesti tarkastella epäiltynä kartellina ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä. Ehdotetut rajaukset olisivat tarkoittaneet myös sitä, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulisi – samalla kun se kehittäisi viraston toimitiloissa tapahtuvaa jatkettua tarkastusta – ylläpitää kohteessa tapahtuvaan sähköiseen tarkastukseen soveltuvaa laitteistoa ja resursseja. Edellä mainituista syistä työryhmä ei kannattanut suostumusedellytyksen asettamista tilanteisiin, joissa tarkastuksen kohteena on vain yksi elinkeinonharjoittaja, eikä jatkettun tarkastuksen sallimista vain kartelliepäilyä selvittäessä.

Työryhmä päätyi edellä mainittujen syiden perusteella esittämään, että sähköisen aineiston tarkastamisen jatkaminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitiloissa tulisi olla mahdollista kaikissa tapauksissa ilman erillistä elinkeinonharjoittajan suostumusta ja riippumatta tarkastettavien kohteiden määrästä.

Ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suoja ja menettelysäännöt

Voimassa olevan kilpailulain 38 §:n 3 momentissa säädetään, että elinkeinonharjoittajalla ei ole velvollisuutta toimittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisenä pidettävää kirjeenvaihtoa. Kilpailulain esitöiden mukaan lain voimassa olevan 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. Voimassa olevassa kilpailulaissa ei ole säädetty yksityiskohtaisemmin ulkopuoliseen oikeudelliseen neuvonannon suojaan liittyvästä menettelystä.

Työryhmässä käsiteltiin ehdotusta kilpailulain muutoksesta, jonka mukaan elinkeinonharjoittajan esittäessä todennäköisiä syitä sille, että tietyt asiakirjat sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin kuuluvaa kirjeenvaihtoa, Kilpailu- ja kuluttajavirasto sinetöisi riidanalaiset asiakirjat ja toimittaisi ne markkinaoikeuteen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston hakemuksesta markkinaoikeus päättäisi, onko asiakirjoja pidettävä ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin kuuluvina. Ehdotuksesta työryhmässä käydyssä keskustelussa tuotiin esiin ensinnäkin näkemyksiä, joiden mukaan ei olisi perusteltua, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto joutuu turvautumaan tuomioistuimeen laissa säädettyjä viranomaistehtäviä hoitaakseen. Myös tuomioistuinten kuormittamista kritisoiitiin 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. Edellä todetuista syistä työryhmän enemmistö ei pitänyt kannatettavana ehdotusta siitä, että markkinaoikeus tekisi ratkaisun asiakirjan kuulumisesta ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin.

Työryhmässä käsiteltiin yhtenä vaihtoehtona nykyistä Kilpailu- ja kuluttajaviraston menettelyä muistuttavaa, mutta sitä selventävää menettelyä, jossa väitteen asiakirjan kuulumisesta ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin voisi käsitellä markkinaoikeuden sijaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamies, joka ei työskentele viraston kilpailuvastuualueella. Työryhmä päätyi ehdottamaan tätä vaihtoehtoa.

Kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksia koskevassa direktiiviehdotuksessa ei ehdoteta nimenomaisia säännöksiä ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojasta. Direktiiviehdotuksen suojatoimia koskevassa 3 artiklassa on todettu yleisellä tasolla, että direktiivissä tarkoitettuun kansallisten kilpailuviranomaisten valtuuksien käyttöön sovelletaan



unionin lainsäädännön ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan yleisten periaatteiden mukaisesti asianmukaisia suoja-toimia, mukaan lukien yritysten puolustautumisoikeuksien ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen noudattaminen. Euroopan parlamenttikan ei ole ehdottanut maaliskuussa 2018 antamassaan raportissa, että direktiivissä säädettäisiin ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojasta (European Parliament, Committee on Economic and Monetary Affairs, Report, (COM(2017)0142 – C8-0119/2017 – 2017/0063(COD))).

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. Oikeusministeriön lausunnossa korostettiin lainsäätämiseen liittyviä näkökulmia, mutta muutoin lausunnoissa toivottiin pääasiallisesti sääntelyä, jossa tuomioistuin tekisi arvion ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan soveltumisesta tilanteeseen. Eräät lausunnonantajat esittivät, että tuomioistuimen tulisi ratkaista asian sen sijaan, että kilpailulakia selvennettäisiin ja täsmennettäisiin menettelytapasäännöllä siitä, miten Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuvalvontaan osallistumaton virkamies tekisi arvion asiasta. Asiaa olisi mahdollista käsitellä pääasian käsittelyn yhteydessä tuomioistuimessa. Tuomioistuinten tehtävien laajentaminen kuuluu oikeusministeriön hallinnon alaan. Lisäksi jatkettun tarkastuksen sisällyttäminen kilpailulakiin tässä esityksessä ehdotetulla tavalla, ja kuten myös direktiiviehdotuksessa edellytettiin, tulisi joka tapauksessa muuttamaan jossain määrin ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaan liittyvää menettelyä Kilpailu- ja kuluttajavirastossa. Se, että asiaa ei esitetä tässä yhteydessä säänneltäväksi nykyistä yksityiskohtaisemmin ei estä sääntelytarpeen harkitsemista myöhemmin uudelleen.

#### Tietojenvaihto viranomaisten välillä

Työryhmässä keskusteltiin siitä, tulisiko lakiin sisällyttää yksityiskohtainen lista viranomaisista, joiden välillä tietoja olisi mahdollista vaihtaa. Työryhmän enemmistön näkemyksen mukaan lakiin ei olisi tullut sisällyttää listaa viranomaisista, sillä ei ole mahdollista määrittää etukäteen kaikkia viranomaisia, joiden kanssa tietojenvaihto voi olla perusteltua. Mietinnön lausuntokierroksella tuli kuitenkin esiin näkemyksiä, joiden mukaan tietojenantoon ja tietojen vastaanottamiseen oikeutetut viranomaiset tulisi nimetä, jotta tietojen antamista ja saamista koskevat säännökset olisivat yksiselitteisiä ja tarkkarajaisia.

Muun muassa oikeusministeriö kannatti jatkovalmistelussa vaihtoehtoa, jossa viranomaiset, joille Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi luovuttaa tietoa, nimettäisiin tyhjentävästi. Jatkovalmistelussa pykälää muokattiin siten, että siinä nimetään viranomaiset, joille tietoa voidaan luovuttaa.

#### Väliaikaismääräykset

Kilpailulain mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi antaa väliaikaisen kiellon, jos kilpailunrajoituksen soveltaminen tai toimeenpaneminen on tarpeen estää välittömästi. Viraston on tehtävä pääasiaa koskeva päätöksensä ja esitys seuraamusmaksun määrittämiseksi 60 päivän kuluessa väliaikaismääräyksen antamisesta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ole antanut yhtäkään väliaikaismääräystä johtuen pääasiassa liian lyhyestä määräajasta, jonka kuluessa päätös pääasiassa tulisi tehdä. Työryhmä arvioi kahta muutosehdotusta, joista ensimmäisessä 45 §:n mukainen määräaika poistettaisiin kokonaan ja toisessa määräaika pidennettäisiin 60 päivästä 90 päivään. Työryhmä päätyi esittämään työryhmässä esitettyjen näkemysten kompromissina määräajan pidentämistä 90 päivään, jotta virastolla olisi nykyistä jossain määrin paremmat mahdollisuudet väliaikaismääräysten käyttämiseen.

### 3.3 Keskeiset ehdotukset

Keskeisimmät ehdotukset liittyvät tarkastuksiin, tietojenvaihtoon sekä neutraliteettisäännöksiin sisällytettävään kirjanpidon eriyttämismuutokseen.

Kilpailulain niin sanottuun *maatalouspoikkeukseen* tehtäisiin teknisluonteinen muutos siten, että säännöksen muotoilu kattaisi selkeämmin kaikki EU-lainsäädännössä sallitut järjestelyt.

*Kilpailuneutraliteettia* koskevaa kilpailulain 4 a lukua ehdotetaan täydennettäväksi kilpailuneutraliteettiin kohdistuvien vahingollisten vaikutusten ennaltaehkäisemiseksi, lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi ja viranomaisvalvonnan edellytysten parantamiseksi. Kilpailulakiin esitettäisiin uutta kilpailuneutraliteettisäännöstä, jonka mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavan kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön tulisi pitää taloudellisesta toiminnastaan erillistä kirjanpitoa. Julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden toiminnalle ehdotettaisiin asetettavaksi toimintoihin liittyvien tuottojen ja kustannusten kohdistamiseen, dokumentointiin ja seurantaan kohdistuvia lisävelvoitteita.

*Priorisointisäännöksen* tavoitteena olisi selkeyttää Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuksia suunnata toimintaansa kilpailun ja markkinaprosessin toimivuuden kannalta kaikkein merkittävimpiin asioihin. Tarkoituksena olisi, että viraston rajalliset resurssit kohdennettaisiin kansantalouden suorituskyvyn ja taloudellisen kasvun kannalta ensisijaisesti kaikkein vahingollisimpiin kilpailunrajoituksiin. Säännökseen lisättäisiin siten priorisointiperuste, jotta virasto voisi ottaa kilpailunrajoituksen merkittävyyden huomioon tutkimatta jättämisen edellytyksenä.

Kilpailulain *tarkastussäännöksiä* muutettaisiin siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi tehdä tarkastuksella ottamiinsa datan väliaikaisesti kopioihin hakuja myös viraston tiloissa. Lisäksi tarkastusoikeuden täsmennettäisiin olevan tallennusvälineestä riippumaton. Seuraamusmaksusta vapautumiseen ja sen alentamiseen liittyvää menettelyä muutettaisiin laajentamalla lyhennetyt hakemuksen soveltamisalaa siten, että sitä voisi käyttää myös tarkastuksen jälkeen ja tapauksissa, joissa haetaan seuraamusmaksun alentamista kartellitapauksessa.

*Tietojenvaihtoa* kansallisten viranomaisten kesken laajennettaisiin siten, että lakiin lisättäisiin viranomaisia, joille Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja ja asiakirjoja. Laissa säädettäisiin myös tietojen käyttötarkoituksesta ja viraston oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä tietoja ja asiakirjoja muilta viranomaisilta. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedonsaantia tiettyjen kilpailunrajoitusten tutkintaan parantaisi myös viraston mahdollisuus saada pyynnöstä velvoitteidenhoitoselvitys harmaan talouden selvitysyksiköstä ja verohallinnon mahdollisuus antaa virastolle oma-aloitteisesti verotustietoja.

*Tietojenantovelvollisuutta* koskevaan pykälään koottaisiin kunnan, kuntayhtymän, maakunnan ja valtion sekä niiden määräysvallassa olevan yksikön, elinkeinonharjoittajan, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän sekä hankintayksikön velvollisuus antaa tietoja Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Säännöksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedonsaantioikeuden sisältö olisi sama riippumatta siitä, mitä kilpailulain vastaista menettelyä Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii.

*Väliaikaismääräysten* osalta Kilpailu- ja kuluttajaviraston asian selvittämisaikaa ennen pääasiaa koskevan päätöksen ja seuraamusmaksuesityksen tekemistä pidennettäisiin 60 päivästä 90 päivään.

## 4 Esityksen vaikutukset

### 4.1 Taloudelliset vaikutukset ja yritysvaikutukset

Tehokas kilpailu ja kilpailuvalvonta

Esityksen vaikutuksiltaan keskeisimmät ehdotukset liittyvät neutraliteettisäännöksiin sisällytettävään kirjanpidon eriyttämisvelvoitteeseen, tarkastuksiin ja viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon. Esitys tehostaisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston käytössä olevia valvontakeinoja ja niiden käyttömahdollisuuksia.

Tehokas kilpailu luo edellytykset tuottavuuden ja talouden kasvulle. Siten tehokkaalla kilpailuvalvonnalla on suuri merkitys paitsi yritysten välisten tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamisessa, myös tuottavuuden ja talouden kasvun mahdollistamisessa. Hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti esityksellä vahvistettaisiin osaltaan kilpailukykyä elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla.

Maatalouspoikkeus

Kilpailulain 2 §:n 2 momentin ns. maatalouspoikkeuksen teknisluonteinen muutos selventäisi maatalousyrittäjille ja alan sidosryhmille, että poikkeus kilpailulain soveltamisalasta kattaa kaikki EU-lainsäädännössä sallitut järjestelyt. Ehdotus vähentäisi tulkintaongelmia.

Lyhennetty hakemus

Voimassa olevan kilpailulain lyhennettyä hakemusta koskevat säännökset vähentävät osaltaan elinkeinonharjoittajalle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja ehdotettu lyhennetyt hakemuksen käyttöalan laajennus lisää vaikutusta hieman. Lyhennetyt hakemuksen käyttäjän ei tarvitse tehdä täysimääräistä hakemusta usealle viranomaiselle. Lisäksi yrityksille tulee enenevässä määrin hyötyä siitä, että lyhennetyt hakemuksia koskevat säännöt yhdenmukaistuvat EU-tasolla.

Ehdotettujen muutosten voidaan olettaa jossain määrin alentavan yritysten kynnystä ilmoittaa viranomaisille kielletyistä kilpailunrajoituksista. Alhaisempi kynnys viranomaisille ilmoittamiseen yhdistettynä muutoinkin toimivaan seuraamusmaksuista vapauttamista koskevaan järjestelmään saattaisi johtaa pidemmällä aikavälillä taloudellisiin hyötyihin, kun viranomaisten mahdollisuudet selvittää haitallisia kilpailunrajoituksia paranevat. Tehokas kartellivalvonta turvaa yrittäjyyden edellytyksiä ja kilpailukykyä.

Kirjanpidon eriyttäminen

Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus kohdistuisi kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluviin yksiköihin, jotka harjoittavat kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Kilpailulaissa säädettäväksi esitettävä eriyttämisvelvollisuus ei siten riippuisi siitä, miten taloudellisen toiminnan harjoittaminen on organisoitu tai minkälaisessa oikeudellisessa muodossa sitä harjoitetaan. Eriyttämisvelvollisuus ei koskisi kuitenkaan niitä yksiköitä, joiden kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto jäisi esitetyn euromääräisen rajan alle.

Kilpailuneutraliteetin toimivuuden ja sen tehokkaan valvonnan edistäminen turvaa tehokasta kilpailuprosessia. Ehdotettu kilpailuneutraliteetin turvaamiseen liittyvä eriyttämissäännös

edistäisi osaltaan taloudellista toimintaa harjoittavien tahojen välisiä tasapuolisia toimintaedellytyksiä ja siten markkinoiden toimintaa.

Julkisen sektorin elinkeinotoiminnan voidaan arvioida olevan merkittävää. Kuntien ja kuntayhtymien vuotuinen ulkoinen myynti on arviolta lähes 800 miljoonaa euroa. Arvio perustuu Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiin, joissa kunnat ja kuntayhtymät ovat ilmoittaneet oman arvionsa ulkoisen myyntinsä määrästä. Osa kuntien ja kuntayhtymien ulkoiseen myyntiin lukemasta myynnistä voi liittyä toimintaan, joka ei ole kuntalaissa tarkoitettulla tavalla kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa. Kunnat ja kuntayhtymät ovat saattaneet laskea ulkoiseen myyntiin myös esimerkiksi lakisääteisiin tehtäviin liittyvää myyntiä tai myyntiä tytäryhteisöille. Kuntien ja kuntayhtymien markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuvan myynnin määrä saattaa siten poiketa edellä esitetystä arviosta. Yksityiset elinkeinonharjoittajat kohtaavat julkisen sektorin kilpailun nykyään yhä useammilla eri toimialoilla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston vuosina 2015-2016 tekemien selvitysten mukaan kunnat ja kuntayhtymät toimivat muun muassa ruoka- ja ateriapalveluissa, kiinteistöhuollon ja logistiikan palveluissa, taloushallinnon palveluissa, toimitilojen vuokrauksessa, työterveyspalveluissa, jätehuolto-, koulutus- ja kulttuuripalveluissa sekä liikunta-, laboratorio- ja kuvantamispalveluissa. Toimiala Online-palvelusta saatujen tietojen mukaan monilla näistä toimialoista toimii paljon pieniä, alle 5 henkilöä työllistäviä yrityksiä, joihin neutraliteettisääntelyn vastainen toiminta vaikuttaa vahingollisimmin.

Soveltamisalaan kuuluvia yksiköitä voidaan karkeasti arvioida olevan Suomessa tuhannesta muutamaan tuhanteen. Suomessa on noin 300 kuntaa. Arvion mukaan kunnassa voi olla esimerkiksi 3–5 tässä tarkoitettua yksikköä, jossa harjoitetaan sekä markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuvaa taloudellista toimintaa että muuta kuin tällaista toimintaa.

Valtion enemmistöomisteisia yhtiöitä on noin 50. Kunnallisessa omistuksessa olevia yhtiöitä oli vuonna 2015 Kuntaliiton Tilastokeskuksesta saamien tietojen mukaan 2031 ja niiden liikevaihto oli yhteensä noin 6,8 miljardia euroa. Osa edellä mainittujen kunnallisessa omistuksessa olevien yhtiöiden liikevaihdosta voi kuitenkin olla sidosyksikkömyyntiä, joka ei ole kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle vuosina 2014–2015 toimitettujen tietojen mukaan kuntien liikelaitoksia oli tuolloin 135 ja kuntayhtymien liikelaitoksia 30. Jatkossa soveltamisalaan tulisivat myös maakunnat sekä niiden liikelaitokset ja yhtiöt. Edellä esitettyjen kuntia ja kuntayhtymiä koskevien lukujen osalta tulee ottaa huomioon, että viraston selvityksissään saamat tiedot perustuvat kuntien ja kuntayhtymien omiin arvioihin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan laajuudesta.

Kirjanpidon eriyttäminen ja eriytettyä toimintaa koskevien tietojen laatiminen olisi toteutettava vähintään ehdotetussa 30 d §:ssä säädetyn mukaisesti, ellei muussa lainsäädännössä nimenomaisesti säädetä toisin. Jos muun lainsäädännön nojalla toteutettu toiminnan eriyttäminen ja sitä koskevat tiedot eivät vastaa ehdotetun 30 d §:n vaatimuksia, 30 a §:ssä tarkoitettu julkisyhteisö olisi velvollinen eriyttämään kirjanpidon ja laatimaan eriytettyä toimintaa koskevat tiedot 30 d §:n mukaisesti.

Eriyttämisestä aiheutuisi jonkin verran kertaluontoista hallinnollista taakkaa tässä tarkoitetuille yksiköille. Hallinnollinen taakka ei kuitenkaan lähtökohtaisesti lisäänty, jos taloudellisen toiminnan eriyttäminen on jo tehty perustuen muuhun lainsäädäntöön, jonka mukaisesti tehty eriyttäminen ja toimintaa koskevat tiedot täyttävät ehdotetussa 30 d §:ssä säädetty vaatimukset.

Vastaavasti kuten hallituksen esityksessä laiksi eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 217/2009)

todetaan yritysvaikutusten osalta, eri toiminnoista aiheutuvien kulujen ja tuottojen erittelemisen on yksinkertaisissa tapauksissa mahdollista suoraan kirjanpitoaineistosta, jolloin eriyttämislaskelman laatiminen ei mainittavasti lisää kirjanpidosta aiheutuvia kustannuksia. Joissain tapauksissa eriyttämislaskelman laatiminen voi kuitenkin edellyttää tulojen ja menojen aiempaa yksityiskohtaisempaa kohdentamista. Haastavimpia ovat tilanteet, joissa taloudellista toimintaa tuotetaan samoilla henkilö- ja tilaresursseilla kuin julkisoikeudellista perustehtävää, jolloin kohdistamiseen liittyvät ratkaisut voi joutua perustamaan erilaisiin arvioihin tai esimerkiksi työaikakirjanpitoon.

Edellisen perusteella voidaan alustavasti arvioida, että eriyttäminen voisi yhden yksikön osalta viedä esimerkiksi yhden erityisasiantuntijan yhden viikon työajan ja johtajan yhden päivän työajan. Tämä tarkoittaisi noin 1 600 euron kertaluonteista kustannusta perustuen Tilastokeskuksen kuntasektorin mediaanipalkkoihin lisättynä yleis- ja sivukuluilla.

Edellä laskettu alustava arvio vastaa suuruusluokaltaan arviota tilinpäätöksen laatimisen kustannuksesta. Taloushallinnon raportoinnista yrityksille aiheutuvaa taakkaa on arvioitu työ- ja elinkeinoministeriön aiemmin teettämässä selvityksessä (TEM 8/2010). Selvityksen mukaan arvio tilinpäätöksen laatimisen yritykselle aiheuttamasta hallinnollisesta kustannuksesta vaihtelee pienen yrityksen noin 1 100 eurosta suuren yrityksen 3 600 euroon, keskiarvon ollessa noin 1 400 euroa yritystä kohden. Selvitys on laskettu yksityisen sektorin palkoilla, mutta tällä ei ole tässä vertailussa merkittävää vaikutusta. Koska selvitys on tehty vuonna 2010, on perusteltua huomioida inflaatiokehitys. Elinkustannusindeksillä korjattuna edellä esitetty keskiarvokustannus 1 400 euroa olisi noin 1 600 euroa.

Kirjanpidon eriyttäminen ja tilinpäätöksen laatiminen eivät toimenpiteinä täysin vastaa toisiinsa, mutta tilinpäätöksen laatimisen kustannus antaa vertailupohjan alustavalle arviolle. Lisäksi on huomattava, että edellä mainitussa selvityksessä vain osa yritysten hallinnollisesta kustannuksesta on katsottu sääntelyn aiheuttamaksi hallinnolliseksi taakaksi. Tässä yhteydessä kustannusta on perusteltua tarkastella kuitenkin kokonaisuudessaan taakkana, jos yksikkö teki eriyttämisen pelkästään lain velvoittamana.

Tilinpäätöksen laatimisen kustannus toistuu vuosittain. Tässä on arvioitu, että eriyttäminen aiheuttaa kertaluonteisesti yhden tilinpäätöksen laatimista vastaavan ylimääräisen toimenpiteen ja sen jälkeen yksikkö laatii tilinpäätöksensä normaaliin tapaan. Eriyttämisestä arvioidaan alustavasti aiheutuvan normaalin kirjanpidon ja tilinpäätöksen laatimisen yhteydessä vähäinen vuosittain toistuva taakka.

Edellä esitetty on arvioitu siten, että eriyttämisvelvoite syntyisi yksin kilpailulain nojalla. Kuitenkin kun kilpailulain muutoksen voimaantulo ajoitetaan muun muassa maakuntalakiesityksen ja tulevan kuntalain vastaavien säännösten voimaantulon ja kuntatietoarkkitehtuurin valmistumisen kanssa, lisäys hallinnolliseen taakkaan kilpailulain osalta olisi edellä esitettyä selvästi vähäisempi. Hallinnollista taakkaa rajattaisiin myös sillä, ettei eriyttämisvelvollisuus koskisi kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan eriyttämistä kunkin relevantin markkinan osalta erikseen ja pienimuotoisen toiminnan euromääräinen raja laskettaisiin yksikkökohtaisesti sen sijaan, että se laskettaisiin kunkin relevantin markkinan osalta erikseen.

Eriyttämisvelvollisuutta ei olisi, jos kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto olisi alle 40 000 euroa vuodessa. Eriyttämisvelvollisuuden synnyttävää liikevaihtorajaa määritettäessä on otettu huomioon tehokkaan valvonnan ja sääntelyn ennaltaehkäisevyyden tarpeet sekä toisaalta sääntelyn aiheuttaman sääntelytaakan suhde liiketoiminnan kokoon. Ehdotettavan säännöksen soveltamisalan rajausta pienimuotoisen toiminnan osalta on käsitelty toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa luvussa.

## Sähköisen tarkastuksen jatkaminen kilpailuviranomaisen tiloissa

Elinkeinonharjoittajan toimitiloissa toteutettava tarkastus kestää vähintään muutamia päiviä ja enintään useita viikkoja aiheuttaen tänä aikana häiriötä elinkeinonharjoittajalle ja sen työntekijöille. Mitä pienemmästä tarkastuksen kohteesta on kysymys, sitä enemmän vaikutuksia tarkastuksella on kohteen edellytyksiin keskittyä liiketoimintansa hoitamiseen. Jos datan tilapäisten kopioiden tarkastaminen tehdään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitiloissa, yrityksen jatkapäiväistä työskentelyä häiritäisiin mahdollisimman vähän. Tarkastukset yrityksen tiloissa rajautuisivat 1–2 päivään. Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitiloissa tehtävä tarkastus kohdistuisi ainoastaan datan tilapäisiin kopioihin, joten alkuperäinen data olisi elinkeinonharjoittajan hallussa ja käytettävissä.

Eräät yrityksiä edustavat tahot ovat kuitenkin tuoneet esille, että tehtäessä tarkastus kokonaan yrityksen tiloissa, yrityksen on jatkettua tarkastusta helpompi ja edullisempi valvoa yritysten oikeuksien noudattamista ja sitä, että tarkastettavaan materiaaliin ei päädy sinne kuulumatonta materiaalia. Voidaan kuitenkin arvioida, että sikäli kun yritys haluaa palkata ulkopuolisen asiamiehen valvomaan tarkastusta, vastaavan taseisia kustannuksia syntyy tarkastuspaikan sijainnista riippumatta.

### 4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

#### Lyhennetyt hakemukset

Lyhennettyjen hakemusten käyttöalan laajentaminen ehdotettavalla tavalla sujuvoittaisi ja tehostaisi viranomaisnäkökulmasta seuraamusmaksuista vapauttamista ja niiden alentamista koskevan järjestelmän toimintaa sekä yhdenmukaistaisi osaltaan järjestelmän toimintaa Euroopan unionissa.

#### Yrityskauppavalvonnan käsittelymääräajat

Yrityskauppavalvonnassa tutkintaan käytettävissä olevan ajan ilmoittaminen kalenterikuukausien sijaan työpäivinä selkeyttäisi ja yhtenäistäisi yrityskauppatutkintojen kestoja sekä yritysten että viranomaisten näkökulmasta. Yrityskaupan käsittelyajan pituuteen ei tällöin enää vaikuttaisi kalenterikuukauden pituus tai juhlapyhien sijoittuminen. Ehdotus parantaisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuksia tehdä riittävä arvio yrityskaupan kilpailuvaikutuksista. Ehdotus ei pidentäisi juurikaan yrityskauppojen käsittelyaikaa.

#### Kirjanpidon eriyttäminen

Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus tehostaisi kilpailulain neutraliteettisäännösten valvontaa, sillä Kilpailu- ja kuluttajavirasto pystyisi tehokkaammin arvioimaan julkisyhteisöjen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan hinnoittelun markkinaperusteisuutta ilman perusteettoman työläitä ja hitaita selvityksiä. Vaikutuksia säännöksen soveltamisalaan kuuluville julkisille tahoille on käsitelty edellä taloudellisia vaikutuksia ja yritysvaikutuksia koskevassa kohdassa.

#### Viraston tapauskäsittelyn priorisointi

Kilpailulain tapauskäsittelyn priorisointisäännökseen lisättäisiin kohta, joka mahdollistaisi asian tutkimatta jättämisen, jos ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty rajoitus vaikuttaisi merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin. Tällä voidaan katsoa olevan myönteinen vaikutus yhdessä muiden priorisointiperusteiden kanssa siihen, että virasto hyödyntäisi

niukat resurssinsa parhaalla mahdollisella tavalla ja keskittyen kansantalouden suorituskykyyn vaikuttaviin kilpailunrajoituksiin. Ehdotus myös selkeyttäisi priorisointisäännöksen tulkintaa, mikä osaltaan tehostaisi asioiden käsittelyä virastossa. Vaikutukset ovat kuitenkin välillisiä riippuen muun muassa siitä, millaisia toimenpidepyyntöjä virastoon tehdään. Siten vaikutuksia ei voida arvioida yksityiskohtaisemmin.

#### Sähköisen tarkastuksen jatkaminen kilpailuviranomaisen tiloissa

Sähköisen tarkastuksen jatkamisesta Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa seuraisi tehokkuushyötyjä. Voimassa olevan lainsäädännön vuoksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee varata kuhunkin tarkastuskohteeseen sähköisen tarkastuksen vaatima tekninen erityisasiantuntemus ja analysointivälineet. Mikäli tarkastuksia tehdään samanaikaisesti useassa kohteessa, Kilpailu- ja kuluttajavirasto hankkii sähköisten tarkastusten toteuttamiseen apua ulkopuolisilta tietoteknisiltä asiantuntijoilta. Nykykäytäntöä voidaan pitää hitaana ja tehottomana verrattuna siihen, että sähköisen aineiston valmistelu ja tarkastaminen suoritettaisiin keskitetysti Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa viraston laitteistoa hyödyntäen.

Sähköisen tarkastuksen jatkaminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa olisi nykykäytäntöä kustannustehokkaampaa resurssien hyödyntämisen näkökulmasta: viraston tiloissa henkilöstöresurssit voitaisiin käyttää joustavasti eikä ulkopuolisten tietoteknisten asiantuntijoiden käyttäminen olisi tarpeellista nykyisessä laajuudessa. Oikeus sähköisen tarkastuksen jatkamiseen Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa pienentäisi merkittävästi myös erityisesti pääkaupunkiseudun ulkopuolella tehtäviin tarkastuksiin liittyviä viranomaisen matka- ja majoituskustannuksia.

Resurssien keskittämisestä seuraavia hyötyjä ei olisi saavutettavissa täysimääräisesti, mikäli tarkastuksen jatkaminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa edellyttäisi tarkastuksen kohteena olevan yrityksen suostumusta, sillä tällöin viranomaisen tulisi joka tapauksessa varata resurssit sähköisen tarkastuksen toteuttamiseksi yrityksessä.

#### Tarkastusoikeuden riippumattomuus tallennusvälineestä

Kilpailulain tarkastusmenettelysäännöstä täsmennettäisiin siten, että tarkastusoikeus on tallennusvälineestä riippumaton. Tämä selventäisi yritysten ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston kannalta sen, että tarkastus voi kohdistua kaikkiin mobiililaitteisiin matkapuhelimet mukaan lukien. Selventäminen auttaisi osaltaan vastaamaan kilpailuoikeuden täytäntöönpanon haasteisiin nykyisessä pitkälti digitaalisessa ympäristössä.

#### Tietojenvaihto viranomaisten välillä

Kilpailulain 39 §:n muutos tehostaisi viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja siten kansallisten viranomaisten mahdollisuuksia torjua lainvastaista toimintaa. Muilla viranomaisilla voi olla hallussaan tietoa sellaisista markkinoiden toimintaan liittyvistä ilmiöistä ja mahdollisista väärinkäytöksistä, joiden avulla Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi suunnata omaa toimintaansa kilpailulain tavoitteiden mukaisesti ja joilla olisi merkitystä näyttönä kilpailuasioissa. Kilpailulain 39 §:n muutos tehostaisi siten osaltaan kilpailuvalvontaa ja viraston rajallisten resurssien tarkoituksenmukaista kohdentamista. Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuus saada harmaan talouden selvitysyksiköltä velvoitteidenhoitoselvityksiä tehostaisi kilpailunrajoitusten tunnistamista ja tarkastuskohteiden valintaa sekä lisäisi kustannustehokkuutta parantamalla käytettävissä olevan tietoaineiston laatua ja nopeuttamalla selvitystoimintaa. Myös verohallinnon oikeus antaa verotustietoja, joilla saattaa olla merkitystä tiettyjen kilpailunrajoitusten valvonnan kannalta, voisi edesauttaa kilpailunrajoitusten tunnistamista ja selvittämistä. Nykyistä

kattavampi viranomaisyhteistyö kilpailunrajoitusten havaitsemisessa ja selvittämisessä voisi pidemmällä aikavälillä johtaa kansantaloudellisiin hyötyihin kilpailunrajoitusten tunnistamisen ja selvittämisen tehostumisen johdosta.

Kilpailulain 39 §:n 1 momentin säännös parantaisi momentissa mainittujen muiden kansallisten viranomaisten tiedonsaantia. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi omasta aloitteestaan luovuttaa tietoja ja asiakirjoja viranomaiselle momentissa määriteltyjä laissa säädettyjä tehtäviä varten. Säännös koskisi myös esitutkintaviranomaisia, syyttäjiä, Rahanpesun selvittelykeskusta, valtioneuvoston tarkastusvirastoa ja verohallintoa, joita voimassa olevan kilpailulain 39 § ei koske.

#### Väliaikaismääräykset

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvittämisaikojen pidentäminen väliaikaismääräyksen antamisen ja pääasiapäätöksen tai seuraamusmaksuesityksen välillä 60 päivästä 90 päivään lisäisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuksia väliaikaismääräyksen käyttämiseen. Selvittämisaikojen pidentäminen 30 päivällä ei kuitenkaan merkittävästi parantaisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston edellytyksiä asettaa väliaikaismääräyksiä.

#### Yhteenveto vaikutuksista

Kokonaisuutena arvioituna ehdotusten arvioidaan turvaavan markkinoiden kilpailullisuutta ja yritysten tasapuolisia kilpailuedellytyksiä. Vaikutukset ovat pääosin välillisiä. Suorat sääntelykustannukset kohdistuvat lähinnä vain kilpailutilanteessa markkinoilla toimiviin julkisyhteisöjen yksiköihin, joiden tulee eriyttää kirjanpitoonsa. Kilpailulain aiheuttama sääntelytaakka on kuitenkin lopulta pieni, kun kilpailulain voimaantulo synkronoidaan muun muassa maakuntalakesityksen ja tulevan kuntalain vastaavien säännösten voimaantulon kanssa. Kansantalouden tehokkuuden näkökulmasta ehdotusten hyötyjen arvioidaan olevan selvästi suuremmat kuin haitat.

## 5 Asian valmistelu

### 5.1 Valmisteluvaiheet ja aineisto

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 25.8.2015 työryhmän valmistelemaan kilpailulain uudistamista pääministeri Juha Sipilän hallituksen kilpailulakia koskevien linjausten ja eräiden muiden tarkennustarpeiden arvioimiseksi ja tarvittavien muutosehdotusten tekemiseksi.

Työryhmälle annettiin sen asettamispäätöksessä kaksi tehtäväkokonaisuutta. Tehtävän 1 mukaan työryhmän tuli laatia huhtikuun 2016 loppuun mennessä Euroopan komissiota tarkoitukseenmukaisella tavalla kuultuaan hallitusohjelmakirjauksen mukainen arvio kilpailulainsäädännön muutostarpeista sekä tehdä lausuntopalautteen hankkimisen jälkeen mahdollisia muutostarpeita koskevat ehdotukset. Tehtävästä 1 julkaistiin väliraportti 2.5.2016 (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, TEM raportteja 20/2016). Väliraportista pyydettiin lausuntoja, joista julkaistiin yhteenveto 2.9.2016. Väliraportissa kilpailulakiin ei ehdotettu tehtäväksi muita muutoksia kuin kilpailulain 2 §:n 2 momentin teknisluonteinen, selventävä muutos.

Työryhmän tehtävä 2 koski kilpailulainsäädännön ajantasaisuuden arviointia. Työryhmän tuli selvittää kilpailulainsäädännön uudistamistarpeita ECN-verkoston suositusten, EU:n kilpailusääntöjen ja kansallisen sääntelyn yhdenmukaisuuden sekä kotimaista viranomais- ja tuomioistuinkäytäntöä koskevien arviointi- ja uudistusehdotusten pohjalta sekä tehdä muutostarpeita koskevat ehdotukset. Tehtävää 2 koski työryhmän koko toimikausi 1.9.2015–28.2.2017. Teh-



tävää 2 käsiteltäessä läsnä olivat työryhmän jäsenet sekä tehtävän 1 ja 2 pysyvät asiantuntijat. Työryhmä kuuli perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin liittyen professori Tuomas Ojasta ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston sähköisten tarkastusten toteuttamiseen liittyen Kilpailu- ja kuluttajaviraston asiantuntijaa. Kilpailuneutraliteettikysymyksiä käsiteltäessä työryhmän kokoukseen osallistui Kuntaliiton edustaja. Työryhmä julkaisi tehtävää 2 koskevan mietintönsä 14.3.2017 (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, TEM raportteja 16/2017).

Työryhmän mietinnössä esitettiin tehtäväksi muutoksia viiteentoista kilpailulain voimassa olevaan pykälään sekä kolmen uuden pykälän lisäämistä. Työ- ja elinkeinoministeriö lähetti lausuntopyynnön mietinnöstä reilulle kolmellekymmenelle taholle ja vastaanotti yhteensä kolmekymmentä lausuntoa. Lausunnoista laadittiin yhteenveto, joka julkaistiin.

Kirjanpidon eriyttämisestä on keskusteltu mietinnön lausuntokierroksen jälkeen valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton edustajien kanssa ja esitysluonnoksen lausuntokierroksen jälkeen valtiovarainministeriön kanssa. Kirjanpidon eriyttämistä koskeva esitettävä säännös käsiteltiin kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 13.2.2018. Esitysluonnoksen valmistelun aikana on oltu yhteydessä kolmeen valtiovarainministeriön osastoon. Oikeusministeriön edustajan kanssa on keskusteltu mietinnön lausuntokierroksen jälkeen käsiteltävänä olevasta esityksestä sekä direktiiviehdotuksesta. Viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta on keskusteltu esitysluonnoksen lausuntokierroksen jälkeen Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja harmaan talouden selvitysyksikön edustajien kanssa. Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettuun lakiin sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettuun lakiin esitettävien muutosten osalta on oltu ennen esittelyluvan pyytämistä yhteydessä valtionvarainministeriön vero-osastoon. Edellä mainittujen lakien muutosehdotusten osalta on oltu yhteydessä myös verohallintoon, joka suhtautui ehdotuksiin myönteisesti ja kannatti tammikuussa 2018 antamassaan täydentävässä lausunnossa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n muuttamista tässä esityksessä ehdotettavalla tavalla.

## 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Mietinnöstä annetut lausunnot

Ennen hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierrosta lausuntoja pyydettiin kilpailulakityöryhmän mietinnöstä, johon sisältyi pykäläehdotuksia. Tässä esityksessä on käsitelty lausuntohuomioita vain niistä mietinnön ehdotuksista, joita tämä esitys koskee.

Mietinnön perusteella annettujen lausuntojen lausunnonantajista neljä ilmoitti, ettei niillä ole lausuttavaa tai huomautettavaa työryhmän mietinnössä tehdyistä ehdotuksista.

Työryhmän ehdotuksia koskevinä yleisinä huomioina lausunnoissa nostettiin esiin mm. tarve varmistaa mahdollisimman suuri aineellinen ja menettelyllinen yhdenmukaisuus EU:n ja kansallisen kilpailuoikeuden välillä, työryhmän ehdotusten ennenaikaisuus komission direktiiviehdotuksen takia, ehdotusten vaikutusarvioinnin vähäisyys sekä ehdotuksiin sisältyvät oikeusturvariskit ja yritysten puolustautumisoikeuksien vähäinen huomiointi.

Työryhmän ehdottamaa maatalouspoikkeuksen soveltamisalan muuttamista ei vastustettu lausunnoissa ja ehdotettua soveltamisalan määräytymistä SEUT 42 artiklan soveltamisalan mukaisesti pidettiin perusteltuna.

Seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista koskevaa menettelyä kartellitapauksissa koskevan työryhmän ehdotuksen osalta eräässä lausunnossa todettiin, ettei voimassa olevaan sääntelyyn ole syytä puuttua komission direktiiviehdotuksen vuoksi.

Käsittelymääräaikoja koskevaan työryhmän mietinnön ehdotukseen ei otettu kantaa lausunnoissa.

Kilpailulain 4 a luvun säännöksiä koskevia muutosehdotuksia kannatettiin useimmissa lausunnoissa. Joissakin lausunnoissa kannatettiin siirtymistä kilpailuneutraliteettisääntelyn nykyisestä mallista kohti sanktioitua mallia. Luvun 30 a, 30 c ja 30 d §:n soveltamisalojen laajentamista koskemaan kuntien, kuntayhtymien ja valtion lisäksi myös maakuntia vastustettiin yhdessä lausunnossa, jonka mukaan olisi perusteltua rajata 30 a §:n soveltamisala koskemaan ainoastaan julkisten toimijoiden yhtiöitä. Kirjanpidon eriyttämistä koskevan ehdotetun uuden pykälän katsottiin olevan lähtökohtaisesti tarpeellinen kuntalain 128 §:ssä säädetyn markkina-perusteisen hinnoittelun varmistamiseksi ja edesauttavan kilpailuneutraliteettihäiriöiden tunnistamista. Lausunnoissa esitettiin arvion tekemistä siitä, pitäisikö vähäinen toiminta rajata kirjanpidon eriyttämistä koskevan velvollisuuden ulkopuolelle. Joidenkin toimijoiden osalta todettiin jo olevan olemassa erityisiä kirjanpidon eriyttämistä koskevia velvoitteita, mikä tulee ottaa huomioon ehdotetun pykälän soveltamisalan määrittelyssä.

Valtiovarainministeriö on todennut mietinnöstä antamassaan lausunnossa, että säännös on lähtökohtaisesti tavoitteiltaan perusteltu ja täydentää olemassa olevaa markkina-perusteista hinnoittelua ja kirjanpidon eriyttämistä koskevaa kuntalain sääntelyä. Lausunnon mukaan jatkovalmistelussa perusteluja tulisi tarkentaa siltä osin kuin säännös koskisi kuntalain 127 §:ää. Velvoitetta voitaisiin jatkovalmistelussa käsitellä suhteellisuusperiaatteen ja hallinnollisen taakan osalta ja pohtia sen suhdetta vähäiseen toimintaan. Lausunnossa todetaan, että mietinnön mukaiset ehdotukset neutraliteettisääntelyn tehostamiseksi ovat tarkoituksenmukaisia ja mikäli niitä halutaan tehostaa kieltojen tai sanktioiden avulla, edellyttää se jatkovalmistelua ja vaikutusarviointia. Lausunnon mukaan kirjanpidollisesta eriyttämisestä on tarkoituksenmukaista säätää kuntalaissa ja maakuntalaissa.

Asioiden tärkeysjärjestystä ja tutkimatta jättämistä koskevaan kilpailulain 32 §:ään ehdotettuun muutokseen ei otettu kantaa lausunnoissa.

Tarkastuksen jatkamista koskevien kilpailulain 35 ja 36 §:ään tehtävien muutosehdotusten osalta lausunnoissa katsottiin, että tarkastuksen jatkamisen edellytysten tulee ilmetä selkeästi ehdotetusta säännöksestä. Eräissä lausunnoissa ehdotukseen suhtauduttiin kielteisesti ja katsottiin sen olevan ongelmallinen yritysten oikeusturvan ja puolustautumisoikeuksien sekä yrityksille aiheutuvien kustannusten kannalta. Muutamassa lausunnossa ehdotukseen suhtauduttiin puolestaan kriittisesti ja tuotiin esiin näkemyksiä, joiden mukaan tarkastuksen jatkamisen edellytykseksi olisi säädettävä etukäteisluvan hakeminen markkinaoikeudelta tai suostumuksen saaminen tarkastuksen kohteena olevalta yritykseltä. Joissain lausunnoissa korostettiin yritysten edustajien läsnäolo-oikeuden merkitystä. Muutamassa lausunnossa puolestaan katsottiin ehdotuksen olevan kannatettava, perusteltu ja asianmukainen, mutta korostettiin kuitenkin menettelyn läpinäkyvyyden ja yritysten oikeusturvan huomioimista.

Tallennusvälineestä riippumatonta Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusoikeutta koskevan kilpailulain 37 §:n 1 momenttia koskevaa ehdotusta ei vastustettu lausunnoissa. Kahdessa lausunnossa ehdotukseen suhtauduttiin kriittisesti ja katsottiin, että ehdotettu säännös ei saa vaikuttaa elinkeinonharjoittajan kykyyn jatkaa liiketoimintaa ja korostettiin elinkeinonharjoittajan oikeuksien, työntekijöiden perusoikeuksien sekä teletutkintaan ja sähköisen viestinnän tietosuojan liittyvästä sääntelystä aiheutuvien rajoitteiden huomioimista.

Ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaa koskevan sääntelyn osalta lausunnoissa katsottiin suojan tarkoitettua laajuuden jäävän epäselväksi ja ehdotuksen katsottiin vaativan perusteellista uudelleenarviointia. Muutamassa lausunnossa ehdotetun säännöksen mukaista Kilpai-

lu- ja kuluttajaviraston virkamiehen tekemää arviointia asiakirjan luottamuksellisuudesta pidettiin ongelmallisena tarkastuksen kohteena olevan yrityksen oikeusturvan kannalta, ja katsottiin tuomioistuimen olevan selkeämpi ja luottamusta herättävämpi vaihtoehto arvion tekijäksi. Lausunnoissa todettiin myös, että suojan ei ole perusteltua rajoittua koskemaan vain asianajajia ja asiakirjoja. Kielteisesti ehdotukseen suhtauduttiin kahdessa lausunnossa, ja muuttamassa lausunnossa ehdotettiin harkittavaksi tuomioistuinmenettelyä. Muutoksenhakua koskevan 44 §:n osalta osassa lausunnoista edellytettiin mietinnössä ehdotetun ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan ratkaisemista koskevan Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehen tekemän päätöksen säätämistä valituskelpoiseksi ratkaisuksi. Eräässä lausunnossa katsottiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöjen edellyttävän tarkastuspäätösten ja niiden nojalla suoritettujen toimenpiteiden saamista tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevan kilpailulain 39 §:n muutosehdotuksen katsottiin olevan lähtökohtaisesti perusteltu kilpailuviranomaisen tehtävien hoitamiseksi ja valtaosa lausunnonantajista kannatti ehdotusta. Tietojen antamista ja saamista koskevien säännösten tulisi kuitenkin olla yksiselitteisiä ja tarkkarajaisia, eikä ehdotetussa säännöksessä olevan viranomaisen käsitteen sisällön määrittely voi jäädä perustelujen varaan. Joidenkin lausuntojen mukaan ehdotettu sääntely on liian väljää ja mahdollisesti jopa pakottavan EU-oikeuden vastaista, kynnyksen tietojen luovuttamiseen tulisi olla korkea ja luovutettavien tietojen vastaanottaja tulisi sitouttaa samaan salassapidon tasoon kuin luovuttaja. Lausunnoissa katsottiin myös, että seuraamusmaksuista vapauttamista tai seuraamusmaksun alentamista kartellitapauksissa koskevien tietojen sekä ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin kuuluvien tietojen ei tule milloinkaan olla tietojenvaihdon kohteena. Ongelmallisena pidettiin vielä sitä, että vaihdettavan tiedon kohteena olevalle yritykselle ei ilmoiteta sitä koskevien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle.

Väliaikaismääräyksiä koskevan kilpailulain 45 §:n muutosehdotusta ei vastustettu lausunnoissa.

#### Mietinnöstä annettujen lausuntojen huomioiminen

Kirjanpidon eriyttäminen. Kirjanpidon eriyttämistä koskevaa pykälälouonnosta on muokattu mietinnön lausuntokierroksen jälkeen lisäämällä siihen uhkasakkomahdollisuus sekä rajaamalla pykälän soveltamisalan ulkopuolelle sellainen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta, jonka arvo olisi alle 40 000 euroa. Pienimuotoisen toiminnan rajaamista ehdotettiin joissakin mietinnöstä annetuissa lausunnoissa ja rajauksella haluttiin pienentää myös hallinnollista taakkaa. Esitysluonnokseen on laadittu myös mietinnön tietoja yksityiskohtaisemmat perustelut säännökselle ja sen tulkinnalle ja esitetty säännöksen liityntä muihin voimassa oleviin ja valmistelussa oleviin säännöksiin.

Valtiovarainministeriö on todennut mietinnöstä antamassaan lausunnossa, että heidän mukaansa ehdotetun säännöksen sanamuoto koskisi myös kuntalain 127 §:n mukaista toimintaa eli yhtiöittämispoikkeuksen piirissä olevaa toimintaa. Pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin on lausunnon perusteella selvennetty, että kirjanpito tulisi eriyttää myös tapauksissa, joissa toimintaa ei ole ollut tarpeen yhtiöittää kuntalain yhtiöittämispoikkeuksen takia. Valtiovarainministeriön lausunto on ollut osaltaan vaikuttamassa myös esitysluonnoksen vaikutusarvion laatimiseen hallinnollisesta taakasta sekä siihen, että vähäinen toiminta rajataan esitetystä soveltamisalasta.

Tarkastuksen jatkaminen (35—36 §). Tarkastuksia koskevia säännöksiä on muokattu mietinnön lausuntopalaute ja erityisesti oikeusministeriön kommentit huomioiden. Säännösten muo-

toilua on muokattu sen täsmentämiseksi, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeus datan tarkastuksen jatkamiseen omissa toimitiloissaan koskisi ainoastaan datasta tehtyjä tilapäisiä kopioita. Lausuntopalautteen johdosta säännöksissä todettaisiin pykälätasolla myös, että tarkastukseen sovellettaisiin pykälän lisäksi mitä tarkastuksista hallintolain 39 §:ssä säädetään. Säännöksissä todettaisiin pykälätasolla niin ikään, että tarkastuksen päättyessä Kilpailu- ja kuluttajavirasto tuhoaa datan tilapäiset kopiot. Säännöksistä on poistettu viittaus siihen, että datan tarkastusta voisi jatkaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston lisäksi valtion muun viranomaisen toimitiloissa. Pykälää on siis rajattu siten, että datan tilapäisten kopioiden tarkastuksen voi suorittaa ainoastaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa.

Ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suoja (38 §). Lausuntopalaute on vaikuttanut merkittävästi asiassa etenemisestä päättämiseen. Asiaa on käsitelty yksityiskohtaisemmin toteuttamisvaihtoehdot kappaleessa.

Tietojenvaihto viranomaisten välillä (39 §). Pykälää on muokattu lausuntopalaute ja erityisesti oikeusministeriön näkemys huomioiden siten, että pykälän 1 momentissa mainitaan nimenomaisesti viranomaiset. Mietinnön lausuntokierroksella tuli esiin näkemyksiä, joiden mukaan tietojen vastaanottamiseen oikeutetut viranomaiset tulisi nimetä yksiselitteisesti, jotta säännökset olisivat yksiselitteisiä ja tarkkarajaisia. Lisäksi Oikeusministeriön lausunnon perusteella 33 ja 39 §:ään on lisätty lause, jonka mukaan tiedot Kilpailu- ja kuluttajavirastolle voidaan toimittaa teknisen käyttöyhteyden välityksellä.

Hallituksen esitysluonnoksesta annetut lausunnot

Hallituksen esitysluonnos kilpailulain muuttamiseksi oli lausunnolla 12.12.2017—22.1.2018. Työ- ja elinkeinoministeriön internetsivuilla ollut lausuntopyyntö lähetettiin erikseen 33 taholle. Lausuntoja annettiin yhteensä 23. Asiasisältöisen lausunnon antoivat Viestintävirasto, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö, Suomen Yrittäjät, Asianajajaliitto, Verohallinto, Kuntaliitto, Tulli, Elintarviketeollisuusliitto, Suomen kilpailuoikeudellinen yhdistys, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Kaupan liitto, Ahvenanmaa, Tietosuojavaikuttettu, Elinkeinoelämän keskusliitto, Antti Aine Turun yliopistosta, Eläketurvakeskus, Patentti- ja rekisterihallitus, opetus- ja kulttuuriministeriö ja oikeusministeriö. Korkein hallinto-oikeus viittasi mietinnöstä antamaansa lausuntoon. Lausunnoista on laadittu yhteenveto, joka on julkaistu.

Lausunnoissa suhtauduttiin esitysluonnoksen ehdotuksiin pääasiassa myönteisesti. Lausunnoissa kommentoitiin eniten ehdotettua kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta, mutta myös jatkettua tarkastusta ja tietojenvaihtoa koskeviin säännöksiin kiinnitettiin huomiota useassa lausunnossa. Lausunnonantajista ainoastaan valtiovarainministeriö ei kannattanut kilpailulakiin ehdotettavaa eriyttämissäätelyä, mutta asian jatkovalmistelussa säännöksen sisällyttämisestä kilpailulakiin muodostui yhteinen näkemys. Maa- ja metsätalousministeriön suhtautuminen eriyttämiseen oli kriittinen vain, jos lakisääteisten peruseläinlääkäripalveluiden katsottaisiin kuuluvan ehdotetun eriyttämisen soveltamisalaan. Noin kymmenessä lausunnossa, Kuntaliiton lausunto mukaan lukien, ehdotettua eriyttämissäätelyä kannatettiin tai siihen suhtauduttiin pääasiassa myönteisesti. Joissakin näissä lausunnoissa ehdotettiin kuitenkin pykälän ja perustelujen muokkaamista. Eräät lausunnonantajat esittivät myös neutraliteettisääntelyn kehittämistä esitettyä pidemmälle. Useimmat lausunnonantajat kannattivat pienimuotoisen toiminnan rajaamista eriyttämissäätelyn ulkopuolelle. Näkemykset pienimuotoisen toiminnan 40 000 euron rajasta vaihtelivat siten, että joidenkin mielestä euromäärä oli liian pieni ja joidenkin mielestä liian suuri. Uhkakakon eriyttämissäätelyyn liittämiseen suhtauduttiin pääosin myönteisesti. Yhdessä lausunnossa mietittiin uhkakakon asettamista koskevan momentin tarpeellisuutta esitetyssä muodossa.

Näkemykset jatkettua tarkastusta koskevaan ehdotukseen jakautuivat puoliksi sitä kannattavien tai siihen myönteisesti suhtautuvien ja toisaalta sitä vastustavien tai siihen kriittisesti suhtautuvien kesken. Lausunnoissa ei vastustettu ehdotettua tietojenvaihtosäännöstä, mutta muutamassa lausunnossa kiinnitettiin huomiota sanavalintoihin muun muassa sen osalta, mitä tarkoitusta varten tiedot on hankittu, kenelle ja mitä tarkoitusta varten niitä voidaan antaa ja voidaan tietoja luovuttaa myös oma-aloitteisesti.

Useassa lausunnossa todettiin, että kilpailulakityöryhmän mietinnöstä annettuja lausuntoja oli huomioitu hyvin.

Hallituksen esitysluonnoksesta annettujen lausuntojen huomioiminen

Kirjanpidon eriyttämistä koskevaa säännöstä ja sen perusteluja on muokattu ja täydennetty monilta osin sen jälkeen kun esitysluonnos lähetettiin lausunnolle. Osa muokkauksista perustuu lausuntopalautteeseen. Lausuntopalautteen perusteella on selvennetty esimerkiksi ehdotetun 30 d §:n ja neutraliteettisääntelyn soveltamisen poikkeuksia koskevan 30 b §:n välistä suhdetta pykälässä ja sen perusteluissa. Palautteen perusteella on selvennetty myös joitakin eriyttämiseen liittyviä käsitteitä. Muun muassa taloudellisen toiminnan arvo -käsite on muutettu taloudellisen toiminnan liikevaihdoksi. Lisäksi eriyttämistä koskevan pykälän perusteluja on täsmennetty ja täydennetty lainsäädäntöesimerkkien osalta. Myös eriyttämissäännöksen viittausta kirjanpitolakiin on täydennetty siten, että ehdotuksen mukaan tuloslaskelman tulee olla johdettavissa toimijan kirjanpidosta ja tuloslaskelma on laadittava kirjanpitolain tai kyseiseen toimijaan sovellettavien muiden kirjanpitosäännösten mukaisesti. Myös perusteluja on täydennetty vastaavasti.

Maa- ja metsätalousministeriön lausunnon perusteella 2 §:n perusteluja on muokattu vuoden alusta voimaan tulleen markkinajärjestelyasetuksen johdosta.

Jatketun tarkastuksen yritysvaikutusarviointia on täydennetty lausuntopalautteen perusteella. Oikeusministeriö on kiinnittänyt mietinnöstä antamassaan lausunnossaan huomiota useisiin jatkettua tarkastusta koskeviin seikkoihin. Lakiesityksestä antamassaan lausunnossa oikeusministeriö on viitannut mietintölausuntoon. Lakiesitystä lausuntokierrokselle valmisteltaessa oikeusministeriön kommentit jatkettua tarkastuksen osalta huomioitiin lukuun ottamatta ehdotusta tarkastuksen jatkamisen edellytysten täsmäntämisestä siten, että tarkastuksen suorittaminen tarkastettavan luona säilyisi pääsääntönä. Toteuttamisvaihtoehdot kohdassa käsiteltyjen syiden vuoksi tarkastuksen suorittamisen edellytykset on päädytty pitämään voimassa olevan lain kaltaisina riippumatta siitä, tapahtuuko datan tilapäisten kopioiden tarkastus yrityksen toimitiloissa vai Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa. Lisäksi asiassa on huomioitu neuvostotyöryhmässä käsitellyssä olleen direktiiviehdotuksen vastaava säännös.

Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevan 39 §:n 1 momenttia on täsmennetty siten, että momentissa on yksilöity viranomaiset, joille Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi luovuttaa salassa pidettävää tietoa ja tehtävät, joita varten tietoa voidaan antaa. Myös pykälän perusteluja on täydennetty muun muassa lausuntopalautteen perusteella. Lisäksi Verohallinnon lausunnon ja Harmaan talouden selvitysyksikön kanssa käytyjen keskustelujen perusteella Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:n 1 momenttiin lisättäisiin kohta. Lisättävän kohdan mukaan selvitysyksikkö voisi laatia Kilpailu- ja kuluttajaviraston pyynnöstä velvoitteidenhoitoselvityksen kilpailulain 2 luvun kilpailunrajoitusten ja vastaavien EU-säännösten noudattamisen valvomiseksi. Lisäksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) verohallinnon oma-aloitteista tietojenantoa koskevaan 18 §:ään lisättäisiin uusi kohta, jonka mukaan verohallinto voisi salassapitosäännösten estämättä antaa

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle omasta aloitteestaan verotustietoja, joilla saattaa olla merkitystä kilpailulain 2 luvun kilpailunrajoitusten ja vastaavien EU-säännösten valvonnan kannalta.

## **6 Riippuvuus muista esityksistä**

### **6.1 Pohjoismaisten kilpailuviranomaisten välinen yhteistyösopimus**

Eduskunnalle annettiin 19 päivänä joulukuuta 2017 hallituksen esitys eduskunnalle yhteistyöstä kilpailuasioissa tehdyn pohjoismaisen sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi kilpailulain muuttamisesta (HE 193/2017 vp). Tasavallan presidentin allekirjoitusvaltuuksilla syyskuussa 2017 allekirjoitettu Pohjoismaisten kilpailuviranomaisten yhteistyösopimus, johon sisältyy lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, toteutetaan valtiosopimuksena. Samassa yhteydessä muutetaan kilpailulain 35—36 ja 40 §:ää sopimukseen liittyviltä osin. Kilpailulain 35 ja 36 §:ä muutettaisiin siten, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehellä olisi oikeus toimittaa tarkastus Pohjoismaisten kilpailuviranomaisten yhteistyösopimuksen määräysten mukaisesti. Yhteistyösopimuksen 5 artiklan mukaan sopimusosapuolen kilpailuviranomainen voi toteuttaa alueellaan tarkastuksia tai muita tutkintatoimenpiteitä kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti toisen sopimusosapuolen kilpailuviranomaisen puolesta ja sen lukuun. Eduskunta hyväksyi 13 päivänä maaliskuuta 2018 esitykseen HE 193/2017 vp sisältyvät lakiehdotukset 1 ja 2 (EV 18/2018 vp). Tasavallan Presidentti hyväksyi 20 päivänä huhtikuuta 2018 yhteistyöstä kilpailuasioissa tehdyn pohjoismaisen sopimuksen ja vahvisti lain yhteistyöstä kilpailuasioissa tehdystä pohjoismaisesta sopimuksesta (250/2018) ja lain kilpailulain muuttamisesta (251/2018). Lakien voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Myös tässä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kilpailulain 35 ja 36 §:ää.

### **6.2 Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskeva laki**

Eduskunnalle annettiin 8 päivänä maaliskuuta 2018 osana maakuntauudistuksen toista pakettia (MAKU II) niin sanottu Luova-laki (HE 14/2018 vp), jonka yhteydessä kilpailulain viittaukset aluehallintovirastoihin poistuvat. Luova-lain yhteydessä kilpailulain aluehallintovirastojen tehtäviä koskeva 41 § kumotaan, tietojenantovelvollisuutta koskevan 33 §:n 3 momentti kumotaan ja 35, 36 ja 37 §:ää muutetaan siten, että niistä poistetaan viittaukset aluehallintovirastoihin. Kilpailulakia koskeva esitys voidaan kuitenkin antaa riippumatta Luova-lain antamisesta. Myös tässä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kilpailulain 33, 35, 36 ja 37 §:ää.

### **6.3 Maakunta- ja soteuudistus**

Maakunta-sanan lisääminen kilpailulain säännöksiin liittyy valtakunnalliseen sosiaali- ja terveyspalvelu- sekä maakuntauudistukseen, jonka keskeisenä tavoitteena on perustaa uudet maakunnat ja säätää niiden hallinnosta ja taloudesta sekä siirtää sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu kunnilta maakunnille 1 päivänä tammikuuta 2020. Hallituksen esitys eduskunnalle muun muassa maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi annettiin eduskunnalle maaliskuussa 2017 (HE 15/2017 vp). Sosiaali- ja terveysuudistukseen liittyvä muokattu lakiesitys valinnanvapauslaiksi oli lausuntokierroksella marras-joulukuussa 2017. Lausuntokierroksen ja sen perusteella tehtyjen muokkausten jälkeen hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018 vp) annettiin eduskunnalle 8 päivänä maaliskuuta 2018.

Maakunta-sanan lisääminen tässä esityksessä ehdotetulla tavalla kilpailulain 30 a, 30 c ja 33 §:ään ja maakunnan mainitseminen ehdotettavassa uudessa kirjanpidon eriyttämistä koske-

vassa pykälässä liittyvät edellä mainittuun sote- ja maakuntauudistukseen ja niiden voimaantu-  
loon.

#### **6.4 Komission direktiiviehdotus kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanoval- tuuksista**

Maaliskuussa 2017 annetun direktiiviehdotuksen lopullinen muoto varmistuu myöhemmin ja osa kilpailulakityöryhmän mietinnön ehdotuksista esitetään eduskunnalle vasta sen jälkeen kun direktiiviehdotuksen lopullinen lopputulos on selvillä. Tässä esityksessä esitetyillä ehdo-  
tuksilla ei ole joko lainkaan yhteyttä direktiiviehdotukseen tai liityntä ei edellytä direktiivieh-  
dotuksen lopullisen muotoilun varmistumista. Useilla tämän esityksen pykäläehdotuksilla on  
liityntä direktiiviehdotuksen artikloihin. Lyhennettyjä hakemuksia koskevalla 17 §:llä on lii-  
tyntä direktiiviehdotuksen 21 artiklaan, asioiden priorisointia koskevalla 32 §:llä 4 artiklaan,  
tarkastuksia koskevalla 35 ja 36 §:llä 6 ja 7 artiklaan, tallennusvälineestä riippumattomuutta  
koskevalla 37 §:llä 6 artiklaan ja väliaikaismääräyksiä koskevalla 45 §:llä 10 artiklaan.

#### **6.5 Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettu laki**

Käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan lisättäväksi uusi kohta Harmaan talouden selvi-  
tysyksiköstä annetun lain velvoitteidenhoitoselvityksiä koskevan 6 §:n 1 momenttiin. Edus-  
kunnan käsittelyssä oli hallituksen esitys laiksi perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä  
ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 206/2017), jossa myös ehdotetaan Harmaan talouden  
selvitysyksiköstä annetun lain muuttamista siten, että lain 6 § 1 momenttiin lisättäisiin uusi  
kohta. Eduskunta hyväksyi 10 päivänä huhtikuuta 2018 lait (EV 26/2018 vp).

Eduskunnan käsittelyssä on myös hallituksen esitys eduskunnalle Finanssivalvonnasta ane-  
tun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 38/2018 vp), jossa myös ehdote-  
taan Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamista.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1 Laki kilpailulain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

**30 d §. Tietojenantovelvollisuus.** Kilpailuneutraliteettiasioiden tietojenantovelvollisuutta koskeva pykälä kumottaisiin. Pykälä jää tarpeettomaksi, kun kilpailulain 33 § ehdotettaisiin muutettavaksi siten, että siinä yhdistyisivät voimassa olevan lain elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuutta koskevan 33 §:n ja kilpailuneutraliteettiasioiden tietojenantovelvollisuutta koskevan 30 d §:n mukaiset tietojenantovelvollisuudet.

**33 §. Tietojenantovelvollisuus.** Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä yhdistyisivät voimassa olevan lain 33 §:n ja 30 d §:n mukaiset tietojenantovelvollisuudet. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa tietojenantovelvollisuuden edellytykset siten, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedonsaantioikeuden sisältö olisi sama riippumatta siitä, mitä kilpailulain vastaista menettelyä Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii. Lain 30 d §:ssä tarkoitettujen kuntien, kuntayhtymien ja valtion sekä niiden määräysvallassa olevien yksiköiden tietojenantovelvollisuus laajennettaisiin koskemaan myös tietoja ja asiakirjoja, jotka ovat Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tarpeellisia kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitettun yrityskaupan arvioimiseksi. Lisäksi elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän tietojenantovelvollisuus laajennettaisiin koskemaan 4 a luvussa tarkoitettun menettelyn, rakenteen ja niiden vaikutusten arvioimiseksi tarpeellisia tietoja ja asiakirjoja. Säännöksen mukainen tietojenantovelvollisuus koskisi myös hankintayksikköjä. Säännös soveltuisi elinkeinonharjoittajaan, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymään, hankintayksikköön, kuntaan, kuntayhtymään ja valtioon sekä niiden määräysvallassa oleviin yksiköihin, mutta ei maakuntaan eikä sen määräysvallassa oleviin yksiköihin.

Pykälän otsikko muutettaisiin vastaamaan pykälän sisältöä siten, että voimassa olevan lain otsikko ”Elinkeinoonharjoittajan tietojenantovelvollisuus” korvattaisiin otsikolla ”Tietojenantovelvollisuus”.

Muutetussa 33 §:ssä ei viitattaisi voimassaolevan lain 3 momentin tapaan aluehallintovirastoihin. Asia liittyy valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevaan lakiesitykseen (HE 14/2018 vp).

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien lisäksi voimassa olevan 33 §:n 1 momentin mukainen velvollisuus antaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitettun yrityskaupan arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat koskisi myös voimassa olevassa 30 d §:ssä määriteltyjä tahoja eli kuntaa, kuntayhtymää ja valtiota sekä niiden määräysvallassa olevia yksiköitä.

Tietojenantovelvollisuus koskisi myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 5 §:ssä ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 5 §:ssä määriteltyjä hankintayksikköjä. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 5 §:n mukaan hankintayksikköjä ovat valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaisten lisäksi evankelisluterilainen ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset, valtion liikelaitokset, julkisoikeudelliset laitokset sekä mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on



saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta edellä mainitulta hankintayksiköltä.

Kilpailulain 38 §:n 3 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi käyttää 33–36 §:n perusteella elinkeinonharjoittajalta saatuja tietoja ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on koottu, ellei Kilpailu- ja kuluttajavirasto ole aloittanut uutta tutkintaa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi käyttää myös hankintayksiköltä, kunnalta, kuntayhtymältä ja valtiolta sekä niiden määräysvallassa olevalta yksiköltä saamia tietoja ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on koottu.

Voimassa olevan 33 ja 30 d §:n mukainen tietojenantovelvollisuus koskee myös salassa pidettäviä tietoja. Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoiminnassa tarvittavat salassa pidettävät tiedot ovat tyypillisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa tarkoitettuja liikesalaisuuksia. Pykälässä ehdotetaan täsmennettävän, että elinkeinonharjoittajan, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän, hankintayksikön, kunnan ja valtion sekä niiden määräysvallassa olevan yksikön tulee toimittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tietoja salassapitosäynnösten estämättä.

Erityisesti kilpailulain 2 luvun kilpailunrajoitusten selvittämisessä keskeisiä ovat tiedot yritysten vastuuhenkilöistä, heidän kytkennöistään muihin yrityksiin ja tiedot mahdollisista peiteyhtiöistä. Tällaisten tietojen avulla kyettäisiin paremmin tunnistamaan yritysten tosiasiallinen markkinavoima, tehostamaan kiellettyjen kilpailunrajoitusten paljastamista yritysten välisiä yhteyksiä koskevien tietojen avulla, parantamaan selvitystoimenpiteiden kohdistamista sekä tunnistamaan markkinoilla yhteisen määräävän markkina-aseman tilanteita. Kilpailu- ja kuluttajavirasto pyytäisi kyseiset tiedot Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 5 §:ssä tarkoitettuina velvoitteidenhoitoselvityksinä. Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n luetteloon velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoituksista lisättäisiin uusi kohta, jonka mukaan velvoitteidenhoitoselvitys voitaisiin laatia tukemaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle kuuluvia tehtäviä kilpailulain 2 luvussa säädettyjen kilpailunrajoituskieltojen noudattamisen valvonnassa.

Voimassa olevan lain 2 momentin mukainen velvollisuus toimittaa tietoja ja asiakirjoja sen selvittämiseksi, onko elinkeinonharjoittajalla tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä määräävä markkina-asema, sisältyy 1 momentin mukaiseen velvollisuuteen antaa virastolle kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi tarpeelliset tiedot. Asiasta ei olisi siten tarpeen säätää erikseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin voimassa olevan lain 33 §:n 4 momentin mukaisesti, että tiedot on vaadittaessa annettava kirjallisesti. Lisäksi momentissa säädettäisiin, että tiedot voitaisiin toimittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi asettaa 33 §:n nojalla asettamansa velvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon kuten lain 46 §:ssä säädetään. Kilpailu- ja kuluttajaviraston 33 §:n nojalla saamien tietojen luovuttamisesta toisille viranomaisille säädetään lain 39 §:ssä.

## **1.2 Laki kilpailulain muuttamisesta**

**2 §. Soveltamisalan rajoitukset.** Pykälän 2 momentin niin sanottua maatalouspoikkeusta selvennettäisiin teknisuonteisella muutoksella siten, että 2 momentista poistettaisiin lause, joka viittaa vanhan markkinajärjestelyasetuksen mukaisiin yhteistyömuotoihin. Momentista poistettaisiin siten sanat ”jotka koskevat maataloustuotteiden tuotantoa tai myyntiä taikka yhteis-

ten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä”. Muutoksen jälkeen 2 momentin muotoilu kattaisi selkeämmin kaikki EU-lainsäädännössä sallitut järjestelyt.

Kilpailulain 2 §:n 2 momentin mukaan lain 5 §:ää ei sovelleta sellaisiin maataloustuottajien, tuottajien yhteenliittymien, toimialakohtaisten yhteenliittymien ja tällaisten yhteenliittymien muodostamien yhteenliittymien järjestelyihin, jotka koskevat maataloustuotteiden tuotantoa tai myyntiä taikka yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä, jos järjestely täyttää SEUT 42 artiklan mukaisesti vahvistetut sisällölliset edellytykset, joiden perusteella mainitun sopimuksen 101 ja 102 artiklan kilpailusäännöt eivät tule sovellettaviksi. Kyseisen maatalouspoikkeukseksi kutsutun säännöksen mukaan tietyt maataloustuottajien yhteistyöjärjestelyt jäävät kilpailulain 5 §:n soveltamisalan ulkopuolelle.

Maatalouspoikkeuksen esitöissä on EU-säännösten osalta viitattu SEUT 42 ja 43 artiklaan sekä niiden nojalla annettuihin neuvoston asetuksiin (EY) N:o 1234/2007 maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteista koskevista erityissäännöksistä sekä (EY) N:o 1184/2006 tiettyjen kilpailusääntöjen soveltamisesta maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan. Asetus (EY) N:o 1234/2007 on sittemmin kumottu ja korvattu asetuksella (EU) N:o 1308/2013 maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä (jäljempänä *markkinajärjestelyasetus*). Markkinajärjestelyasetus sisältää maataloutta koskevan yleispoikkeuksen (209 artikla), jota nykyinen kilpailulain maatalouspoikkeus asiallisesti vastaa. Lisäksi markkinajärjestelyasetuksen 206 artiklan nojalla asetuksessa voidaan säätää erikseen sellaisista järjestelyistä, joihin ei sovelleta SEUT 101 artiklaa.

Kilpailulain maatalouspoikkeus ei nykyisellään vastaa uuden markkinajärjestelyasetuksen erityispoikkeuksia, joten sanamuotonsa mukaisesti tulkittuna maatalouspoikkeus ei soveltuisi erityispoikkeussäännösten kattamiin järjestelyihin. Maatalouspoikkeusta esitettäisiin siten muutettavaksi vastaamaan uuden markkinajärjestelyasetuksen mahdollistamia säännöksiä. Nyt tehtävän teknisluonteisen muutoksen jälkeen kilpailulain 2 §:n poikkeuksen on tarkoitus kattaa kaikki tällä hetkellä voimassa olevat ja mahdollisesti tulevaisuudessa säädettävät poikkeukset SEUT 101 ja 102 artiklan kilpailusääntöjen soveltamisesta maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan.

**17 §.** *Seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista koskeva menettely kartellitapauksissa.* Pykälässä laajennettaisiin niin sanotun lyhennetyn hakemuksen käyttöalaa siten, että se voitaisiin tehdä haettaessa seuraamusmaksun alentamista kartellitapauksissa sekä silloin, kun kilpailuviranomainen jo suorittanut asiassa tarkastuksen. Pykälässä säädettäisiin lyhennetyn hakemuksen tekemisen edellytyksistä sekä hakemuksen etusijajärjestyksestä.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että sen lyhennettyjä hakemuksia koskeva viimeinen lause kumottaisiin. Lyhennytyistä hakemuksista säädettäisiin 2 momentin sijasta uudessa 3 momentissa.

Pykälän uudessa 3 momentissa säädettäisiin elinkeinonharjoittajan mahdollisuudesta hakea Kilpailu- ja kuluttajavirastolta seuraamusmaksusta vapautumista tai sen alentamista lyhennetyllä hakemuksella, jos elinkeinonharjoittaja on jättänyt tai jättämässä Euroopan komissiolle tai Euroopan unionin jäsenvaltion viranomaiselle samaa asiaa koskevan hakemuksen sakosta vapautumiseksi tai sen alentamiseksi. Lyhennettyä hakemusta voisi käyttää aiemmasta poiketen myös tapauksissa, joissa haetaan seuraamusmaksun alentamista kartellitapauksessa. Lyhennettyä hakemusta voisi niin ikään käyttää aiemmasta poiketen 14 §:n 2 kohdan mukaisessa tapauksessa, jossa elinkeinonharjoittaja toimittaa tarkastuksen toimittamisen jälkeen tietoja ja todisteita, joiden perusteella Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi todeta, että kilpailulain 5 §:ää tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklaa on rikottu. Lyhennettyä hake-

musta voisi käyttää ainoastaan kartellitapauksissa, vaikka kilpailulain 18 §:n perusteella seuraamusmaksua voidaan alentaa myös muissa kuin kartellitapauksissa. Momentissa säädettäisiin lisäksi, että hakemuksen etusijajärjestys Kilpailu- ja kuluttajavirastossa määräytyy lyhennetyn hakemuksen jättämisaikajohdan perusteella. Siten lyhennetyn hakemuksen tehnyt elinkeinonharjoittaja saa etusijan seuraamusmaksusta vapautumiselle tai seuraamusmaksun alentamiselle Kilpailu- ja kuluttajaviraston menettelyssä, mikäli virasto päätyy tutkimaan hakemukseen liittyvää tapausta.

Samalla muutettaisiin mahdollisen virhetulkinnan välttämiseksi voimassa olevan kilpailulain 17 §:n 2 momentin sanamuotoa ”voidaan myöntää” siten, että lyhennetyn hakemuksen ja sillä toimitettujen tarkoituksellisesti puutteellisten tietojen perusteella ehdollisen vapautuksen saaminen ei olisi mahdollista. Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa elinkeinonharjoittaja voi hakea seuraamusmaksusta vapautusta tai sen alentamista.

Muutos liittyy osaltaan myös direktiiviehdotuksen lievempää kohtelua koskevaan VI lukuun ja erityisesti sakoista vapauttamista koskevaan 16 artiklaan ja lyhennettyjä hakemuksia koskevaan 21 artiklaan. Direktiiviehdotuksen lopputuloksen selvittyä pykälään voidaan tehdä vielä tarvittavia muita muutoksia.

Uudessa 6 momentissa, joka oli aiemmin 5 momentti, viitattaisiin 5 momenttiin, joka oli aiemmin 4 momentti. Momentti viittauksen muutos ei vaikuttaisi momentin sisältöön. Seuraamusmaksusta vapautuksen tai sen alennuksen saamiseksi toimitettua tietoa ja todisteita saisi siten edelleen käyttää kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevan asian käsittelyyn toisin kuin yrityslausuntoa.

Edellä mainittuja muutoksia ja lisäyksiä lukuun ottamatta pykälä säilyisi ennallaan.

**26 §. Käsittelymääräajat.** Pykälän 1 momentti muutettaisiin siten, että kuukauden määräaika yrityskaupan niin sanotun ensimmäisen vaiheen päätöksen tekemiselle muutettaisiin 23 työpäiväksi. Säännöksessä työpäivällä tarkoitettaisiin arkipäiviä maanantaista perjantaihin. Arkipäiviksi ei kuitenkaan laskettaisi uudenvuoden päivää, loppiaista, pitkäperjantaita, toista pääsiäispäivää, vappupäivää, helatorstaita, juhannusaattoa, itsenäisyyspäivää, jouluaattoa, joulupäivää ja tapaninpäivää. Määräajan lasku aloitettaisiin ilmoituksen jättämisestä seuraavasta työpäivästä.

Pykälän 2 momentti muutettaisiin siten, että kolmen kuukauden määräaika niin sanotun toisen vaiheen päätöksen tekemiselle muutettaisiin 69 työpäiväksi. Lisäksi 2 momentti muutettaisiin siten, että markkinaoikeuden oikeus pidentää määräaikaa kahdella kuukaudella muutettaisiin 46 työpäiväksi.

Kilpailulain voimassaolevan 26 §:n mukainen kalenterikuukausiin kytketyn käsittelymääräaikojen laskentatavan vuoksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolla yrityskauppatutkintaan käytettävissä oleva aika vaihtelee yrityskaupan ilmoitusajankohdan mukaan. Yrityskauppaluvonnassa tutkintaan käytettävissä olevan ajan ilmoittaminen kalenterikuukausien sijaan työpäivinä selkeyttäisi ja yhtenäistäisi yrityskauppatutkinnan kestoa. Yrityskaupan käsittelyajan pituuteen ei tällöin enää vaikuttaisi kalenterikuukauden pituus tai juhlapyhien sijoittuminen. Ehdotus myös parantaisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuksia tehdä riittävä arvio yrityskaupan kilpailuvaikutuksista.

**30 a §. Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta.** Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maakuntasana, jotta kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta soveltaa kilpailulain 4 a luvun säännöksiä soveltuisi myös maakuntaan tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamaan taloudel-

liseen toimintaan. Kilpailulain neutraliteettisäännöt soveltuisivat siten yhdenmukaisesti kunnan, kuntayhtymän, valtion, maakunnan tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamaan taloudelliseen toimintaan.

Ehdotus liittyy valtakunnalliseen sosiaali- ja terveystalouden sekä maakuntauudistukseen, jonka keskeisenä tavoitteena on perustaa uudet maakunnat ja säätää niiden hallinnosta ja taloudesta sekä siirtää sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu kunnilta maakunnille 1.1.2020. Lainsäädäntöön tulee sisällyttämään siirtymäsäännöksiä.

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskeva lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annettiin eduskunnalle maaliskuussa 2017 (HE 15/2017 vp).

Samassa yhteydessä 1 momentin 3 kohdan viittaukseen kuntalakiin tehtäisiin tekninen korjaus siten, että kuntalain (365/1995) 66 a §:n sijasta viitattaisiin voimassa olevan kuntalain (410/2015) 128 §:ään.

**30 c §. Kiellon, määräyksen tai velvoitteen asettaminen.** Pykälään lisättäisiin maakunta-sana, jotta Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi kieltää myös maakuntaa käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta tai asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Myöskään maakunnan toimintaa ei saisi määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön. Pykälän mukainen kieltäminen, määräys tai velvoite voitaisiin siten asettaa yhdenmukaisesti kunnalle, kuntayhtymälle, valtiolle ja maakunnalle.

Ehdotus liittyy valtakunnalliseen sosiaali- ja terveystalouden sekä maakuntauudistukseen, jonka keskeisenä tavoitteena on perustaa uudet maakunnat ja säätää niiden hallinnosta ja taloudesta sekä siirtää sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu kunnilta maakunnille 1.1.2020.

**30 d §. Kirjanpidon eriyttäminen.** Kilpailulain 4 a lukuun ehdotettaisiin lisättäväksi uusi kirjanpidon eriyttämistä koskeva 30 d §, joka koskisi kunnan, kuntayhtymän, maakunnan ja valtion sekä niiden määräysvallassa olevien yksiköiden kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamaa taloudellista toimintaa. Säännös koskisi myös maakuntauudistuksessa perustettavia maakuntia ja niiden määräysvaltaan kuuluvia yksiköitä.

Ehdotetussa 30 d §:ssä säädettäisiin lain 30 a §:ssä tarkoitettujen toimijoiden velvollisuudesta pitää erillistä kirjanpitoa eri toiminnistaan silloin, kun toimija harjoittaa sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa että muuta toimintaa. Taloudellisen toiminnan käsite olisi sisällöltään sama kuin 30 a §:ssä. Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalla toiminnalla puolestaan tarkoitettaisiin samaa kuin kuntalain 126 §:ssä. Maakuntalakesitykseen sisältyy edellä mainittua kuntalain säännöstä sisällöltään vastaava säännös. Täten kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus ei koskisi sellaisia tilanteita, joissa toimija ei harjoita taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Mikäli toimija harjoittaa siten vain ei-taloudellista toimintaa tai ei-taloudellista toimintaa ja sen lisäksi sellaista taloudellista toimintaa, joka kuuluu kuntalain 126 §:n 2 momentin soveltamisalaan, eikä toimija harjoita lainkaan taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla, kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta ei sovellettaisi.

Ehdotettu eriyttämisvelvollisuus koskisi myös kuntalain 127 §:n mukaista toimintaa eli toimintaa, jota koskee yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeus. Kuntalain mukaan hinnoittelun tulee

olla markkinaperusteista vaikka toimintaa ei poikkeuksen takia olisi tarpeen yhtiöittää. Kirjanpito tulisi siten eriyttää kilpailulain perusteella myös tapauksissa, joissa toimintaa ei ole ollut tarpeen yhtiöittää kuntalain yhtiöittämispoikkeuksen takia.

Pykälässä säädettäisiin 30 a §:ssä tarkoitetun toimijan kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittaman taloudellisen toiminnan eriyttämistä koskevista vähimmäisvaatimuksista. Kirjanpidon eriyttäminen ja eriytettyä toimintaa koskevien tietojen laatiminen olisi toteutettava vähintään ehdotetussa 30 d §:ssä säädetyn mukaisesti, ellei muussa lainsäädännössä nimenomaisesti säädetä toisin. Jos muun lainsäädännön nojalla toteutettu toiminnan eriyttäminen ja sitä koskevat tiedot eivät vastaa ehdotetun 30 d §:n vaatimuksia, olisi 30 a §:ssä tarkoitettu julkisyhteisö siten lähtökohtaisesti velvollinen eriyttämään kirjanpidon ja laatimaan eriytettyä toimintaa koskevat tiedot 30 d §:n mukaisesti.

Pykälässä asetetut velvoitteet markkinoilla kilpailutilanteessa harjoitettavaan taloudelliseen toimintaan liittyvien tuottojen ja kustannusten eriyttämiseen, dokumentointiin ja seurantaan vastaisivat keskeisiltä osin voimassaolevaa avoimuuslain 6 §:ssä säädettyä. Kilpailuneutraliteettia koskevan kilpailulain 4 a luvun noudattamisen valvontaan liittyy avoimuuslain tavoitteita vastaava tarve saada mahdollisimman totuudenmukainen kuva kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettujen julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden markkinoilla kilpailutilanteessa harjoittaman taloudellisen toiminnan kannattavuudesta.

Ehdotettujen eriyttämis- ja dokumentointivelvoitteiden avulla voitaisiin ennaltaehkäistä kilpailuneutraliteettiongelmien syntymistä, sillä ehdotettu säännös velvoittaisi julkisyhteisöt ja niiden määräysvallassa olevat yksiköt nykyistä suurempaan huolellisuuteen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan ja muun toiminnan tuottojen ja kustannusten erottelemisessa sekä markkinoilla kilpailutilanteessa harjoitettavan taloudellisen toiminnan markkinaperusteisuuden arvioinnissa. Lisäksi ehdotettu kirjanpidon eriyttämistä koskeva velvoite tehostaisi valvontaa, sillä eriyttämisvelvoite mahdollistaisi kirjanpitosäännösten mukaisesti laaditun ja tilintarkastuksen piiriin kuuluvan aineiston hyödyntämisen Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoiminnassa. Eriyttämisvelvollisuus parantaisi siten valvonnan edellytyksiä merkittävästi verrattuna nykytilaan, jossa valvonnan kohteena olevat julkisyhteisöt tai niiden määräysvallassa olevat yksiköt eivät usein ole järjestäneet toimintaansa siten, että valvojan viranomaisen olisi mahdollista arvioida markkinoilla kilpailutilanteessa harjoitettavan taloudellisen markkinaehtoisen toiminnan määrää tai sen tuottoja ja kustannuksia.

Ehdotetun 30 d §:n 1 momentissa säädettäisiin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavan kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön velvollisuudesta pitää tästä toiminnastaan erillistä kirjanpitoa.

Momentissa tarkoitettu kirjanpidon eriyttäminen tulisi tehdä yksikkökohtaisesti. Tällä tarkoitetaan sitä, että kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion sekä niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön tulee eriyttää kirjanpitonsa pykälässä tarkoitettulla tavalla jokaisen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavan yksikkönsä osalta erikseen. Tällaisena yksikkönä pidettäisiin sen oikeudellisesta tai organisaatorakenteesta riippumatta mitä tahansa julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavaa osaa, jollaisia voisivat olla mm. yhtiöt, säätiöt, yhdistykset ja liikelaitokset sekä erilaiset julkisyhteisöjen toiminnassaan käyttämät toiminnan organisoimien muodot, kuten kirjanpitoyksiköt, taseyksiköt ja tulosityksiköt. Kunkin edellä tarkoitettun yksikön tulisi siten eriyttää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toimintansa muusta toiminnastaan.

Eriyttämisvelvollisuus koskisi edellä tarkoitettua yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa kokonaisuutena. Yksikön olisi siten pidettävä kaikesta kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta yhteistä, muusta, toimijan ei taloudellisesta toiminnasta erillistä kirjanpitoa. Säännös soveltuisi siten esimerkiksi tilanteeseen, jossa kunta on kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden mukaisesti yhtiöittänyt yksikkönsä, mutta samassa yhtiössä harjoitetaan sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa että muuta toimintaa. Vastaavasti säännöstä sovellettaisiin myös jokaiseen kilpailutilanteessa markkinoilla taloudellista toimintaa harjoittavaan maakunnan tai valtion yksikköön. Valtion talousarvionalouteen kuuluvan yksikön erillisen kirjanpidon ja tuloslaskelman lisäksi valtiolla ei olisi velvollisuutta esittää valtion tilinpäätöksessä tietoja kaikesta kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuneesta taloudellisesta toiminnasta, jota valtion talousarvionalouteen kuuluneet yksiköt ovat harjoittaneet.

Ehdotettu eriyttämisvelvollisuus ei kuitenkaan vaikuttaisi valvontaviranomaisen oikeuteen edellyttää yksityiskohtaisempia tietoja julkisyhteisöjen tai niiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden toimintaan liittyen, mikäli se on tarpeen asian selvittämiseksi. Ehdotettu eriyttämisvelvollisuus ei vaikuttaisi myöskään viranomaisen oikeuteen edellyttää markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuvan taloudellisen toiminnan yksityiskohtaisempaa eriyttämistä yksityistapauksessa, mikäli se on viranomaisen selvitysten perusteella tarpeen epäillyn kilpailuneutraliteettiongelman poistamiseksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa 1 momentissa tarkoitettua toimijan kirjanpidosta ja joka on laadittava kirjanpitolain (1336/1997) tai kyseiseen toimijaan sovellettavien muiden kirjanpitosäännösten mukaisesti. Julkisyhteisön kirjanpitovelvollisuudesta on kirjanpitolain ohella tai sen sijaan säädetty myös muissa kirjanpitosäännöksissä. Tällaisia julkisyhteisöjä koskevia kirjanpitosäännöksiä on muun muassa laissa valtion talousarviosta (423/1988) ja kuntalaissa. Myös eduskunnan käsittelyssä olevassa maakuntalakiesityksessä on yleistä kirjanpitolakia täydentäviä säännöksiä.

Eriytettyyn tuloslaskelmaan olisi sisällytettävä kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot. Tulojen ja menojen erittelyssä ja niiden kohdentamisessa olisi sovellettava objektiivisesti perusteltuja kustannuslaskennan yleisiä periaatteita. Näitä periaatteita olisi sovellettava johdonmukaisesti ja niistä olisi annettava lisätietona selkeä kuvaus.

Julkisyhteisön kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittaman taloudellisen toiminnan tulee kattaa kaikki tähän toimintaan liittyvät kustannukset pelkkien suoritteiden tuottamisesta aiheutuvien kustannusten sijaan. Kustannuslaskennassa käytettyjen jakoperusteiden tulee olla aiheuttamisperiaatteen mukaisia ja niiden mukaan laaditun tuloslaskelman tulee antaa oikea kuva markkinoilla kilpailutilanteessa harjoitettavan taloudellisen toiminnan kannattavuudesta, kun sitä tarkastellaan itsenäisenä toimintona.

Kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan taloudellisen toiminnan kustannuksiksi tulee lukea kaikki siihen liittyvät välittömät ja välilliset kustannukset. Yleis- ja yhteiskustannukset tulee jakaa ja taloudelliseen toimintaan tulee kohdistaa sille kuuluva osuus yleis- ja yhteiskustannuksista, pääomakustannuksista sekä muista laskennallisista eristä.

Yleisesti aiheuttamisperiaatteella tarkoitetaan kustannusten kohdistamista sille laskentakohteelle, joka on aiheuttanut kustannuksen. Kustannukset kohdistetaan ja jaksotetaan niille ajanjaksoille ja niille toimenpiteille, joista niiden katsotaan aiheutuneen. Jos kustannuksille löytyy niiden syntymistä selittävä tekijä, kustannukset tulee kohdistaa sen mukaisesti.

Kustannuslaskennan ja sen kuvauksen tulee olla riittävän tarkka hinnoittelun markkinaperusteisuutta koskevan valvonnan kannalta. Kustannuslaskenta tulee järjestää ja dokumentoida siten, että todennettavin ja objektiivisin perustein saadaan selville kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan taloudellisen toiminnan kustannukset. Myös osuus pääomakustannuksista tulee selvittää sen arvioimiseksi, onko edellä tarkoitettuun toimintaan sitoutuneelle pääomalle vaadittu kohtuullinen tuotto.

Kustannuslaskennan periaatteiden selkeä esilletuonti on erityisen tärkeää, jotta voitaisiin tarkistaa tulojen ja menojen kohdistamisen oikeellisuus ja objektiivisuus. Eri toimintojen tuotot ja kulut tulee esittää tuloslaskelman muodossa tilikausikohtaisesti ja tuloslaskelman tulee olla johdettavissa toimijan kirjanpidosta. Näin voidaan varmistaa noudatettujen arvostus- ja jakotuseriaatteiden yhdenmukaisuus suhteessa toimijan muihin toimintoihin sekä helpottaa tuloslaskelman tarkastusta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että tuloslaskelma lisätietoineen olisi julkinen ja se tulisi esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona toimintoja koskevan informaation tulkinnan ja tarkastuksen helpottamiseksi. Jos edellä pykälän 1 momentissa tarkoitettulla yksiköllä ei itsellään olisi tilinpäätöksen laatimisvelvollisuutta, tulisi edellä pykälän 2 momentissa tarkoitettu tuloslaskelma esittää sen organisaation tilinpäätöksen liitetietona, jonka osa edellä pykälän 1 momentissa tarkoitettu yksikkö on.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoisi eriyttämisvelvollisuuden noudattamista. Momentissa säädettäisiin, että jos 1 tai 2 momentissa säädetty velvollisuus laiminlyötäisiin, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi sakon uhalla velvoittaa kunnan, kuntayhtymän, maakunnan tai valtion toimittamaan 1-2 momentissa tarkoitettua eriytetyn kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista määräämässään ajassa. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sovellettaisiin lain 46 §:ssä säädettyä. Momentissa tarkoitettu velvoite asetettaisiin kunnalle, kuntayhtymälle, maakunnalle tai valtiolle. Tämä ei estäisi Kilpailu- ja kuluttajavirastoa neuvottelemasta myös toimintaa harjoittavan kunnan, kuntayhtymän, maakunnan tai valtion määräysvallassa olevan yksikön kanssa 1—2 momentissa säädetyn eriyttämisvelvollisuuden noudattamista koskevien puutteellisuuksien korjaamisesta. Uhkasakko asetettaisiin kunnalle, kuntayhtymälle, maakunnalle tai valtiolle.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin pienimuotoisen toiminnan rajaamisesta eriyttämisvelvollisuuden ulkopuolelle. Momentin mukaan aiemmissa momenteissa säädettyä ei sovellettaisi silloin, kun 1 momentissa tarkoitettua yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto olisi alle 40 000 euroa vuodessa. Raja-arvon määrittämisessä on otettu huomioon yhtäältä sen pienille yksiköille aiheuttama hallinnollinen taakka ja toisaalta eriyttämisvelvollisuuden asettamisella saavutettavat kilpailuneutraliteettia turvaavat hyödyt. Raja-arvon määrää arvioitaessa on lisäksi otettu huomioon pienen, 1—5 henkilöä työllistävän yrityksen tavanomaisena pidettävä vuosittainen liikevaihto.

Momentissa tarkoitettua toiminnan rajaamisella tämän lain eriyttämisvelvollisuuden ulkopuolelle ei ole tarkoitus luoda sellaista sääntelyä, joka estäisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston puuttumisen sanotussa toiminnassa mahdollisesti esiintyviin kilpailuneutraliteettiongelmiin. Eriytämisen synnyttävän raja-arvon alle jäävän liikevaihdon ei siten voitaisi tulkita merkittävää, että toimintaa olisi pidettävä siinä määrin vähäisenä, ettei sillä voisi olla kielteisiä markkinavaikutuksia. Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvio markkinavaikutuksista tehtäisiin edelleen aina tapauskohtaisesti ja tarvittaessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi puuttua kilpailuneutraliteettivajeeseen myös edellä tarkoitettua liikevaihtorajan alle jäävän toiminnan osalta. Eriytämisen synnyttämisestä arvioitaessa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan

taloudellisen toiminnan liikevaihto laskettaisiin edellä pykälän 1 momentissa tarkoitetun yksikön tai sen organisaation, jonka osa edellä pykälän 1 momentissa tarkoitettu yksikkö on, viimeisimmän kokonaisen tilikauden päättymispäivän mukaisena.

Kilpailulain kirjanpidon eriyttämisvelvollisuudella ei olisi vaikutusta hankintalain sidosyksikköasemaan ja siihen liittyvään sääntelyyn. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 15 §:n mukainen sidosyksikköasema säilyy hankintalain perusteella, jos yksikkö harjoittaa enintään 5 % ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Prosenttiosuus on 10, ja 500 000 euron rajoitusta ei sovelleta, kun hankintayksikön määräysvallassa olevan yksikön liiketoimintaa vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole. Kilpailulain 30 d §:n mukaisen kirjanpidon eriyttämisen raja olisi siten alhaisempi kuin sidosyksikköaseman säilyttämisen raja. Siten kunnan hankinnat yhtiömuotoiselta sidosyksiköltään jäisivät hankintalain ulkopuolelle, mutta sidosyksikköyhtiön tulisi eriyttää kirjanpitonsa, jos sen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto olisi vuodessa 40 000 euroa tai enemmän.

Pykälän 6 momentissa rajattaisiin 30 d §:n soveltamisalan ulkopuolelle sellainen toiminta, johon kilpailulain 30 b § soveltuu. Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta koskevaa pykälää ei siten sovellettaisi toimintaan, johon tämän lain neutraliteettisääntelyn soveltamisalapoikkeuksia koskeva 30 b § soveltuu.

**32 §.** *Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen.* Pykälässä säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston tapausten käsittelyn priorisoinnista ja sen edellytyksistä. Pykälään lisättäisiin uusi epäillyn kilpailunrajoituksen merkittävyyteen liittyvä priorisointiperuste ja selvennettäisiin, että priorisointi on viraston harkintavallassa.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin voi -sana selventämään, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on harkintavaltaa priorisointiperusteita soveltaessaan, eikä velvoitetta tutkimatta jättämiseen ole.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin myös uusi, viides priorisointimahdollisuus. Momentin 5 kohdan mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston olisi mahdollista jättää asia tutkimatta, mikäli ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin. Lisäys mahdollistaa kilpailunrajoituksen merkittävyyden huomioimisen tutkimatta jättämisen edellytyksenä. Siten valvontaviranomaisen rajalliset resurssit voitaisiin kohdentaa kansantalouden suorituskyvyn ja taloudellisen kasvun kannalta kaikkein vahingollisimpiin kilpailunrajoituksiin. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 5 kohta koskisi ainoastaan asioita, joissa on kyse kilpailulain 5 ja 7 §:ssä ja SEUT 101 ja 102 artiklassa tarkoitetuista kilpailunrajoituksista.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös jättää asia tutkimatta kilpailulain 32 §:n perusteella ei sisällä arviota epäillyn kilpailunrajoituksen lainmukaisuudesta. Virasto ottaa päätöksen kohteena olevan asian uudelleen tutkittavaksi, mikäli se saa uutta selvitystä. Tutkimatta jättämistä koskevaan päätökseen on mahdollista hakea muutosta markkinaoikeudelta. Lisäksi kilpailunrajoituksesta vahinkoa kärsinyt elinkeinonharjoittaja on oikeutettu vaatimaan korvausta kärsimästään vahingosta yleisessä tuomioistuimessa.

Voimassa olevan kilpailulain 32 §:n 2 momentin säännökset kytkevät tutkimatta jättämisen yhtäältä kilpailunrajoituksen todennäköisyyden asteeseen sekä toisaalta kilpailun toimivuuteen niillä markkinoilla, joihin kilpailunrajoitus kohdistuu. Voimassa oleva säännös ei kiinnitä huomiota kilpailunrajoituksen merkittävyyteen tutkimatta jättämisen edellytyksenä. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin nykyisen sanamuodon valossa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulisi siten



tehdä kattava selvitys ja asiaratkaisu myös niissä asioissa, joissa sinänsä kielletty kilpailun rajoittaminen on todennäköistä eikä kilpailua voida pitää kokonaisuudessaan toimivana, mutta joissa asian merkittävyys on muutoin vähäinen. Erityisesti kilpailun toimivuutta koskeva vaatimus tutkimatta jättämiselle on osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi, koska kilpailun toimivuus voidaan asettaa jo lähtökohtaisesti kyseenalaiseksi useilla markkinoilla esimerkiksi niiden maantieteellisen rajoittuneisuuden tai niillä toimivien yritysten vähäisen määrän perusteella.

Kilpailulain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Pykälän mukaan lakia sovellettaessa on erityisesti otettava huomioon markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinon harjoittamisen vapauden suojaaminen siten, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta. Ehdotettu säännös kytkisi epäillyn kilpailunrajoituksen merkittävyyden arvioinnin kilpailulain 1 §:ssä ilmaistuun lain tarkoitukseen. Tarkasteltaessa 2 momentin 5 kohdan edellytysten täyttymistä kyse olisi yhtäältä niiden vaikutusten arvioinnista, joita rajoituksella voidaan perustellusti katsoa olevan markkinaprosessin toimivuuteen. Toisaalta merkittävyyden arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota lain 1 §:n 2 momentin soveltamisohjeeseen ja arvioida merkittävyyttä myös elinkeinovapauden turvaamisen kannalta sekä epäilystä kilpailunrajoituksesta asiakkaille ja kuluttajille koituvien menetysten näkökulmasta. Pääsääntö kuitenkin olisi, että viraston tulisi keskittyä kansantalouden suorituskykyyn vaikuttaviin kysymyksiin ja jättää tutkimatta taloudellisilta vaikutuksiltaan pienet sekä alueellisesti tai kohderyhmältään rajoittuneet asiat.

Merkittävyyden arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota menettelyn luonteeseen. Haitallisimpina voidaan pitää alastomia kilpailunrajoituksia, kuten kartelleja ja karkeita kilpailijoita markkinoilta poissulkevia menettelyjä. Kilpailun rajoittamisen luonteen ohella olisi kuitenkin kiinnitettävä huomiota myös toiminnan laajuuteen, periaatteelliseen merkittävyyteen sekä niihin vaikutuksiin, joita toiminnalla olisi markkinoiden toimintaan ja asiakkaiden sekä kuluttajien etuihin, jos toiminta laajentuisi markkinoilla yleisesti sovelletuksi.

Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 5 kohdan kriteerin täytyessäkin virasto voisi käsitellä asian, jos se on tarkoituksenmukaista. Asian käsittely voi olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi lain tulkinnan selkeyttämiseksi tai silloin, kun arvioinnin kohteena oleva menettely on markkinoilla yleistä.

**33 §. Tietojenantovelvollisuus.** Pykälää ehdotetaan muutettavan siten, että siinä yhdistyisivät voimassa olevan lain 33 §:n ja 30 d §:n mukaiset tietojenantovelvollisuudet ja se koskisi myös maakuntia sekä niiden määräysvallassa olevia yksiköitä. Vuoden 2020 alusta voimaan tuleva 2. lakiehdotuksen tietojenantovelvollisuutta koskeva 33 § koskisi siten määräajan voimassa olevassa 33 §:ssä mainittujen tahojen lisäksi myös maakuntalakiesityksen (HE 15/2017) 5 §:ssä tarkoitettuja maakuntia sekä niiden määräysvallassa olevia yksiköitä.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että velvollisuus antaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitettun yrityskaupan arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat koskisi myös maakuntia sekä niiden määräysvallassa olevia yksiköitä. Maakunnan lisääminen säännökseen liittyy valtakunnalliseen sosiaali- ja terveystalouden sekä maakuntauudistukseen, jonka osana sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu siirtyy kunnilta maakunnille vuoden 2020 alusta. Säännös koskisi siten elinkeinonharjoittajan, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän, hankintayksikön, kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion taikka näiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön tietojenantovelvollisuutta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Määräaikaisena voimaan tulevan 1. lakiehdotuksen 33 §:n edellä käsitel-

lyissä yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu koskee soveltuvin osin myös maakuntia sekä niiden määräysvallassa olevia yksiköitä.

**35 §.** *Tarkastukset elinkeinonharjoittajan liiketiloissa.* Esityksessä ehdotetaan pykälää muutettavaksi siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi oikeus suorittaa elinkeinonharjoittajan sähköisen aineiston tarkastus elinkeinonharjoittajan tilojen ohella omissa toimitiloissaan. Sähköisen aineiston tarkastuksen jatkaminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitiloissa tehostaisi viraston tarkastusmenettelyä ja mahdollistaisi laajojen data-aineistojen läpikäynnin tavalla, josta aiheutuu tarkastuksen kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle nykyistä vähemmän haittaa. Tarkastus kohdistuisi ainoastaan datan tilapäisiin kopioihin alkuperäisen datan säilyessä elinkeinonharjoittajan hallussa ja käytettävissä.

Pykälän 1 momentissa säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta tehdä tarkastuksia elinkeinonharjoittajan liiketiloissa. Säännöstä tullaan muuttamaan valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevalla lailla siten, että siitä poistettaisiin viittaus aluehallintoviraston virkamieheen.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta tilapäisesti jäljentää sähköinen aineisto eli tietojenkäsittelyn tallenteet ja data sekä tehdä niihin kohdistuvia hakuja omissa toimitiloissaan. Kilpailulain 35, 36 ja 37 §:ssä käytetty data-termi vastaa Euroopan tietoverkkorikollisuutta koskevaan yleissopimukseen (Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskeva yleissopimus (CETS 185) ja Euroopan unionin neuvoston 24 päivänä helmikuuta 2005 hyväksymä puitepäättös (2005/222/YOS, EUVL L 69/67, 16.3.2005) tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä) sisältyvää datan määritelmää, jonka mukaan data tarkoittaa sellaisessa muodossa olevien tosiseikkojen, tietojen tai käsitteiden esitystä, että se soveltuu käytettäväksi tietojärjestelmässä, mukaan lukien ohjelmat, joiden avulla tietokone pystyy suorittamaan jonkin toiminnon. Ehdotetun momentin mukainen oikeus datan tarkastamiseen Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitiloissa ei koskisi alkuperäistä dataa vaan ainoastaan datasta tehtyä tilapäistä kopiota.

Datan tilapäisen kopion tarkastus suoritettaisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston tähän tarkoitukseen soveltuviin toimitiloihin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto varaisi datan tilapäisen kopion tarkastamista varten tarkoitukseen soveltuvan huoneen tai huoneita ja turvaisi tarkastettavan datan niin, että siihen olisi käsittelyoikeus ainoastaan tarkastuspäätöksessä nimetyillä virkamiehillä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto suorittaisi datan tilapäisen kopion tarkastamisen tarkastuksen kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle etukäteen ilmoittaminaan päivinä lähtökohtaisesti virka-ajan puitteissa. Tarkastuksen jatkaminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitiloissa tehostaisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastustoimintaa ja olisi tarkoituksenmukaista erityisesti laajojen tarkastusten kohdalla.

Lisäksi 3 momentissa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston velvollisuudesta tuhota datan tilapäiset kopiot välittömästi tarkastuksen päättyessä. Sähköistä tarkastusta varten luodut aineiston tilapäiset kopiot eivät tulisi osaksi viraston tutkinta-aineistoa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto käyttäisi sähköisen aineiston tilapäisiä kopioita ainoastaan etsiäkseen siitä tutkinnan kannalta merkityksellisen aineiston. Kilpailu- ja kuluttajavirastossa tutkittavana olevat tilapäiset kopiot tuhottaisiin, kun tutkinnan kannalta merkityksellinen aineisto on tunnistettu ja kopioitu osaksi viraston tutkinta-aineistoa. Tilapäiset kopiot tuhottaisiin luotettavalla menetelmällä, esimerkiksi ylikirjoittamalla tietoja sisältäneet tietovälineet.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston velvollisuudesta noudattaa hallintolain 39 §:ää. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi velvollisuus noudattaa hallintolain 39 §:ää sekä silloin, kun se toimittaa tarkastuksen elinkeinonharjoittajan tiloissa että silloin kun se tarkastaa tilapäisiä kopioita omissa toimitiloissaan. Hal-

lintolain 39 §:n mukaan viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksessa sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Tarkastuksen kuluessa asianosaiselle on, mikäli mahdollista, kerrottava tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä. Tarkastus on suoritettava aiheuttamatta tarkastuksen kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta haittaa. Lisäksi hallintolain 39 §:ssä todetaan, että tarkastajan on viipymättä laadittava tarkastuksesta tarkastuskertomus, josta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Tarkastuskertomus on annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastuksen kohteena olevalla elinkeinonharjoittajalla ja elinkeinonharjoittajan asiamiehellä olisi siten oikeus olla läsnä silloin, kun Kilpailu- ja kuluttajavirasto suorittaa datan tilapäisen kopion tarkastamisen omissa toimitiloissaan. Momentista seuraa siten, ettei Kilpailu- ja kuluttajavirasto saa tutkia elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtyä tilapäistä kopiota omissa toimitiloissaan, ellei elinkeinonharjoittajalle ole annettu mahdollisuutta olla läsnä, kun kopiota tutkitaan.

Pykälään ehdotettavilla muutoksilla ei olisi vaikutusta voimassa olevan lain muutoksenhakua koskevaan 44 pykälään. Tarkastuspäätöksestä ei voisi siten valittaa erikseen jatkossakaan.

Pykälään lisätään toisen hallituksen esityksen (HE 193/2017 vp) perusteella uusi momentti, joka liittyy Pohjoismaiseen kilpailuviranomaisten yhteistyösopimukseen. Tasavallan Presidentti hyväksyi 20 päivänä huhtikuuta 2018 yhteistyöstä kilpailuasioissa tehdyn pohjoismaisen sopimuksen ja vahvisti lain yhteistyöstä kilpailuasioissa tehdystä pohjoismaisesta sopimuksesta ja lain kilpailulain muuttamisesta. Lakien voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

**36 §.** *Tarkastukset muissa tiloissa.* Esityksessä ehdotetaan pykälää muutettavaksi vastaavalla tavalla kuin lain 35 §:ää. Sähköisen aineiston tarkastuksen jatkaminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston omissa toimitiloissa olisi siten mahdollista myös muissa kuin lain 35 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa, jos voidaan perustellusti epäillä, että niissä säilytetään kirjanpitoa tai muita liiketoimintaan ja tarkastuksen kohteeseen liittyviä asiakirjoja, joilla voi olla merkitystä todistettaessa kilpailusääntöjen rikkomista.

Pykälän 1 momenttia tullaan muuttamaan valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevalla lailla siten, että siitä poistettaisiin viittaus aluehallintoviraston virkamieheen.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta muihin kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloihin kohdistuvassa tarkastuksessa tilapäisesti jäljentää sähköinen aineisto eli tietojenkäsittelyn tallenteet ja data sekä tehdä niihin kohdistuvia hakuja omissa toimitiloissaan. Lisäksi 4 momentissa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston velvollisuudesta tuhota datan tilapäiset kopiot tarkastuksen päättyessä. Säännöksen perustelut ovat samat kuin 35 §:n kohdalla.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jossa säädettäisiin hallintolain 39 §:n soveltamisesta Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemiin tarkastuksiin. Säännöksen perustelut ovat samat kuin 35 §:n kohdalla.

Pykälään lisätään toisen hallituksen esityksen (HE 193/2017 vp) perusteella uusi momentti, joka liittyy Pohjoismaiseen kilpailuviranomaisten yhteistyösopimukseen. Tasavallan Presidentti hyväksyi 20 päivänä huhtikuuta 2018 yhteistyöstä kilpailuasioissa tehdyn pohjoismaisen sopimuksen ja vahvisti lain yhteistyöstä kilpailuasioissa tehdystä pohjoismaisesta sopi-

muksesta ja lain kilpailulain muuttamisesta. Lakien voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

**37 §. Menettely tarkastusta toimitettaessa.** Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin sanat ”tallennusvälineestä riippumatta” sen selventämiseksi, että tarkastusoikeus on tallennusvälineestä riippumaton. Siten tarkastusta toimittavalla virkamiehellä olisi oikeus tutkia elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä kilpailulain noudattamisen valvon-  
nassa, tallennusvälineestä riippumatta, ja ottaa niistä jäljennöksiä.

Viraston oikeus tehdä tarkastus perustuu kilpailulakiin, mutta tarkastuksen sisältöä sekä viraston ja yrityksen oikeuksia ja velvollisuuksia säännellään kilpailulain lisäksi myös hallintolais-  
sa. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole nimenomaisesti säädetty oikeudesta esimerkiksi matkapuhelimien tarkastamiseen. Nykyisessä tietoteknisessä toimintaympäristössä on kuitenkin tärkeää selkiyttää, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi tutkia kaikki tarkastuksen kohteena olevan yrityksen käytössä olevat tallennusvälineet.

Mobiililaitteiden tarkastamisessa tulisi noudattaa erityistä huolellisuutta, sillä ne saattavat sisältää muita tarkastettavia laitteita enemmän yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa aineistoa. Yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa aineistoa ovat esimerkiksi yksityiselämään liittyvät sähköpostiviestit. Virastolla on oikeus varmistua, kuuluuko aineisto Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusvaltuuksien piiriin, mutta tarkastajien virkavelvollisuuteen kuuluu olla perehtymättä yksityiseksi todettuun aineistoon tarkemmin. Tarkastajilla on salassapitovelvollisuus yksityisen aineiston sisällöstä. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) nojalla työnantaja vastaa siitä, että sen edustaja tai henkilöstön jäsen ei tarkastuksen aikana tai sen jälkeen tutustu oikeudettomasti työntekijän aineistoon.

Tallennusvälineestä riippumattomuutta koskevan ehdotuksen voidaan katsoa olevan linjassa kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksia koskevan direktiiviehdotuksen 6 artiklan kanssa. Artiklan mukaan kansallisten kilpailuviranomaisten tarkastuksen suorittavilla henkilöillä tulee olla valtuus tutkia kirjanpitoa ja muita liikeasiakirjoja riippumatta siitä, missä muodossa ne on tallennettu, mukaan lukien oikeus saada tietoja, jotka ovat tarkastuksen kohteena olevan yrityksen saatavilla. Direktiiviehdotuksen johdantokohdan 21 mukaan kansallisten hallinnollisten kilpailuviranomaisten tutkintavaltuuksien on oltava riittävät vastaamaan täytäntöönpanon haasteisiin digitaalisessa ympäristössä, ja kansallisilla kilpailuviranomaisilla olisi niiden perusteella oltava mahdollisuus saada digitaalisessa muodossa kaikki tiedot, mukaan lukien rikosteknisin keinoin hankitut tiedot, jotka liittyvät tutkintatoimen kohteena olevaan yritykseen tai yritysten yhteenliittymään, riippumatta välineestä, jolle tiedot on tallennettu, kuten kannettavat tietokoneet, matkapuhelimet ja muut mobiililaitteet. Ehdotus asian selventämisestä on siten linjassa direktiiviehdotuksen kanssa.

**39 §. Tietojenvaihto viranomaisten välillä.** Pykälässä säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja muiden viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta. Pykälän otsikko muutettaisiin vastaamaan pykälän laajempaa sisältöä siten, että voimassa olevan lain otsikko ”salassa pidettävän asiakirjan luovuttaminen erälle viranomaisille” korvattaisiin otsikolla ”tietojenvaihto viranomaisten välillä”.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja ja asiakirjoja toiselle momentissa nimetylle viranomaiselle, jos ne olisivat tarpeen toiselle viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Momentti ei velvoittaisi Kilpailu- ja kuluttajavirastoa tietojen ja asiakirjojen luovuttamiseen. Momentti koskisi kilpailulain 2 ja 4 a lukujen kilpailunrajoitusten selvittämisessä sekä 4 luvun yritys-

kauppojen valvonnassa viraston saaman tai laatiman asiakirjan tai tiedon luovuttamista. Luovutettavat tiedot voisivat siten koskea elinkeinonharjoittajien välisten kiellettyjen kilpailunrajoitusten ja määräävän markkina-aseman väärinkäytön selvittämisessä sekä kilpailuneutraliteettisäännösten noudattamisen valvonnassa ja yrityskauppavalvonnassa saatuja tai laadittuja tietoja ja asiakirjoja.

Voimassa olevan lain 39 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on oikeus luovuttaa kilpailulaissa säädetyn tehtävän hoitamisen yhteydessä saamansa tai laatimansa salassa pidettävä asiakirja Finanssivalvonnalle, Energiamarkkinavirastolle, Viestintävirastolle ja Patenti- ja rekisterihallitukselle. Momentissa säädettäisiin, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi luovuttaa tietoja ja asiakirjoja voimassa olevassa pykälässä mainittujen viranomaisten lisäksi esitutkintaviranomaisille, syyttäjille, Rahanpesun selvittelykeskukselle ja Verohallinnolle. Energiamarkkinavirasto korjattaisiin pykälässä Energiavirastoksi.

Perustuslakivaliokunnan mukaan salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomaisen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan (PeVL 49/2016 vp). Ottaen huomioon Kilpailu- ja kuluttajaviraston 33 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden laajuus sekä se, että tiedonsaantioikeus kattaa myös henkilötiedot, muiden viranomaisten oikeus saada asiakirjoja ja tietoja Kilpailu- ja kuluttajavirastolta 39 §:n 1 momentin nojalla olisi sidottu kyseisten viranomaisten lainmukaisiin tehtäviin. Ehdotetussa säännöksessä luettelaisiin käyttötarkoitukset, joita varten Kilpailu- ja kuluttajavirasto olisi oikeutettu luovuttamaan salassa pidettäviä tietoja tai asiakirjoja toiselle viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain (731/1999) 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 17/2016 vp).

Lain 39 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja voitaisiin luovuttaa Finanssivalvonnalle sähkön ja maakaasun toimitus- ja johdannaissopimuksiin liittyviä valvontatehtäviä varten. Säännös vastaisi Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n 1 momentin 11 b kohtaa, jossa säädetään Finanssivalvonnan oikeudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Säännös perustuu sähkömarkkinadirektiivin (2009/72/EY) ja maakaasumarkkinadirektiivin (2009/73/EY) viranomaisyhteistyötä koskeviin säännöksiin.

Lain 39 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja voitaisiin luovuttaa Energiavirastolle Energiavirastosta annetun lain (870/2013) 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvontaa varten. Lain 39 §:n 1 momentin 1 kohdan tavoin oikeus perustuisi sähkömarkkinadirektiivin (2009/72/EY) ja maakaasumarkkinadirektiivin (2009/73/EY) viranomaisyhteistyötä koskeviin säännöksiin.

Lain 39 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja voitaisiin luovuttaa Patenti- ja rekisterihallitukselle tekijänoikeuden yhteishallinnoinnista annetun lain 54 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja säätiölain (487/2015) 14 luvussa tarkoitettuja valvontatehtäviä varten.

## HE 68/2018 vp

Lain 39 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja voitaisiin luovuttaa esitutkintaviranomaisille rikosten ennalta estämistä, paljastamista, selvittämistä ja syyteharkintaan saattamista varten sekä esitutkintaviranomaisten tietojen keräämis- ja tallentamistarkoituksen mukaisia muita tehtäviä varten. Esitutkintaviranomaisella tarkoitettaisiin esitutkintalain (805/2011) 2 luvun 1 §:ssä mainittuja viranomaisia.

Lain 39 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja voitaisiin luovuttaa syyttäjille syyttäjälaitoksesta annetun lain (439/2011) 6 §:ssä säädettyjä tehtäviä varten.

Lain 39 §:n 1 momentin 6 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja voitaisiin luovuttaa Rahanpesun selvittelykeskukselle rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 2 §:ssä säädettyjen tehtävien hoitamista varten.

Lain 39 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja voitaisiin luovuttaa Valtiontalouden tarkastusvirastolle sille Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädettyjä tarkastustehtäviä varten.

Lain 39 §:n 1 momentin 8 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja voitaisiin luovuttaa Verohallinnolle verotuksen toimittamiseen, verovalvontaan, verojen ja maksujen kantoon ja perintään liittyvien tehtävien hoitamista varten.

Lain 39 §:n 1 momentin 9 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja voitaisiin luovuttaa Viestintävirastolle laissa sähköisen viestinnän palveluista, postilaissa, laissa laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla (1186/2009), vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009) ja laissa verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja -käytöstä (276/2016) säädettyjen tehtävien hoitamista varten.

Tietojen luovuttaminen sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa säädettyjen tehtävien hoitamista varten vastaisi Viestintäviraston ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteistyövelvoitteita, joista säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 308 §:ssä. Tietojen luovutusvelvollisuudesta kyseisten viranomaisten välillä säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 318 §:ssä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta luovuttaa tietoja Viestintävirastolle säädetään lisäksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain 44 §:ssä. Viestintävirastolla voi lisäksi olla tarve saada Kilpailu- ja kuluttajavirastolta tietoja postilain yleispalveluyrityksen nimeämismenettelyyn liittyen sekä laajakaistatukilain nojalla myönnettyjen laajakaistatukipäätösten tukiehtojen noudattamisen valvonnassa sekä verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja -käytöstä annetun lain mukaisen tehtävien hoitamisessa.

Tietojen ja asiakirjojen oma-aloitteinen luovuttaminen viranomaisille perustuisi yhtäältä Kilpailu- ja kuluttajaviraston lainsäädännöllisiin yhteistyövelvoitteisiin ja toisaalta tarpeeseen parantaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan edellytyksiä viranomaisyhteistyön ja tietojen vaihdon avulla. Jälkimmäisen tavoitteen saavuttamista edellytetään valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2016–2020 (28.4.2016).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi oikeus saada viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 1 ja 3–8 kohdassa tarkoitettulta viranomaiselta sekä 2 momentissa tarkoitettulta julkista tehtävää hoitavalta taholta tieto tai asiakirja, joka on välttämätön tämän lain 2 luvussa ja 4 a luvussa tarkoitettujen kilpailunrajoitusten selvittämiseksi sekä 4 luvussa tarkoitettujen yrityskauppojen valvomiseksi.

Vastaavasti kuin muiden viranomaisten 1 momentin mukainen oikeus saada tietoja ja asiakirjoja Kilpailu- ja kuluttajavirastolta, myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeus saada tietoja ja asiakirjoja 2 momentin nojalla olisi sidottu sen lainmukaisiin tehtäviin. Tämä olisi perusteltua salassapidolla suojeltavien intressien vuoksi sekä siksi, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolle luovutettavat tiedot voivat olla myös henkilötietoja. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi oikeus saada asiakirjoja ja tietoja toiselta viranomaiselta tai julkista tehtävää hoitavalta taholta elinkeinonharjoittajien välisten kiellettyjen kilpailunrajoitusten ja määräävän markkina-aseman väärinkäytön selvittämiseksi sekä kilpailuneutraliteettisäännösten noudattamisen ja yrityskauppojen valvomiseksi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi käyttää saamiaan tietoja ja asiakirjoja ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on koottu. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi oikeus saada asiakirja tai tieto maksutta.

Kaikkia kilpailuvalvonnalle merkityksellisiä muiden viranomaisten saamia tietoja tai niiden laatimia asiakirjoja ei voida etukäteen tyhjentävästi kuvata. Käytännön kokemukset kuitenkin osoittavat esimerkiksi Verohallinnolle kertyvän sellaisia tietoja yritysten toimintavolyymeista, maksuvelvollisuuksien hoitamisesta, vastuuhenkilöistä sekä yritysten välisistä kytkennöistä, jotka ovat merkityksellisiä kilpailunrajoitusten valvonnassa. Samoin erilaisten petos- ja korruptiorikosten esitutkinnassa saattaa tulla esille tietoja, jotka johtaisivat myös kilpailunrajoitustutkimuksen aloittamiseen.

Muille viranomaisille tai julkista tehtävää hoitaville tahoille voi niiden omien tehtävien yhteydessä kertyä myös tietoja ja asiakirjoja, jotka olisivat tärkeitä kilpailuneutraliteetin valvonnassa sekä yrityskauppojen tutkimisessa. Esimerkiksi yrityskauppavalvonnassa viranomaisten tiedot muun muassa tarjouskilpailuista ja hankinnoista ovat usein välttämättömiä yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnin edellyttämän ekonometrisen analyysin toteuttamiseksi. Kilpailuneutraliteetin valvonnassa muiden tiedot voisivat puolestaan osoittaa välttämättömiksi esimerkiksi tietyn neutraliteettihäiriön laajuuden selvittämisessä ja alalla toimivien elinkeinonharjoittajien tunnistamiseksi. Koska Kilpailu- ja kuluttajaviraston tietojensaantioikeuden kohteena olevien tietosisältöjen luettelointi ei ole mahdollista, Kilpailu- ja kuluttajavirastolle luovutettavien tietojen tulisi olla sille välttämättömiä.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi oikeus saada tietoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 1 ja 3–8 kohdassa tarkoitettulta viranomaiselta sekä 2 momentissa tarkoitettulta julkista tehtävää hoitavalta taholta. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisilla tarkoitetaan: 1) valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia; 2) tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä; 3) valtion liikelaitoksia; 4) kunnallisia viranomaisia; 5) Suomen Pankkia mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitosta sekä muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia; Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin lakia kuitenkin sovelletaan 2 momentissa säädetyllä tavalla; 6) eduskunnan virastoja ja laitoksia; 7) Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa; 8) lain tai asetuksen taikka 1, 2 tai 7 kohdassa tarkoitettujen viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä ja kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin verrattavia toimielimiä. Lain 4 §:n 2 momentin mukaan mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tietojensaantioikeus koskisi kaikkia lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia lukuun ottamatta 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkinnan kohteena olevalla elinkeinonharjoittajalla olisi julkisuuslain nojalla oikeus saada tieto asiakirjasta tai tiedosta, jonka Kilpailu- ja kuluttajavirasto on saanut toiselta viranomaiselta elinkeinonharjoittajaa koskevaa tutkintaa varten. Asianosaisen tietojensaantioikeudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:ssä. Vastaavasti kilpailulain 38 §:n 2 momentissa säädetään, että tutkinnan kohteena olevalla elinkeinonharjoittajalla on pyynnöstä suullisesti tai muulla sopivalla tavalla oikeus saada tieto tutkintaa koskevista asiakirjoista ja asian käsittelyvaiheesta siltä osin kuin siitä ei voi aiheutua haittaa asian selvittämiseksi, jollei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laissa tai Euroopan unionin säädöksissä toisin säädetä.

Ehdotetun 39 §:n 2 momentin mukainen oikeus saada salassa pidettäviä tietoja muilta viranomaisilta ja julkista tehtävää hoitavilta tahoilta mahdollistaa ennen muuta operatiivisen tason yhteistoiminnan Kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä muiden valvontaviranomaisten kesken terveiden ja toimivien markkinoiden ylläpitämiseksi. Ehdotus parantaisi kilpailuvalvonnan kustannustehokkuutta. Muilta saatavat tiedot tukisivat viraston kilpailunrajoituksiin kohdistuvaa selvitystoimintaa parantamalla resurssien suuntaamisessa käytettävän tietoaineiston laatua. Viraston resurssien kohdentamisessa voitaisiin arviointiperusteena ottaa huomioon myös harmaan talouden ja talousrikollisuuden väistämättä aiheuttama markkinoiden vääristyminen. Lisäksi muiden tietojen perusteella virasto saisi epäilyksen kohteena olevista markkinoista ja yrityksistä sellaisia perustietoja, jotka nopeuttaisivat selvitystoimintaa.

Ehdotettu 39 §:n 2 momentti olisi osin päällekkäinen ehdotuksen 33 §:n kanssa. Säännökset poikkeavat toisistaan kuitenkin siinä, että 33 §:ään koottaisiin elinkeinonharjoittajia, hankintayksiköitä ja julkisyhteisöjä koskevat tietojenantovelvoitteet, jotka liittyvät tietojen hankintaan viraston käsittelyssä olevissa asioissa. Esityksen 39 §:n 2 momentti olisi puolestaan tarkoitettu tukemaan viraston tiedonsaantioikeuksia operatiivisessa yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston 1 momentin mukainen oikeus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja ei kuitenkaan koskisi kartellitapauksiin liittyviä lain 14 §:n mukaisia seuraamusmaksusta vapauttamiseksi toimitettuja tietoja ja asiakirjoja, kuten yrityslausuntoa, tietoja ja todisteita. Oikeus ei koskisi myöskään kartellitapauksiin liittyviä lain 15 §:n mukaisia seuraamusmaksun alentamiseksi toimitettuja tietoja ja asiakirjoja kuten yrityslausuntoa, tietoja ja todisteita. Seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista koskevat säännökset antavat salaisiin kartelleihin osallisille elinkeinonharjoittajille mahdollisuuden irtautua kartellista ja kilpailulaissa tarkoitettujen edellytysten täytyessä joko vapautua seuraamusmaksusta tai saada alennusta kilpailunrajoituksen vuoksi määrättävästä seuraamusmaksusta (ns. leniency-järjestelmä). Seuraamusmaksusta vapautumiseksi tai sen alentamiseksi toimitettujen tietojen rajaaminen viranomaisten välisen tietojenvaihdon piirin ulkopuolelle on välttämätöntä leniency-järjestelmän toimivuuden varmistamiseksi. Elinkeinonharjoittajan kannustimet salaisen kartellin paljastamiselle heikkenisivät, mikäli olisi mahdollista, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto luovuttaisi tässä tarkoituksessa toimitetut asiakirjat ja tiedot toiselle viranomaiselle. Momentin mukainen luovutuskielto ei koskisi määräävän markkina-aseman väärinkäyttötapausten yhteydessä saatuja tietoja, vaikka esitettävää seuraamusmaksua alennettaisiin lain 18 §:n perusteella.

Ehdotetussa pykälässä ei olisi tarpeen säätää tietojenvaihdon kohteena olevien asiakirjojen ja tietojen salassa pidosta, sillä salassapitovelvoitteet ja -perusteet määräytyvät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan. Kyseisen yleislain nojalla yhdessä viranomaisessa salassa pidettäväksi määrätty asiakirjat säilyisivät siten salassa pidettävänä myös siinä viranomaisessa, johon ne luovutetaan.



Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että 1 ja 2 momentissa säädetty tietojenvaihto voitaisiin toteuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla, silloin kun sellainen on käytettävissä, tai muutoin sähköisesti.

**45 §. Väliaikaismääräykset.** Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston on tehtävä pääasiaa koskeva päätöksensä ja mahdollinen seuraamusmaksuesitys markkinaoikeudelle 90 päivän kuluessa väliaikaismääräyksen antamisesta. Voimassa olevan lain mukaan pääasiaa koskeva päätös ja mahdollinen seuraamusmaksuesitys on tehtävä 60 päivän kuluessa.

Pääasiaa koskevan päätöksen ja mahdollisen markkinaoikeusesityksen tekeminen 60 päivän kuluessa väliaikaismääräyksen antamisesta ei ole osoittautunut realistiseksi päätöksen edellyttämä analyysi huomioon ottaen eikä säännöstä ole sovellettu lainkaan määräajan vuoksi. Muutoksella pidennettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston asian selvittämisaikaa ennen pääasiapäätöksen ja mahdollisen seuraamusmaksuesityksen tekemistä. Väliaikaismääräysten käyttötarve voi liittyä esimerkiksi sähköisen viestinnän, energian tai liikenteen tapauksiin tai esimerkiksi olennaisiin toimintaedellytyksiin (essential facilities) liittyviin tapauksiin. Kilpailuvalvonnassa on tilanteita, joissa vakavan ja peruuttamattoman vahingon aiheutuminen kilpailulle on vältettävissä vain ripein ja oikea-aikaisin toimenpitein, mutta kilpailunrajoitusepäilyn tutkiminen on usein työlästä ja hitaasti etenevää. Määräajan pidentämisen tavoitteena on, että väliaikaismääräykset olisivat Kilpailu- ja kuluttajavirastolle nykyistä käyttökelpoisempi työkalu kilpailuvalvonnassa.

Markkinaoikeus voi voimassa olevan lain mukaan ja jatkossa pidentää hakemuksesta Kilpailu- ja kuluttajaviraston käytössä olevaa aikaa. Markkinaoikeus voisi siten 90 päivän määräajan aikana viraston tekemästä hakemuksesta pidentää 90 päivän määräaika. Pykälässä tarkoitetut päivät tarkoittavat kalenteripäiviä, eivät työpäiviä. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei tee pääasiaa koskevaa päätöstä tai esitystä säädetyssä määräajassa, kiello tai velvoite raukeaisi voimassa olevan lain tapaan.

### **1.3 Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä**

**6 §. Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus.** Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että selvitysyksikkö voisi laatia Kilpailu- ja kuluttajaviraston pyynnöstä velvoitteidenhoitoselvityksen kilpailulain 2 luvussa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101 ja 102 artiklassa tarkoitettujen kilpailunrajoituskieltojen noudattamisen valvomiseksi. Kilpailulain 2 luvun ja SEUT 101 ja 102 artiklojen säännökset vastaavat asiallisesti toisiaan ja kilpailulain 3 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto on velvollinen soveltamaan myös SEUT 101 ja 102 artiklaa, kun kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Kilpailulain 2 luvun kilpailunrajoituskielet koskevat elinkeinonharjoittajien välisiin sopimuksiin ja niin sanottuihin yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin perustuvia rajoituksia kuten kartelleja ja eri tuotanto- tai jakeluportaan yritysten välisiä sopimuksia, joilla saatetaan rajoittaa esimerkiksi asiakassuhteita, myyntialueita, hinnoittelua tai hankintalähteitä. Näistä rajoituksista säädetään kilpailulain 2 luvun 5 §:ssä ja SEUT 101 artiklassa. Lisäksi SEUT 102 artiklassa ja kilpailulain 2 luvun 7 §:ssä säädetään asiallisesti yhdenmukaisella tavalla määräävän markkina-aseman väärinkäytön kiellosta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävistä säädetään Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa (661/2012), jonka 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan virasto huolehtii sille kilpailulaissa säädettyistä tehtävistä ja valvoo kilpailulain nojalla tehtyjen päätösten noudattamista.

Kilpailulain 31 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto selvittää kilpailunrajoituksia ja niiden vaikutuksia sekä ryhtyy toimenpiteisiin kielletyn kilpailunrajoituksen poistamiseksi. Lain 3 luvussa säädetään kiellettyjen kilpailunrajoitusten seuraamuksista, joista käytännössä merkittävimmät ovat viraston oikeus määrätä kiellon vastainen menettely lopetettavaksi sekä esityksenteko-oikeus markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämiseksi kieltojen vastaisesta toiminnasta. Viraston selvitystoimivaltuuksista säädetään kilpailulain 5 luvussa.

Velvoitteidenhoitoselvitysten avulla voitaisiin myös parantaa kilpailuvalvonnan kustannustehokkuutta. Velvoitteidenhoitoselvitys tukisi viraston kilpailunrajoituksiin kohdistuvaa selvitystoimintaa ensiksikin parantamalla resurssien suuntaamisessa käytettävän tietoaineiston laatua. Resurssien kohdentamisessa kyettäisiin myös paremmin ottamaan huomioon harmaan talouden ja talousrikollisuuden väistämättä aiheuttama markkinoiden vääristyminen. Velvoitteidenhoitoselvitysten avulla virasto saisi epäilyksen kohteena olevista yrityksistä sellaisia perustietoja, jotka nopeuttaisivat selvitystoimintaa. Tällaisia tietoja olisivat esimerkiksi tiedot yrityksen kytkennöistä toisiin yrityksiin, yrityksen liiketoiminnan jakautumisesta kotimaan ja EU:n alueella, sekä tiedot urakoista, joihin yritys osallistuu. Tällaisten tietojen selvittäminen suoraan yritykseltä saattaa olla omiaan vaarantamaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitys- ja tutkintatoiminnan edellytykset.

Lisäksi velvoitteidenhoitoselvitys antaisi tietoja yrityksen vastuuhenkilöistä, heidän osakeomistuksistaan ja kytkennöistään muihin yrityksiin sekä mahdollisista peiteyhtiöistä. Tällaiset tiedot ovat välttämättömiä tarkastuskohteiden valinnassa, mahdollisen kartellin toimintamekanismin tunnistamisessa sekä usein niin sanotun yhteisen määräävän markkina-aseman toteamisessa. Yritysten vastuuhenkilöitä ja osakkeenomistajia koskevat tiedot ovat välttämättömiä myös kartellikiellon ulkopuolelle jäävän niin sanotun yhden taloudellisen yksikön tunnistamiseksi.

Selvitysyksikkö tekee siitä annetussa laissa mainittujen viranomaisten pyynnöstä velvoitteidenhoitoselvityksiä organisaatioista ja organisaatiohenkilöistä. Velvoitteidenhoitoselvityksen tarkoituksena on antaa pääasiassa salassa pidettäviin viranomaistietoihin perustuva kokonaiskuva selvityksen kohteena olevasta organisaatiosta tai organisaatiohenkilöstä ja tukea sitä pyytävän viranomaisen tehtävää helpottamalla ja tehostamalla tehtävään liittyvää tiedonhankintaa ja samalla tukea harmaan talouden torjuntaa lisäämällä asiaa käsittelevän viranomaisen tietoa siitä, miten organisaatio tai siihen liittyvä organisaatiohenkilö on hoitanut lakisääteiset velvoitteensa.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 5 §:n 4 momentin mukaan velvoitteidenhoitoselvityksessä kuvataan organisaation tai organisaatiohenkilön sekä näihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvän organisaation ja organisaatiohenkilön toimintaa ja taloutta sekä veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka tullin perimiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitamista. Velvoitteidenhoitoselvityksen tarkoituksena on siis antaa sitä pyytäneelle viranomaiselle kokonaiskuva siitä, millaista taloudellista toimintaa kohde harjoittaa ja miten se on hoitanut tästä toiminnastaan aiheutuvat, lakisääteiset, veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka tullin perimiin maksuihin liittyvät rekisteröitymis-, vakuuttamis-, ilmoitus- ja maksuvelvoitteensa. Lisäksi velvoitteidenhoitoselvityksestä selviää kohteen kyky hoitaa velvoitteensa ja mihin muihin organisaatioihin ja organisaatiohenkilöihin kohde on vastuuaseman tai omistuksen kautta kytkeytynyt. Kilpailu- ja kuluttajaviraston käyttöön laadittava velvoitteidenhoitoselvitys koskisi myös sellaisia organisaatiohenkilötietoja, joista säädetään 5 §:n 4 momentissa.

Velvoitteidenhoitoselvityksen tietosisältö muodostuu pääosin viranomaisrekistereissä olevasta ja salassa pidettäväksi määritellystä tiedosta. Velvoitteidenhoitoselvityksen tietosisältö mää-

räytyy Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan sen perusteella, mikä on selvitystä pyytävän viranomaisen oikeus saada salassa pidettävää tietoa kyseiseen käyttötarkoitukseen. Velvoitteidenhoitoselvitys ei siis laajenna sitä pyytävän viranomaisen tiedonsaantioikeuksia, vaan se laaditaan viranomaiselle muualla laissa määriteltyjen tehtävien ja niihin liittyvien tiedonsaantioikeuksien perusteella.

#### 1.4 Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta

**18 §.** *Verohallinnon oikeus tietojen oma-aloitteiseen antamiseen.* Pykälän 14 kohdassa säädettäisiin, että verohallinto voisi salassapitosäännösten estämättä antaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle omasta aloitteestaan verotustietoja, joilla saattaa olla merkitystä kilpailulain 2 luvun kilpailunrajoitusten ja SEUT 101 ja 102 artiklan valvonnan kannalta. Verohallinto voisi antaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen elinkeinonharjoittajien välisistä kielletyistä kilpailunrajoituksista sekä määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Esimerkiksi peiteyhtiöiden käyttö kartelleissa taikka maksut yritykseltä toiselle tarjouskartellin ylläpitämiseksi ovat ilmiöitä, joissa verovalvonta ja kilpailuvalvonta voivat liittyä toisiinsa. Yleisemminkin kartellien jäljittäminen ja kartellivalvonnan suunnittelu voi tapahtua kustannustehokkaammin, kun siinä voitaisiin käyttää hyväksi Verohallinnolta saatavissa olevaa informaatiota. Vastaavasti määräävän markkina-aseman väärinkäytön valvonta onnistuisi paremmin, mikä Verohallinto voisi luovuttaa omasta aloitteestaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen. Tässä voidaan viitata esimerkiksi saalistushinnoitteluun tai epäterveisiin alennuksiin veroja ja maksuja laiminlyömällä.

## 2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muutoksen ehdotetaan tulemaan voimaan kuitenkin aikaisintaan 1 päivänä lokakuuta 2018 tietojärjestelmiin tehtävien kehitys- ja muutostöiden takia.

Kilpailulain muuttamista koskevan lain (2. lakiehdotus) 30 a §:n 1 momentti sekä 30 c, 30 d ja 33 § ehdotetaan kuitenkin tulemaan voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2020. Kirjanpidon eriyttämissäännös ja maakuntiin liittyvät muutokset tulisivat siten voimaan samanaikaisesti maakuntalain kanssa.

Kilpailulain väliaikaista muuttamista koskevan lain (1. lakiehdotus) 33 § ehdotetaan olevan voimassa 31 päivään joulukuuta 2019.

Ehdotettu voimaantulosääntely tarkoittaisi siis, että myös neutraliteettiasioiden tietojenantovelvollisuutta koskeva kilpailulain 30 d § kumottaisiin mahdollisimman pian (1. lakiehdotus) ja uusi kirjanpidon eriyttämistä koskeva 30 d § tulisi voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2020. Tästä syystä 2. lakiehdotuksen johtolauseesta puuttuu vielä 1. lakiehdotuksen lain numero, joka tullaan lisäämään myöhemmin.

Voimassa olevan kilpailulain 30 d § kumottaisiin tarpeettomana, koska lain 33 §:ssä yhdistyisivät voimassa olevan lain 33 §:n ja 30 d §:n mukaiset tietojenantovelvollisuudet. Tietojenantovelvollisuutta koskeva 33 § tulisi 1. lakiehdotuksen mukaisesti voimaan mahdollisimman pian ja se olisi voimassa määräajan eli 31 päivään joulukuuta 2019. Tämän jälkeen 33 §:ää sovellettaisiin 2. lakiehdotuksen mukaisesti myös maakuntiin ja niiden määräysvaltaan kuuluiin yksiköihin.

Maakuntien osalta voimaantulossa on huomioitu esitetty maakuntalain voimaantulo. Kuntien ja kuntayhtymien osalta voimaantulossa on huomioitu samanaikaisuus kuntalakiin lisättävien eriyttämissäännösten kanssa.

### **3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

#### **3.1 Tarkastukset**

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusvaltuuksiin. Ensimmäinen kotitarkastuksia koskeva säännös (kilpailunrajoituslain 20 a §) säädettiin vuonna 2004 perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta piti tuolloin lakiehdotuksen 20 a §:ää huomionarvoisena perustuslain 10 §:ssä turvatus kotirauhan suojan kannalta. Valiokunta totesi, että se oli aikaisemmassa käytännössään katsonut, ettei perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimus täyttynyt toimitettaessa kotirauhan piiriin kuuluvissa liiketiloissa tarkastus sellaista rikkomusta koskevan epäilyn perusteella, josta voi enimmillään seurata sakko-rangaistus (PeVL 40/2002 vp, s. 2). Toisaalta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten käytön valvomiseksi tehtävien tarkastusten sallittavuutta arvioidessaan valiokunta oli pitänyt tarkastuksen toimittamista hyväksyttävänä myös sellaisia rangaistaviksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakko-rangaistus (PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Tämän käytännön valossa valiokunta piti selvänä, että tarkastuksen toimittamisen valtiosääntöoikeudellinen sallittavuus kotirauhan piirissä liittyy perusteltuun syyhyn epäillä lakia rikotaan tai rikottavan rangaistavaksi säädetyllä tavalla.

Valiokunta katsoi, että kilpailunrajoituksista annetun lain mukainen tarkastusoikeus kotirauhan piirissä kytkeytyy EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksessa EY:n perustamis-sopimuksen 81 ja 82 artiklan (nykyään SEUT 101 ja 102 artikla) vakavaan rikkomiseen. Tällainen teko voi olla rikos eli säädetty rangaistavaksi. Tästä ei kuitenkaan välttämättä ole aina kysymys. Mainittujen sopimusmääräysten rikkomiseen liittyy seuraamusmaksun (kilpailun-rikkomismaksun) määrääminen. Valiokunta päätyi siihen, että tarkastusoikeuden kytkeminen tällaisella rangaistuksenluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen ei ole ristiriidassa valiokunnan uudemman tulkintakäytännön kanssa ja lakiehdotus voitiin näin ollen käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PevL 7/2004 vp, s. 2/II ja PevL 40/2010 vp, s. 3—4).

Koska kilpailulain kotitarkastuksista on säädetty kilpailulain 36 §:ssä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella eikä kotona tapahtuvaan tarkastukseen esitetä muutoksia, esitetty sääntely ei ole ongelmallinen. Kotitarkastuksia koskeva ainoa muutos on, että hakuja kotitarkastuksella otettuihin väliaikaisiin kopioihin voitaisiin tehdä Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa kotona tapahtuvan tarkastuksen jälkeen. Menettely lyhentäisi aikaa, joka virkamiehiltä kuluu pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa.

Myös liiketiloja koskeviin tarkastuksiin esitettäisiin muutosta, jonka mukaan hakuja tarkastuksella otettuihin väliaikaisiin kopioihin voitaisiin tehdä Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa. Lisäksi täsmennettäisiin, että tarkastusoikeus on tallennusvälineestä riippumaton.

Esityksessä ei esitetä muutosta tarkastuksiin liittyviin muutoksenhakusääntöihin eikä ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaan liittyvään säännökseen. Tarkastuksia koskevia oikeussuojakeinoja ja ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaa sekä näihin liittyvää perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa on kuitenkin käsitelty kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän mietinnön sivuilla 27—39.

#### **3.2 Tietojenvaihto**

## HE 68/2018 vp

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan viranomaisen mahdollisuus saada tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla tulisi mainita laissa, mikäli viranomaisen saamat tiedot voivat sisältää henkilötietoa (mm. PeVL 12/2002 vp). Koska on mahdollista, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston 33 ja 39 §:n perusteella saamat tiedot voivat sisältää myös henkilötietoja, molemmista pykälissä säädettäisiin, että tiedot voidaan toimittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti.

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan tietojenvaihtoon liittyvää sääntelyä, jossa ei rajata tai määritellä mahdollisten luovutuksensaajien tai tarkoitusten piiriä, on liian väljä ja sitä tulee täsmentää, jotta se voitaisiin säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 46/2016 vp, PeVL 49/2016 vp). Ehdotettavassa 39 §:n 1 momentissa säädettäisiin viranomaiset nimeten ne luovutuksensaajat, joille Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tiedon tai asiakirjan, jonka se on saanut tai laatinut kilpailulaissa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä ja joka on kyseiselle viranomaiselle tarpeen sen pykälässä nimenomaisesti mainitun tehtävän hoitamista varten. Säännöksessä luettelaisiin siten ne käyttötarkoitukset, joita varten Kilpailu- ja kuluttajavirasto olisi oikeutettu luovuttamaan salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja. Kilpailulain 39 § 1 momentista voitaisiin siten säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, kun siinä nimettäisiin ne luovutuksensaajat ja käyttötarkoituksesta säätäminen tietojen luovuttamisen edellytyksenä noudattaisi perustuslakivaliokunnan käytäntöjä niiden intressien suojaamiseksi, joita salassapitosäännöksillä turvataan (PeVL 49/2016 vp).

Lakiehdotukset eivät sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia perusoikeusrajoituksia tai muita valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Sen vuoksi on perusteltua katsoa, että esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

## Laki

### kilpailulain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* kilpailulain (948/2011) 30 d §, sellaisena kuin se on laissa 595/2013, ja  
*muutetaan* väliaikaisesti 33 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 662/2012, seuraavasti:

#### 33 §

##### *Tietojenantovelvollisuus*

Elinkeinonharjoittaja, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, hankintayksikkö, kunta, kuntayhtymä ja valtio sekä niiden määräysvallassa olevat yksiköt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuttajaviraston kehotuksesta antamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitetun yrityskaupan sekä 4 a luvussa tarkoitetun menettelyn, rakenteen ja niiden vaikutusten arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

Tiedot on vaadittaessa annettava kirjallisina. Tiedot voidaan toimittaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_ . Sen 33 § on voimassa 31 päivään joulukuuta 2019.

2.

## Laki

### kilpailulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kilpailulain (948/2011) 2 §:n 2 momentti, 17 §, 26 §:n 1 ja 2 momentti, 30 a §:n 1 momentti, 30 c §, 32 §:n 2 momentti, 33 §, 37 §:n 1 momentti, 39 § sekä 45 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 17 § laissa 1078/2016, 26 §:n 1 ja 2 momentti sekä 45 §:n 2 momentti laissa 662/2012, 30 a §:n 1 momentti ja 30 c § laissa 595/2013, 32 §:n 2 momentti laissa 662/2012 ja 595/2013, 33 § osaksi laissa 662/2012, 37 §:n 1 momentti laissa 78/2015 ja 39 § laissa 1496/2016, sekä

*lisätään* lakiin siitä lailla \_\_\_\_\_ / kumotun 30 d §:n tilalle uusi 30 d §, 35 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 662/2012, uusi 3 ja 4 momentti sekä 36 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 662/2012, uusi 4 ja 5 momentti seuraavasti:

2 §

*Soveltamisalan rajoitukset*

---

Mitä 5 §:ssä säädetään, ei sovelleta maataloustuottajien, tuottajien yhteenliittymien, toimialakohtaisten yhteenliittymien ja tällaisten yhteenliittymien muodostamien yhteenliittymien järjestelyihin, jos järjestely täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 42 artiklan mukaisesti vahvistetut sisällölliset edellytykset, joiden perusteella mainitun sopimuksen 101 ja 102 artiklan kilpailusäännöt eivät tule sovellettaviksi.

17 §

*Seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista koskeva menettely kartellitapauksissa*

Edellä 14 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksusta vapautumista ja 15 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksun alentamista haetaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi asettaa määräajan, jonka kuluessa hakijan on toimitettava Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 14 §:ssä tarkoitetut yrityslausunto, tiedot ja todisteet.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto myöntää elinkeinonharjoittajalle ehdollisen vapautuksen seuraamusmaksusta, kun elinkeinonharjoittaja on toimittanut Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 14 §:ssä tarkoitetut yrityslausunnon, tiedot ja todisteet. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ota kantaa muihin samaa asiaa koskeviin 14 §:ssä tarkoitettuihin hakemuksiin, ennen kuin se on ratkaisut, myönnetäänkö ensimmäisenä hakemuksen toimittaneelle elinkeinonharjoittajalle ehdollinen vapautus seuraamusmaksusta.

Jos elinkeinonharjoittaja on jättänyt tai jättämässä Euroopan komissiolle tai toisen Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle hakemuksen seuraamuksista vapautumiseksi tai seuraamusten alentamiseksi, elinkeinonharjoittaja voi samassa asiassa hakea Kilpailu- ja kuluttajavirastolta 14 §:n mukaista seuraamusmaksusta vapautumista tai 15 §:n mukaista seuraamusmaksun alentamista lyhennetyllä hakemuksella. Elinkeinoharjoittajan hakemuksen etusijajärjestys Kilpailu- ja kuluttajavirastossa määräytyy lyhennetyn hakemuksen jättämisajankohdan perusteella.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa menettelyn lopuksi kirjallisen päätöksen siitä, täyttääkö elinkeinonharjoittaja kaikki 14 tai 15 sekä 16 §:ssä säädetty edellytykset.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 14 §:ssä tarkoitetun vapautuksen tai 15 §:ssä tarkoitetun alennuksen saamiseksi toimitettua yrityslausuntoa, tietoja ja todisteita ei saa käyttää muuhun tarkoitukseen kuin 9 §:ssä tarkoitettua määräystä lopettaa kilpailunrajoitus tai velvollisuutta toimittaa hyödyke, 10 §:ssä tarkoitettua sitoumuspäätöstä, 11 §:ssä tarkoitettua ryhmäpoikkeusedun peruuttamista tai 12 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksuesitystä koskevan asian käsittelyyn Kilpailu- ja kuluttajavirastossa, markkinaoikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Edellä 5 momentissa mainittuja tietoja ja todisteita voidaan kuitenkin käyttää myös kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista annetun lain (1077/2016) nojalla nostettujen korvauskanteiden käsittelyyn.

26 §

*Käsittelymääräajat*

## HE 68/2018 vp

Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii yrityskauppaa koskevan ilmoituksen välittömästi. Ensi vaiheessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto ratkaisee, onko asiassa ryhdyttävä jatkoselvitykseen. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei anna päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä 23 työpäivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Määräaika ei ala kuluu, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen.

Jollei Kilpailu- ja kuluttajavirasto aseta ehtoja eikä tee esitystä yrityskaupan kieltämisestä 69 työpäivän kuluessa siitä, kun se päätti jatkoselvitykseen ryhtymisestä, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Markkinaoikeus voi pidentää määräaikaa enintään 46 työpäivällä.

---

### 30 a §

#### *Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta*

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

- 1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;
  - 2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai
  - 3) on ristiriidassa kuntalain (410/2015) 128 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.
- 

### 30 c §

#### *Kiellon, määräyksen tai velvoitteen asettaminen*

Jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää, maakuntaa tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

### 30 d §

#### *Kirjanpidon eriyttäminen*

Jos 30 a §:ssä tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, maakunta, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tästä toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa siten, että siinä on:

- 1) johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot; sekä
- 2) lisätietona selkeä kuvaus 1 kohdassa tarkoitetun kustannuslaskennan periaatteista.

Toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa 1 momentissa tarkoitetun toimijan kirjanpidosta ja joka on laadittava kirjanpitolain tai kyseiseen toimijaan sovellettavien muiden kirjanpitosäännösten mukaisesti.



Tuloslaskelma lisätietoineen on julkinen ja se tulee esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo 1 ja 2 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Jos 1 momentissa tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, maakunta, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö laiminlyö 1 tai 2 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi sakon uhalla velvoittaa kunnan, kuntayhtymän, maakunnan tai valtion toimittamaan erillisen kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista määräämässään ajassa. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sovelletaan 46 §:ää.

Mitä 1—4 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa.

Mitä 1—4 momentissa säädetään, ei sovelleta 30 b §:ssä tarkoitettuun toimintaan.

32 §

*Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen*

---

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi jättää asian tutkimatta, jos:

- 1) ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus;
  - 2) kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilyllä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana;
  - 3) asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton;
  - 4) ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät; tai
  - 5) ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin.
- 

33 §

*Tietojenantovelvollisuus*

Elinkeinonharjoittaja, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, hankintayksikkö, kunta, kuntayhtymä, maakunta ja valtio sekä niiden määräysvallassa olevat yksiköt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitetun yrityskaupan sekä 4 a luvussa tarkoitetun menettelyn, rakenteen ja niiden vaikutusten arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

Tiedot on vaadittaessa annettava kirjallisina. Tiedot voidaan toimittaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti.

35 §

*Tarkastukset elinkeinonharjoittajan liiketiloissa*

---

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi toimittaa 1—2 momentissa tarkoitettussa tarkastuksessa datan tilapäisten kopioiden tarkastuksen omissa toimitiloissaan. Tarkastuksen päättyessä Kilpailu- ja kuluttajavirasto tuhoaa datan tilapäiset kopiot.

## HE 68/2018 vp

Tässä pykälässä tarkoitettuun tarkastukseen sovelletaan lisäksi hallintolain 39 §:ää.

### 36 §

#### *Tarkastukset muissa tiloissa*

---

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi toimittaa 1—3 momentissa tarkoitettussa tarkastuksessa datan tilapäisten kopiaiden tarkastuksen omissa toimitiloissaan. Tarkastuksen päättyessä Kilpailu- ja kuluttajavirasto tuhoaa datan tilapäiset kopiot.

Tässä pykälässä tarkoitettuun tarkastukseen sovelletaan lisäksi hallintolain 39 §:ää.

### 37 §

#### *Menettely tarkastusta toimitettaessa*

Elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän on tarkastusta varten päästettävä Kilpailu- ja kuluttajaviraston, aluehallintoviraston ja Euroopan komission virkamies taikka näiden valtuuttamat henkilöt hallinnassaan oleviin liike- ja varastotiloihin, maa-alueille ja kulkuneuvoihin. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus tallennusvälineestä riippumatta tutkia elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa, ja ottaa niistä jäljennöksiä.

---

### 39 §

#### *Tietojenvaihto viranomaisten välillä*

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi omasta aloitteestaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tiedon tai asiakirjan, jonka se on saanut tai laatinut tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä, jos se on tarpeen:

1) Finanssivalvonnalle sähkö- ja maakaasun toimitus- ja johdannaissopimuksiin liittyvien valvontatehtävien hoitamiseksi;

2) Energiavirastolle Energiavirastosta annetun lain (870/2013) 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvontaa varten;

3) Patenti- ja rekisterihallitukselle tekijänoikeuden yhteishallinnoinnista annetun lain (1494/2016) 54 §:n 1 momentin 1 kohdassa sekä säätiölain (487/2015) 14 luvussa tarkoitettuja valvontatehtäviä varten;

4) esitutkintaviranomaisille rikosten ennalta estämistä, paljastamista, selvittämistä ja syyteharkintaan saattamista varten sekä esitutkintaviranomaisten tietojen keräämis- ja tallentamistarkoituksen mukaisia muita tehtäviä varten;

5) syyttäjille syyttäjälaitoksesta annetun lain (439/2011) 6 §:ssä säädettyjä tehtäviä varten;

6) Rahanpesun selvittelykeskukselle rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 2 §:ssä säädettyjä tehtäviä varten;

7) Valtiontalouden tarkastusvirastolle Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädettyjä tarkastustehtäviä varten;

8) Verohallinnolle verotuksen toimittamiseen, verovalvontaan, verojen ja maksujen kantoon ja perintään liittyviä tehtäviä varten;

9) Viestintävirastolle sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014), postilaisissa (415/2011), laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetussa laissa (1186/2009), vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009) ja verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja -käytöstä annetussa laissa (276/2016) säädettyjä tehtäviä varten.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada viranomais-ten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 1 ja 3—8 kohdassa tarkoitettulta vi-  
ranomaiselta sekä 2 momentissa tarkoitettulta julkista tehtävää hoitavalta taholta tieto tai asia-  
kirja, joka on välttämätön tämän lain 2 luvussa ja 4 a luvussa tarkoitettujen kilpailunrajoitus-  
ten selvittämiseksi sekä 4 luvussa tarkoitettujen yrityskauppojen valvomiseksi.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston 1 momentin mukainen oikeus ei koske sellaisia elinkeinonhar-  
joittajan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimittamia tietoja ja asiakirjoja, joilla elinkeinonhar-  
joittaja on hakenut 14 §:n mukaista seuraamusmaksusta vapautumista tai 15 §:n mukaista seu-  
raamusmaksun alentamista kartellitapauksissa.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu tietojenvaihto voidaan toteuttaa teknisen käyttöyhtey-  
den avulla tai muutoin sähköisesti. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on oikeus saada tiedot mak-  
sutta.

#### 45 §

#### *Väliaikais määräykset*

Kilpailu- ja kuluttajaviraston on tehtävä pääasiaa koskeva päätöksensä ja 12 §:n 3 momentin  
mukainen esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämisestä 90 päivän kuluessa vä-  
liaikais määräyksen antamisesta. Markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston edellä tar-  
koitettuna määräaikana tekemästä hakemuksesta pidentää tätä aikaa. Jos Kilpailu- ja kulutta-  
javirasto ei tee pääasiaa koskevaa päätöstä tai esitystä säädettyssä määräajassa, kiello tai vel-  
voite raukeaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 30 a §:n 1 momentti sekä 30 c, 30 d ja  
33 § tulevat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2020.

### 3.

## Laki

### **Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:n 1 momentin  
22 kohta, sellaisena kuin se on laissa 923/2017, sekä

## HE 68/2018 vp

*lisätään* 6 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 308/2016, 858/2016, 1159/2016, 1413/2016, 1419/2016, 324/2017, 454/2017, 923/2017 ja 1112/2017, uusi 23 kohta seuraavasti:

### 6 §

#### *Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus*

Velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan:

22) matkapalveluyhdistelmien tarjoajista annetun lain (921/2017) 14, 17 ja 18 §:ssä säädetyn tehtävän hoitamista;

23) Kilpailu- ja kuluttajavirastolle kuuluvia tehtäviä kilpailulain (948/2011) 2 luvussa säädettyjen kilpailunrajoituskieltojen noudattamisen valvonnassa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_\_.

## 4.

## Laki

### **verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 18 §:n 1 momentin 13 kohta, sellaisena kuin se on laissa 22/2018, sekä

*lisätään* 18 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 1108/2006, 504/2008, 525/2009, 1500/2011, 988/2012, 499/2015, 1146/2015, 529/2017, 1128/2017 ja 22/2018, uusi 14 kohta seuraavasti:

### 18 §

#### *Verohallinnon oikeus tietojen oma-aloitteiseen antamiseen*

Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen:

13) esitutkintaviranomaiselle verovalvonnan yhteydessä havaituista seikoista, joiden voidaan epäillä liittyvän rikoslain 14 luvun 2 §:ssä, 16 luvun 13, 14, 14 a tai 14 b §:ssä, 30 luvun

**HE 68/2018 vp**

7, 7 a, 8 tai 8 a §:ssä tai 40 luvun 1—5 tai 7—10 §:ssä tarkoitettuun virka- tai lahjusrikokseen taikka 36 luvun 5 §:ssä tarkoitettuun luottamusaseman väärinkäyttöön;

14) Kilpailu- ja kuluttajavirastolle elinkeinonharjoittajien välisistä kielletyistä kilpailunrajoituksista sekä määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä sellaisia tietoja, joilla saattaa olla merkitystä kilpailulain 2 luvun 5 ja 7 §:n sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 ja 102 artiklan valvonnan kannalta.

-----  
Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_  
kuuta 20 \_\_\_\_\_.

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 2018

**Pääministeri**

**Juha Sipilä**

Työministeri Jari Lindström

1.

**Laki**

**kilpailulain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* kilpailulain (948/2011) 30 d §, sellaisena kuin se on laissa 595/2013, ja  
*muutetaan* väliaikaisesti 33 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 662/2012, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

30 d §

(kumotaan)

*Tietojenantovelvollisuus*

*Tämän luvun mukaisessa valvonnassa kunnan, kuntayhtymän ja valtion sekä niiden määräysvallassa olevien yksiköiden velvollisuuteen antaa tietoja sovelletaan, mitä 33 §:ssä säädetään elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuudesta.*

33 §

33 §

*Elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuus*

***Tietojenantovelvollisuus***

Elinkeinonharjoittaja ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antamaan sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitetun yrityskaupan arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

Elinkeinonharjoittaja, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, *hankintayksikkö, kunta, kuntayhtymä ja valtio sekä niiden määräysvallassa olevat yksiköt* ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antamaan *salassapitosäännösten estämättä* sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitetun yrityskaupan *sekä 4 a luvussa tarkoitetun menettelyn, rakenteen ja niiden vaikutusten* arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

*Elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän on myös annettava*

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta tietoja ja asiakirjoja sen selvittämiseksi, onko elinkeinonharjoittajalla tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä määräävä markkina-asema.*

*Vastaavat tiedot ja asiakirjat on annettava aluehallintovirastolle sen selvittäessä kilpailunrajoituksia tai kilpailuolosuhteita.*

*Tiedot on niin vaadittaessa annettava kirjallisina.*

*Tiedot on vaadittaessa annettava kirjallisina. Tiedot voidaan toimittaa teknisen käytöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti.*

—————  
*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 33 § on voimassa 31 päivään joulukuuta 2019.*  
—————

2.

## Laki

### kilpailulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan kilpailulain (948/2011) 2 §:n 2 momentti, 17 §, 26 §:n 1 ja 2 momentti, 30 a §:n 1 momentti, 30 c §, 32 §:n 2 momentti, 33 §, 37 §:n 1 momentti, 39 § sekä 45 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 17 § laissa 1078/2016, 26 §:n 1 ja 2 momentti sekä 45 §:n 2 momentti laissa 662/2012, 30 a §:n 1 momentti ja 30 c § laissa 595/2013, 32 §:n 2 momentti laissa 662/2012 ja 595/2013, 33 § osaksi laissa 662/2012, 37 §:n 1 momentti laissa 78/2015 ja 39 § laissa 1496/2016, sekä*

*lisätään lakiin siitä lailla / kumotun 30 d §:n tilalle uusi 30 d §, 35 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 662/2012, uusi 3 ja 4 momentti sekä 36 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 662/2012, uusi 4 ja 5 momentti seuraavasti:*

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

2 §

2 §

*Soveltamisalan rajoitukset*

*Soveltamisalan rajoitukset*

*Voimassa oleva laki*

Tämän lain 5 §:ää ei sovelleta sellaisiin maataloustuottajien, tuottajien yhteenliittymien, toimialakohtaisten yhteenliittymien ja tällaisten yhteenliittymien muodostamien yhteenliittymien järjestelyihin, jotka koskevat maataloustuotteiden tuotantoa tai myyntiä taikka yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä, jos järjestely täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 42 artiklan mukaisesti vahvistetut sisällölliset edellytykset, joiden perusteella mainitun sopimuksen 101 ja 102 artiklan kilpailusäännöt eivät tule sovellettaviksi.

## 17 §

*Seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista koskeva menettely kartellitapauksissa*

Edellä 14 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksusta vapautumista ja 15 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksun alentamista haetaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi asettaa määräajan, jonka kuluessa hakijan on toimitettava Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 14 §:ssä tarkoitettut yrityslausunto, tiedot ja todisteet.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto myöntää elinkeinonharjoittajalle ehdollisen vapautuksen seuraamusmaksusta, kun elinkeinonharjoittaja on toimittanut Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 14 §:ssä tarkoitettut yrityslausunnon, tiedot ja todisteet. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ota kantaa muihin samaa asiaa koskeviin 14 §:ssä tarkoitettuihin hakemuksiin, ennen kuin se on ratkaissut, myönnetäänkö ensimmäisenä hakemuksen toimittaneelle elinkeinonharjoittajalle ehdollinen vapautus seuraamusmaksusta. Jos elinkeinonharjoittaja on samassa, 14 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa asiassa jättänyt tai jättämässä Euroopan komissiolle tai toisen Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle hakemuksen seuraamuksista vapautumiseksi, ehdollinen vapautus voidaan myöntää lyhennetyin hakemuksen perusteella.

*Ehdotus*

*Mitä 5 §:ssä säädetään*, ei sovelleta maataloustuottajien, tuottajien yhteenliittymien, toimialakohtaisten yhteenliittymien ja tällaisten yhteenliittymien muodostamien yhteenliittymien järjestelyihin, jos järjestely täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 42 artiklan mukaisesti vahvistetut sisällölliset edellytykset, joiden perusteella mainitun sopimuksen 101 ja 102 artiklan kilpailusäännöt eivät tule sovellettaviksi.

## 17 §

*Seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista koskeva menettely kartellitapauksissa*

Edellä 14 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksusta vapautumista ja 15 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksun alentamista haetaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi asettaa määräajan, jonka kuluessa hakijan on toimitettava Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 14 §:ssä tarkoitettut yrityslausunto, tiedot ja todisteet.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto myöntää elinkeinonharjoittajalle ehdollisen vapautuksen seuraamusmaksusta, kun elinkeinonharjoittaja on toimittanut Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 14 §:ssä tarkoitettut yrityslausunnon, tiedot ja todisteet. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ota kantaa muihin samaa asiaa koskeviin 14 §:ssä tarkoitettuihin hakemuksiin, ennen kuin se on ratkaissut, myönnetäänkö ensimmäisenä hakemuksen toimittaneelle elinkeinonharjoittajalle ehdollinen vapautus seuraamusmaksusta.

Jos elinkeinonharjoittaja on jättänyt tai jättämässä Euroopan komissiolle tai toisen Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle hakemuksen seuraamuksista vapautumiseksi tai seuraamusten alentamiseksi, elinkeinonharjoittaja voi samassa asiassa hakea Kilpailu- ja kuluttajavirastolta 14 §:n mukaista seuraamusmaksusta vapautumista tai 15 §:n mukaista seuraamusmaksun alentamista lyhennetyillä hakemuksella. Elin-



*Voimassa oleva laki*

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa menettelyn lopuksi kirjallisen päätöksen siitä, täyttääkö elinkeinonharjoittaja kaikki 14 tai 15 ja 16 §:ssä säädetyt edellytykset.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 14 §:ssä tarkoitetun vapautuksen tai 15 §:ssä tarkoitetun alennuksen saamiseksi toimitettua yrityslausuntoa, tietoja ja todisteita ei saa käyttää muuhun tarkoitukseen kuin 9 §:ssä tarkoitettua määräystä lopettaa kilpailunrajoitus tai velvollisuutta toimittaa hyödyke, 10 §:ssä tarkoitettua sitoumuspäätöstä, 11 §:ssä tarkoitettua ryhmäpoikkeuksen edun peruuttamista tai 12 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksuesitystä koskevan asian käsittelyyn Kilpailu- ja kuluttajavirastossa, markkinaoikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Edellä 4 momentissa mainittuja tietoja ja todisteita voidaan kuitenkin käyttää myös kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista annetun lain (1077/2016) nojalla nostettujen korvauskanteiden käsittelyyn.

## 26 §

*Käsittelymääräajat*

Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii yrityskauppaa koskevan ilmoituksen välittömästi. Ensi vaiheessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto ratkaisee, onko asiassa ryhdyttävä jatkoselvitykseen. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei anna päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Määräaika ei ala kulu, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen.

Jollei Kilpailu- ja kuluttajavirasto aseta ehtoja eikä tee esitystä yrityskaupan kieltämisestä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun se päätti jatkoselvitykseen ryhtymisestä, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Markkinaoikeus voi pidentää määräaikaa enintään kahdella kuukaudella.

*Ehdotus*

*keinonharjoittajan hakemuksen etusijajärjestys Kilpailu- ja kuluttajavirastossa määräytyy lyhennetyn hakemuksen jättämisajankohdan perusteella.*

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa menettelyn lopuksi kirjallisen päätöksen siitä, täyttääkö elinkeinonharjoittaja kaikki 14 tai 15 sekä 16 §:ssä säädetyt edellytykset.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 14 §:ssä tarkoitetun vapautuksen tai 15 §:ssä tarkoitetun alennuksen saamiseksi toimitettua yrityslausuntoa, tietoja ja todisteita ei saa käyttää muuhun tarkoitukseen kuin 9 §:ssä tarkoitettua määräystä lopettaa kilpailunrajoitus tai velvollisuutta toimittaa hyödyke, 10 §:ssä tarkoitettua sitoumuspäätöstä, 11 §:ssä tarkoitettua ryhmäpoikkeusedun peruuttamista tai 12 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksuestystä koskevan asian käsittelyyn Kilpailu- ja kuluttajavirastossa, markkinaoikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Edellä 5 momentissa mainittuja tietoja ja todisteita voidaan kuitenkin käyttää myös kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista annetun lain (1077/2016) nojalla nostettujen korvauskanteiden käsittelyyn.

## 26 §

*Käsittelymääräajat*

Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii yrityskauppaa koskevan ilmoituksen välittömästi. Ensi vaiheessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto ratkaisee, onko asiassa ryhdyttävä jatkoselvitykseen. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei anna päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä 23 *työpäivän* kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Määräaika ei ala kulu, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen.

Jollei Kilpailu- ja kuluttajavirasto aseta ehtoja eikä tee esitystä yrityskaupan kieltämisestä 69 *työpäivän* kuluessa siitä, kun se päätti jatkoselvitykseen ryhtymisestä, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Markkinaoikeus voi pidentää määräaikaa enintään 46 *työpäivällä*.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

30 a §

30 a §

*Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta**Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta*

Jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

*Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan* kunnan, kuntayhtymän, *maakunnan*, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa *sovellettu* menettely tai toiminnan rakenne, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

- 1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;
- 2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai
- 3) on ristiriidassa kuntalain (365/1995) 66 a §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa,

- 1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla,
- 2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä tai
- 3) on ristiriidassa kuntalain (410/2015) 128 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.

*Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan tällainen menettely tai toiminnan rakenne.*

30 c §

30 c §

*Kiellon, määräyksen tai velvoitteen asettaminen**Kiellon, määräyksen tai velvoitteen asettaminen*

Jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

Jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää, *maakuntaa* tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

30 d §

*Kirjanpidon eriyttäminen*

*Jos 30 a §:ssä tarkoitettu kunta, kuntayh-*

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

tymä, maakunta, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tästä toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa siten, että siinä on:

1) johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot; sekä

2) lisätietona selkeä kuvaus 1 kohdassa tarkoitetun kustannuslaskennan periaatteista.

Toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa 1 momentissa tarkoitetun toimijan kirjanpidosta ja joka on laadittava kirjanpitolain tai kyseiseen toimijaan sovellettavien muiden kirjanpitosäännösten mukaisesti.

Tuloslaskelma lisätietoineen on julkinen ja se tulee esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo 1 ja 2 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Jos 1 momentissa tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, maakunta, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö laiminlyö 1 tai 2 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi sakon uhalla velvoittaa kunnan, kuntayhtymän, maakunnan tai valtion toimittamaan erillisen kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista määrämässään ajassa. UHKASAKON ASETTAMISEEN JA MAKSETTAVAKSI TUOMITSEMISEEN SOVELLETAAN 46 §:ÄÄ.

Mitä 1—4 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa.

Mitä 1—4 momentissa säädetään, ei sovelleta 30 b §:ssä tarkoitettuun toimintaan.

32 §

*Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen*

32 §

*Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen*

*Voimassa oleva laki*

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta, jos:

1) ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus;

2) kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilyllä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana;

3) asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton; *tai*

4) ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät.

## 33 §

*Elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuus*

Elinkeinonharjoittaja ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antamaan sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitetun yrityskaupan arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

*Elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän on myös annettava Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta tietoja ja asiakirjoja sen selvittämiseksi, onko elinkeinonharjoittajalla tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä määrävä markkina-asema.*

*Vastaavat tiedot ja asiakirjat on annettava aluehallintovirastolle sen selvittäessä kilpai-*

*Ehdotus*

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi jättää asian tutkimatta, jos:

1) ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus;

2) kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilyllä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana;

3) asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton;

4) ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät; *tai*

*5) ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin.*

## 33 §

**Tietojenantovelvollisuus**

Elinkeinonharjoittaja, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, *hankintayksikkö, kunta, kuntayhtymä, maakunta ja valtio sekä niiden määräysvallassa olevat yksiköt* ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antamaan *salassapitosäännösten estämättä sille* kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitetun yrityskaupan *sekä 4 a luvussa tarkoitetun menettelyn, rakenteen ja niiden vaikutusten* arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*lunrajoituksia tai kilpailuolosuhteita.*

Tiedot on *niin* vaadittaessa annettava kirjallisina.

Tiedot on vaadittaessa annettava kirjallisina. *Tiedot voidaan toimittaa teknisen käytöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti.*

35 §

35 §

*Tarkastukset elinkeinonharjoittajan liiketoiloissa*

*Tarkastukset elinkeinonharjoittajan liiketoiloissa*

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi toimittaa 1—2 momentissa tarkoitettussa tarkastuksessa datan tilapäisten kopioiden tarkastuksen omissa toimitiloissaan. Tarkastuksen päättyessä Kilpailu- ja kuluttajavirasto tuhoaa datan tilapäiset kopiot.*

*Tässä pykälässä tarkoitettuun tarkastukseen sovelletaan lisäksi hallintolain 39 §:ää.*

36 §

36 §

*Tarkastukset muissa tiloissa*

*Tarkastukset muissa tiloissa*

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi toimittaa 1—3 momentissa tarkoitettussa tarkastuksessa datan tilapäisten kopioiden tarkastuksen omissa toimitiloissaan. Tarkastuksen päättyessä Kilpailu- ja kuluttajavirasto tuhoaa datan tilapäiset kopiot.*

*Tässä pykälässä tarkoitettuun tarkastukseen sovelletaan lisäksi hallintolain 39 §:ää.*

37 §

37 §

*Menettely tarkastusta toimitettaessa*

*Menettely tarkastusta toimitettaessa*

Elinkeinoonharjoittajan ja elinkeinoonharjoittajien yhteenliittymän on tarkastusta varten päästettävä Kilpailu- ja kuluttajaviraston, aluehallintoviraston tai Euroopan komission virkamies taikka näiden valtuuttamat henkilöt hallinnassaan oleviin liike- ja varastotiloihin, maa-alueille ja kulkuneuvoihin. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus tutkia elinkeinoonharjoittajan ja elinkeinoonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet,

Elinkeinoonharjoittajan ja elinkeinoonharjoittajien yhteenliittymän on tarkastusta varten päästettävä Kilpailu- ja kuluttajaviraston, aluehallintoviraston ja Euroopan komission virkamies taikka näiden valtuuttamat henkilöt hallinnassaan oleviin liike- ja varastotiloihin, maa-alueille ja kulkuneuvoihin. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus *tallennusvälineestä riippumatta* tutkia elinkeinoonharjoittajan ja elinkeinoonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito,

*Voimassa oleva laki*

muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa, ja ottaa niistä jäljennöksiä.

39 §

*Salassa pidettävän asiakirjan luovuttaminen eräille viranomaisille*

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään, Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on oikeus luovuttaa tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä saamansa tai laatimansa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettu salassa pidettävä asiakirja Finanssivalvonnalle, Energiamarkkinavirastolle, Viestintävirastolle ja Patentti- ja rekisterihallitukselle, jos se on näiden tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä.

*Ehdotus*

tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa, ja ottaa niistä jäljennöksiä.

39 §

**Tietojenvaihto viranomaisten välillä**

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi omasta aloitteestaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tiedon tai asiakirjan, jonka se on saanut tai laatinut tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä, jos se on tarpeen:*

1) *Finanssivalvonnalle sähkön ja maakaasun toimitus- ja johdannaisopimuksiin liittyvien valvontatehtävien hoitamiseksi;*

2) *Energiavirastolle Energiavirastosta annetun lain (870/2013) 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvontaa varten;*

3) *Patentti- ja rekisterihallitukselle tekijänoikeuden yhteishallinnoinnista annetun lain (1494/2016) 54 §:n 1 momentin 1 kohdassa sekä säätiölain (487/2015) 14 luvussa tarkoitettuja valvontatehtäviä varten;*

4) *esitutkintaviranomaisille rikosten ennalta estämistä, paljastamista, selvittämistä ja syyteharkintaan saattamista varten sekä esitutkintaviranomaisten tietojen keräämis- ja tallentamistarkoituksen mukaisia muita tehtäviä varten;*

5) *syyttäjille syyttäjälaitoksesta annetun lain (439/2011) 6 §:ssä säädettyjä tehtäviä varten;*

6) *Rahanpesun selvittelykeskukselle rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 2 §:ssä säädettyjä tehtäviä varten;*

7) *Valtiontalouden tarkastusvirastolle Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädettyjä tarkastustehtäviä varten;*

8) *Verohallinnolle verotuksen toimittamiseen, verovalvontaan, verojen ja maksujen kanton ja perintään liittyviä tehtäviä varten;*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

9) Viestintävirastolle sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014), postilaissa (415/2011), laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetussa laissa (1186/2009), vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009) ja verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja -käytöstä (276/2016) annetussa laissa säädetyt tehtäviä varten.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 1 ja 3–8 kohdassa tarkoitettu viranomaiselta sekä 2 momentissa tarkoitettu julkista tehtävää hoitavalta taholta tieto tai asiakirja, joka on välttämätön tämän lain 2 luvussa ja 4 a luvussa tarkoitettujen kilpailunrajoitusten selvittämiseksi sekä 4 luvussa tarkoitettujen yrityskauppojen valvomiseksi.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston 1 momentin mukainen oikeus ei koske sellaisia elinkeinonharjoittajan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimittamia tietoja ja asiakirjoja, joilla elinkeinonharjoittaja on hakenut 14 §:n mukaista seuraamusmaksusta vapautumista tai 15 §:n mukaista seuraamusmaksun alentamista kartellitapauksissa.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu tietojenvaihto voidaan toteuttaa teknisen käytöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on oikeus saada tiedot maksutta.

45 §

Väliaikais määräykset

---

Kilpailu- ja kuluttajaviraston on tehtävä pääasiaa koskeva päätöksensä ja 12 §:n 3 momentin mukainen esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämisestä 60 päivän kuluessa väliaikais määräyksen antamisesta. Markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston edellä tarkoitettuna määräaikana tekemästä hakemuksesta pidentää tätä aikaa. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei tee pääasiaa koskevaa päätöstä tai esitystä sääde-

45 §

Väliaikais määräykset

---

Kilpailu- ja kuluttajaviraston on tehtävä pääasiaa koskeva päätöksensä ja 12 §:n 3 momentin mukainen esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämisestä 90 päivän kuluessa väliaikais määräyksen antamisesta. Markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston edellä tarkoitettuna määräaikana tekemästä hakemuksesta pidentää tätä aikaa. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei tee pääasiaa koskevaa päätöstä tai esitystä sääde-

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

tyssä määräajassa, kielto tai velvoite raukeaa.

tyssä määräajassa, kielto tai velvoite raukeaa.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 30 a §:n 1 momentti sekä 30 c, 30 d ja 33 § tulevat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2020.*

### 3.

## Laki

### Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:n 1 momentin 22 kohta, sellaisena kuin se on laissa 923/2017, sekä  
*lisätään* 6 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 308/2016, 858/2016, 1159/2016, 1413/2016, 1419/2016, 324/2017, 454/2017, 923/2017 ja 1112/2017, uusi 23 kohta seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

6 §

6 §

*Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus*

*Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus*

Velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan:

Velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan:

22) matkapalveluyhdistelmien tarjoajista annetun lain (921/2017) 14, 17 ja 18 §:ssä säädetyn tehtävän hoitamista.

22) matkapalveluyhdistelmien tarjoajista annetun lain (921/2017) 14, 17 ja 18 §:ssä säädetyn tehtävän hoitamista;

23) *Kilpailu- ja kuluttajavirastolle kuuluvia tehtäviä kilpailulain (948/2011) 2 luvussa säädettyjen kilpailunrajoituskieltojen noudattamisen valvonnassa.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .*



*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

**4.**

**Laki**

**verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 18 §:n 1 momentin 13 kohta, sellaisena kuin se on laissa 22/2018, sekä  
*lisätään* 18 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 1108/2006, 504/2008, 525/2009, 1500/2011, 988/2012, 499/2015, 1146/2015, 529/2017, 1128/2017 ja 22/2018, uusi 14 kohta seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

18 §

18 §

*Verohallinnon oikeus tietojen oma-aloitteiseen antamiseen*

*Verohallinnon oikeus tietojen oma-aloitteiseen antamiseen*

Verohallinto voi salassapitosäännösten es-  
tämättä antaa omasta aloitteestaan verotustie-  
toja verovelvollista koskevine tunnistetietoi-  
neen:

Verohallinto voi salassapitosäännösten es-  
tämättä antaa omasta aloitteestaan verotustie-  
toja verovelvollista koskevine tunnistetietoi-  
neen:

13) esitutkintaviranomaiselle verovalvon-  
nan yhteydessä havaituista seikoista, joiden  
voidaan epäillä liittyvän rikoslain 14 luvun  
2 §:ssä, 16 luvun 13, 14, 14 a tai 14 b §:ssä,  
30 luvun 7, 7 a, 8 tai 8 a §:ssä tai 40 luvun 1–  
5 tai 7–10 §:ssä tarkoitettuun virka- tai lah-  
jusrikokseen taikka 36 luvun 5 §:ssä tarkoi-  
tettuun luottamusaseman väärinkäyttöön.

13) esitutkintaviranomaiselle verovalvon-  
nan yhteydessä havaituista seikoista, joiden  
voidaan epäillä liittyvän rikoslain 14 luvun  
2 §:ssä, 16 luvun 13, 14, 14 a tai 14 b §:ssä,  
30 luvun 7, 7 a, 8 tai 8 a §:ssä tai 40 luvun  
1–5 tai 7–10 §:ssä tarkoitettuun virka- tai  
lahjusrikokseen taikka 36 luvun 5 §:ssä tar-  
koitettuun luottamusaseman väärinkäyttöön;

14) *Kilpailu- ja kuluttajavirastolle elinkei-  
nonharjoittajien välisistä kielletyistä kilpai-  
lunrajoituksista sekä määräävän markkina-  
aseman väärinkäytöstä sellaisia tietoja, joilla  
saattaa olla merkitystä kilpailulain 2 luvun 5  
ja 7 §:n sekä Euroopan unionin toiminnasta  
tehdyn sopimuksen 101 ja 102 artiklan val-  
vonnan kannalta.*

**HE 68/2018 vp**

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_  
kuuta  
20 .