

Yhtiön perus- ja ihmisoikeussuoja suhteessa kilpailuviranomaisen toimivaltaan erityisesti kartellia koskevassa yllätystarkastuksessa

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Eurooppaoikeus, kilpailuoikeus

Pro Gradu -tutkielma

Joona Tahvanainen, 0371483

Syksy 2017

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Yhtiön perus- ja ihmisoikeussuoja suhteessa kilpailuviranomaisen toimivaltaan erityisesti kartellia koskevassa yllätystarkastuksessa

Tekijä: Joonas Tahvanainen

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Eurooppaoikeus, kilpailuoikeus

Työn laji: Tutkielma X Laudaturtyö __ Licensiaattitutkimus __ Kirjallinen työ __

Sivumäärä: XIII + 81

Vuosi: 2017

Tiivistelmä: Tutkielmassa tarkastellaan elinkeinonharjoittajan perus- ja ihmisoikeussuojan ulottuvuutta kilpailunrajoitusepäilyä koskevassa yllätystarkastuksessa EU:ssa. Perus- ja ihmisoikeussuoja selvitetään Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kautta. Selvitetyksi tulee myös se, miten oikeuskirjallisuudessa puheena olevien tuomioistuinten ratkaisukäytännön valossa on tunnistettu yritysten oikeussuojaa koskevia periaatteita. Tärkeässä osassa on neuvoston asetuksen 1/2003 (täytäntöönpanoasetus) merkitys yrityksen puolustautumisoikeuksien kannalta komission suorittaessa kartellitutkimuksia EU:n oikeusjärjestyksen mukaisesti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin toteuttaa EU-tuomioistuinta vaivattomammin myös yritysten oikeussuojaa, ja yrityksillä on sellaisenaan valitusmahdollisuus ihmisoikeustuomioistuimeen tiettyjen yleisten edellytysten täytyessä. Tarkastelussa on lisäksi elinkeinonharjoittajan oikeushenkilölliset oikeudet yhtiönä (organisaationa, joka on myös perusoikeussuojan alainen) ja ne tulkinnalliset lähtökohdat, joita apuna käyttäen voidaan katsoa yrityksen nauttivan myös perus- ja ihmisoikeussuojaa. Tässä tutkielmassa osakeyhtiö taloudellisen toiminnan rakenteena nähdään perus- ja ihmisoikeusoikeuksien suojan luonteeltaan välittömän soveltamisen kohteena. Tuomioistuimilla on velvollisuus syrjäyttää perustuslain vastainen laki tai asetus perusoikeudet toteuttavalla tavalla, mutta eurooppalaisen oikeuskäytännön viitoittamana voidaan ajatella sovellettavan elinkeinonharjoittajan perusoikeussuojaa yhä välittömämmällä tavalla välillisen suojan opin sijaan. Tutkielma selvittää yhtiön oikeusturvaa luovia, pääasiassa oikeuskäytännössä muotoutuneita periaatteita yhtiön puolustautuessa viranomaistoimilta.

Avainsanat: Perusoikeus, ihmisoikeus, Euroopan unionin tuomioistuin, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, kartelli, asetus 1/2003, puolustautumisoikeudet.

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön X

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi X

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi X

Sisällys

Sisällys	II
Lähteet	IV
Lyhenteet	XIII
1. Johdanto	1
1.1 Johdatus aiheeseen ja yleiset lähtökohdat	1
1.2 Käsitteistö ja normien periaateulottuvuus	3
1.3 Tutkimusongelman luonnehdinta ja metodi	8
1.4 Tutkimuksen rajaus ja rakenne	10
2. Yhtiö ja perus- ja ihmisoikeudet.....	12
2.1 Sovelletaanko yhtiöihin perus- ja ihmisoikeuksia?	12
2.2 Yhtiön välillinen perusoikeussuoja	16
2.3 Esimerkkitapaus National Panasonic vastaan komissio	21
3. Kartellinvastaisen kilpailupolitiikan kehitys Euroopan unionissa.....	29
3.1 Kartellit	31
3.2 Kilpailuoikeudelliset tavoitteet Euroopan unionissa.....	33
3.2.1 Yleinen tavoiteasettelu	33
3.2.2 Kilpailutavoite ja integraatiotavoite yhteismarkkinoilla	35
3.3 Kilpailusääntöjen täytäntöönpanojärjestelmä.....	36
3.3.1 Historia	36
3.3.2 Uudistuminen	37
3.4 Kilpailusääntöjen täytäntöönpanojärjestelmä.....	40
3.4.1 Komissio ja täytäntöönpanoasetus.....	40
3.4.2 Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä kilpailulaki	43
3.4.2.1 Kilpailulain uudistus	46
3.4.2.2 Jatkettu tarkastus	47
4. Perus- ja ihmisoikeudet puolustautumisoikeuksina yllätystarkastuksessa	49
4.1 Yleiset lähtökohdat.....	49
4.2 Yksityiselämän suoja.....	52
4.3 Elinkeinovapaus.....	56
4.4 Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.....	57
5. Elinkeinonharjoittajan oikeussuoja kilpailuviranomaisten tutkinnassa	59
5.1 Puolustautumisoikeudelliset periaatteet yllätystarkastuksessa.....	59

5.1.1 Suhteellisuusperiaate.....	60
5.1.2 Asiaankuuluvuusperiaate	62
5.1.3 Kuulemisperiaate.....	63
5.1.4 Oikeus olla myötävaikuttamatta omaan tuomioonsa	64
5.2 Muut oikeussuojakeinot	68
5.2.1 Oikeus tutustua komission asiakirja-aineistoon ja käytettävien keinojen yhdenvertaisuus .	68
5.2.1.1 Oikeus saada tieto komission esittämistä kilpailurikkomussyytöksistä	70
5.2.1.2 Oikeudellisen asiamiehen käyttö	70
5.2.1.3 Luottamuksellisen viestin suoja elinkeinonharjoittajan ja asianajajan välillä.....	71
5.2.1.4 Luottamuksellisten tietojen salassapito	73
5.2.2 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate	74
5.2.3 Kotirauhan suoja	75
6. Lopuksi	78

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Unigrafia Oy, Yliopistopaino. Helsinki 2011.

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten tulkinnasta. Tutkimus lainopillisen perustelun rationaalisuudesta ja hyväksyttävyydestä. Helsingin yliopiston monistuspalvelu. Helsinki 1982.

Alexy, Robert: A Theory of Constitutional Rights. Kääntänyt Saksasta Julian Rivers. Oxford University Press 2002.

Aalto-Setälä, Ilkka – Aine, Antti – Lehto, Petri – Piekkala, Henriikka – Stenborg, Markku – Virtanen, Pertti: Kilpailunrajoitukset. Lainsäädäntö käytännössä. 5. uudistettu laitos. Tietosanoma Oy. Tallinna 2016.

Alkio, Mikko – Wik, Christian: Kilpailuoikeus. 2. painos, Talentum. Helsinki 2009.

Aine, Antti: Kilpailuoikeus ja perusoikeudet. Lakimies 2/2001, s. 261–286.

Andreangeli, Arianna: EU Competition Enforcement and Human Rights, Cheltenham 2008.

Broms, Juuli – Huimala, Hannele – Huimala, Mikko: Suomen kilpailulainsäädäntö. Teoksessa EU:n ja Suomen kilpailuoikeus, toim. Leivo, Kirsi - Leivo, Timo – Huimala, Hannele – Huimala, Mikko, 2. painos, Talentum. Helsinki 2012, s. 1311-1438 (2012e).

Dworkin, Ronald: Taking Rights Seriously. Duckworth 1977.

Emberland, Marius: The Human Rights of Companies. Exploring the Structure of ECHR Protection, Oxford 2006.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Perusoikeudet, toim. Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Toinen uudistettu painos. WSOYPRO OY. Helsinki 2011, s. 27–59 (2011a).

Harding, Christopher – Joshua, Julian: Regulating Cartels in Europe: A Study of Legal Control of Corporate Delinquency. Oxford University Press, Oxford, New York 2003.

Hidén, Mikael: Perusoikeuksien yleiset opit – muuttuvaa ja muuttumatonta. Lakimies 1996, s. 753–769.

Hidén, Mikael: Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä, teoksessa Perusoikeudet, toim. Liisa Nieminen. Kauppakaari Oyj, Helsinki 1999.

Huimala, Hannele – Huimala, Mikko, EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanojärjestelmä. Teoksessa EU:n ja Suomen kilpailuoikeus, toim. Leivo, Kirsi - Leivo, Timo – Huimala, Hannele – Huimala, Mikko, 2. painos, Talentum. Helsinki 2012, s. 875–908 (2012d).

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Toinen painos. Talentum Media Oy. Helsinki 2008.

Jones, Alison – Sufrin, Brenda: EU Competition Law: Text, Cases and Materials, 5th edition. Oxford University Press, Oxford, United Kingdom, 2016.

Kuoppamäki, Petri: Euroopan unionin kilpailuoikeus. Teoksessa EU-oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia, toim. Ojanen, Tuomas – Haapea, Arto. Edita Prima Oy. Helsinki 2007.

Kuoppamäki, Petri: Markkinavoiman sääntely EY:n ja Suomen kilpailuoikeudessa. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2003.

Kuoppamäki, Petri: Uusi kilpailuoikeus, 2. painos, Sanoma Pro. Helsinki 2012.

Leivo, Kirsi – Leivo, Timo, Johdatus EU:n kilpailusääntöihin. Teoksessa EU:n ja Suomen kilpailuoikeus, toim. Leivo, Kirsi - Leivo, Timo – Huimala, Hannele – Huimala, Mikko, 2. painos, Talentum. Helsinki 2012, s.1-11. (2012a).

Leivo, Kirsi, Artikla 101 – Kartellit, muut vakavat horisontaaliset kilpailunrajoitukset ja tietojenvaihto. Teoksessa EU:n ja Suomen kilpailuoikeus, toim. Leivo, Kirsi - Leivo, Timo – Huimala, Hannele – Huimala, Mikko, 2. painos, Talentum. Helsinki 2012, s.214–349 (2012c).

Leivo, Timo, Johdatus kilpailun taloustieteeseen. Teoksessa EU:n ja Suomen kilpailuoikeus, toim. Leivo, Kirsi - Leivo, Timo – Huimala, Hannele – Huimala, Mikko, 2. painos, Talentum. Helsinki 2012, s.11–53 (2012b).

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 235. Helsinki 2002.

Mähönen, Jukka – Villa, Seppo: Osakeyhtiöoikeus I. Yleiset opit. Kolmas uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2015.

Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin: Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Perusoikeudet, toim. Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Toinen uudistettu painos. WSOYPRO OY. Helsinki 2011, s. 171–197 (2011c).

Ojanen, Tuomas: Perusoikeusjuridiikka. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki 2015.

Oinonen, Mika: EU:n ja Suomen kilpailuvalvonta, Helsinki: Talentum 2016.

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus, 5. painos, Talentum. Helsinki 2012.

Raitio, Juha: Euroopan unionin oikeus, 4. painos, Helsinki: Talentum Pro 2016.

Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat, 3. painos, Helsinki: Talentum 2013.

Ribstein, Larry E.: The Constitutional Conception of the Corporation. Supreme Court Economic Review, Vol. 4, s. 95-140. The University of Chicago Press 1995.

Ruohoniemi, Erkko: Onko elinkeinonharjoittaja lainsuojaton? Eräitä näkökantoja kilpailunrajoituslaista ja elinkeinonharjoittajan perusoikeuksista. Teoksessa Kilpailun puolella – Uutta väylää avaamassa, toim. Jokinen, Juhani – Kari, Päivi ja Virtanen, Martti. Gummerus, Jyväskylä 2004.

Rytter, Jens Elo: Grundrettigheder. Domstolens fortolkning og kontrol med lovgivningsmagten. Kobenhavn 2000.

Sainio, Toivo: Oikeushenkilöt ja perusoikeudet. Teoksessa Juhlajulkaisu Paavo Kastari, s. 209–223. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 1978.

Salmela, Jukka-Pekka: Oikeushenkilön perusoikeussuoja. Pro Gradu- tutkielma. Turku 2009. Julkaistu Edilexissä 8.3.2010.

Savola, Mika: Yrityksen puolustautumisoikeudet kartelliprosessissa. Defensor Legis N:o 5/2006, s. 853–873.

Viljanen, Veli-Pekka: Oikeusjärjestyksen valtiosääntöistymisen. Lakimies 2003, s. 444–448.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 1996, s. 788–815.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Perusoikeudet, toim. Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Toinen uudistettu painos. WSOYPRO OY. Helsinki 2011, s. 89–139 (2011b).

Viljanen, Veli-Pekka: Ulottuuko perusoikeuksien vaikutus yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin? Teoksessa Juhlajulkaisu Allan Huttunen, s. 273–279. Turun yliopisto 1988.

Wikberg, Olli: Johdatus kilpailuoikeuteen, Talentum. Helsinki 2011.

Euroopan unionin virallislähteet

Asetus 2842/98 kuulemisesta tietyissä EY:n perustamissopimuksen (81 ja 82) artiklan mukaisissa menettelyissä, EUVL (1998) L 354/18 (kuulemisasetus).

Asetus 773/2004, EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan mukaisten komission menettelyjen kulusta, EUVL (2004) L 123/18 (menettelytapa-asetus).

Dealing with the Commission: notifications, complaints, inspections and fact-finding powers under Articles 85 and 86 of the EEC Treaty (1997). Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 1997. Saatavilla <<http://europa.eu.int/comm/competition/publications>> (käyty 25.3.2017).

Euroopan neuvoston asetus N:o 17/62 perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta, EYVL 13, 21.2.1962 (vanha täytäntöönpanoasetus).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 45/2001, annettu 18 päivänä joulukuuta 2000, yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta, EYVL, N:o L 8, 12.1.2001, s.1.

Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL, N:o C 326, 26.10.2012.

Euroopan yhtenäisasiakirja, EYVL, N:o L 169, 29.6.1987, s. 1.

Sopimus Euroopan unionista, EUVL, N:o C 326, 26.10.2012.

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, EUVL, N:o C 326, 26.10.2012.

Komission asetus (EY) N:o 139/2004 täytäntöönpanosta, EUVL L 133, 30.4.2004, s. 1 (sulautuma-asetuksen täytäntöönpanoasetus).

Komission tiedonanto oikeutta tutustua komission asiakirja-aineistoon koskevista säännöistä EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan, ETA-sopimuksen 53, 54 ja 57 artiklan ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 soveltamistapauksissa, EYVL C325/07.

Komission tiedoksianto sakoista vapauttamista ja sakkojen lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa. Virallinen lehti nro C298, 8.12.2006, s. 7-12.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta, EYVL N:o L 1, 4.1.2003, s.1-25 (täytäntöönpanoasetus).

Muut lähteet

Haapajärvi, Virve – Castren, Martina: Kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, TEM- raportteja 16/2017, TEM/1230/00.04.01/2015/Helsinki 2017.

Lowe, Philip: Consumer Welfare and Efficiency – New Guiding Principles of Competition Policy? 13th International Conference on Competition and 14th European Competition Day, Munich 27.3.2007.

OECD. Recommendation of the Council concerning Effective Action against Hard Core Cartels. C(98)357FINAL, 14.5.1998.

OECD: Reports. Hard Core Cartels. Recent Progress and Challenges Ahead, 2003. OECD, Paris, 2003.

Säädökset ja esityöt

Hallintolaki 434/2003.

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan talousyhteisön kanssa tehdyn juustojen tuontia ja vientiä koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä, HE 1/1986.

Hallituksen esitys eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleeseen tehdyn varauman osittaisen peruuttamisen hyväksymisestä, HE 211/2000.

Hallituksen esitys eduskunnalle kilpailulaiksi, HE 88/2010 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi aluevaihdoista valtion ja Helsingin kaupungin välillä, HE 3/1987 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi auto- ja moottoripyöräverosta annetun lain 3 ja 4 §:n muuttamisesta, HE 19/1985.

Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintokäyttölain muuttamisesta, HE 72/2002 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annetun lain muuttamisesta, HE 12/1984 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, HE 309/1993 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölaiksi, HE 109/2005 vp.

Hallituksen esitys Suomen hallitusmuodoksi, HE 1/1998 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaisen kelpoisuutta virkaan koskevaksi lainsäädännöksi, HE 6/1989 vp.

Kilpailulaki 948/2011.

Kilpailunrajoituslaki 1992/480.

Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (122/1919)

Oikeudenkäymiskaari 4/1734.

Osakeyhtiölaki 624/2006.

Perustuslaki 731/1999.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot

PeVL 8/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä telekuuntelua ja -valvontaa sekä teknistä tarkkailua koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 17/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolaitoksesta.

PeVL 40/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 69/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Hallituksen esitys laiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain muuttamisesta.

PeVL 7/2004 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi kilpailunrajoituksista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 16/2004 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, alusrekisterilain muuttamisesta ja rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 49/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi lääkelain muuttamisesta.

PeVL 8/2006 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Elintarviketurvallisuusviraston perustamisen edellyttämistä muutoksista eräisiin lakeihin.

PeVL 40/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kilpailulaiksi.

Komission tiedoksiannot ja tiedotteet

Explanatory note on Commission inspections pursuant to Article 20(4) of Council Regulation no 1/2003.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Kertomus asetuksen (EY) N:o 1/2003 toiminnasta, KOM(2009) 206 lopullinen, Bryssel 29.4.2009.

Komission tiedoksianto: Kymmenen vuotta kilpailuoikeuden täytäntöönpanonvalvontaa asetuksen 1/2003 nojalla. Saavutukset ja tulevaisuuden näkymät, KOM(2014) 453, 9.7.2014 lopullinen.

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

Komission tiedoksianto sakoista vapauttamisesta ja sakkojen lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa. EYVL nro C 298, 8.12.2006.

Komission tiedote: Antitrust: Commission confirms unannounced inspections in sector of kraft paper and industrial paper sacks. Saatavilla osoitteesta <http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-485_en.htm> (käyty 7.4.2017).

Kansainväliset sopimukset

Euroopan ihmisoikeussopimus eli Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelemiseksi, SopS 18–19/1990.

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 7-8/1976.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, Sops 6/1976.

Oikeustapaukset

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ja Unionin tuomioistuin

Asia 26/62 Van Gend en Loos v. Administratie der Belastingen [1963]. Kokoelma 1963, s. 00003.

Asia 6/64 Costa v. ENEL [1964]. Kokoelma 1964, s. 01141.

Asia 5/69 Voelk v. Vervaecke [1969]. Kokoelma 1969, s. 00295.

Asia 29/69 Stauder v. Stadt Ulm [1969]. Kokoelma 1969, s. 00419.

Asia 6/72 Europemballage Corporation ja Continental Can Company v. komissio [1973]. Kokoelma 1973, s. 00215.

Asia 40/73 Suiker Unie ym. v. komissio [1975]. Kokoelma 1975, s. 01663.

Asia 85/76 Hoffmann-La Roche v. komissio [1979]. Kokoelma 1979, s. 00461.

Asia 136/79 National Panasonic v. komissio [1980]. Kokoelma 1980, s. 02033.

Asia 60/81 IBM v. komissio [1981]. Kokoelma 1981, s. 02639.

Asia 155/79 AM & S Europe Limited v. komissio [1982]. Kokoelma 1982 s. 01575.

Asia 322/81 Michelin v. komissio [1983]. Kokoelma 1983, s. 03461.

Yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, Hoechst v. komissio [1989]. Kokoelma 1989, s. 00145.

Asia 374/87 Orkem v. komissio [1989]. Kokoelma 1989, s. 03283.

Asia C-41/90 Klaus Höfner ja Elser v. Macrotron. [1991] Kokoelma 1991, s. I-01979.

Asia C-60/92 Otto v. Postbank. [1993]. Kokoelma 1993, s. I-05683.

Asia C-135/92 Fiscano v. komissio [1994]. Kokoelma 1994, s. I-02885.

Asia C-49/92 P komissio v. Anic Partecipazioni [1999]. Kokoelma 1999, s. I-04125.

Asia C-94/00 Roquette Frères v. komissio [2002]. Kokoelma 2002, s. I-09011.

Asia C-238/99P LVM ym. v. komissio [2002]. Kokoelma 2002, s. I-08375.

Yhdistetyt asiat C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, Aalborg Portland A/S ym. v. komissio [2004]. Kokoelma 2004, s. I-00123.

Asia C-204/00 P Aalborg Portland ym. v. komissio [2004]. Kokoelma 2004, s. I-00123.

Asia C-36/02 Omega Spielhallen [2004]. Kokoelma 2004, s. I-09609.

Asia C-308/04 P komissio v. SGL Carbon AG v. komissio [2006]. Kokoelma 2006, s. I-05977.

Asia C-110/10 P Solvay v. komissio [2011]. Kokoelma 2011, s. I-10439.

Asia C-37/13 P Nexans France v. komissio [2014]. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.

Asia C-583/13 Deutsche Bahn AG v. komissio [2015]. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa.

Euroopan unionin yleinen tuomioistuin

Asia T-30/89 Hilti v. komissio [1991]. Kokoelma 1991, s. II-1439.

Asia T-7/89 Hercules Chemicals v. komissio [1991]. Kokoelma 1991, s. II-01711.

Asia T-30/91, Solvay SA v. komissio [1995]. Kokoelma 1995, s. II-01775.

Asia T-34/93 Societe Generale v. komissio [1995]. Kokoelma 1995, s. II-00545.

Asia T-36/91 ICI (Soda Ash) v. komissio. [1995]. Kokoelma 1995, s. II-01847.

Asia T-353/94, Postbank NV v. komissio [1996]. Kokoelma 1996, s. II-00921.

Asia T-347/94 Mayr-Melnhof v. komissio [1998]. Kokoelma 1998, s. II-1751.

Asia T-305/94 LVM v. komissio. [1999]. Kokoelma 1999, s. II-00931.

Asia T-112/98 Mannesmannröhren-Werke AG v. komissio [2001]. Kokoelma 2001, s. II-00729.

Asia T-23/99 LR AF 1998 v. komissio [2002]. Kokoelma 2002, s. II-01705.

Asiat T-125/03 ja T-253/03 Akzo Nobel Chemicals ja Akros Chemicals [2007]. Kokoelma 2007, s. II-5049.

Asia T-54/03 Lafarge SA v. komissio [2008]. Kokoelma 2008, s. II-00120.

Asia T-141/08 E.ON Energie AG v. komissio [2010]. Kokoelma 2010, s. II-05761.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Agrotexim ym. v. Kreikka (24.10.1995, A 330-A).

Menarini Diagnostics (27.9.2011, 43509/08).

Funke v. Ranska (25.2.1993, A 256-A)

Niemietz v. Saksa (16.12.1992, A 251-B).

Saunders v. Yhdistynyt Kuningaskunta (17.12.1996, Reports 1996-VI).

Societe Colas Est ym. v. Ranska (16.4.2002, Reports 2002-III).

Camenzind v. Sveitsi (16.12.1997, Reports 1997-VIII).

Pfeifer v. Itävalta (15.11.2007, 12556/03).

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2009:83

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset

C-136/79 National Panasonic v komissio (1979), julkisasiamiehen ratkaisuehdotus on annettu 30.4.1980, ECLI:EU:C:1980:119.

Komission päätökset

69/420 Quinine, EYVL [1969] L 192.

73/109 European Sugar Industry, EUVL [1973] L 140/17.

86/398 Polypropylene, EUVL [1986] L 230/1.

94/601 Cartonboard, EUVL [1994] L 243/1.

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EKV	Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto
ETA	Euroopan talousalue
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuim
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EYVL	Euroopan yhteisön virallinen lehti
ETY	Euroopan talousyhteisö
EY	Euroopan yhteisö(t)
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KKV	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
KOM	Euroopan komission valmisteluasiakirja
Ltd	Limited
MAO	Markkinaoikeus
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PL	Suomen perustuslaki
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö

1. Johdanto

1.1 Johdatus aiheeseen ja yleiset lähtökohdat

Tutkielma selvittää elinkeinonharjoittajan (yhtiön tai yrityksen) perusoikeussuojan ulottuvuutta ja tasoa suhteessa Euroopan unionin (jäljempänä EU tai unioni) kilpailuviranomaisten suorittamaan yllätystarkastukseen, joka on tehokas keino kartellien toiminnan paljastamisessa. Tutkielman tavoitteena on havainnollistaa niitä yhtiön perusoikeuksia ja oikeuskäytännössä kehittyneitä peruseriaatteita, joiden avulla yritykset voivat puolustautua kartellitutkinnassa. Tavoitteena on myös selventää yllätystarkastuksen perusoikeudellisia liityntöjä ja jännitteistä suhdetta luonnollisen henkilön ja oikeushenkilön perusoikeuksiin.

Johtavana tutkimuskysymyksenä on, mitkä ovat ne perusteet, oikeudet ja periaatteet, joihin yhtiö voi vedota kiellettyjen kilpailunrajoitusten selvittämistä koskevassa viranomaisprosessissa. Voidaanko oikeushenkilö nähdä osana niitä tahoja, joita perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä suojaa? Toteutuuko yhtiön yksityisyydensuoja ja elinkeinovapaus siitä huolimatta, että viranomaisten toimivalta ulottuu yhtiön ”yksityisyyteen” ja arkaluontoisiin tietoihin? Onko elinkeinonharjoittaja vailla perusoikeussuojaa kilpailuoikeudellisissa viranomaisprosesseissa?

Kilpailuviranomaisten toimivallassa olevan yllätystarkastuksen suorittaminen on tutkielman kohteena erityisesti perus- ja ihmisoikeudellisesta näkökulmasta. Tämän myötä tarkastelu kohdistuu etenkin nykyisen normiston kykyyn vastata yhtäältä yksityisen ja toisaalta julkisen edun tasapainoiseen toteutumiseen. Kyse on perustavaa laatua olevien oikeuksien tarkoituksenmukaisesta soveltamisesta kartellien selvittämisessä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT tai ihmisoikeustuomioistuin) oikeuskäytännössä, joka koskee tuomioistuinprosessissa osallisena olevia oikeushenkilöitä, voidaan nähdä myös oikeushenkilöiden valitukset merkittävänä: vuosina 1998–2003 EIT:n 3307 tuomioista 126 oli oikeushenkilön alulle panemia. Oikeussuojan tarve on olemassa, vaikka valitusmäärät ovat melko vähäiset. Kyseiset valitukset ovat tuolloin koskeneet omaisuuden suojaa, oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja sananvapautta.¹ Tutkielma keskittyy tästä syystä erityisesti tutkimusongelmaa koskevan relevantin oikeuskäytännön analysointiin, koska

¹ Emberland 2006, s. 13–14.

perusoikeussuojan pohjana usein olevat yleiset oikeusperiaatteet ovat tulkinnallisesti muotoutuneet tuomioistuimen ratkaisukäytännössä.

Kartelliksi luokiteltavaa yritysten yhteistoimintaa rajoitetaan EU:ssa osin elinkeinonharjoittajan perus- ja ihmisoikeuksia kaventavalla tavalla. Kartellin toiminnan paljastaminen tapahtuu usein heikentämällä yksityisten oikeussubjektien nauttimaan perusoikeussuojaa. Tämä perustuu esimerkiksi vuonna 2004 voimaan tulleeseen neuvoston asetukseen (EY) 1/2003² (täytäntöönpanoasetus). Täytäntöönpanoasetuksen ja kilpailuoikeuden määräysten sekä perusoikeusjärjestelmän voidaan katsoa olevan osittain ristiriitaisia. Mielestäni sanottu ristiriitaisuus hahmottuu näiden normistojen erilaisten tavoitteiden kautta. Vastakkain ovat esimerkiksi julkisen vallan etu ja yhteinen etu sekä yksityinen yritysten etu. Sovellettaessa näitä normistoja (niiden erilaisista tavoitteista käsin) joudutaan usein epäjohdonmukaisiin lopputuloksiin siten, että molempien normistojen tavoitteita ei voida yhtäaikaaisesti toteuttaa. Ristiriitaista sääntelyä esiintyy myös EU:n keskeisissä oikeuslähteissä, joista esimerkiksi käy EU:n perusoikeuskirjan³ kahdeksannessa artiklassa vahvistettu jokaisen oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Yllätystarkastus ja kotiin kohdistuva tarkastus täytäntöönpanoasetuksen mukaisesti rajoittavat välillisesti oikeushenkilön ja välittömästi yksityishenkilön perusoikeussuojaa muun muassa yksityisyyteen, luottamuksellisen viestin suojaan ja esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjassa vahvistettuun elinkeinovapauteen nähden. Perusoikeuskirjan 16 artiklassa elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Luonnollinen henkilö nauttii Euroopan ihmisoikeussopimuksen, EU:n perusoikeuskirjan ja YK:ssa solmittujen kansainvälisten yleissopimusten tarjoamasta perus -ja ihmisoikeussuojasta. EU:n kilpailuoikeudellisia tavoitteita, kuten kuluttajien taloudellisen hyvinvoinnin lisääminen tehokasta kilpailua suojellen⁴, ei voi mielestäni täysimääräisesti täyttää, mikäli normistojen soveltaja pyrkii samalla toteuttamaan perusteellisen perusoikeussuojan esimerkiksi yksityiselle yritykselle. Jonkin normiston on joustettava, jotta toinen normisto voi sovellettuna toteutua. Yllätystarkastuksen luonteeseen liittyy se, että yhtiötä suojaava normisto joutuu joustamaan.

² Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta, EYVL N:o L 1, 4.1.2003, s. 1-25.

³ EUVL, N:o C 326, 26.10.2012.

⁴ Leivo - Leivo 2012a, s.3-4.

EU-oikeuden erottaa kansallisista oikeusjärjestelmistä siten, että sen tavoitteet ja periaatteet sekä sille omalaatuinen tulkintamethodiikka ovat erilaiset. EU-oikeudessa ei ole edellytyksiä tehdä pätevää lainoppia ilman relevanttia ja adekvaattia tietoa sovellettavan EU-normiston tai oikeuskäytännön kontekstista.⁵ EU-oikeus on luonteeltaan *sui generis*.⁶ Mielestäni tämä on otettava huomioon tarkasteltaessa esimerkiksi täytäntöönpanoasetuksen laajoja tutkimusvaltuuksia suhteessa perusoikeudelliseen suojaan.

1.2 Käsitteistö ja normien periaateulottuvuus

Tutkielman kannalta olennaista on määritellä perus- ja ihmisoikeudet. Perusoikeuksilla tarkoitetaan oikeuksia, jotka ovat perustuslaissa määriteltyjä ja täten nauttivat perustuslain tasoisuudesta ja korotetusta lainvoimasta. Tämän yhteisvaikutuksena perusoikeuksille on luonteenomaista erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne.⁷ Ensimmäinen EU:n perustamissopimuksen tasoinen maininta perusoikeuksista liittyy Euroopan yhtenäisasiakirjaan, joka allekirjoitettiin vuonna 1986. Yhtenäisasiakirjalla muutettiin sen aikaisia EU:n perustamissopimuksia.⁸ Yhtenäisasiakirjan johdanto-osan mukaan siihen yhtyneet jäsenvaltiot sitoutuvat kunnioittamaan perustavanlaatuisia oikeuksia jäsenvaltioiden lakien ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (jäljempänä EIS tai ihmisoikeussopimus, SopS 19/1990, yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sekä Euroopan unionin sosiaalisen peruskirjan pohjalta.⁹

Ihmisoikeuksilla puolestaan tarkoitetaan alueellisessa tai yleismaailmallisessa kansainvälisoikeudellisessa sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia. Ne ovat kaikille ihmisille kuuluvia perustavaa laatua olevia oikeuksia, joilla on erityisasema oikeusjärjestyksissä tunnustettujen oikeuksien joukossa. Ihmisoikeudet juontavat historiallisesti juurensa moraalifilosofisista sekä aatehistoriallisista ja uskonnollisista lähtökohdista. Ihmisoikeuksia ovat vain kaikista tärkeimmiksi koetut oikeudet, joille on ominaista jakamattomuus, luovuttamattomuus sekä yleinen soveltuvuus kaikille ihmisille riippumatta useista mahdollisista syrjivistä tekijöistä. Kaikki oikeudet eivät voi olla

⁵ Raitio 2016, s. XX1.

⁶ Asia 26/62 Van Gend en Loos v. Administratie der Belastingen [1963], s. 167.

⁷ Ojanen 2015, s. 8.

⁸ Ibid, s. 95.

⁹ Euroopan yhtenäisasiakirjan johdanto-osa. EYVL, N:o L 169, 29.6.1987, s. 1.

ihmisoikeuksia, koska vain perustavinta laatua olevat oikeudet ansaitsevat erityiskohtelua ja – suojaa.¹⁰

Suomessa perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa (731/1999) säädettyjä oikeuksia, jotka on tarkoitettu kuuluviksi yksilöille. Perusoikeus on perustuslaintasoisesti säädetty, perustuslaista ilmenevä oikeus, jollaisia ovat vain erityisen tärkeät ja perustavanlaatuiset oikeudet. Tämä tarkoittaa sitä, että perusoikeuksiin liitetään muodollisten seikkojen ohella myös sisällöllistä huomiota. Perusoikeuksien luonteeseen kuuluu, että ne ovat yleisiä ja kuuluvat periaatteessa kaikille yhdenvertaisesti.¹¹ Suomen perustuslain (PL) 2. luvussa on määritelty perusoikeudet, joita ovat muun muassa yhdenvertaisuus (6 §), rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §), yksityiselämän suoja (10 §), omaisuuden suoja (15 §), oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §) ja oikeusturva (21 §).

Perusoikeudet ovat saaneet yksilön oikeuksia korostavia piirteitä, koska niitä on ryhdytty soveltamaan käytännössä muun muassa hallinnossa ja tuomioistuimissa. Yksityisen henkilön näkökulmasta on merkittävää, että hän voi suoraan vedota perusoikeuksiinsa tuomioistuimessa.¹² Perusoikeuksista puhuttaessa tarkoitetaan kansallista lainsäädäntöä, kun taas ihmisoikeuksilla tarkoitetaan kansainvälisissä sopimuksissa vahvistettuja perustavaa laatua olevia oikeuksia. Suomi on laatinut perusoikeussäännöksensä vastaamaan kattavasti Suomea koskevia kansainvälisiä sopimusvelvoitteita. Vaikka perus- ja ihmisoikeudet ovat muodolliselta perustaltaan erilaisia, ne koskevat sisällöllisesti samankaltaisia oikeuksia. Niiden välillä on lisäksi vuorovaikutusta.¹³ Ihmisoikeussopimuksilla määritelty suojan taso määrittää samalla kansainvälisesti sopivan tason kansallisille säännöksille.¹⁴ Perusoikeuden kohdalla voidaan kiinnittää huomiota sääntö-periaate- jaotteluun, jolla on merkitystä tutkielman perusoikeuslottuvuuden hahmottamisen kannalta. Perus- tai ihmisoikeuden luonteen kannalta (milloin sitä voi soveltaa) ymmärrän kyseiset oikeudet osaksi elinkeinonharjoittajan perusoikeussuojaa. Yhtiön hahmottaminen organisaationa, joka koostuu sopimuksenomaisista suhteista (ks. luku 1.3), liittyy seuraavaan. Perus- ja ihmisoikeuksien soveltaminen elinkeinonharjoittajaan on nähdäkseni tällä tavalla perustellumpaa. Säännöt ja periaatteet voidaan vakiintuneen kannan mukaan yhdistää

¹⁰ Ojanen 2015, s. 9.

¹¹ Hallberg 2011a, s. 29.

¹² Ibid, s. 30.

¹³ Ibid, s. 31.

¹⁴ Ibid, s. 35.

normi-käsitteen alle. Kysymys on tällöin normeista, koska ne määräävät sen, mitä kuuluisi olla (käskyt, luvat ja kiellot).¹⁵ Säännöille on ominaista, että ne joko soveltuvat tai ovat soveltumatta kyseessä olevassa tilanteessa (”kaikki tai ei mitään”).¹⁶ Oikeusperiaatteet voivat myös laajassa mielessä jakaantua oikeusperiaatteisiin, joilla on moraalisen ja oikeudenmukaisuuden ulottuvuuden lisäksi tavoitteellinen luonne (policies, goals).¹⁷

Mikäli sääntöä voidaan soveltaa, sitä tulee soveltaa juuri sen määräämällä tavalla (ei enempää eikä vähempää). Sääntöjen ja periaatteiden ero on siten laadullinen, ei asteellisesti määrittyvä. Periaatteet ovat puolestaan normeja, joilta edellytetään sitä, että niiden avulla voidaan täysimääräisesti toteuttaa tapauksen sekä oikeudelliset että tosiasialliset olosuhteet. Periaatteet ovat niin sanottuja optimointikäskyjä.¹⁸ Periaatteilla on painoulottuvuus: niitä voidaan punnita suhteessa johonkin. Useimmiten periaatteet vaikuttavat erisuuntaisesti, mutta tämä ominaisuus ei tee niistä epäpäteviä. Erilaisia periaatteita voi ottaa tulkinnessa huomioon, mikäli ne vain sattuvat soveltumaan tapaukseen. Tämän vuoksi periaatteille on ominaista niiden painoarvo ja punninnallisuus (”enemmän tai vähemmän”). Tilanteessa, jossa normikonfliktissa ratkaisun kannalta olennaiset periaatteet vaikuttavat eri suuntiin, on niille annettava punninnan keinoin painoarvo. Kysymyksenä onkin, miten tärkeitä asiaan vaikuttavat periaatteet ovat.¹⁹ Normikonfliktissa, jossa on ristiriidassa esimerkiksi kaksi sääntöä, eivät molemmat näistä säännöistä voi lähtökohtaisesti olla tapauksen kannalta soveltuvia. Jomman kumman on väistytävä. Konfliktinratkaisu voi perustua säännön antaneen auktoriteetin ylemmyyteen, säännön uutuuteen tai yksityiskohtaisuuteen.²⁰ Periaatteille ei voi näin ollen määrätä luonteeltaan muodollista etusijajärjestystä, kun taas säännöille voi. Periaatteiden etusijaisuus ratkeaa tapauksen kulloistenkin erityisolosuhteiden perusteella arvostuksenvaraisesti.

Periaateulottuvuuden ottaminen huomioon osana perusoikeusnäkökulmaa merkitsee myös sääntönäkökulman avartamista. Perusoikeuksiin kuuluva tavoitteellinen elementti on lisäksi otettava huomioon. Mikäli perusoikeuksia katsotaan sääntöulottuvuudesta käsin yksilön suojan muodostavana kokonaisuutena, keskeistä on tällöin täsmällisesti määrittellä kulloinkin kyseessä olevan perusoikeuden subjektit, perusoikeudella suojatut

¹⁵ Alexy 2002, s. 45.

¹⁶ Dworkin 1977, s. 24.

¹⁷ Ibid, s. 22.

¹⁸ Alexy 2002, s. 47–48.

¹⁹ Dworkin 1977, s. 26–27 ja Alexy 2002, s. 50.

²⁰ Dworkin 1977, s. 27.

oikeushyvät suojeluobjekteineen ja ne toimenpiteet, joita vastaan perusoikeuden avulla suojaudutaan.²¹ Sääntöulottuvuus painottaa perusoikeuksien sitovuutta yksityisen ja julkisen vallan välisissä suhteissa, mutta lähtökohdaltaan periaatteellinen suhtautuminen perusoikeuksiin (osana yleisten oikeusperiaatteiden mukaista luonnetta) voi osaltaan merkitä niiden ulottumista myös yksityisten välisiin suhteisiin. Tätä kautta periaatenäkökulman kautta on mahdollista laajentaa oikeushenkilöiden perusoikeussuojaa.²²

Rytter on määritellyt sääntö- ja periaateorientoituneita perusoikeuskäsityksiä siten, että sääntönäkökulmasta katsottuna sääntöjen sanamuodoilla ja säädösten esitöillä on keskeinen asema tulkinnan lähteenä. Kirjoittamattomat normit ja ulkomaisen oikeuden lähteet eivät ole yhtä merkityksellisiä. Periaateorientoitunut näkökulma ottaa lähtökohdaksi perusoikeussäännösten taustalla vaikuttavat yleiset normatiiviset periaatteet, ja niiden selvittämisen. Perusoikeudet lukeutuvat tapauskohtaisesti tarkastelun kohteeksi sisällöltään avoimina ja elävinä periaatteina. Säädösten esityöt eivät yksinomaan määritä perustuslaintulkintojen rajoja ja sisältöjä. Kirjoittamattomilla normeilla ja toisen oikeusjärjestyksen perusteluilla voi olla merkitystä perusoikeusperiaatteiden sisältöä täsmennettäessä. Kirjoitetut perusoikeussäännökset voidaan nähdä vain yrityksenä eksplikoida perusoikeusjärjestelmän taustalla vaikuttavia periaatteita. Nämä kaksi erilaista lähestymistapaa eroavat toisistaan arvoiltaan. Sääntöorientoitunut pyrkii ennakoitavuuteen ja periaateorientoitunut oikeudenmukaisuuteen.²³ Periaatteellisesti ohjautunut lähestymistapa ja sen omaksuminen suhteellistaa säädöstekstin merkityksen perusoikeusharkintaa määrittävänä tekijänä. Voidaan ajatella, että perusoikeusjärjestelmään voi sisältyä periaatteita, jotka eivät suoraan sisälly perustuslain tekstiin.²⁴ Dynaaminen tulkinta ei kuitenkaan aina johda laajentavaan tulkintaan, sillä se voi merkitä myös säännöksen sanamuodon tulkinnan supistamista. Dynaaminen tulkinta perustuu yhteiskunnan muutokseen perustuvalla tulkinnalla.²⁵

Yllätystarkastuksella tarkoitetaan kilpailuviranomaisen tapaa kerätä tietoa kielletystä kilpailunrajoituksesta. Erityisesti *dawn raid*- tyyppinen todisteiden etsintä oli olennainen

²¹ Länsineva 2002, s. 98.

²² Ibid, s. 99.

²³ Rytter 2000, s. 129–133.

²⁴ Länsineva 2002, s. 97.

²⁵ Rytter 2000, s. 154.

osa esimerkiksi komission tietojen keräämisen prosessia. Perinteisesti komissiolla on ollut laajat tiedonsaanti- ja kyselyoikeudet yllätystarkastuksessa. Näitä oikeuksia on myös rajattu puolustautumisoikeuksien turvaamiseksi yritysten kanteilla eurooppalaisissa tuomioistuimissa.²⁶ Kilpailuviranomaiset saapuvat yritykseen ilman ennakkovaroitusta esittäen täytäntöönpanoasetuksen²⁷ mukaisen päätöksen. Yllätystarkastus tapahtuu yrityksen normaaleina aukioloaikoina, ja se saadaan suorittaa eri yrityksissä samaan aikaan esimerkiksi useissa EU:n jäsenvaltioissa. Komissio saattaa julkaista vasta jälkeenpäin tiedotteen, että *dawn raid* on tehty.²⁸

Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen²⁹ (SEUT) ja muiden kilpailusääntöjen soveltamisen kannalta on tärkeää määritellä elinkeinonharjoittajan käsite, koska yritykset ovat kilpailusääntöjen soveltamisen kohteena. Mikäli yrityskäsitettä tulkittaisiin suppeasti, tarkoittaisi tämä sitä, että merkittävä määrä erilaisia taloudellisen toiminnan harjoittajia jäisi määräysten soveltamisen ulkopuolelle. EU:n tuomioistuin on tämän vuoksi tulkinnut yrityksen käsitettä hyvin laajasti.³⁰ EU:n kilpailuoikeudessa yrityksenä pidetäänkin yhteisöjä, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa. Tulkintaan ei vaikuta se, miten yhteisö on rahoitettu tai millainen sen oikeudellinen asema on.³¹ Toiminta voi olla taloudellista, vaikka se ei olisi vastikkeellista. Toimintaa koskevat yleiseen etuun perustuvat velvoitteet, erityisoikeudet, yksinoikeudet tai valtiontuet eivät välttämättä merkitse sitä, etteikö toiminta olisi taloudellista. Esimerkiksi pelkkää hyödykkeiden ostamista ei ole joka tapauksessa pidetty taloudellisen toiminnan luonteisena, mikäli hyödykkeet kulutetaan muussa kuin taloudellisessa toiminnassa.³² Tässä tutkielmassa käytetään kuitenkin käsitettä yhtiö viittaamaan etenkin osakeyhtiöön taloudellisen toiminnan rakenteena, joka voi olla tiettyjen oikeuksien osalta perus- tai ihmisoikeussuojan kohteena. Yhtiön katsotaan havainnollistavan selvemmin nimenomaisen organisaatorakenteen esimerkiksi erotettuna henkilöyhtiöistä tai muista hyväksytyistä taloudellisen toiminnan harjoittamisen muodoista, joita eurooppalaiset

²⁶ Harding – Joshua 2003, s. 190.

²⁷ Täytäntöönpanoasetus 20(4) artikla: ”Yritysten ja yritysten yhteenliittymien on suostuttava komission päätöksellään määräämiin tarkastuksiin. Päätöksessä on mainittava tarkastuksen kohde ja tarkoitus, määrättävä tarkastuksen aloituspäivä, ilmoitettava 23 artiklassa ja 24 artiklassa säädetyt seuraamukset sekä mainittava oikeus hakea muutosta päätökseen yhteisöjen tuomioistuimelta. Komissio tekee kyseiset päätökset kuultuaan sen jäsenvaltion kilpailuviranomaista, jonka alueella tarkastus on määrä suorittaa.”

²⁸ Jones – Suffrin 2016, s. 906 alaviitteineen.

²⁹ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL, N:o C 326, 26.10.2012, s. 47.

³⁰ Oinonen 2016, s. 43.

³¹ C-41/90 Klaus Höfner ja Elser v. Macrotron [1991], 21 kohta.

³² Wikberg 2011, s. 34.

oikeusjärjestelmät tuntevat. Kotimaisessa kilpailulaissa puhutaan tässä yhteydessä elinkeinonharjoittajasta, jonka määritelmä on kilpailulain uudistuksessa vuonna 2010 määritelty yhdenmukaiseksi EU:n kilpailuoikeuden kanssa.³³

Tutkielmassa käytetään lähtökohtaisesti unionin oikeuteen tai EU-oikeuteen sekä EU-tuomioistuimeen ja unionin yleiseen tuomioistuimeen viittaavaa tapaa huolimatta siitä, että monet oikeustapaukset sijoittuvat aikaan ennen Lissabonin sopimusta (tulisi käyttää yhteisön oikeutta tai ensimmäisen asteen tuomioistuinta). Mahdollisilla sekaannuksilla ei ole käytännön merkitystä, ja tutkielma on luettavampi yksinkertaisempaan. Joissakin kohdissa, kuten esimerkkitapauksen yhteydessä, puhutaan kuitenkin EY-oikeudesta.

1.3 Tutkimusongelman luonnehdinta ja metodi

Ribstein esittää yhtiön perustusoikeudellisen aseman sopimusteorian kautta. Yhtiöitä ei täten nähdä valtiovallan tunnustuksen edellyttämänä oikeushenkilönä, vaan pikemmin yhtiö ”riisutaan” oikeushenkilöllisyydestä. Yhtiö on monen sopimuksen summa. Yhtiön hahmottaminen tältä kannalta jättää jäljelle taloudellisen toiminnan järjestämisen tuloksena sopimukset, jotka ovat sitovia ja peruseriaatteellisesti pitäviä. Tällä tavalla ajateltuna ei voida tehdä eroa itse yhtiön (rakenteen) ja sen solmimien sopimusten välille. Sopimusteoria vähentää houkutusta soveltaa näihin sopimuksiin (käytännössä yritykseen) sinänsä löyhempää perusoikeussuojaa.³⁴ Kyseinen näkökulma on mielestäni perusteltu siksi, että kaikenlaisia sopimussuhteita tulee lähtökohtaisesti kohdella samalla tavalla ja että puuttuminen yrityksen oikeusasemaan merkitsee tällöin välttämättä puuttumista sen voimassa oleviin sopimussuhteisiin. Tämä on eräs keino mieltää se, miten yhtiön organisoitumiseen ja oikeussubjektiuteen tulee suhtautua. Oikeushenkilön muodostumisen näkeminen sopimusoikeudellisesta näkökulmasta sopimuksenomaisten suhteiden verkkona tarjoaa tavan ratkaista sitä problematiikkaa, joka liittyy oikeushenkilön perusoikeussuojan tunnustettavuuteen. Vastakohtaisnäkemystä edustaa tässä tapauksessa yhtiön katsominen esimerkiksi sen rekisteröintivaltion alaiseksi (tällöin yhtiö syntyy ja kuolee rekisteröintivaltion tunnustamistahdon mukaisesti): se taho, joka myöntää oikeushenkilöllisyyden, on sama taho, jonka viranomaispuuttumiselta

³³ HE 88/2010 vp., s. 56.

³⁴ Ribstein 1995, s. 95–96

oikeushenkilö pyrkii toteuttamaan perusoikeuksiaan. Osakeyhtiöoikeudessa myös julkinen intressi on merkittävä, joten pakottavalle sääntelylle on siten sijansa. Tutkielman argumentaation kannalta on kuitenkin tarkoituksenmukaista hahmottaa yhtiö sopimusteorian piiriin.³⁵ Sopimusverkkomalli on opetuksellinen väline, joka korostaa lainsäädäntöä vain eräänlaisena vakiosopimusmallina, jota käytetään liiketoiminnassa transaktiokustannusten minimoimiseen.³⁶ Tältä pohjalta on vakuuttavampi perustella ihmisoikeusmääräilyä ja perusoikeussääntelyä perustavanlaatuisine periaatteineen, kun tarkastellaan esimerkiksi pyrkimyksiä laajentaa oikeushenkilön perusoikeussuojaa. Yhtiöoikeuden voidaan tällöin nähdä lähenevän sopimusoikeutta, joka taas voidaan helpommin mieltää perusoikeussuojatuksi osa-alueeksi oikeusjärjestelmissä.

EU:n sisämarkkinoiden toimivuus on yksi unionin tärkeimmistä tavoitteista. Sisämarkkinoiden toimivuuteen vaikuttaa keskeisesti se, etteivät yritykset vaikeuta jäsenvaltioiden välistä kauppaa jakamalla markkinoita.³⁷ Kiellettyjen kilpailunrajoitusten haittojen minimointi on tärkeää. Kartellien torjuminen on yksi EU:n kilpailupolitiikan painopistealueista, ja kartelleihin suhtautuminen on erittäin tiukkaa.³⁸ Yritysten perusoikeussuojan kanssa jännitteisessä suhteessa oleviin komission toimivaltuuksiin on EU:ssa laadittu täytäntöönpanosetuksella valtuudet, jotka ilmenevät suoraan sovellettavana oikeutena jäsenvaltioiden tuomioistuimissa ja kilpailuviranomaisissa.³⁹ Tutkielma lähestyy tätä ongelma-aluetta lainopillisesta näkökulmasta. Lainopin keskeinen tutkimusongelma on tällöin voimassa olevan oikeuden selvittäminen kulloinkin käsittelyssä olevassa oikeusongelmassa.⁴⁰ Kilpailuoikeudellisen tutkimuksen yhtenä erikoisuutena on se, että oikeudellisia käsitteitä joudutaan sovittamaan taloudellista taustaa vasten. Kilpailuoikeudessa oikeustieteellisiä käsitteitä tulee tulkita dynaamisesti suhteessa sääntelyn kohteena oleviin taloudellisiin ilmiöihin.⁴¹ Tutkielma tulkitsee kilpailuoikeudellisia menettelysääntöjä ja EU:n peruseriaatteita lainopillisesti. Tutkimusmetodi on lainopillinen. Lainoppi voi jakaantua useisiin osa-alueisiin ja perustua perinteisesti sääntökeskeisyyteen. Tutkimuksen lähtökohtana ovat tällöin oikeusjärjestykseen sisältyvät säädökset, joiden tulkinnallisen sisällön selvittämisellä

³⁵ Mähönen – Villa 2015, s. 115–116, 118, 258.

³⁶ Ibid, s. 176–177.

³⁷ Leivo - Leivo 2012a, s. 51.

³⁸ Alkio – Wik 2009, s. 177.

³⁹ Leivo – Leivo 2012a, s. 9.

⁴⁰ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 20.

⁴¹ Kuoppamäki 2003, s. 10.

pyritään siihen, että oikeusnormeista saataisiin tietoa.⁴² Oikeuslähteistä vain laki on vahvasti velvoittava oikeuslähde. Osalla oikeuslähteistä on näin ollen sellainen auktoritatiivinen asema, että niillä on yhteiskunnassa korostunut merkitys. Lain esityöt ja tuomioistuinratkaisut ovat puolestaan vain heikosti velvoittavia oikeuslähteitä. Oikeustiede on sitä vastoin ainoastaan sallittu oikeuslähde.⁴³

EU:n perussopimuksissa ja kansallisessa laissa luodaan vain kehykset kilpailuoikeudelliselle sääntelylle. Säännöksissä käytetyt määritelmät ovat siten sääntelylähdekohdan vuoksi avoimia ja joustavia. Keskeiseksi oikeuslähteeksi kilpailuoikeudessa muodostuu näin ollen oikeuskäytäntö. Kilpailuoikeudessa suositaan avoimia määritelmiä ja yleislausekkeita, jotka asettavat suuren vastuun määräysten soveltamistoimintaa tekeville kilpailuviranomaisille ja tuomioistuimille näiden täyttäessä oikeusvarmuuden vaatimusta.⁴⁴ Useissa oikeusjärjestelmissä yritysten katsotaan omaavan samat tai samankaltaiset ihmis- ja perusoikeudet kuin luonnolliset henkilöt.⁴⁵ Yritysten oikeudet nousevat usein esille jo sen takia, että huomattava määrä EU:n alueella toimintaa harjoittavista yrityksistä voi olla osallisena prosessissa EU-tuomioistuimissa.⁴⁶ Yrityksen puolustautumisoikeudet ovat myös merkittävässä osassa EU-tuomioistuimen kilpailuoikeuskäytännössä.⁴⁷

1.4 Tutkimuksen rajaus ja rakenne

Tutkielma tarkastelee ensisijaisesti yhtiön perus- ja ihmisoikeussuojaa suhteessa vallitsevaan viranomaiskäytäntöön viranomaisten puuttuessa kartelliksi luonnehdittaviin yritysten yhteistyömuotoihin. Tarkoitus ei siten ole varsinaisesti tarkastella unionin sisämarkkinoiden toimintaa tai eurooppaoikeudelliseen oikeuskäytäntöön perustuvia EU-oikeuden tulkintaperiaatteita, kuten eurooppaoikeuden ensisijaisuutta, suoraa sovellettavuutta tai välitöntä tulkintavaikutusta. Nämä periaatteet luovat luonnollisesti EU:n oikeusjärjestyksen ytimen, jotka edellytetään tunnetuiksi. Keskeistä on komission tutkintavaltuuksien ja yhtiön perusoikeussuojan kohtaamisen esittely, mutta myös

⁴² Aarnio 2011, s. 13.

⁴³ Aarnio 1982, s. 96–97.

⁴⁴ Kuoppamäki 2003, s. 10.

⁴⁵ Andreangeli 2008, s. 15–22, jossa kerrotaan seikkaperäisesti muun muassa yritysten asemasta ihmisoikeuksien suojan kohteena.

⁴⁶ Wikberg 2011, s. 376.

⁴⁷ Ibid, s. 377.

käsittelyn kohteena on Suomen kansallinen kilpailuviranomainen Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV). Kilpailuoikeuden täytäntöönpano on laajasti harmonisoitu EU:ssa, joten komission ja KKV:n toimivalta, tehtävät ja säädös- tai määräysperusta ovat samankaltaiset. Tällä perusteella tarkastelun kohteena ovat komission ja unionin tuomioistuinten sekä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut. Esimerkiksi KKV:n ja korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisujen käsittely jää siten vähäiseksi. Tavoitteena on lisäksi analysoida vallitsevan lainsäädännön ja EU-määräysten sekä oikeuskirjallisuuden perusteella myös yhtiön oikeutta nauttia sellaisenaan ensisijaisesti luonnolliselle henkilölle varatusta oikeudesta perus- tai ihmisoikeuksiin. Suomen perustuslaki perustuu osin EU:ssa laadittuihin ihmisoikeusasiakirjoihin ja -julistuksiin sekä ylipäättään yhteiseen eurooppaoikeudelliseen lainsäädäntöperinteeseen. Tutkielma edistää yhtiöiden oikeuksien huomioon ottamista perus- ja ihmisoikeuksien soveltuvuuden kannalta, koska EU:n komission kartellinvastaisen kilpailupolitiikan kohteena ovat keskeisesti yhtiöt.

Tutkielma keskittyy tiukasti kilpailuoikeudellisiin ongelmakohtiin jättäen tavanomaisen EU-oikeuden systematiikan ja rakenteen käsittelemättä. Keskiössä on erityisesti julkisen vallan ja yksityisen suhteen kuvaaminen perusoikeuden luonteen mukaisesti; perusoikeus vaikuttaa yksityisen oikeuksiin suojaamalla viranomaisten yksipuolisilta toimilta. Sen vuoksi ei ole syytä mennä tässä tutkielmassa esimerkiksi kuvaamaan perusoikeuksien horisontaalisia vaikutuksia tai analysoida niitä. Tällaisissa tapauksissa yksityiset vetoaisivat perusoikeuteen suhteessa toiseen yksityiseen tahoon.

Tutkielma koostuu kuudesta pääluvusta (luvut 1-6). Ensimmäinen luku koostuu johdannosta. Luvussa kaksi käydään läpi yhtiöitä ja niihin mahdollisesti sovellettavia perus- ja ihmisoikeuksia. Luku 3 keskittyy kilpailuoikeudellisen politiikan kehitykseen sekä unionissa että tarkemmin komissiossa. Lisäksi luku 3 kuvaa kilpailusääntöjen täytäntöönpanojärjestelmää ja esittelee tutkimuksen kannalta relevantteja määräyksiä ja säännöksiä. Luku 4 esittelee ne perusoikeudet, jotka koskettavat eniten yritystoimintaa EU:ssa ja Suomessa. Esittelyssä on lisäksi ne sopimukset tai määräyskokoelmat, joissa näistä oikeuksista on määrätty. Luku 5 puolestaan kokoaa yhteen yhtiön ja kilpailuviranomaisen välistä kanssakäymistä määrittävät peruseriaatteet, joiden avulla on mahdollista arvioida menettelyn oikeudenmukaisuutta ja laillisuutta yllätystarkastuksissa. Lopuksi luvussa 6 tehdään johtopäätös yhtiön perus- ja ihmisoikeussuojan tasosta ja toteutumisesta.

2. Yhtiö ja perus- ja ihmisoikeudet

2.1 Sovelletaanko yhtiöihin perus- ja ihmisoikeuksia?

Tässä luvussa käsittelyssä on, millä tavalla perus- ja ihmisoikeudet ovat sovellettavissa yhtiöihin tai elinkeinonharjoittajiin. Voidaanko niiden edellyttää soveltuvan samalla tavalla oikeushenkilöihin kuin luonnollisiinkin henkilöihin? Lähtökohtaisesti on yleisesti hyväksytty, että nämä viimekätisen suojan ihmisille viranomaisen puuttumiselta tarjoavat oikeudet koskevat luonnollisesti ihmisiä. Onko edes tarpeen erotella jakoa luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin, koska yhtiöt voivat nauttia tarpeellisilta osin oikeuksiinsa kohdistuvaa perusoikeussuojaa niitä operoivien ihmisten kautta?

Euroopan talousyhteisön (jäljempänä EY tai ETY) perustamissopimus eli Rooman sopimus, joka solmittiin vuonna 1957, ei sisältänyt mainintaa perus- ja ihmisoikeuksiksi luettavista normeista, koska talousyhteisön tavoitteena oli nimenomaan taloudellinen integraatio. EY-tuomioistuin katsoi vuonna 1960 *Geitling*-tapauksessa, että sillä ei ollut toimivaltaa ratkaista asiaa yksittäisen jäsenvaltion perusoikeuksien kannalta. Taloudellisen integraation syventyessä EY-tuomioistuin alkoi kuitenkin viitata oikeuskäytännössään, kuten *Stauder*-ratkaisussa vuonna 1969, perusoikeuksiin yleisinä eurooppaoikeudellisina oikeusperiaatteina.⁴⁸ Perus- ja ihmisoikeuksien suoja sisältyi EY-oikeuteen yleisenä oikeusperiaatteena ensi kertaa *Stauder*-ratkaisun myötä.⁴⁹ Mainittujen oikeuksien sisältö muodostui puolestaan jäsenvaltioiden ”yhteisestä valtiosääntöperinteestä” ja kansainvälisistä sopimuksista, etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksesta.⁵⁰

Kun integraatiokehitys vei yhteisöä kohti poliittisluonteisempaa unionia, olivat perus- ja ihmisoikeudet yhä merkityksellisempiä EU-tuomioistuimen (jäljempänä myös unionin tuomioistuin) tulkinta- ja ratkaisutoiminnan kannalta.⁵¹ Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taatut ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvat perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta,⁵² minkä nähdään ilmentävän yleisten oikeusperiaatteiden ja perusoikeuksien läheistä suhdetta. EY:n perusoikeusjärjestelmä alkoi vähitellen kehittyä siten, että aikaisemmin taloudellisiksi

⁴⁸ Raitio 2016, s. 315.

⁴⁹ Asia 29/69 *Stauder v. Stadt Ulm* [1969].

⁵⁰ Pellonpää 2012, s. 85.

⁵¹ Raitio 2016, s. 257.

⁵² SEU artikla 6(3).

mielleytetyt perusvapaudet ja muut primaarinormit nähtiin perusoikeudellisesta ulottuvuudesta käsin. Niillä nähtiin olevan perusoikeusluonne.⁵³

EU:n perusoikeusjärjestelmässä on kysymys erityisesti unionin omista perustavaa laatua olevista oikeuksista samalla tavalla kuin Suomen perustuslaissa, kun taas ihmisoikeudet ovat kytköksissä ulkosuhteisiin. Esimerkiksi soveltuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen asema EU-oikeudessa.⁵⁴ EIS:lla on ollut pitkään erityinen merkitys EU-oikeudessa. Ihmisoikeussopimuksesta muodostui nopeasti keskeinen lähde unionin perusoikeuslittuvuuden kehitykselle, kun EU-tuomioistuin viittasi ensimmäisen kerran ihmisoikeussopimukseen vuonna 1975.⁵⁵ Silloisessa ETY:ssä ihmisoikeussopimukseen viitattiin *Nold*- tapauksessa, jossa käytännössä tunnustettiin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asema ETY:n oikeusjärjestyksessä.⁵⁶ Tilanne on myöhemmin kehittynyt *Wikbergin* mukaan valtavasti ja nykyisin nämä tuomioistuimet (EU-tuomioistuin ja ihmisoikeustuomioistuin) ovat saavuttaneet keskinäisen kunnioituksen.⁵⁷ Erityisasema ilmenee myös siten, että se on useista ihmisoikeussopimuksista ainoana mainittu SEU 6 artiklassa. EU:n perusoikeuskirjassa on lisäksi viitattu EIS:een, jonka ilmentämät periaatteet ja määräykset asettavat vähimmäistason perusoikeuksien suojalle EU-oikeudessa.⁵⁸ Tästä vähimmäistasosta kertoo osaltaan *Roquette Freres*- tapaus⁵⁹, joka käsitteli EIS:n 8 artiklan mukaista oikeutta kotirauhan suojaan, mikä EU-oikeudessakin (siihen sisältyvänä periaatteena) voi koskea yrityksen liiketiloja. Tapaus on myös merkityksellinen siksi, että EU-tuomioistuin muutti oikeuskäytäntöään yhteensopivaksi EIS:n kanssa.⁶⁰ Tällainen kehitys on puolestaan ollut omiaan lisäämään yritysten oikeusturvaa muun ohella yllätystarkastuksilta suojautumisessa, koska EIS takaa jo lähtökohtaisesti selvemmin myös yritysten oikeusturvan verrattuna EU-tuomioistuinten oikeuskäytäntöön.

Tutkielman kannalta merkittävä on EU:n primaarinormistoon kuuluvan perusoikeuskirjan lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimus. Kilpailumenettelyn yhteensopivuus EIS:n asettamisen vaatimusten kanssa nousee esille yleensä kahdessa

⁵³ Pellonpää 2012, s. 85.

⁵⁴ Ibid, s. 88.

⁵⁵ Ojanen 2015, s. 110.

⁵⁶ Asia 4/73 *Nold v. komissio* [1974]. EUT viittasi ensimmäisen kerran ihmisoikeussopimukseen asiassa 36/75 *Rutili* [1975].

⁵⁷ Wikberg 2011, s. 379.

⁵⁸ Euroopan unionin perusoikeuskirja artikla 52(3).

⁵⁹ Ks. Asia C-94/00 *Roquette Freres* [2002].

⁶⁰ Wikberg 2011, s. 379.

tapauksessa. Ensimmäinen tapaus liittyy siihen, missä laajuudessa EIS 8 artikla kotirauhan ja yksityisyyden suojasta ulottuu yrityksen toimitiloihin. Toinen kohdistuu lähinnä EIS 6 artiklan mukaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin itsekriminointisuojaan toteuttamiseksi. Näissä tapauksissa taustalla ovat kilpailuviranomaisten laajat tutkimisvaltuudet, jotka kohdistuvat yrityksiin.⁶¹

EU:n perusoikeuskirjaan viitataan lisäksi täytäntöönpanoasetus 1/2003:n johdannossa, jonka mukaan ”tässä asetuksessa otetaan huomioon erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut perusoikeudet ja periaatteet. Tätä asetusta on näin ollen tulkittava ja sovellettava kyseiset oikeudet ja periaatteet huomioon ottaen.”⁶² Ne varsinaiset menettelylliset tavat, joilla yritysten oikeussuoja turvataan, on määritelty ensisijaisesti kansallisessa lainsäädännössä.⁶³ Viittaus kansalliseen lainsäädäntöön jää lopulta odotettua merkityksettömämmäksi, koska kilpailuoikeuden täytäntöönpano on pitkälti harmonisoitua EU:ssa. Sama tilanne vallitsee käytännössä perusoikeussäätelyssä (EIT:n ja EUT:n yhdentyvä soveltamiskäytäntö) muun muassa EIS:n kautta, joka on toiminut esikuvana monille kansallisille perustuslaeille. Perusoikeudet läpäisevät näin ollen varsin tehokkaasti myös EU:n kilpailuoikeuden täytäntöönpanojärjestelmän perustan.

Tutkielmassa sivuutetaan maininnoin esimerkiksi YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 7-8/1976) ihmisoikeusmääräykset, jotka eivät ole aiheen kannalta yhtä ajankohtaisia kuin EU:n määräykset (vaikkakin ne ovat hyvin kattavat). EU:n perusoikeuskirja sisältää esimerkiksi suoria viittauksia perusoikeussuojan ulottumisesta yrityksiin (unohtamatta EIT:n suopeaa suhtautumista organisaatiovalittajiin) saakka, kun taas YK:ssa solmitut ihmisoikeussopimukset ovat erityisesti yksilön eli luonnollisen henkilön turvaksi laadittuja.

Ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta perusoikeuksien soveltamisala oli rajallinen, sillä perusoikeudet koskivat vain Suomen kansalaisia. Uudistuksen myötä perusoikeudet ulotettiin koskemaan kaikkia Suomen oikeuden lainkäyttöpiirissä olevia ihmisiä kansalaisuudesta riippumatta.⁶⁴ Perusoikeussäännöksissä olevat sanamuodot viittasivat kuitenkin vain luonnollisiin henkilöihin. Tämän vuoksi esimerkiksi termillä ”jokainen”

⁶¹ Pellonpää 2012, s. 114.

⁶² Täytäntöönpanoasetus, johdanto-osan kohta 37.

⁶³ Alkio – Wik 2009, s. 662.

⁶⁴ Hidén 1999, s. 10.

viitattiin ihmisiin. Ennen perusoikeusuudistusta luonnollisena lähtökohtana oli se, että perusoikeudet koskivat vain luonnollisia henkilöitä.⁶⁵ Tästä ei kuitenkaan seurannut, että oikeushenkilöt olisivat lainsuojattomia perusoikeudellisesta näkökulmasta.⁶⁶ Perustuslakiuudistuksessa lähtökohdaksi otettiin nimenomaan perusoikeuksien kuuluminen kaikille eli myös muiden maiden kansalaisille heidän ollessa Suomen oikeudenkäyttöpiirissä. Näin toimittiin esikuvana olleiden ihmisoikeussopimusten mukaisesti.⁶⁷

EIS:ssa olevat oikeudet voivat suojata myös taloudellista toimintaa sen monissa muodoissa. Ensisijaisesti perus- ja ihmisoikeudet suojaavat luonnollisia henkilöitä, vaikka oikeuksien suojan ulottuminen yrityksiin on vauhdittunut. Yritysten oikeussuoja on korostunut etenkin yritysten valittaessa komission kilpailuoikeudellisista päätöksistä EU:n yleiseen tuomioistuimeen. Samalla yritysten oikeuksien tulkinta on lisääntynyt ylikansallisella tasolla.⁶⁸ Yritysten perusoikeussuojan kannalta EIS tarjoaa laajan suojan myös yritysten tarpeisiin.⁶⁹ On huomattava, että EU-tuomioistuimen soveltaessa ihmisoikeusopimusta osana EU-oikeuden yleisiä periaatteita tuomioistuin ei siitä huolimatta toimi ”ihmisoikeustuomioistuimena”. EU-tuomioistuin toimii ikään kuin kansalliset tuomioistuimet: se ratkaisee asiat EU-oikeudellisen perinteen mukaisesti.⁷⁰ EU-tuomioistuin ei siten ole ihmisoikeustuomioistuin, vaikka se ottaakin huomioon EIS:n ratkaisutoiminnassaan.

EU:n ja ihmisoikeussopimuksen suhteen mielenkiintoa lisää se, ettei EU ole sen jäsen, vaikka kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat liittyneet ihmisoikeussopimukseen. Siitä syystä, että EU ei ole muodollisesti EIS:n sitoma (liittyminen jatkossakin vaikuttaa epätodennäköiseltä), ovat EU:n tuomioistuimet aikaisemmin torjuneet EIS:n soveltamisen muun muassa kilpailuoikeudellisissa asioissa.⁷¹ EU-tuomioistuin totesi *Mayar-Melnhof v. komissio*- tapauksessa olevansa vailla toimivaltaa arvioida kilpailuoikeudellisten tutkimuksien yhteensopivuutta EIS:n määräysten kanssa, koska sen määräykset eivät ole sellaisenaan osa unionin oikeutta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen erityinen merkitys tulee otetuksi huomioon unionin

⁶⁵ Hidén 1999, s. 14.

⁶⁶ Ruohoniemi 2004, s. 224.

⁶⁷ Hallberg 2011a, s. 36.

⁶⁸ Emberland 2006, s. 1-2.

⁶⁹ Wikberg 2011, s. 377.

⁷⁰ Pellonpää 2012, s. 88.

⁷¹ Wikberg 2011, s. 378.

tuomioistuinten tukeutuessa jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin osana perusoikeuksien turvaamista.⁷²

EIS ottaa huomioon yritykset lähes luonnollisten henkilöiden tapaan. Sen sopimusartiklat toteuttavat täten myös yritysten oikeusturvaa. Tämä näkyy sanotun sopimuksen yksilövalituksia koskevan 34 artiklan sanamuodosta:

”Tuomioistuin voi ottaa vastaan valituksia, joissa yksityishenkilö, kansalaisjärjestö tai ryhmä väittää jonkun korkeista sopimuspuolista loukanneen heidän yleissopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa tunnustettuja oikeuksiaan. Korkeat sopimuspuolet eivät saa millään tavoin estää tämän oikeuden tehokasta käyttöä.”

Suomenkielinen käännös ei vakuuta yrityksen soveltuvuudesta valittajaksi 34 artiklan mukaisesti, mutta ihmisoikeussopimuksen englanninkielisen version termi ”non governmental organization” katsotaan viittaavaan yrityksiin.⁷³ Ihmisoikeustuomioistuin ei tosin koskaan ole kieltänyt yritysten valitusmahdollisuutta, koska EIS:n tarkoituksena on pidetty myös yritysten suojaamista.⁷⁴ EIT on pitänyt mahdollisena sitä, että yrityksen ihmisoikeussuojan ei tarvitsisi olla yhtä laaja tai että se voisi olla erilainen kuin luonnollisilla henkilöillä.⁷⁵ Siitä huolimatta, että yrityksiin ihmisoikeuksien kohteena saattaa sisältyä useita erityiskysymyksiä, voidaan ihmisoikeuksien soveltuvuutta yrityksiin pitää kokonaisuutena varsin ongelmattomana.⁷⁶ Ihmisoikeustuomioistuin ei ole koskaan lähtökohtaisesti kyseenalaistanut yritysten mahdollisuutta valittaa ihmisoikeusloukkauksista.⁷⁷

2.2 Yhtiön välillinen perusoikeussuoja

Oikeushenkilöt eroavat luonnollisista henkilöistä siten, että oikeushenkilö voi syntyä ainoastaan tietyissä järjestyksessä rekisteröitymällä osakeyhtiölain (624/2006, jäljempänä OYL) ensimmäisen luvun 2.1 §:n nojalla. On syytä huomata saman momentin ilmaus siitä, että osakeyhtiö on osakkeenomistajistaan erillinen oikeushenkilö. Voidaan ajatella, että oikeushenkilöllä ja luonnollisella henkilöllä on erilaiset oikeudet ja velvollisuudet;

⁷² Asia T-347/94 Mayr-Melnhof v. komissio [1998], kohta 24.

⁷³ Wikberg 2011, s. 378.

⁷⁴ Emberland 2006, 4.

⁷⁵ Esim. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu Societe Colas ym. v. Ranska (16.4.2002, Reports 2002 III), kohta 49.

⁷⁶ Wikberg 2011, s. 378.

⁷⁷ Emberland 2006, s. 4.

siis organisaatorakenteen ja tätä rakennetta hyväksi käyttävien toimijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia ei voi lähtökohtaisesti samaistaa. Samaa periaatetta noudattaen OYL:n 1 luvun 2.1 §:n mukaan osakkeenomistajat eivät vastaa henkilökohtaisesti yhtiön velvoitteista.

Esimerkiksi suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa on käyty keskustelua perusoikeussuojan ulottumisesta oikeushenkilöihin jo ennen perusoikeusuudistusta. On kysytty, miten ja missä määrin oikeushenkilö nauttii perustuslaissa säädettyä omaisuuden suojaa.⁷⁸ Ennen perusoikeusuudistusta vuonna 1995 omaksuttiin niin sanottu välillisen suojan teoria erityisesti omaisuudensuojan kannalta. Pääpaino perusoikeussuojassa oli luonnollisen henkilön suojassa, mutta myös oikeushenkilöiden omaisuudelle annettiin suojaa. Oikeushenkilön omaisuuteen puuttuminen merkitsi välillisesti sitä, että samalla puututaan luonnollisen henkilön perusoikeussuojaan.⁷⁹

Perusoikeusuudistuksen esitöissä omaksuttu välillisen suojan tai puuttumisen teoria johti perusoikeuksien luonteen vuoksi siihen, että oikeushenkilöiden jättäminen perusoikeussuojan ulkopuolelle olisi ollut perusoikeussäännösten tarkoituksen vastaista. Hallituksen esityksessä todetaan, että tältä osin perusoikeussäännösten tulkintakäytäntö on vakiintunut. Oikeushenkilö nauttii esimerkiksi hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeista PL 21 §:n mukaisesti, koska oikeushenkilö on välillisesti perustuslain suojaama luonnollisen henkilön kautta. Monien perusoikeuksien luonne on sellainen, että oikeushenkilöiden suojan ulkopuolelle jättäminen ei olisi perusteltua. Perusoikeusuudistuksen lähtökohdassa painottui selvästi se, että ainoastaan luonnolliset henkilöt olivat perusoikeuksien subjekteja ja oikeushenkilöiden perusoikeussuoja muodostui välillisesti. Vastaavasti valtio, kunnat ja muut julkisoikeudelliset yhdistykset jäivät vakiintuneesti perusoikeussuojan ulkopuolelle.⁸⁰ *Hidénin* mukaan tässä tilanteessa välillisen suojan oppi on edelleen hyväksyttävä, kunhan sitä vain ei aina sovelleta automaattisesti. Oikeushenkilön perusoikeussuojan edellytyksenä on tällöin sen omaisuuteen puuttumisesta aiheutuva yksilön taloudellisen edun konkreettinen ja riittävän merkittävä kaventuminen.⁸¹

⁷⁸ Viljanen 2011b, s. 96.

⁷⁹ Hidén 1999, s. 15.

⁸⁰ HE 309/1993, s. 23

⁸¹ Hidén 1996, s. 760 ja Hidén 1999, s. 16.

OYL:n esitöissä ei ole suoranaisesti otettu kantaa lain perusoikeudellisiin tai valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin. Tästä ei voi kuitenkaan johtaa sellaista johtopäätöstä, että esimerkiksi osakeyhtiöoikeus ei olisi perusoikeuksien vaikutuksen alainen.⁸² Perusoikeuksien soveltumisen henkilöllinen ulottuvuus osakeyhtiössä on lähtökohtaisesti ongelmallinen tilanne perusoikeuksien merkityksen kannalta. Se tulkinta, että perusoikeudet suojaavat lähtökohtaisesti vain luonnollisia henkilöitä perustuu esimerkiksi PL 6.1 §:ään, jonka mukaan juuri luonnolliset henkilöt eli ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Useat muut perusoikeussäännökset käyttävät myös ihmiseen yksilönä viittavia ilmaisuja, kuten ”jokaiselle” tai ”ketään”. Perusoikeuden kohde eli subjekti on tällöin ihminen luonnollisena henkilönä.⁸³ Perustuslain sanamuodon mukainen tulkinta johtaa lähtökohtaisesti tilanteeseen, jossa aktualisoituu kysymys siitä, voidaanko esimerkiksi sanan ”jokainen” katsoa viittaavaan luonnollisten henkilöiden lisäksi oikeushenkilöihin. Vakiintuneen kannan mukaan vaikuttaa siltä, että oikeushenkilö ei nauti perusoikeussuojaa sellaisenaan, vaan suoja tarjoutuu oikeushenkilöiden taustahenkilöiden kautta. *Mähösen* ja *Villan* mukaan on kuitenkin luonnollista, että oikeushenkilöt ovat lähtökohtaisesti perusoikeuksien haltijoita, koska esimerkiksi jonkin lakiehdotuksen vaikutuksia on hankala miettiä yritysten taustalla vaikuttavien henkilöiden aseman kannalta. Yritykset ovat hyvin erikokoisia ja omistajapohjaltaan vaihtelevia (perheyrityksistä suuriin pörssiyrityksiin).⁸⁴ Välillisen suojan oppi merkitsee yritysten oikeusturvan kannalta sitä, että yritys nauttii lähtökohtaisesti omistajiensa kautta yksilön perusoikeussuojaan kohdistuvia oikeuksia, esimerkiksi omaisuuden suoja. Välillisen suojan oppi takaa joustavat mahdollisuudet tulkita perusoikeusnormistoja elinkeinonharjoittajat huomioon ottaen. Oikeushenkilön ja luonnollisen henkilön välisessä suhteessa oikeushenkilö ei varsinaisesti itse nauti suoraan perusoikeussuojasta vaan suoja ulottuu pikemminkin yrityksen omistavan luonnollisen henkilön myötä myös oikeushenkilön oikeussuhteisiin.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä oikeushenkilöiden oikeussuojasta mainitaan muun muassa seuraavasti:

”Asiassa 374/87, Orkem v. komissio, 18.10.1989 antamassaan tuomiossa (Kok. 1989, s. 3283) yhteisöjen tuomioistuin on todennut, ettei jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden

⁸² Mähönen – Villa 2015, s. 101.

⁸³ Länsineva 2002, s. 105–106.

⁸⁴ Mähönen – Villa 2015, s. 102.

vertailevan tarkastelun perusteella eikä myöskään ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 4.11.1950 tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan tai 19.12.1966 tehdyn kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (Yhdistyneiden Kansakuntien sopimussarja, osa 999, s. 171) 14 artiklan perusteella voida päätellä, että yhteisön oikeudessa olisi sellainen yleinen periaate, jonka mukaan oikeushenkilöillä olisi taloudellisuonteisten lainvastaisuuksien ja erityisesti kilpailusääntöjen rikkomisen yhteydessä oikeus olla todistamatta itseään vastaan.”⁸⁵

Välillisen suojan teorian näkökulmasta vaikuttaa mielestäni ristiriitaiselta puheena oleva oikeushenkilön oikeuksien rajattu soveltaminen sitä vastaan käydyissä kilpailuoikeudellisissa menettelyissä. Oikeushenkilön taustalla olevat yksityiset oikeussubjektit kärsivät puuttuvasta oikeussuojasta, joka heille on tarjolla yksityisenä henkilönä viranomaisprosessissa EU:ssa. Miksi oikeushenkilöt asetetaan eri asemaan perusoikeussuojan suhteen? On selvää, että oikeushenkilön oikeusturvan järjestäminen juuri yksilöiden suojan kautta on tunnustettu periaate.

Toisaalta esimerkiksi EIS 1 artiklassa korostetaan luonnollisen henkilön rinnalla oikeushenkilön oikeutta, sillä myös oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Omaisuuden suoja on tässä tapauksessa nimenomaisesti ulotettu oikeushenkilöön.⁸⁶ Se, voiko oikeushenkilö nauttia tietynlaisista ihmisoikeuksista, ratkeaa kunkin materiaalisien määräysten tulkinnasta. Esimerkiksi EIS 5 artiklan henkilökohtaisen vapauden suoja voi tuskin koskea oikeushenkilöä.⁸⁷ Perusoikeussuojan ulottuvuutta voidaan ajatella siten, että oikeushenkilöt nauttivat perusoikeussuojaa niiden oikeuksien osalta, jotka voivat tulla niihin sovellettaviksi. Selkeästi luonnolliselle henkilölle kuuluvat oikeudet, kuten esimerkiksi EIS:n 2 artiklan oikeus elämään tai 5 artiklan oikeus vapauteen ja turvallisuuteen, tuskin voivat myöskään tulla oikeushenkilöön sovellettaviksi. Käytännön merkitystä ei vaikuta olevan sillä, tulevatko perusoikeudet sovellettaviksi suoraan vai välillisesti.⁸⁸

Joillakin perusoikeuksilla, kuten omaisuuden suojalla, voi olla välittömämpiä oikeusvaikutuksia oikeushenkilöiden perusoikeussuojan kannalta. Omaisuuden suojaan kohdistuneita rajoituksia on tarkasteltu omaisuuden suojan näkökulmasta ilman, että olisi ensiksi otettu selvää sanotun rajoituksen vaikutuksesta oikeushenkilöiden taustalla

⁸⁵ Asia C-60/92 Otto v. Postbank [1993], kohta 11.

⁸⁶ Mähönen – Villa 2015, s. 104.

⁸⁷ Pellonpää 2012, s. 16.

⁸⁸ Ruohoniemi 2004, s. 225.

olevien yksilöiden asemaan. Omaisuuden suojan rajoituksen arviointiin valtiosääntöoikeuden näkökulmasta vaikuttaa se, kohdistuuko rajoitus suoraan jonkin luonnollisen henkilön omaisuuteen. Mitä kauempana oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ehdotettujen toimenpiteiden rajoittavat vaikutukset ovat esimerkiksi yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimet ovat ongelmallisia omaisuuden suojan näkökulmasta.⁸⁹ Esimerkkinä voisi toimia pörssissä oleva suuryritys, jolla on tuhansia osakkeenomistajia ja johon kohdistuvat toimenpiteet näyttäytyvät usein vaikutukseltaan vain välillisenä esimerkiksi haittana tai rajoituksena suhteessa perusoikeuden soveltamisalaan ja tarkoitukseen. Kun taas muutaman yksilön muodostama pienyritys, josta osakkaat tai taloudellisen toiminnan harjoittajat saavat suoraan elantonsa kärsii välittömästi tai ainakin välittömämmin esimerkiksi yhtiöön kohdistuvista omaisuuden suojan rajoituksista.

On myös mielenkiintoista pohtia, voisiko oikeushenkilö nauttia perusoikeussuojaa soveltuvin osin myös muulloin kuin perinteisesti on Suomessa ajateltu omaisuudensuojasäännöksen soveltamistilanteissa. Voisiko oikeushenkilöä ajatella esimerkiksi kilpailuoikeudellisissa menettelyissä laajasti perusoikeussubjektina ja näin ollen kasvattaa perinteisen perusoikeussuojaopin soveltamisalaa? Tämä tarkoittaisi sitä, että välillisestä suojasta siirryttäisiin osin välittömän soveltamisen puolelle. Ihmisoikeustuomioistuin on tulkintatoiminnassaan ollut tässä suhteessa edistyksellinen, koska sen ratkaisuissa näkyy oikeushenkilön kunnioittaminen siinä, että yhtiön valitukset omassa asiassaan sallitaan siinä missä yksilöidenkin valitukset. Perusoikeudet läpäisevät oikeusjärjestyksen yhä tehokkaammin ja Suomessakin tulee soveltaa kotimaan lainsäädännön mukaisia oikeuksia perusoikeusmyönteisesti. Yhä enenevässä määrin kansallinen lainsäädäntö on suhteellista eurooppaoikeudellisen määräyksen takia. Yhtiöiden oikeudet tunnustetaan unionissa yhä merkittävimpinä. EUT ja EIT käyvät vuoropuhelua tyydyttävän ihmisoikeussuojan takaamiseksi. Niiden tulkinta- ja soveltamiskäytännöt ohjaavat EU:n lainkäyttöä. Näillä perusteilla voidaan arvella ihmis- ja perusoikeussääntelyn merkityksen vain kasvavan ja samalla yhtiöiden merkityksen korostuvan taloudellisen toiminnan harjoittajina ja organisaatorakenteena.

⁸⁹ Ojanen 2015, s. 30.

2.3 Esimerkkitapaus National Panasonic vastaan komissio

Yllätystarkastuksella on merkittävä rooli esimerkiksi ilmiantoon perustuvassa kartellin paljastamisessa, koska komissio tarvitsee kirjallisia todisteita kartellin toiminnasta ja kestosta.⁹⁰ Yrityksen perusoikeussuojan ja kilpailuviranomaisten toimivaltuuksien suhteesta voidaan esittää esimerkkinä EY-tuomioistuimen (EYT, joka muuttui EU-tuomioistuimeksi Lissabonin sopimuksella) tuomio vuodelta 1980. Esimerkkitapauksessa on lähtökohtaisesti käytetty ilmaisua EYT, mutta viittauksia myös unioniin oikeuteen esiintyy. Tässä tapauksessa tulee ilmi eräs keskeisimmistä yrityksen oikeusturvaan vaikuttavista tekijöistä suhteessa komission oikeuteen tarkastaa yrityksen viestintää.

Yleisesti voidaan todeta, että valvoakseen jäsenvaltioiden käyttäytymistä yhteismarkkinoilla (ja perustaakseen toimivaltansa tähän), EY-tuomioistuin ryhtyi oikeuskäytännöllään synnyttämään eräänlaisia periaatteita (ottaen huomioon EU:n oikeusjärjestyksen sui generis- luonteen). EYT vetosi Rooman sopimuksen tavoitteisiin kehittäessään eurooppaoikeuden ensisijaisuuden periaatteen (kansallisen oikeuden soveltamatta jättäminen, mikäli se on ristiriidassa eurooppaoikeuden kanssa).⁹¹ Samalla tavalla luotiin periaate eurooppaoikeuden välittömästä vaikutuksesta. Käytännössä tämä tarkoittaa yksityisen oikeutta nostaa kanne kansallisessa tuomioistuimessa eurooppaoikeudellisella perusteella.⁹² Jotta normi kykenisi luomaan yksityiselle oikeuksia, normilta edellytetään riittävää selkeyttä ja täsmällisyyttä. Ajatus tämän periaatteellisuuden taustalla on se, että Rooman sopimus loi jäsenvaltioiden kesken aivan uudenlaisen kansainvälisoikeudellisen yhteisön, jonka oikeussubjekteja ovat paitsi jäsenvaltiot myös kansalaiset. EYT tehosti yhteismarkkinoiden toimintaa periaatelinjauksillaan ja samalla edisti EU-kansalaisuutta sekä yhteisön muuttumista poliittisemmaksi (unioni).⁹³ EY-tuomioistuin on tapansa mukaan tulkitessaan lauseita keskittynyt päämäärähakuisesti muuhunkin kuin tulkintalauseen sanamuotoon ja kielelliseen tulkintaan, sen lainsäädäntöhistoriaan tai systemiseen kontekstiin osana laajempaa kokonaisuutta. EYT on pyrkinyt tulkintaan, joka parhaiten vastaa kulloinkin

⁹⁰ OECD Hard Core Cartels 2003, s. 23.

⁹¹ Ks. Asia 6/64 Costa v. ENEL [1964].

⁹² Ks. Asia 26/62 Van Gend en Loos v. Administratie der Belastingen [1963].

⁹³ Raitio 2016, s. 9-10.

käsillä olevaa EU:n kasvusuuntaa. Tällä tarkoitetaan teleologista tulkinta-argumentaatiota.⁹⁴

EY-tuomioistuimien otti kyseessä olevassa tapauksessa ensimmäisiä kertoja kantaa yllätystarkastuksen (dawn raid) sallittavuuteen. Tapauksessa National Panasonic (jäljempänä NP) väitti, että yllätystarkastus rikkoi yrityksen oikeutta ”yksityisyyteen”. NP vetosi väitteensä tueksi muun muassa EIS 8 artiklaan, jossa määrätään yksityis- ja perhe-elämän, kodin sekä viestin kunnioituksesta.⁹⁵ NP katsoi sen hallussa olevan asiakirjamateriaalin kuuluvan yrityksen yksityisyyden suojaan, joka olisi tällöin perusoikeudellisesti suojattua materiaalia, ja jota tulisi käsitellä perusoikeudet turvaten. Asiassa NP vaati vuonna 1979 nostamallaan kanteella, että EY-tuomioistuin kumoaisi komission päätöksen, joka oli tehty neuvoston asetuksen N:o 17/62⁹⁶ (jäljempänä myös vanha täytäntöönpanoasetus) 14 artiklan 3 kohdan mukaisesti tehtävien tutkimusten suorittamiseksi ja velvoittaisi komission lähettämään sille kaikki kopiot, joita komission virkamiehet olivat ottaneet tarkastuksen yhteydessä. Lisäksi NP vaati komissiota hävittämään tarkastuksen yhteydessä tehdyt muistiinpanot ja sitoutumaan olemaan käyttämättä mitään näistä asiakirjoista, muistiinpanoista tai tiedoista.⁹⁷ Kanteen ydin koski sitä seikkaa, ettei NP:lle oltu ilmoitettu etukäteen tarkastuksesta.⁹⁸

EY-tuomioistuin toi tuomiossaan esille sen, että komissio epäili hankkimiensa tietojen pohjalta NP:n syyllistyneen kiellettyyn kilpailunrajoitukseen velvoittaessaan jälleenmyyjäänsä olemaan viemättä National Panasonicin tuotteita edelleen muihin jäsenvaltioihin.⁹⁹ Epäilyn johdosta komission valtuuttamat virkamiehet suorittivat yllätystarkastuksen. He antoivat tiedon tarkastuksesta NP:lle vasta välittömästi ennen tarkastuksen alkua. Tarkastuksessa oli läsnä asiassa tarkastusmaan toimivaltaisen viranomaisen edustajana virkamies, jota oli asianmukaisesti kuultu ennen tarkastuksen suorittamista vanhan täytäntöönpanoasetuksen edellyttämällä tavalla. Lisäksi komission virkamiehet eivät olleet odottaneet National Panasonicin lakimiehen saapumista paikalle ennen tarkastuksen aloittamista. Komission virkamiehet poistuivat NP:n toimitiloista

⁹⁴ Raitio 2016, s. 188.

⁹⁵ Joshua – Harding 2003, s. 167.

⁹⁶ Asetus N:o 17/62 perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta, EUVL (1962) L 13/204.

⁹⁷ Asia 136/79 National Panasonic v. komissio [1980], kohta 1.

⁹⁸ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Asia C-136/79 National Panasonic v. komissio, ECLI:EU:C:1980:119, s. 2065.

⁹⁹ Asia 136/79 National Panasonic v. komissio [1980], kohdat 3-4.

vielä saman päivän aikana vieden mukanaan kopioita ja muistiinpanoja useista asiakirjoista.¹⁰⁰

National Panasonicin väitteen mukaan kyse oli laittomasta yllätystarkastuksesta ja vaati sen vuoksi EY-tuomioistuinta kumoamaan komission tarkastukseen valtuuttavan päätöksen. NP väitti, että komission päätös suorittaa yllätystarkastus oli vanhan täytäntöönpanoasetuksen artiklan 14 sanamuodon ja tarkoituksen vastainen. Julkisasiamiehen ratkaisussa kuvattu National Panasonicin ensimmäinen kanneperuste koski juuri 14 artiklan oikeata tulkintaa. NP:n kannan mukaan komission olisi tullut ensin lähestyä yritystä epävirallisessa menettelyssä ennen kuin se tekee päätöksen tarkastuksen suorittamisesta.¹⁰¹ Päätös oli lisäksi kanteen mukaan riittämättömästi perusteltu sekä perusoikeuksien ja suhteellisuusperiaatteen vastainen.¹⁰² Komissio perusteli tarkastusta ensisijaisesti asetuksen 14 artiklalla, joka kokonaisuudessaan oikeutti komission luonteeltaan yllättävän, ei siis etukäteen ilmoitetun, tarkastuksen tekemiseen.

NP:n vaatimuksen mukaan tarkastus tulisi olla ylipäätään mahdollinen vasta sen jälkeen, kun komissio on yrittänyt suorittaa tarkastuksen virkamiehilleen antamansa kirjallisen valtuutuksen perusteella.¹⁰³ Kirjallinen valtuutus ei ole päätös, vaan National Panasonicin mukaan ensisijainen tiedustelukeino puheena olevassa asiassa. Tällaisesta tarkastuksesta olisi siis ollut mahdollisuus kieltäytyä. Komission olisi ollut mahdollista vasta tämän jälkeen tehdä päätös tarkastuksesta, johon NP:n olisi ollut suostuttava. Kyseeseen tulisi ikään kuin kaksivaiheinen menettely, jonka toisessa vaiheessa komissio olisi voinut tehdä päätöksen siitä, että yrityksen on alistuttava tarkastukseen. Tässä tapauksessa komission virkamiesten valtuutus perustui yksittäiseen valtuuttavaan päätökseen, jonka nojalla tarkastus ensisijassa oli suoritettu.

National Panasonicin mukaan:

”tätä tulkintaa vahvistaa kyseisen asetuksen 11 artikla, joka on rakenteeltaan samankaltainen ja jossa säädetään kaksivaiheisesta menettelystä, sekä 13 artiklan 1 kohta, jossa erotetaan toisistaan komission epävirallisesti suorittamat tarkastukset ja tarkastukset, joista komissio on määrännyt päätöksellään.”

¹⁰⁰ Asia 136/79 National Panasonic v. komissio [1980], kohdat 5-6.

¹⁰¹ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Asia C-136/79 National Panasonic v. komissio [1980], ECLI:EU:C:1980:119, s. 2065.

¹⁰² Asia 136/79 National Panasonic v. komissio [1980], kohta 7.

¹⁰³ Ibid, kohta 8.

Vanhan täytäntöönpanoasetuksen 11 artikla koskee komission toimivaltaa pyytää tarpeelliseksi katsomiaan tietoja. Tämä tarkoittaa sitä, että 14 artiklan 3 kohdan mukaan yllätystarkastus ei sinänsä olisi ollut laillinen komission kanteen perustana olevalla tavalla. Tämä väite oli yhteisön tuomioistuimen mukaan perusteeton. Suurin syy sille oli se, että komission on oltava kykenevä täyttämään tehtävänsä asetuksesta ilmenevin toimivaltuuksin.¹⁰⁴ Jotta komissio voisi ylipäätään täyttää sille uskotun tehtävän valvoa kilpailusääntöjen noudattamista yhteismarkkinoilla, komissiolla

”on oltava toimivalta vaatia tietoja ja suorittaa tutkimuksia, jotka ovat tarpeen kaikkien 85 artiklan 1 kohdan mukaan kiellettyjen sopimusten, päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen taikka 86 artiklan mukaan kielletyn määräävän aseman väärinkäytön selville saamiseksi.”¹⁰⁵

Tästä syystä asetuksessa mainitaan ”erillisistä menettelyistä, mikä osoittaa, että komissiolle uskotun toimivallan käytölle ei tietopyyntöjen ja tarkastusten osalta aseteta samoja vaatimuksia.”¹⁰⁶

EY-tuomioistuimen tuomion mukaan asetuksen 14 artikla eroaa 11 artiklasta olennaisesti siten, että 14 artiklassa määrätään komission toimivallasta ”tutkimusten alalla”.¹⁰⁷ Tällöin 11 artikla ja 14 artikla eivät ole tulkinnallisesti samaa asiaa tarkoittavia eli näitä artikloja sovelletaan eri tarkoituksiin. 11 artikla soveltuu tietojen hankkimiseen ja 14 artikla tutkimuksiin (varsinaiseen tutkintaan). EY-tuomioistuimen mukaan tämä tarkoittaa sitä, että näiden artiklojen luomaa toimivaltaa ei voi rinnastaa keskenään. 11 artikla edellyttää kaksivaiheista menettelyä (virkamiehen valtuutus ja sen jälkeinen päätös tarkastuksen suorittamisesta), kun taas 14 artikla takaa komissiolle laillisen oikeuden virkamiehelle valtuutuksen annettuaan suorittaa ”tutkimuksia”. Tämä oli syy sille, miksi National Panasonicin väite 11 artiklan tulkinnallisesta yhteydestä 14 artiklaan nähden ei menestynyt.

EY-tuomioistuimen tulkinnan mukaan:

”Yleisesti ottaen tarkastusten tarkoituksena on asetuksen N:o 17/62 14 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisin toimenpitein tutkia komissiolla jo olevien tietojen paikkansapitävyys ja merkitys, eikä niissä siis välttämättä edellytetä aikaisempaa

¹⁰⁴ Asia 136/79 National Panasonic v. komissio [1980], kohta 9.

¹⁰⁵ Asetus N:o 17/62 Johdanto-osan 8 perustelukappale.

¹⁰⁶ Asia 136/79 National Panasonic v. komissio [1980], kohta 9.

¹⁰⁷ Ibid. kohta 11.

yhteistyötä niiden yritysten tai yritysten yhteenliittymien kanssa, jotka pitävät hallussaan valvonnan kannalta välttämätöntä aineistoa.”

Tästä syystä 11 ja 14 artiklan eroavat niissä tarkoituksissa, joita varten ne on laadittu ja joita ne vastaavat.¹⁰⁸ Lisäksi 13 artiklaan vetoaminen ei ole EY:n tuomioistuimen mukaan mahdollista tässä tapauksessa, koska 13 artiklan ja 14 artiklan menettelyt eivät lähtökohtaisesti ole samanaikaisesti sovellettavissa. Ne ovat rinnakkaisia vaihtoehtoja, jotka tarvittaessa muodostavat kaksi valvontamahdollisuutta. 13 artiklan mukaan jäsenvaltioiden viranomaisten on komission pyynnöstä suoritettava ne tutkimukset, joita ”komissio pitää tarpeellisina 14 artiklan 1 kohdan nojalla tai joista se on määrännyt 14 artiklan 3 kohdan mukaisella päätöksellään.”¹⁰⁹ EYT:n tulkinnan mukaan komissio voi näin ollen valintansa mukaan päättää suorittaa tarkastuksen jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista kuultuaan *tai* antaa jäsenvaltioiden viranomaisten suorittaa tarpeelliset tutkimukset. Muussa tapauksessa 14 artiklan tarkoitus ei toteudu, mikäli komission epävirallisen tiedustelun tai tutkimuksen perusteella yrityksillä on aina aikaa tuhota todistusaineisto.¹¹⁰

EIS 8 artiklan eli perusoikeuksien loukkaamisen osalta EY-tuomioistuin perusti hylkäävän ratkaisunsa siihen, että tarkastuksen suorittaminen tietojen keräämiseksi ja epäilyjen vahvistamiseksi oli sallittua.¹¹¹ Syy tarkastuksen sallittavuudelle piilee EIS 8 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan sanottuun 8 artiklan mukaiseen perusoikeuteen puuttuminen on mahdollista seuraavissa olosuhteissa:

”laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi”.

EY-tuomioistuimen tuomion mukaan vanhan täytäntöönpanoasetuksen 14 artiklan tarkoituksena on mahdollistaa se, että komissio voi hoitaa tehtävänsä valvoa kilpailusääntöjen noudattamista yhteismarkkinoilla. EY-tuomioistuin tulkitsi muun muassa 14 artiklaa siten, että se on osa kilpailuoikeudellista järjestelmää, jota yritysten on noudatettava. Tällainen tulkinta vahvisti tuomioistuimen pitämään yllätystarkastusta

¹⁰⁸ Asia 136/79 National Panasonic v. komissio [1980], kohta 13.

¹⁰⁹ Ibid. kohta 12.

¹¹⁰ Asia C-136/79 National Panasonic v. komissio, ECLI:EU:C:1980:119, s. 2065.

¹¹¹ Asia 136/79 National Panasonic v. komissio [1980], kohta 19.

toimenpiteenä, joka ei loukkaa juuri sitä perusoikeutta, johon National Panasonic on väitteensä tueksi vedonnut.¹¹² Komission toimenpiteiden tarkoitus yllätystarkastuksen osalta on tietojen kerääminen ja yhteismarkkinoiden toimintaedellytysten varmistaminen, eikä yrityksen perusoikeussuojan loukkaaminen. Siitä huolimatta, että tarkastus kohdistuu perusoikeussuojan suojaamalle alueelle, on katsottu oikeuskäytännössä tarkastuksen olevan tällaisissa tapauksissa sallittua. Komission on siis oltava tuomioistuinkäytännön mukaan tarkka siitä, että se käyttää laajoja toimivaltuuksiaan juuri esimerkiksi 14 artiklan tarkoituksen mukaisesti. Komissio oli tällä tavalla loukkaamatta yrityksen perusoikeutta yksityisyyteen vanhan täytäntöönpanoasetuksen ja EIS 8 artiklan ristiriitaisessa suhteessa.

Syy EY-tuomioistuimen tulkinnalle, ettei NP:n perusoikeutta yksityisyyteen tai kuulluksi tulemiseen oltu rikottu yllätystarkastuksen yhteydessä, oli se, että toimivallan komission toimenpiteelle perustaneen vanhan täytäntöönpanoasetuksen 14 artiklan tarkoituksena oli vain mahdollistaa komission toimivalta saada tarvittavat asiakirjat selvittääkseen epäillyn kilpailunrajoituksen olemassaolon. Kyse ei siis ollut sellaisista hallinnollisista tai oikeudenkäyntimenettelyn luonteisista tapahtumista, jossa tarvitsisi kuulla toimenpiteen kohteeksi joutunutta.¹¹³ Yllätystarkastus on luonteeltaan sellainen päätös tai toimi, jonka toimittaminen ei edellytetä EY-tuomioistuimen käytännön mukaan asianosaisen etukäteistä kuulemistä. Tämä johtui etenkin siitä, että komission suorittamaa tarkastusta varten laaditut asetuksen artiklat ja EY:n perustamissopimuksen mukaiset tavoitteet huomioiden ei olisi perusteltua, ettei komissio voisi täten täyttää tehtävänsä yhteismarkkinoiden toiminnan valvojana.¹¹⁴

NP:n väitteelle siitä, että tarkastuspäätöksen perustelut olivat riittämättömät, ei tuomioistuimen mukaan löytynyt hyväksyttäviä perusteluja. EY-tuomioistuimen mukaan National Panasonic perusti tämän väitteensä siihen edellä esiteltyyn ongelmaan, joka väitetysti liitti 14 artiklan tulkinnallisesti 11 artiklassa edellytettyyn kaksivaiheiseen menettelyyn. Tässä tapauksessa pelkkä valtuutus ei olisi riittänyt, vaan nimenomainen päätös valtuuttamisesta olisi täyttänyt 14 artiklan tarkoituksen. Komission olisi siis tullut kanteen mukaan suorittaa valtuutuksen nojalla ensin epävirallinen tiedustelu yrityksen toimitiloissa. Komission virkamiesten olisi vasta tämän jälkeen mahdollista suorittaa

¹¹² Asia 136/79 National Panasonic v. komissio [1980], kohta 20.

¹¹³ Ibid, kohta 21.

¹¹⁴ Ibid. kohta 20.

toisen vaiheen mukainen, valtuuttavaan päätöksen perustuva ja yrityksen toimitiloja koskeva tarkastus, josta ei voi vanhan täytäntöönpanoasetuksen perusteella kieltäytyä. EY-tuomioistuimen mukaan:

”asetuksen 14 artiklan 3 kohdassa määritellään tarkastuksen määräämistä koskevan päätöksen perustelujen olennaiset seikat, ja siinä säädetään, että päätöksessä on mainittava tutkimuksen kohde ja tarkoitus, määrättävä päivä, jona tutkimus alkaa, sekä ilmoitettava 15 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja 16 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetyistä seuraamuksista ja oikeudesta hakea muutosta päätökseen yhteisön tuomioistuimelta.”

On myös huomattava, että tarkastuksen tarkoitus, joka mainitaan kanteen kohteena olevan komission päätöksen johdanto-osassa, on ”tutkia olosuhteita niin, että perustamissopimuksen vastaisen vientikiellon mahdollinen olemassaolo selvitetään, ja että siinä ilmoitetaan asetus N:o 17 15 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja 16 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetyistä seuraamuksista.” Riidanalaista ei ole, että ”päätöksen 1 ja 2 artiklassa täsmennetään seikat, joihin päätetty tarkastus kohdistuu, sekä suoritettavan tutkimuksen aika ja paikka.”¹¹⁵ EY-tuomioistuimen tulkinnan mukaan valtuutus oli perusteltu, eikä NP:n väite perustelujen puuttumattomuudesta näin ollen menestynyt.

EY-tuomioistuimien hylkäsi lisäksi kanteen siltä osin kuin se koski komission päätöksen suhteellisuusperiaatteen vastaisuutta. EY-tuomioistuimen lausui asiasta seuraavasti:

”Koska kanteen kohteena olevan päätöksen tarkoitus oli ainoastaan se, että komission oli mahdollista koota tarpeelliset seikat arvioidakseen perustamissopimuksen määräysten mahdollista rikkomista, näyttää siltä, että komissio ei ole tässä tapauksessa toiminut tavalla, joka olisi ollut suhteeton asetettuun tavoitteeseen nähden, ja näin ollen rikkonut suhteellisuusperiaatetta.”

Suhteellisuusperiaatetta ei katsottu rikotun, koska tuomioistuimen mukaan komission päätöksellä määrätty tarkastus riippuu vain tarpeesta suorittaa kunkin tapauksen ominaispiirteet huomioiva tarkastus.¹¹⁶ Tapauksessa tuomioistuimien punnitsi laaja-alaisesti muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan soveltumista täytäntöönpanoasetusta edeltävään vanhaan täytäntöönpanoasetukseen N:o 17/62. Tapauksesta voi huomata, että EY-tuomioistuimen perustelujen mukaan

¹¹⁵ Asia 136/79 National Panasonic v. komissio [1980], kohta 25–26.

¹¹⁶ Ibid. kohta 29.

yllätystarkastuksen sallittavuudella on merkittävästi tekemistä niiden olosuhteiden ja tarkoitusten kanssa, minkä takia tarkastus suoritetaan. Jos komissio voi osoittaa sellaiset olosuhteet, joissa se suorittaa yllätystarkastuksen valvontatehtäviensä täyttämiseksi, on tällainen tarkastus ja sen yrityksen perusoikeussuojaan tekemä poikkeus hyväksyttävissä. Komission on täytettävä tehtävänsä yhteismarkkinoiden toiminnan valvojana, mutta sen on tehtävä se esimerkiksi eurooppaoikeudellisesti velvoittavan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti käyttämättä suhteettomia ja asetuksenvastaisia toimenpiteitä saadakseen tietoja mahdollisista kilpailunrajoituksista.

Vanhan täytäntöönpanoasetuksen 11 ja 14 artiklan sanamuodot ja tulkinta olivat esillä sen vuoksi, että niiden tulkinnallisella yhteydellä pyrittiin osoittamaan etukäteen varoituksen välttämättömyys. Tämä oli myös yhteydessä yrityksen perusoikeuksiin eli oikeudesta yksityisyyteen, kuulemiseen, valmistautumiseen ennalta tarkastukseen ja valittaa EY-tuomioistuimeen. National Panasonic katsoi, että 14 artiklan oikea tulkinta edellyttäisi sanottujen perusoikeuksien toteutumiseksi ennakkollista varoitusta.¹¹⁷ EY-tuomioistuin hylkäsi jokaisen NP:n kanteen väitteen perusteettomana. EY-tuomioistuimen mukaan julkinen intressi saada epäiltyyn kiellettyyn kilpailunrajoitukseen selvyys oli suurempi kuin yksityinen intressi, joka yrityksellä oli.¹¹⁸ Yllätystarkastuksen sallittavuus tuli näin ensi kertaa vahvistetuksi oikeuskäytännössä vuonna 1980. Päätöksen voidaan nähdä mielestäni mahdollistaneen komission kilpailupolitiikan kiristymisen kartellien selvittämiseksi.

¹¹⁷ Asia 136/79 National Panasonic v. komissio [1980], ECLI:EU:C:1980:119, s. 2067.

¹¹⁸ Joshua – Harding 2003, s. 167.

3. Kartellinvastaisen kilpailupolitiikan kehitys Euroopan unionissa

Unionin kilpailupolitiikan toimintaympäristö on muuttunut EU:n laajentumisen ja globalisaation myötä Rooman sopimuksen solmimisen jälkeen vuonna 1957. Kyseiseen sopimukseen sisältyneisiin määräyksiin kilpailun rajoittamisesta ei ole tehty merkittäviä muutoksia ajan kulumisesta huolimatta. Kilpailumääräysten kehitys on keskittynyt johdetun oikeuden osalta komission täytäntöönpanovaltuuksia koskevaan täytäntöönpanoasetukseen, joka uudistettiin vuonna 2004.¹¹⁹

Kilpailusääntöjen soveltamista koskeva harkintavalta on vahvistettu useasti EU-tuomioistuimen tuomioissa. Sen kilpailuoikeudellinen oikeuskäytäntö on varmistanut kilpailupolitiikan johdonmukaisuutta.¹²⁰ Unionin tuomioistuin vahvisti jo vuonna 1973 antamassaan tuomiossa sen, että kilpailusääntöjen tavoite on tehokkaan kilpailun säilyttäminen yhteismarkkinoilla.¹²¹ Tämän tavoitteen tulkinta on muuttunut varhaisemmasta ratkaisukäytännöstä, joka piti tärkeänä yritysten toimintavapauden turvaamista verrattuna kuluttajien hyvinvointia painottavaan tulkintaratkaisuun. Kuluttajien hyvinvoinnin korostaminen ei merkitse kuitenkaan yksittäisen henkilön suojelua yritysten menettelyltä, vaan kyseessä on enemmän itse kilpailuprosessin sujuvuuden turvaaminen kuin yksilön suojaaminen.¹²²

Komission ja unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön vaikutti 1990-luvulle asti niin sanottu ordoliberalistinen lähestymistapa kilpailulainsäädännön tavoitteissa. Lähestymistavalle oli tyypillistä, että siinä vältettiin puuttumasta yritysten toimintavapauteen.¹²³ Ordoliberalistinen lähestymistapa korosti valtion vahvaa roolia kilpailutekijöiden suojan kannalta. Kilpailu perustui näin ollen toimintavapauteen (valtion turvatessa edellytykset), ja yritysten taloudellisen vapauden suojaaminen muodostui tärkeäksi tavoitteeksi.¹²⁴ Yritysten toimintavapautta rajoittaviin sopimuskohtiin saatettiin puuttua selvittämättä sitä, millaisia vaikutuksia toimintavapauteen puuttumattomuudella olisi kuluttajien hyvinvointiin. EU-tuomioistuin kiinnitti lisäksi komissiota enemmän huomiota yritysten toimintavapauden synnyttäviin

¹¹⁹ Wikberg 2011, s. 93.

¹²⁰ Ibid, s. 93.

¹²¹ Asia 6/72 Europemballage Corporation ja Continental Can v. komissio [1973], kohta 25.

¹²² Leivo 2012b, s. 40.

¹²³ Ibid, s. 41

¹²⁴ Komission kilpailupääosaston pääjohtaja Lowen puhe 27.3.2007.

taloudellisiin vaikutuksiin tutkimalla mahdollisia yritystoimintaa rajoittavia sopimuslausekkeita myös kuluttajien kannalta. Tällainen muodollinen, lausekkeisiin ja menettelyihin keskittyvä, kilpailupolitiikka johti siihen, että mahdollisesti kiellettävissä oleviin sopimuksiin, jotka saattoivat rajoittaa kilpailua, ei aina puututtu.¹²⁵ Komission toimintatapa alkoi muuttua 1990-luvun loppupuolelle tultaessa. Yritysten toimintavapauden ja erilaisten sopimusten välisiä vaikutuksia otettiin huomioon ratkaistaessa menettelyn sallittavuutta. Etenkin kuluttajien näkökulman huomioiminen kilpailuun vaikuttavien sopimusten tulkinta-apuna kasvoi.¹²⁶

Komissio alkoi vahvistamaan kilpailupolitiikkaansa kartelleja vastaan 1960–1970-luvun taitteessa. Komissio suhtautui kartelleihin sovittellevasti vielä toimintansa alkuvaiheessa 1960-luvulla. Tämä ilmeni siten, että esimerkiksi sakkojen määrääminen kielletystä kilpailunrajoituksesta oli harvinaista.¹²⁷ Ensimmäiset sakkopäätökset sijoittuvat vuosiin 1969¹²⁸ ja 1973¹²⁹. Komissio otti käyttöön yllätystarkastukset kartellien paljastamiseksi vuodesta 1980 lähtien, ja tarkastuksesta ei ilmoitettu etukäteen kartelliepäilyn kohteena olevalle yritykselle.¹³⁰ Aikaisempi menettelytapa perustui komission kilpailunrajoituksia koskevaan ennaltaehkäisevään politiikkaan. Yllätystarkastuksen avulla komissio kykeni tehostamaan toimintaansa 1980-luvulla. Tämän vuoksi yhä useampia kartelleja voitiin tehokkaasti paljastaa.¹³¹

Kartellinvastaisen politiikan tehostuminen johti myös siihen, että sakkojen määrät kohosivat. *Polypropylene*- päätöksen myötä vuonna 1986 sakko oli suuruudeltaan 60 miljoona euroa¹³² ja vuonna 1994 *Cartonboard*- tapauksessa 130 miljoonaa euroa.¹³³ Komissio keskittyi voimakkaasti kartellien paljastamiseen, ja lisäksi poikkeuslupajärjestelmän poistuminen vuonna 2004 lisäsi komission voimavaroja kartellien tutkintaan.¹³⁴ EU:n kilpailuoikeuden rikkomistilanteissa seuraamusmaksut ovat tasoltaan hyvin huomattavia. Pelkästään kartelleita koskevissa asioissa on määrätty seuraamusmaksuja noin 23 miljardia euroa vuosina 1995–2015. Yksittäiset kartellit ovat

¹²⁵ Leivo 2012b, s.41

¹²⁶ Ibid, s. 42.

¹²⁷ Leivo 2012c, s. 221.

¹²⁸ Komission päätös Quinine, EYVL [1969] L 192, päätöslauselman 2 artikla.

¹²⁹ Komission päätös European Sugar Industry, EUVL [1973] L 140/17, päätöslauselman 3 artikla.

¹³⁰ Joshua – Harding 2003, s. 165.

¹³¹ Leivo 2012c, s.221.

¹³² Komission päätös Polypropylene, EUVL [1986] L 230/1, päätöslauselman 3 artikla.

¹³³ Komission päätös Cartonboard, EUVL [1994] L 243/1, päätöslauselman 3 artikla.

¹³⁴ Leivo 2012c, s.222.

saaneet parhaimmillaan 1,5 miljardin euron edestä seuraamusmaksua, kun taas yksittäinen yritys on saanut maksun, joka on ollut suuruudeltaan useita satoja miljoonia euroja. Suomessa seuraamusmaksut ovat olleet perinteisesti vaatimattomampia. Suomessa on määrätty kartellin osapuolille yhteensä 90 miljoonan euron seuraamusmaksu. Kehityslinja näyttäisi vievän Suomessa kohti taloudellisten korvausvastuiden koventamista seuraamusmaksujen määriä korottamalla.¹³⁵

3.1 Kartellit

Kartellilla tarkoitetaan kilpailevien yritysten välisiä salaisia sopimuksia, joiden tarkoituksena on yleensä nostaa hyödykkeiden hintoja ja rajoittaa tuotantoa.¹³⁶ Kartellit ovat kilpailijoiden välisiä sopimuksia siitä, etteivät ne kilpaile keskenään.¹³⁷ Komission leniency- tiedoksiannon (2006) mukainen määritelmä kartellille on seuraava:

”Kartellit ovat kahden tai useamman kilpailijan välisiä sopimuksia ja/tai yhdenmukaistettuja menettelytapoja, joiden tarkoituksena on yhteen sovittaa niiden kilpailukäyttäytymistä markkinoilla ja/tai vaikuttaa merkityksellisiin kilpailuparametreihin esimerkiksi seuraavilla tavoilla: vahvistamalla osto- tai myyntihintoja tai muita kauppaehtoja, jakamalla tuotanto- tai myyntikiintiöitä tai markkinoita mukaan lukien tarjouskeinottelun avulla, rajoittamalla tuontia tai vientiä ja/tai kohdistamalla muihin kilpailijoihin kilpailunvastaisia toimia.”¹³⁸

OECD:ssa laadittu määritelmä kuvailee kartellin seuraavasti:

”A “hard core cartel” is an anticompetitive agreement, anticompetitive concerted practice, or anticompetitive arrangement by competitors to fix prices, make rigged bids (collusive tenders), establish output restrictions or quotas, or share or divide markets by allocating customers, suppliers, territories, or lines of commerce.”¹³⁹

Kartellin ominaispiirteisiin kuuluu tämän määritelmän mukaan kartellin tarkoitus vaikuttaa kilpailuun. Se on lisäksi tehty kilpailijoiden välillä, se on haitallinen

¹³⁵ Oinonen 2016, s. 293.

¹³⁶ Leivo 2012c, s. 217.

¹³⁷ Alkio – Wik 2009, s. 176.

¹³⁸ Komission tiedoksianto sakoista vapauttamisesta ja sakkojen lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa. Virallinen lehti nro C 298, 2006, kohta 1.

¹³⁹ OECD 1998, s. 3.

markkinoille ja se on salainen.¹⁴⁰ Kartelli on määritelty primaarinormistossa EU:n perussopimuksen tasolla. SEUT 101 artiklan 1 kohdan mukaan:

”Sisämarkkinoille soveltumattomia ja kiellettyjä ovat sellaiset yritysten väliset sopimukset, yritysten yhteenliittymien päätökset sekä yritysten yhdenmukaistetut menettelytavat, jotka ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja joiden tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua sisämarkkinoilla tai joista seuraa, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy sisämarkkinoilla, ja erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat - - ”.

Sanottu EU:n perussopimus on toiminut esikuvana muun muassa kotimaiselle kilpailulaille, jossa säädetään elinkeinonharjoittajien välisestä kielletyistä kilpailunrajoituksista kilpailulain nojalla seuraavasti:

”Sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset sekä elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy, ovat kiellettyjä.”¹⁴¹

Kartelleihin liittyvät merkittävät taloudelliset intressit vaikuttavat siihen, että yritykset pohtivat keinoja salaamaan kiellettyinä pidetyn yhteistyön.¹⁴² Kartellit ovat haitallisia, koska ne aiheuttavat miljardien dollareiden tappiot vuosittain. Kartellien ylläpitäjät ovat lisäksi tietoisia kilpailunvastaisesta toiminnastaan. Tämän vuoksi kartellien paljastaminen tulisi olla jokaisen hallituksen tärkeimpien tavoitteiden joukossa. Kartelleja pidetään haitallisina EU:n sisämarkkinoilla kilpailua rajoittavan vaikutuksen vuoksi.¹⁴³ Kartellit yleensä nostavat hyödykkeen kuluttajahintaa ja pienentävät tuotantoa. Hintojen muodostuminen tällä tavalla ei ole markkinaehtoista ja aitoa yritysten välistä kilpailutilannetta ei muodostu. Kartelleilla ei näin ollen ole positiivisesti kilpailua vahvistavaa vaikutusta.¹⁴⁴ Kartellin luonteesta johtuvana ilmiönä yritysten välinen keskinäinen kilpailupaine poistuu markkinoilta, koska kartellin seurauksena yritysten on helpompi ylläpitää kilpailukykyisiä hintoja korkeampia hintoja. Jo yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytäntöön nojaten on mahdollista nähdä syntyneen yleinen

¹⁴⁰ Oinonen 2016, s. 60.

¹⁴¹ Kilpailulaki 5.1 §.

¹⁴² Leivo 2012c, s. 317.

¹⁴³ OECD Hard Core Cartels 2003, s.15.

¹⁴⁴ Leivo 2012c, s. 218.

periaate, jonka mukaan yritysten välisen yhteistyön tulee pysyä niissä rajoissa, että jokainen yritys määrittelee itsenäisesti markkinakäyttäytymisensä päälinjat.¹⁴⁵

Kilpailulainsäädännön ensisijainen tarkoitus on ylläpitää toimivaa kilpailumekanismia ja mahdollistaa yhteiskunnan taloudellisten resurssien tehokas hyödyntäminen. Kilpailusäännöillä pyritään puuttumaan sellaisiin yritysten tai yritysten välisiin menettelytapoihin, jotka estävät taloudellista tehokkuutta tai estävät toisten yritysten menestymismahdollisuuksia perusteettomasti. Kansallisessa järjestelmässä vakavimpiin kilpailunrajoituksiin puututaan kilpailulain 5 ja 6 §:ien avulla sekä unionin tasoisesti SEUT 101 artiklan ja täytäntöönpanoasetus 1/2003:n myötä. Näiden säännösten mukaan kiellettyä yhteistyötä merkitsee kartellitapauksissa tietynlaiset sopimukset, yritysten yhteenliittymien päätökset ja yhdenmukaistetut menettelytavat.¹⁴⁶

3.2 Kilpailuoikeudelliset tavoitteet Euroopan unionissa

3.2.1 Yleinen tavoiteasettelu

Yksi kilpailupolitiikan keskeisimmistä päämääristä koskee taloudellisen hyvinvoinnin kasvattamista. Yritysten innokkuutta investointeihin ja innovatiivisuuden rajoituksia voi tosin ilmetä, mikäli kilpailupolitiikassa keskitytään liiaksi kuluttajan hyvinvointiin. EU:n kilpailupolitiikan tavoitteena on muun muassa varmistaa, että yritysten välinen kilpailu on mahdollisimman tasapuolista. Unionin keskeisimmät tavoitteet tältä osin ovat yrittäjyyden edistäminen, kuluttajan valinnanvaran kasvattaminen ja hintojen alentaminen.¹⁴⁷ Kuluttajien rooli EU:n kilpailupolitiikassa on keskeinen, sillä kuluttajien tuotteita koskevat valinnat ohjaavat yritysten käyttäytymistä. Näin toimiva kilpailu pakottaa yritykset tarjoamaan laadukkaita tuotteita edulliseen hintaan. Toisinaan yritykset pyrkivät rajoittamaan kilpailua toimenpitein, joiden aiheuttamien vaikutusten oikaiseminen on kilpailuviranomaisten tehtävänä.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Esim. Asia 40/73 Suiker Unie ym. v. komissio [1975], kohta 173 ja Asia 49/92 P Anic Partecipazioni [1999], kohta 116.

¹⁴⁶ Oinonen 2015, s. 51.

¹⁴⁷ Wikberg 2011, s. 83.

¹⁴⁸ Ibid, s. 85.

SEUT:n kilpailusääntöjä koskeva luku ei sisällä erityisiä tavoitelausumia.¹⁴⁹ EU:n kilpailuoikeuden tavoitteet määräytyvät tällöin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen¹⁵⁰ (SEU) eli perussopimuksen alkuun sijoitettujen yleisten tavoiteasettelujen perusteella. Komission kilpailupolitiikkaa koskevia lausumia ja EU-tuomioistuimen ratkaisuja voidaan käyttää tulkinta-apuna. Kilpailuoikeuden tavoitteiden joustava tulkinta ei ole kansainvälisesti asiaa tarkastellen poikkeuksellista, koska esimerkiksi vuodelta 1890 oleva Yhdysvaltain Sherman Act (Yhdysvaltojen ensimmäinen kilpailunrajoituslaki) ei sisällä perussopimusten tavoin mitään erityisiä tavoitemääräyksiä.¹⁵¹ SEU 3 artiklassa todetaan EU:n kilpailuoikeudelliset tehtävät. SEU 3(3) artiklassa todetaan seuraavasti:

”Unioni toteuttaa sisämarkkinat. Se pyrkii Euroopan kestävään kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Se edistää tieteellistä ja teknistä kehitystä.”

Sanotut tavoitteet, kuten yhteismarkkinoiden perustaminen, talouskasvu ja kilpailukykyinen markkinatalous, toteutetaan muun muassa SEU 3(2) artiklan mukaisilla edellytyksillä:

”Unioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttaen samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet.”

EU:n perussopimusten tavoitteellisia lausumia voidaan täydentää johdettuun oikeuteen perustuviin oikeuslähteisiin, kuten esimerkiksi komission oikeudellisesti sitomattomiin, soft law- tyyppisiin julkilausumiin. EU:n kilpailupolitiikka koskevat kertomukset ja niissä esitetyt näkemykset voivat toimia kilpailupolitiikan tavoitteina.¹⁵² Lisäksi lähtökohtana EU:n talouspolitiikalle ja SEU 3 artiklan tavoitteiden toteuttamiselle on SEUT 119(1), jonka mukaan:

”jäsenvaltioiden ja unionin toimintaan sisältyy tässä sopimuksessa määrätyin edellytyksin sellaisen talouspolitiikan käyttöön ottaminen, joka perustuu jäsenvaltioiden talouspolitiikan tiiviiseen yhteensovittamiseen, sisämarkkinoihin ja yhteisten tavoitteiden

¹⁴⁹ Ks. SEUT, s. 90.

¹⁵⁰ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL, N:o C 326, 26.10.2012, s.13.

¹⁵¹ Kuoppamäki 2007, s. 202.

¹⁵² Wikberg, 2011, s. 89.

määrittelemiseen ja jota harjoitetaan vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatteen mukaisesti.”

3.2.2 Kilpailutavoite ja integraatiotavoite yhteismarkkinoilla

EU:n kilpailuoikeuden tavoitteet ovat olleet tapana ryhmitellä kilpailutavoitteeseen ja integraatiotavoitteeseen. Kilpailuoikeuden tavoitteiden asettaminen on ollut yleensä unionin integraation edistämisen varassa. EU:n kilpailuoikeuden on osaltaan edistettävä yhteismarkkinatavoitteen toteutumista, sillä markkinoiden avaaminen ja niiden avoimuus on kilpailupolitiikan luonteva osa. Unionin kilpailuoikeudellisilla määräyksillä otetaan erityisesti huomioon sellaiset kilpailunrajoitukset, joiden seurauksena on perusvapauksien käytön estyminen, kuten tavaroiden tai palveluiden liikkumisen rajoitukset. Kilpailupolitiikalla pyritään myös edistämään jäsenvaltioiden välistä kaupankäyntiä ja markkinoiden yhdentymistä. Yhteismarkkinatavoite on näkynyt suhtautumisessa vertikaalisiin kilpailunrajoituksiin oikeuskäytännössä.¹⁵³ Yhteismarkkinatavoitteen vahvistuttua kilpailupolitiikan painopiste näyttää siirtyneen integraatiosta kilpailutavoitteen sisältöön. EU:n kilpailupolitiikassa on ollut keskustelun kohteena taloustieteen merkityksen kasvettua se, miten esimerkiksi taloudellinen tehokkuus ja integraatio, elinkeinonharjoittamisen vapaus sekä oikeudenmukaisten markkinatulosten turvaaminen suhtautuvat toisiinsa. Kilpailusääntöjen tarkoitus on toimivan kilpailumekanismen ylläpitäminen. Kilpailuoikeudellisissa järjestelmissä pyritään siihen, että yritysten väliset kilpailua rajoittavat sopimukset estetään. Tämän tavoitteen mukaista on myös turvata markkinarakenteen kilpailullisuus. Lisäksi kysymykseen tulee kilpailun suojeleminen instituutiona eli vapaan kilpailun mukaan rakentuva päättäjäjärjestelmä.¹⁵⁴

Integraation edellytyksenä oleva yhteismarkkinoiden luominen ja niiden auki pitäminen muodostuvat EU:n kilpailuoikeuden keskeiseksi tavoitteeksi. Mikäli markkinoille pääsy estyy, esimerkiksi markkinajohtajan toimenpiteiden seurauksena, eivät sisämarkkinat voi toteutua. Toisaalta sisämarkkinatavoitteella voidaan perustella ratkaisua, jossa johonkin yrityskauppaan suhtaudutaan lievemmin sen markkinoita yhdistävän vaikutuksen vuoksi.

¹⁵³ Kuoppamäki 2007, s. 202.

¹⁵⁴ Ibid, s. 203.

Etenkin integraatiotavoite ilmenee rinnakkaistuonnin suojaamisena.¹⁵⁵ Integraatiotavoite voi näin ollen johtaa tapauskohtaisesti tiukempaan tai mahdollisesti lievempään kuin kilpailuoikeudelliset argumentit yksin. Kilpailu- ja integraatiotavoitteen voidaan katsoa tästä huolimatta johtavan lähtökohtaisesti samaan lopputulokseen, sillä helpompi pääsy markkinoille voi näkyä kilpailun ja taloudellisen toiminnan tehostumisena.¹⁵⁶

On katsottu, että kilpailukeinojen tulee aina perustua oman suorituksen paremmuuteen, eikä esimerkiksi siihen, että kilpailijoita tarkoituksellisesti vahingoitetaan tai asiakkaita sidotaan.¹⁵⁷ Kilpailun tulisi täyttää suorituskilpailussa reiluuden vaatimukset. Kilpailuviranomaiset eivät saa esimerkiksi suojella tiettyä yritystä lähtökohtaisesti tehokkaammalta kilpailulta. Kilpailuoikeuden keskiössä on kilpailun suojeleminen sen sijaan, että suojeleminen koskisi kilpailuun osallisia yksittäisiä yrityksiä.¹⁵⁸

3.3 Kilpailusääntöjen täytäntöönpanojärjestelmä

3.3.1 Historia

Unionin kilpailuoikeutta koskevien sääntöjen noudattamista valvovat Euroopan unionin komissio, kansalliset kilpailuviranomaiset ja kansalliset tuomioistuimet. Kansalliset kilpailuviranomaiset ovat keskeisessä asemassa kilpailuoikeudellisten sääntöjen täytäntöönpanossa täytäntöönpanoasetuksen myötä toimivallan lisääntymisen seurauksena. EU-tuomioistuimet valvovat lisäksi komission toimien laillisuutta sekä käsittelevät kilpailuoikeuden kysymyksiä kansallisten tuomioistuinten ennakkoratkaisupyyntöjen perusteella.¹⁵⁹ Eurooppalainen kilpailua koskeva kulttuuri on muodostunut sisämarkkinoiden vakiintuessa ja komission sekä kansallisten kilpailuviranomaisten luodessa kilpailupolitiikkaansa. Unionin kilpailupolitiikassa on käynnissä kilpailusääntöjen modernisointiin liittyvä prosessi, jossa myös kansalliset kilpailuviranomaiset ja tuomioistuimet käytännössä veloitetaan suoraan soveltamaan EU:n kilpailusääntöjä tapauksissa, joissa havaitaan liittymä jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kansalliset viranomaiset ovat tällä perusteella komission kanssa yhdenvertaisessa asemassa kilpailuoikeuden täytäntöönpanojärjestelmässä

¹⁵⁵ Kuoppamäki 2007, s. 203.

¹⁵⁶ Wikberg 2011, s. 91.

¹⁵⁷ Kuoppamäki 2007, s. 204.

¹⁵⁸ Wikberg 2011, s. 91.

¹⁵⁹ Ibid, s. 363.

jäsenvaltioiden ja komission muodostamassa EKV-verkostossa eli Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa.¹⁶⁰

SEUT 101 ja 102 artiklojen mukaisten kilpailuoikeudellisten sääntöjen täytäntöönpanosta säädettiin ensimmäistä kertaa vanhalla täytäntöönpanoasetuksella 17/62 EY. Asetuksen tarkoituksena oli luoda valvontajärjestelmä kilpailusääntöjen noudattamiseksi. Asetuksella komissiolle luotiin laajat valtuudet tutkia SEUT 101 ja 102 artiklan noudattamista unionin jäsenvaltioissa. Komission toimivaltaan tuli oikeus määrätä yrityksiä lopettamaan kilpailua rajoittavat toimenpiteensä ja sakottaa asetuksenvastaisista toimenpiteistä.¹⁶¹ Täytäntöönpanojärjestelmällä tarkoitetaan sitä komission, kansallisten kilpailuviranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten toiminnan muodostamaa kokonaisuutta, jonka avulla kilpailusääntöjen noudattamista valvotaan.¹⁶²

Yritysten oli määrä ilmoittaa komissiolle kaikki sellaiset sopimukset, yhdenmukaistetut menettelytavat ja yritysten yhteenliittymien päätökset, jotka kuuluivat SEUT 101(1) artiklan kiellon piiriin. Mikäli komission arvion perusteella tehokkuuspuolustuksen edellytykset täyttyivät SEUT 101(3) artiklan nojalla, saattoi se myöntää osapuolille niin sanotun poikkeusluvan. Lisäksi, jos komissio katsoi, että ilmoitettu järjestely ei kuulunut SEUT 101 ja 102 artiklojen soveltamisalaan, komissio saattoi antaa myös niin sanotun puuttumattomuustodistuksen.¹⁶³ Kilpailuoikeutta koskevat ilmoitukset aiheuttivat ajan myötä komission ruuhkautumisen, jonka vuoksi ryhmäpoikkeusasetukset luotiin purkamaan komission ruuhkaisen työtilanteen.¹⁶⁴

3.3.2 Uudistuminen

Yksipuolisesti komission toimivaltaa korostanut järjestelmä muuttui vuosituhannen vaihteessa markkinoiden kasvun ja komission työpaineen vuoksi. Muutokseen vaikutti uusi täytäntöönpanoasetus 1/2003, joka tuli voimaan 1.5.2004.¹⁶⁵ Sanottua asetusta

¹⁶⁰ Wikberg 2011, s. 98–99.

¹⁶¹ Huimala – Huimala 2012d, s. 875.

¹⁶² Alkio – Wik 2009, s. 621.

¹⁶³ Huimala – Huimala 2012d, s. 876.

¹⁶⁴ Raitio 2016, s. 746.

¹⁶⁵ Ibid, s. 746.

täydentää komission antama asetus 773/2004¹⁶⁶ 101 ja 102 artiklan mukaisten komission menettelyjen kulusta. Tämä niin sanottu menettelytapa-asetus perustuu komissiolle asetuksessa 1/2003 annettuun valtuutukseen säännellä 101 ja 102 artiklan soveltamisen menettelyä eli kilpailusääntöjen täytäntöönpanoa EU:ssa. Esimerkiksi osapuolten kuulemista ja komission menettelyn aloittamista koskevat säännöt ovat olleet tarpeellisia yritysten oikeusturvan kannalta.¹⁶⁷ SEUT 101(3) artiklan soveltamisedellytykset täyttävä sopimus on sallittu täytäntöönpanoasetuksena nojalla. Tällöin sopimuksen hyväksyttävyyden ei edellytä komission myöntämää poikkeuslupaa. Kansallisten kilpailuviranomaisten edellytetään täytäntöönpanoasetuksen myötä soveltavan kansallista normistoa ja EU-oikeudellista normistoa rinnakkain.¹⁶⁸ Kansallisissa tulkinnoissa saadaan näin ollen ottaa huomioon EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön ja komission vastaavan hallintotoiminnassaan luoman käytännön.¹⁶⁹

Kotimaisen kilpailulain suhde EU:n kilpailuoikeuteen määrittyy ratkaisevasti silloin, kun jollakin järjestelyllä voi olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tämä niin sanottu kauppavaikutus (kauppavaikutus-kriteeri) ratkaisee, sovelletaanko asiassa unionin kilpailuoikeutta. Jotta jokin järjestely voisi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, tulee järjestelyn kilpailua rajoittavan vaikutuksen olla yhteismarkkinoiden kannalta merkityksellinen. Kauppavaikutus luo komissiolle toimivallan, mikäli asiassa tulee sovellettavaksi EU:n kilpailuoikeus. Kauppavaikutuksen täyttymistä on tarkasteltava tilannekohtaisesti ja ottaen huomioon mahdollisen kilpailunrajoituksen todelliset taloudelliset vaikutukset.¹⁷⁰ Arvioitaessa kauppavaikutuksen merkittävyyttä ja sen mahdollista täyttymistä on kunkin tapauksen seikkoja otettava huomioon erikseen, mikäli järjestelyllä on vaikutuksia kilpailun rakenteeseen sisämarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla. Kauppakriteerin tulkinta on muodostunut EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Sitä on käsitelty jo varhaisessa tuomiossa *Voelk* 1960-luvulla seuraavasti:

”Jotta sopimus voisi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, on oltava nähtävissä riittävällä todennäköisyydellä ja objektiivisten oikeudellisten tai tosiasiallisten seikkojen perusteella, että se voi vaikuttaa välillisesti tai välittömästi, tosiasiallisesti tai

¹⁶⁶ Komission asetus (EY) N:o 773/2004, EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan mukaisten komission menettelyjen kulusta, EUVL L 123, 27.4.2004, s. 18.

¹⁶⁷ Wikberg 2011, s. 365.

¹⁶⁸ Täytäntöönpanoasetus artikla 3(1).

¹⁶⁹ Raitio 2016, s. 747–748.

¹⁷⁰ Kuoppamäki 2012, s. 47.

*mahdollisesti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tavalla, joka voisi haitata jäsenvaltioiden välisten yhtenäismarkkinoidentavoitteiden toteuttamista.*¹⁷¹

Euroopan komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten toimivallanjako määräytyy sen mukaan, sovelletaanko tapaukseen kansallista lakia vai unionin kilpailua koskevia määräyksiä. Mikäli kaupalla on Euroopan laajuisia vaikutuksia, sovelletaan myös SEUT 101 ja 102 artikloja.¹⁷² Tämä tarkoittaa sitä, että kansallista lainsäädäntöä ja EU:n perustamissopimuksen sääntöjä sovelletaan rinnakkain.¹⁷³ Vastaavasti kansallisten sääntöjen soveltaminen ei saa johtaa sellaisten sopimusten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen kieltämiseen, jotka täyttäessään kauppakriteerin eivät kuitenkaan rajoita kilpailua SEUT 101(1) artiklan tavalla tai jotka täyttävät SEUT 101(3) artiklan tehokkuuspuolustuksen soveltamisedellytykset.¹⁷⁴ Mikäli kilpailunrajoituksen vaikutukset ulottuvat vain kansalliselle tasolle, sovelletaan asiaan tällöin kotimaista kilpailulakia. Kilpailulain ja SEUT 101 ja 102 artiklojen tavoitteet ovat varsin yhdenmukaiset, joten käytännön soveltamistilanteessa EU-oikeutta voidaan käyttää tulkinta-apuna kansallistenkin tapausten kanssa.¹⁷⁵ SEUT 101 ja 102 artiklan ja kilpailulain välinen suhde määräytyy siis täytäntöönpanoasetuksen 3 artiklan perusteella, mikäli kauppakriteeri täyttyy ja kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.¹⁷⁶

Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset menettävät toimivaltansa SEUT 101 ja 102 artiklojen soveltamiseen komission aloittaessa itse virallisen tutkimuksen jossakin asiassa. Tämä toimivaltarajaus vahvistaa komission asemaa kilpailuoikeuden soveltajana. Tällä tavalla pyritään estämään ristiriitaisten päätösten antaminen EU:n kilpailuoikeuden soveltamisessa. Jos jäsenvaltio on jo alkanut käsittelemään jotakin kilpailuasiasia, komissio neuvottelee jäsenmaan kanssa tapauksen ratkaisemisesta ennen kuin se mahdollisesti ottaa toimivallan asiassa ja aloittaa oman menettelyn.¹⁷⁷ Uusi kilpailusääntöjen täytäntöönpanojärjestelmä on mahdollistanut kansallisten kilpailuviranomaisten ja

¹⁷¹ Asia 5/69 Voelk v. Vervaecke [1969], kohta 5.

¹⁷² Kuoppamäki 2012, s. 49.

¹⁷³ HE 88/2010 vp, s. 56.

¹⁷⁴ Huimala – Huimala 2012d, s. 877–878.

¹⁷⁵ Kuoppamäki 2012, s. 49.

¹⁷⁶ Ibid, s. 48.

¹⁷⁷ Kuoppamäki 2012, s. 50.

komission välisen yhteistyön syventymisen siten, että tapausten käsittely voidaan kohdistaa sille viranomaiselle, joka voi sen tehokkaimmin toteuttaa.¹⁷⁸

Seuraavassa täytäntöönpanoasetusta ja kilpailulakia käsitellään asian havainnollistamiseksi erillään, koska nämä normistot eroavat osin toisistaan. Suomen kilpailulaki on joka tapauksessa pitkälti harmonisoitu modernisaationasetusta mukailleen ja EU:n kilpailusääntöjä noudattaen. Esimerkiksi SEUT 101 ja 102 artikloista ilmenevät oikeusohjeet löytyvät kilpailulain 5 ja 7 §:istä. Kansallinen soveltamiskäytäntö nojaa lisäksi suuresti komission ja EU-tuomioistuinten tulkintakäytäntöön.

3.4 Kilpailusääntöjen täytäntöönpanojärjestelmä

3.4.1 Komissio ja täytäntöönpanoasetus

Kesällä 2014 antamassaan tiedonannossa¹⁷⁹, joka käsitteli täytäntöönpanoasetuksen 10-vuotista voimassaoloa, komissio osoitti aikeensa edelleen vahvistaa kilpailuviranomaisten asemaa. Komissio katsoi tiedonannossaan tarpeelliseksi vahvistaa kansallisten kilpailuviranomaisten institutionaalista asemaa, ja entisestään turvata kansallisten viranomaisten toimien itsenäisyys ja resurssien riittävyys EU:n kilpailumääräysten rikkomistilanteissa. Komissio katsoi myös tarpeelliseksi vahvistaa jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten menettelykeinojen kattavuuden (välttääkseen liiallisia eroavaisuuksia ja eriarvoistumista eri jäsenmaiden välillä). Seuraamusjärjestelmän edelleen kehittäminen päättyi myös tiedoksiintoon; komissio koki tärkeäksi kaikkien jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten kyvyn määrätä tuntuja ja ennalta-ehkäiseviä sakkoja.¹⁸⁰ Komissio pyrkii kehittämään kilpailunrajoitusten käsittelyä säännöllisesti tehokkaammaksi monin erilaisin keinoin, kuten juuri kansallisten kilpailuviranomaisten toiminnan harmisointipyrkimykset osoittavat.

Komission tutkintavaltuudet on pääasiassa määritelty täytäntöönpanoasetuksen 17–22 artikloissa, joissa määrätään esimerkiksi komission oikeudesta kilpailunrajoitusepäilyjensä vahvistamiseksi pyytää tietoja tutkintansa kohteilta ja suorittaa tarpeelliseksi katsomiaan tarkastuksia tilanteissa, joissa sisämarkkinoilla on

¹⁷⁸ Raitio 2016, s. 748.

¹⁷⁹ Komission tiedoksiinto: Kymmenen vuotta kilpailuoikeuden täytäntöönpanonvalvontaa asetuksen 1/2003 nojalla. Saavutukset ja tulevaisuuden näkymät, KOM(2014) 453, 9.7.2014 lopullinen.

¹⁸⁰ Aalto-Setälä 2016, s. 38–39.

komission havaintojen mukaan jonkinlainen vääristymä.¹⁸¹ Komissio voi täytäntöönpanoasetuksen nojalla tutkia yksittäisiä kilpailunrajoitusepäilyjä. Komissio voi tutkia valtuuksiensa perusteella epäiltyjä kilpailunrajoituksia lähtökohtaisesti tietopyyntöjen avulla, suullisilla kuulemisilla ja fyysisillä tarkastuksilla.¹⁸² Suorittaakseen täytäntöönpanoasetuksessa komissiolle määrätty tehtävät, komissio voi lähettää yrityksille pyynnön antaa tiettyjä tietoja tai komissio voi tehdä suoranaisen velvoittavan päätöksen, jolla se vaatii tietojen antamista.¹⁸³ Lähettäessään pelkän tietopyynnön yritykselle komission on mainittava pyynnön oikeusperusta ja tarkoitus. Lisäksi komission on täsmennettävä, mitä tietoja se tarvitsee ja vahvistettava määräaika jonka kuluessa tiedot on annettava. Komission on myös huolehdittava siitä, että se antaa tiedon yritykselle 23 artiklassa¹⁸⁴ säädetyistä seuraamuksista, joita seuraa annettaessa virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja.¹⁸⁵ Mikäli komissio oman päätöksensä mukaisesti vaatii yrityksiä antamaan tietoja, on sen päätöksessä edellisten lisäksi ilmoitettava uhkasakkomenettelystä ja siitä, että päätökseen voi hakea muutosta EU-tuomioistuimelta.¹⁸⁶ Tietopyynnön toteuttaa yleensä yrityksen omistaja tai yrityksen edustajaksi kelpuutettu henkilö, kuten esimerkiksi lakimies, joka on valtuutettu antamaan komission pyytämät tiedot. Tietojen antaja on vastuussa siitä, että tiedot eivät ole harhaanjohtavia.¹⁸⁷

Komissio voi tehtäviensä hoitamiseksi kuulla kaikkia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä kerätäkseen tietoja epäilyistä kilpailunrajoituksesta. Suulliset kuulemiset ovat kuitenkin vapaaehtoisia: yrityksen ei ole pakko suostua tällaiseen täytäntöönpanoasetuksen 19 artiklan mukaiseen kuulemispyyntöön. Komissiolla ei ole oikeutta pakottaa yritystä kuultavaksi tässä tilanteessa.¹⁸⁸ Mikäli kuuleminen suoritetaan yrityksen tiloissa, komission on ilmoitettava kuulemisesta sen jäsenvaltion kilpailuviranomaisille, jonka alueella kuuleminen suoritetaan. Jäsenvaltion kilpailuviranomaisen virkamiehet voivat sanotun viranomaisen pyynnöstä avustaa

¹⁸¹ Täytäntöönpanoasetus artikla 17(1).

¹⁸² Huimala – Huimala 2012d, s. 879.

¹⁸³ Täytäntöönpanoasetus artikla 18(1).

¹⁸⁴ Komissio voi täytäntöönpanoasetus artikla 23(1):n perusteella määrätä yritykselle sakon, joka perustuu yrityksen liikevaihtoon (1 % edellisen tilikauden liikevaihdosta) tilanteissa, joissa yritys on tahallisesti tai tuottamuksellisesti syyllistynyt vastaamaan virheellisesti tai harhaanjohtavasti sille esitettyyn tietopyyntöön. Sakon määräämisen perusteena voi olla myös pyyntöön vastaamiseen tarkoitetun määräajan noudattamatta jättäminen tai kieltäytyminen päästää komission virkamiehiä suorittamaan liiketilojen tarkastusta.

¹⁸⁵ Täytäntöönpanoasetus artikla 18(2).

¹⁸⁶ Ibid, 18(3).

¹⁸⁷ Huimala – Huimala, 2012d, s. 880.

¹⁸⁸ Täytäntöönpanoasetus artikla 19(1).

komission virkamiehiä kuulemisen toteuttamisessa.¹⁸⁹ Kuulemisen tarkoituksen ja toimivuuden kannalta komissio on pitänyt ongelmallisena sitä, ettei 19 artiklan nojalla voi määrätä seuraamuksia siinä tapauksessa, että kuultavana annetut lausunnot ovat harhaanjohtavia tai jopa valheellisia.¹⁹⁰ Kuulemisen tehokkuutta (oikeiden ja paikkansapitävien lausuntojen saamista) voidaan pitää kuulemisen tarkoituksena. Tällä hetkellä yrityksillä ei välttämättä ole viime kätistä kannustinta vastata täsmällisesti ja totuudenmukaisesti komission esittämiin kysymyksiin täytäntöönpanoasetuksen artikla 19 mukaisissa tapauksissa.

EU:n kilpailuviranomaisena komissiolla on täytäntöönpanoasetuksen nojalla ja oman päätöksensä mukaisesti valtuus tarkastaa yrityksen toimitilat. Tarkastukset jaetaan lähtökohtaisesti liiketiloihin ja muihin kuin liiketiloihin eli esimerkiksi yrityksen johtohenkilön kotiin. Tällainen kotitarkastus on mahdollinen nimenomaan vain perustellusta syystä.¹⁹¹ Komissiolla on oikeus tarkastukseen ilman ennakkovaroitusta.¹⁹² Komissiolla on lähtökohtaisesti oikeus päästä kaikkiin yrityksen toimitiloihin ja kulkuneuvoihin, tutkia yrityksen kirjanpitoa koskevia asiakirjoja ja muita liikeasiakirjoja tallennusmuodosta riippumatta, ottaa jäljennöksiä sanotuista asiakirjoista, sinetöidä yrityksen toimitilat tai asiakirjat tarkastuksen toimittamisen ajaksi sekä pyytää yrityksen henkilöstöltä tai edustajilta tarkastuksen kohteeseen liittyvää selvitystä tosiseikoista ja asiakirjoista. Komissiolla on myös oikeus tarkastusta suorittaessaan ja tietoja pyytäessään tallentaa saamansa vastaukset.¹⁹³ Mikäli syntyy epävarmuutta siitä, kuuluuko jokin tarkastuksen kohteena oleva asiakirja tai muu materiaali yrityksen edustajan henkilökohtaiseen elämään tai esimerkiksi asianajosalaisuuden piiriin eli esimerkiksi yritysasiakkaan ja yrityksen itsenäisen oikeudellisen neuvonantajan muodostaman asiakassuhteen piiriin, komissio voi toimittaa tällaisen asiakirjan kuulemisesta vastaavalle neuvonantajalle (Hearing Officer)¹⁹⁴, joka arvioi asiakirjan edellyttämän suojan tason.¹⁹⁵ Komission suorittamat tarkastukset saattavat kestää useita päiviä. Mikäli

¹⁸⁹ Täytäntöönpanoasetus, artikla 19(2).

¹⁹⁰ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Kertomus asetuksen (EY) N:o 1/2003 toiminnasta, KOM(2009) 206 lopullinen, Bryssel 29.4.2009, kohta 12.

¹⁹¹ Täytäntöönpanoasetus artikla 21.

¹⁹² Asia 136/79 National Panasonic v. komissio [1980], kohdat 20–21.

¹⁹³ Täytäntöönpanoasetus, artikla 20(2).

¹⁹⁴ Tämän elimen tarkoituksena on muun muassa huolehtia kilpailuasioden käsittelyn avoimuudesta ja tehokkuudesta sekä tasapuolisuudesta. Hearing Officer vastaa myös siitä, että komission kilpailututkinnan aikana asianosaisten oikeudet on turvattu. Tällaisia turvattavia oikeuksia ovat esimerkiksi oikeus tulla kuulluksi, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeus tutustua asiakirjoihin, jotka koskevat asianosaista.

¹⁹⁵ Komission tiedonanto oikeudesta tutustua komission asiakirja-aineistoon (2005), kohta 47.

tarkastus venyy päivien mittaiseksi, tarkastuksen kohteen tutkintaa haittaavaa toimintaa esimerkiksi yöaikaan on pyritty estämään siten, että komission virkamiehet ovat sinetöineet tarkastettavia tiloja ja asiakirjoja tarpeellisilta osin.¹⁹⁶ Sinetin murtaminen on unionin tuomioistuinkäytännössä johtanut merkittäviin sakkoihin esimerkiksi *E.ON.*-tapauksessa, jossa EU:n yleinen tuomioistuin vahvisti komission asettaman 38 miljoonan euron sakon.¹⁹⁷

Komissiolla on oikeus tutkia luonnollisen henkilön kodissa olevia liiketoimintaa koskevia asiakirjoja ja etsiä todistusaineistoa mahdollisesta kielletystä kilpailunrajoituksesta, mikäli tällaista voidaan perustellusti epäillä. Lisäksi edellytetään vakavaa SEUT 101 tai 102 artikloissa kuvattua kilpailunrajoitusta. Oikeus kotitarkastukseen edellyttää, että liiketoiminta-asiakirjoja epäillään säilytettävän nimenomaan muualla kuin yrityksen toimitiloissa.¹⁹⁸ Täytäntöönpanosetuksessa ei ole tarkennettu niitä perusteita, jotka oikeuttavat komission tekemään yllätystarkastuksen. Komissio ei saa kuitenkaan käyttää oikeuttaan mielivaltaisesti tai käyttää liiallisia pakkokeinoja. Komissiolla on oltava todellinen syy epäillä rikkomuksen tapahtuneen.¹⁹⁹ Komissio ei saa tarkastaa yrityksen toimitiloja yllättäen, jos se vain yrittää kalastella tietoja ja todisteita ilman perusteltua syytä epäilynsä tueksi.²⁰⁰ Komissio on syksyllä 2015 antamassaan tiedotteessa täsmentänyt tarkastusoikeuteensa kuuluvat asiat. Komission mukaan sillä on oikeus tarkastaa kaikki yrityksen käytössä olevat tietokannat, laitteet ja välineet. Tarkastusoikeus sisältyy myös yhtiön palvelimiin, tietokoneisiin, tabletteihin, muihin mobiililaitteisiin sekä ulkoisiin kovalevyihin että pilvipalveluihin. Tarkastus voi ulottua yhtiön liiketiloissa tarkastuksen hetkellä oleviin, työtarkoituksessa käytettyihin yksityisiin laitteisiin. Tällä perusteella esimerkiksi henkilökohtainenkin tietokone, joka löytyy yhtiön liiketiloista ja jota käytetään työtehtävissä voi olla tarkastuksen kohteena.²⁰¹

3.4.2 Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä kilpailulaki

Suomessa säädetään kilpailunrajoituksia koskevien asioiden tutkintavaltuuksista lähtökohtaisesti kilpailulain 33–37 §:ssä. Viranomaisten tutkintavaltuuksien käyttöön

¹⁹⁶ Oinonen 2016, s. 335.

¹⁹⁷ Asia T-141/08 *E.ON, Energie AG v. komissio* [2010] kohta 94.

¹⁹⁸ Täytäntöönpanoasetus artikla 21(1).

¹⁹⁹ Asia C-94/00 *Roquette Freres* [2002], kohdat 54–55.

²⁰⁰ *Ibid*, kohta 70.

²⁰¹ Explanatory note on Commission inspections pursuant to Article 20(4) of Council Regulation no 1/2003.

vaikuttavat etenkin lainsäädännön lisäksi keskeiset oikeusperiaatteet, kuten suhteellisuusperiaate, jonka mukaan tutkinnassa käytettyjen toimenpiteiden tulee olla oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulisi siis suhteellisuusperiaatteen mukaisesti valita sellaiset keinot, jotka vähiten rajoittavat elinkeinonharjoittajan oikeuksia ja jotka ovat tarpeellisia tutkinnan tavoitteiden saavuttamiseksi.²⁰² Kilpailulain menettelyä koskevat säännökset on sijoitettu lain 5 lukuun. Menettely kilpailuvirastossa on hallintomenettelyä (eikä esimerkiksi yleisessä alioikeudessa käsiteltävissä), johon soveltuu sen vuoksi hallintolain (434/2003) säännökset. Mikäli asian käsittelyyn sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996), on kyseessä menettely markkinaoikeudessa. Myös säännöksiä oikeudenkäymiskaaresta (4/1734) voi tulla sovellettavaksi, kuten todistelua ja editiota koskevat säännökset.²⁰³ Kilpailuprosessi on siis osa hallintoprosessia.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto selvittää lähtökohtaisesti kilpailulain nojalla kilpailunrajoituksia ja niiden vaikutuksia. KKV:n on ryhdyttävä toimenpiteisiin kilpailunrajoituksen tai sen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi, jos se katsoo elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän rajoittavan kilpailua 5 tai 7 §:ssä taikka SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitettulla tavalla, ja toimenpiteisiin ryhtyminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.²⁰⁴ Kilpailulain mukaan elinkeinonharjoittaja tai niiden yhteenliittymä on tiedonantovelvollinen. Elinkeinonharjoittaja on velvollinen Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antamaan sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.²⁰⁵ KKV:lla on myös kilpailulain mukaan oikeus, mikäli se on välttämätöntä tutkinnan kohdetta koskevien tietojen keräämistä varten, kutsua kuultavaksi elinkeinonharjoittaja tai niiden yhteenliittymän edustaja taikka muu henkilö, jonka voidaan perustellusta syystä epäillä toimineen kilpailunrajoituksen toteuttamisessa.²⁰⁶ Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi samaan pykälään vedoten myös tallentaa saamansa vastaukset.

KKV:lla on valtuus kilpailulain 35 ja 36 §:n nojalla toteuttaa kartelliepäilyn vuoksi yllätystarkastus yrityksen liiketilaan sekä muuhun tilaan, kuten yrityksen johtohenkilön

²⁰² Oinonen 2016, s. 329

²⁰³ Wikberg 2011, s. 349.

²⁰⁴ Kilpailulaki 31 §.

²⁰⁵ Ibid, 33 §.

²⁰⁶ Ibid, 34 §.

kotiin. Kotitarkastuksen edellytykset kilpailulain mukaan vastaavat komission kotitarkastuksille säädettyjä edellytyksiä. Tällaisen tarkastuksen katsottiin vahvistavan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusvaltuuksien tehokasta käyttöä.²⁰⁷ KKV:lla on lisäksi velvollisuus komission sitä pyytäessä toimittaa tarkastus ja avustaa komissiota tarkastuksen toimittamisessa.²⁰⁸ KKV:lla on laaja oikeus toimittaa tarkastus muun muassa elinkeinonharjoittajan liiketiloissa, varastoissa ja maa-alueilla sekä ajoneuvoissa. Näissä tapauksissa yllätystarkastuksen tekemistä edeltää epäily kartellitutkinnan kohteen salaavan olennaista tietoa, joka voi olla esimerkiksi sähköistä dataa, yhtiön sisäistä neuvonpitoa tai kokousmuistioita. Liiketilaa koskeva tarkastus ei edellytä markkinaoikeudelta haettavaa lupaa. Tarkastuksen toteuttamiseen riittää KKV:n omaan harkintaan perustuva päätös. Yllätystarkastuksen kohdistuminen yrityksen johtohenkilön kotiin eli yksityisasuntoon muodostaa eri asian. Tarkastamisoikeuteen vaaditaan tällöin markkinaoikeuden (MAO) lupa sekä luvan hakemista edeltänyt perusteltu epäily siitä, että sanotuissa tiloissa säilytetään aineistoa, joilla voi olla merkitystä todistettaessa kilpailusääntöjen rikkomista.²⁰⁹ Syy tarkastukselle ilmoitetaan niin sanotussa tarkastusmääräyksessä. Tarkastusta suorittavalla virkamiehellä ei ole kuitenkaan tarkastaa yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa materiaalia, esimerkiksi sähköpostiviestejä, jotka kuuluvat yrityksen johtohenkilön henkilökohtaiseen elämään. Samaa suojaa nauttii materiaali, joka kuuluu asianajosalaisuuden piiriin. Tosin rajanveto sen suhteen, mikä yksittäinen sähköpostiviesti kuuluu suojaa saavien viestien piiriin, ei ole yksiselitteinen. Sen estämiseksi KKV:ssa, osaltaan oikeuskäytännön puuttumisen vuoksi, on pohdittu kiistanalaisen materiaalin sinetöintiä ja uhkasakkomenettelyä markkinaoikeudessa. Menettely tarkastusta toimitettaessa voi kilpailulain mukaan tapahtua myös siten, että tarkastava virkamies pyytää tarkastuksen kohteena olevan yrityksen edustajilta tai yksittäisiltä jäseniltä tarkastuksen kohteeseen ja tarkoitukseen liittyviä selvityksiä tosiseikoista ja asiakirjoista sekä tallentaa nämä vastaukset.²¹⁰ Lopullinen tarkastus tehdään yleensä vasta mittavien valmisteluiden jälkeen muun muassa ensin selvittämällä tietoa kohdeyrityksen työntekijöistä. Yrityksien strategiaan

²⁰⁷ HE 88/2010, s. 77.

²⁰⁸ Oinonen 2016, s. 332.

²⁰⁹ Ibid, s. 333. Tutkiessaan olisiko tällainen yksityistilaan kohdistuva tarkastus mielivaltainen tai liiallinen kilpailulain 36.3 §:n nojalla MAO ottaa huomioon ”erityisesti epäilyyn kilpailunrajoituksen vakavuuden, etsittyjen todisteiden tärkeyden, asianomaisen elinkeinonharjoittajan osallisuuden sekä sen, onko kohtuullisen todennäköistä, että tarkastuksen kohdetta koskevia kirjanpito- tai liikeasiakirjoja säilytetään tiloissa, joihin lupaa pyydetään.”

²¹⁰ Kilpailulaki 37.3 §.

sisältyy tosin erilaisia compliance-tyyppisiä ohjelmia, joiden avulla yrityksen työntekijät koulutetaan toimimaan yrityksen edun mukaisesti tarkastuskäyntien varalta.²¹¹

EU:n kilpailuoikeuden modernisointi täytäntöönpanoasetuksella kavensi merkittävästi sitä alaa, jolla kansallinen lainsäädäntö voi poiketa EU:n kilpailuoikeudellisesta sääntelystä. Asetuksen tavoitteena oli, että kansalliset kilpailuviranomaiset käsitelisivät aiempaa enemmän asioita, joissa kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Sanottu tavoite ja muun muassa oikeusturvanäkökohdan silmällä pitäen kansallinen lainsäätävä harmonisoi kilpailulain 5 §:n SEUT 101 artiklan 1 kohdan kilpailua rajoittavan sopimusten kiellon kanssa vuonna 2004. Samoin kilpailulain 6 § harmonisoitiin vastaamaan sisällöltään SEUT 101 artiklan poikkeussäännöksen kanssa.²¹² Kilpailulaki toteuttaa täytäntöönpanoasetusta seuraillen yhdenmukaista linjaa yllätystarkastusta koskevassa viranomaismenettelyssä. Kilpailulain kokonaisuudistuksessa vuonna 2011 oli tarkoituksena harmonisoida kansallista kilpailulainsäädäntöä EU:n kilpailuoikeuden kanssa.²¹³ Nämä kaksi normistoa, kansallinen laki ja EU-tasoinen asetus, muodostavat yhdessä tutkimuksen keskeisen virallisaineiston, joita kilpailuviranomaiset pääasiassa noudattavat yllätystarkastusta suunnitellessaan ja toteuttaessaan. EU:n jäsenmaissa on voimassa kansallisista ja ylikansallisista säännöistä muodostuva ”kaksiportainen kilpailunormisto”. Suomessa muun muassa kilpailulaki on lähes täysin harmonisoitu yhteen sopivaksi EU:n kilpailuoikeuden kanssa. Tällä varmistetaan se, että lainsoveltaja päätyy samankaltaisiin lopputuloksiin huolimatta kauppakriteerin täyttymisestä, joka taas ratkaisee sen, sovelletaanko lähtökohtaisesti EU-oikeutta vai ei.²¹⁴

3.4.2.1 Kilpailulain uudistus

Kilpailulain muutoksia ja kilpailulain säännösten perusoikeudellisia kytkentöjä koskeva kilpailulain uudistus sekä sitä koskeva raportti on julkaistu työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) asettaman työryhmän valmistelemassa maaliskuussa 2017. Se käsittelee kilpailulain muutostarpeita, jotka koskevat muun muassa tarkastuksen jatkamista KKV:n

²¹¹ Oinonen 2016, s. 334.

²¹² Kuoppamäki 2012, s. 48.

²¹³ Broms, Huimala ja Huimala 2012e, s. 1316.

²¹⁴ Kuoppamäki 2012, s. 51.

tiloissa, tarkastusoikeuden riippumattomuutta siitä tallennusvälineestä, jossa tieto on, kotitarkastusten yhteydessä asianosaisen kuulemista kilpailulain 36 §:n mukaisissa tilanteissa ja ulkopuolisen oikeusavun ja neuvonnan suojaa koskevaa menettelyä sekä seuraamuksia kilpailulain menettelysääntöjen rikkomisesta.²¹⁵

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on tehnyt tarkastuksen vuosittain keskimäärin viidessä asiassa vuosina 2014–2016. Syystä, että kilpailunrajoitukseen osallisia yrityksiä on yleensä ollut useita ja yhdellä yrityksellä useita toimipaikkoja, tarkastuskohteiden lukumäärä on sanotulla tarkastelujaksolla vaihdellut 15–21 välillä vuosittain. Kotitarkastukset ovat puolestaan harvemmin käytetty selvityskeino, koska KKV on tehnyt niitä ainoastaan kaksi.²¹⁶ Syynä tähän saattaa olla se, että liiketiloihin kohdistuvan tarkastus voidaan tehdä silloin, kun kilpailulain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattaminen sitä edellyttää eli tällainen tarkastus ei edellytä markkinaoikeuskontrollia (kilpailulaissa tai sen esitöissäkään ei aseteta tämän tarkempia kriteerejä tarkastuksen tekemiselle).

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastuspäätöksen ratkaisee viraston pääjohtaja²¹⁷, kun taas kotiin kohdistuva eli käytännössä muualle kuin liiketiloihin kohdistuva tarkastus voidaan suorittaa ainoastaan perustellun epäilyksen seurauksena MAO:n etukäteisellä hyväksynnällä.²¹⁸ TEM:n mietinnössä kuvattu datan eli sähköisen aineiston läpikäynti sellaisenaan ja niin sanotun jatkettun tarkastuksen (tarkastusta voitaisiin ehdotuksen mukaan jatkaa KKV:n toimitiloissa) yhdessä digitaalisen toimintaympäristön syntyminen kanssa²¹⁹ on elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeuksien kannalta varsin merkityksellinen, koska se selkeästi lisää viranomaisten toimivaltuuksia. Keskeistä mietinnössä on myös ehdotus tarkastuksen laiteneutraaliudesta.

3.4.2.2 Jatkettu tarkastus

Viranomaisten työskentelytehokkuuden kannalta ehdotetut uudistukset luovat uusia mahdollisuuksia yhä tehokkaampiin ratkaisuihin, mutta nämä uudistusehdotukset tuskin tulevat elinkeinonharjoittajille yllätyksenä. On totta, että digitaalisen toimintaympäristön

²¹⁵ Ks. Haapajärvi – Castren: TEM- lausunto 16/2017.

²¹⁶ Ibid, s. 14.

²¹⁷ Ibid, s. 27.

²¹⁸ Kilpailulaki 36 § 3 momentti.

²¹⁹ Ks. Haapajärvi – Castren: TEM- lausunto 16/2017, s. 15.

seurauksena viranomaisilla täytyy olla keinot hyödyntää myös sähköistä materiaalia täysimääräisesti (kilpailun säättämisen yhteydessään lakiin oli lisätty datan käsite). Jatkettu tarkastus on tosin sellainen instituutio, josta yritykset tuskin ovat kovin mielissään, koska yritys ei itse voisi valvoa viranomaisten tarkastuksen etenemistä. KKV kykenisi muutoksen turvin jatkamaan tarkastustaan omissa tiloissaan erityisesti siten, ettei tarkastuksen kohteena oleva yritys voisi haitata tarkastusta esimerkiksi rikkomalla sinetöityjen tilojen, tietokoneiden tai asiakirjojen koskemattomuutta.

Mietinnön valmistelussa edustettuina intressitahoina mukana olleet elinkeinoelämä ja asianajajakunta ovat ilmaisseet huolensa juuri KKV:n omissa tiloissa jatkettun tarkastuksen valvontaan liittyviin epävarmuustekijöihin. Nämä tahot puoltavat lausunnossa yrityksen tiloissa suoritettavan tarkastuksen ensisijaisuutta siten, että yritys voi jo ensivaiheessa varmistua oikeusturvastaan. Mikäli jatkettu tarkastus olisi siirtymässä lakiin asti, elinkeinoelämä ja asianajajakunta edellyttäisivät tarkastettavan yrityksen suostumusta muualla kuin sen tiloissa jatkettavaan tarkastukseen. Perusteluna jatkettulle tarkastukselle kilpailuviranomaiset viittaavat vakiintuneeseen käytäntöön muissa EU:n jäsenmaissa ja siihen, että tarkastuksen ajallinen kesto lyhenisi huomattavasti sekä viranomaisten resurssien kohdentaminen parantuisi, kuten myös kilpailulakia koskevasta hallituksen esityksestä²²⁰ ilmenee.²²¹

²²⁰ HE 88/2010 vp.

²²¹ Haapajarvi – Castren: TEM-lausunto, 16/2017, s. 17–18.

4. Perus- ja ihmisoikeudet puolustautumisoikeuksina yllätystarkastuksessa

4.1 Yleiset lähtökohdat

Puolustautumisoikeudet perusoikeuksina, joihin yhtiöt voivat vedota oikeuksiaan suojaavalla tavalla suhteessa kilpailuviranomaisten velvollisuuteen toimia toimivan ja terveen taloudellisen kilpailun mahdollistajana, perustuvat keskeisiltä osiltaan kansallisesti perustuslakiin ja esimerkiksi unionissa etenkin EU:n perusoikeuskirjaan ja EU-tuomioistuinten oikeuskäytäntöön sekä ihmisoikeussopimukseen.

Vuonna 2007 perustettu EU:n perusoikeusvirasto, joka avustaa unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita, auttaa hahmottamaan unionin käsitystä perusoikeuksista. EU:n perusoikeusjärjestelmässä on nimenomaan kyse unionin omista perusoikeuksista aivan kuten Suomen perustuslaista ilmenevät perusoikeudet ovat kotimaisessa valtiosääntöjärjestelmässä osa Suomen ”omaa” oikeutta. Erotuksena tästä on se, että ihmisoikeusvelvoitteet kuuluvat luonteeltaan ulkosuhteisiin, mukaan luettuna ihmisoikeussopimuksen asema EU-oikeudessa. EIS:n on tältä kantilta katsoen vain yksi lähde EU-tuomioistuimen soveltamiskäytännössä. EU-tuomioistuin ei tällöin toimi niinkään ”ihmisoikeustuomioistuimena” kansallisten tuomioistuinten tapaan.²²² EU:n perusoikeudet on otettava huomioon kaikessa unionin toiminnassa, sillä ne eivät sido pelkästään tuomioistuimia. Ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittaminen on arvo, joka sitoo EU:n jäsenvaltioita ja jonka vakava loukkaaminen voi johtaa jäsenoikeuksien määräaikaiseen pidättämiseen.²²³

EU:n varsinaisen perusoikeussäännösten luominen eteni merkittävästi vuonna 2000 pidetyssä Nizzan huippukokouksessa, jota varten oli laadittu yli 50 artiklaa sisältävä ehdotus ensimmäiseksi perusoikeuskirjaksi. Kuitenkin vasta Lissabonin sopimuksen myötä se tuli oikeudellisesti sitovaksi vuonna 2009. Vaikka perusoikeuskirja ei allekirjoittamisensa jälkeen ollut vielä vuosiin voimassa oikeudellisesti sitovana, pidettiin sitä siitä huolimatta unionin oikeuden yleisten periaatteiden tulkintaa ohjaavana sopimuksena.²²⁴ Perusoikeuskirja julkaistiin erillisenä asiakirjana, vaikka sillä on primaarioikeutena sama oikeudellinen arvo kuin EU:n perussopimuksilla, SEU- ja SEUT-

²²² Pellonpää 2012, s. 88.

²²³ Ibid, s. 89

²²⁴ Ibid, s. 89.

sopimuksilla.²²⁵ Perusoikeuskirjan sisältö perustuu lähtökohtaisesti johdantonsa mukaisesti kolmeen lähteeseen: EU:n perussopimukseen, yhteisiin valtiosääntöperiaatteisiin ja kansainvälisiin sopimuksiin, mukaan lukien ihmisoikeussopimus sellaisena kuin EU-tuomioistuin on sitä tulkinnut.²²⁶ Perusoikeuskirjassa on vahvistettu nimenomaan se lähtökohta, jonka mukaisesti EU:n perusoikeuskirja on merkitykseltään ja kattavuudeltaan vähintään samantasoinen EIS:ssa tunnustettujen oikeuksien kanssa.²²⁷ Euroopan perusoikeuskirjassa määrätäänkin näin:

*”Siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa.”*²²⁸

Ihmisoikeussopimus toimii sen vuoksi ikään kuin vähimmäistasona EU:n perusoikeussuojalle. EU-oikeuden nojalla voidaan luonnollisesti antaa perus- ja ihmisoikeuksille parempaakin suojaa kuin mitä ihmisoikeussopimuksesta johtuu. Esimerkkinä paremman suojan antamisesta voisi toimia se, ettei kaikkia ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa lueteltuja yksityis- ja perhe-elämän suojan rajoitusperiaatteita katsottaisi hyväksyttäviksi perusteiksi rajoittaa vastaavia EU-oikeudessa suojattuja oikeuksia.²²⁹ EU-tuomioistuin viittasi aluksi ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön hyvin niukasti. Mikäli unionin tuomioistuin viittasi ratkaisuisaan EIT:n tuomioihin, viittaukset saattoivat kohdistua joihinkin yksittäisiin ihmisoikeussopimuksen artikloihin. Unionin tuomioistuin jopa pidättyi käyttämästä ratkaisutoiminnassaan EIS:sta unionin oikeuden mukaisena 1990-luvulle tultaessa. EU-tuomioistuin halusi toisinaan erottua ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta tuomitsemalla ristiriitaisia ratkaisuja. Nykyään unionin tuomioistuimen suhtautuminen ihmisoikeustuomioistuimeen (ja ihmisoikeussopimukseenkin) on muuttunut ja se on viitannut säännöllisesti ja yksilöidysti ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin. EIT on ikään kuin vastavuoroisesti viitannut EU-tuomioistuimen käytäntöön. Kaiken kaikkiaan sanotut tuomioistuimet pyrkivät nykyään

²²⁵ Pellonpää 2012, s. 90.

²²⁶ Ibid 2012, s. 91.

²²⁷ Ojanen 2016, s. 104.

²²⁸ EU:n perusoikeuskirja artikla 52(3).

²²⁹ Ojanen 2016, s. 105.

johdonmukaisesti huomioimaan toistensa ratkaisuja, joten ristiriitaisia ratkaisuja ei juuri pääse syntymään.²³⁰

EU:n omat perustavaa laatua olevat periaatteet suhtautuvat tulkinnallisesti muihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja jäsenvaltioiden kansallisiin perusoikeusjärjestelmiin seuraavasti: ”Siltä osin kuin tässä perusoikeuskirjassa tunnustetaan perusoikeudet sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä, näitä perusoikeuksia on tulkittava mainitun perinteen mukaisesti.”²³¹ Lisäksi perusoikeuskirjassa määrätään perusoikeuskirjan suojan tasosta seuraavasti:

*”Tämän perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka asianomaisella soveltamisalalla tunnustetaan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa ja niissä kansainvälisissä yleissopimuksissa, joiden osapuolina unioni tai kaikki jäsenvaltiot ovat, ja erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa, sekä jäsenvaltioiden valtiosäännöissä.”*²³²

Suhde muihin perustavaa laatua olevia oikeuksia merkitseviin sopimuksiin, perustuslakeihin ja perusoikeuksiin on kuitenkin tulkinnanvarainen ja kiistanalainen. Tähän yhteyteen liittyy kysymyksiä, jotka ulottuvat EU:n ja jäsenvaltioiden suhteen perusteisiin asti. Näistä määräyksistä ei ole vielä toistaiseksi muodostunut asiaa selventävää EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. EU:n perusoikeuskirja antaa sinänsä perusteita unionin oikeuden tulkitsemiselle tavalla, jolla voidaan ottaa huomioon myös muuta kansainvälistä ihmisoikeusnormistoa kuin ihmisoikeussopimus. Oikeuskysymyksiä voidaan täten luonnehtia myös muulla tavalla kuin perinteisesti peilaamalla niitä EU-oikeuden valossa tai sen rakenteiden ja tavoitteiden mukaisesti.²³³ EU:n jäsenvaltioiden perustuslakien perusoikeusjärjestelmä saattaa tarjota kattavampaa perusoikeussuojaa jollekin perusoikeudelle kuin vastaavalle perusoikeudelle tunnustetaan EU-oikeudessa. Erilaista suojan tasoa ja normikonflikteja voidaan unionin oikeuden järjestelmässä häivyttää tulkitsemalla EU:n perusoikeuskirjan määräyksiä ja esimerkiksi kansallisia perustuslakeja perusoikeusmyönteisesti. Tarkoituksena on turvata kunkin kyseessä olevan perusoikeuden mahdollisimman tehokas toteutuminen

²³⁰ Ojanen 2016, s. 105-6.

²³¹ EU:n perusoikeuskirja artikla 52(4).

²³² Ibid, artikla 53.

²³³ Ojanen 2016, s. 106.

yksittäistapauksissa. Sovellettavaksi tulevan perusoikeusnormin valinta esimerkiksi kansallisen ja eurooppaoikeudellisen lähteen välillä voi riippua siitä, kumpi normilähde toteuttaa paremmin oikeussubjektin perusoikeussuojan tarpeen.

Seuraavaksi esittelyssä on eräitä perustavanlaatuisia oikeushyviä, joista on määräyksiä unionin oikeuden piirissä ja sääntelyä kansallisessa perustuslaissa ja ylipäätään eurooppalaisissa ihmisoikeusjärjestelyissä. Elinkeinoharjoittaja vedota tarpeen mukaan johonkin näistä institutionaalisista määräyksistä tai säännöksistä toteuttaakseen asianmukaisen oikeusturvan, joka sanotulle taholle lain tai määräyksen nojalla kuuluu. Näiden lisäksi elinkeinoharjoittaja nauttii lukuisista liiketoimintaa turvaavista oikeusperiaatteista, jotka EU-tuomioistuimet ja EIT ovat oikeuskäytännössään kehittäneet ja joita oikeusoppineet ovat myös osaltaan muotoilleet oikeustieteessä. Näitä oikeusturvan kannalta olennaisia periaatteita käsitellään asiaankuuluvan oikeuskäytännön valossa luvussa 4.

4.2 Yksityiselämän suoja

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määrätään yksityis- ja perhe-elämän kunnioituksesta siten, että ”Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.”²³⁴ Lisäksi ihmisoikeussopimuksen samaisen 8 artiklan 2 momentin mukaan:

*”Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.”*²³⁵

Kyseinen artikla suojaa lähtökohtaisesti ihmisoikeussubjektin yksityiselämää, perhe-elämää, kotia ja kirjeenvaihtoa. Suomen perustuslain 10 §:ssä²³⁶ on hyvin samankaltainen

²³⁴ EIS artikla 8(1).

²³⁵ Ibid, 8(2).

²³⁶ Perustuslaki 10 § kuuluu seuraavasti: ”Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.”

säännös yksityiselämästä. Ylipäätään EIT on korostanut, että 8 artikla edellyttää valtiolta myös positiivisia toimenpiteitä näiden oikeuksien turvaamiseksi, vaikka lähtökohtaisesti sanotun artiklan suojan kohteena onkin yksilön tietty vapauspiiri viranomaisten taholta tulevilta puuttumisilta yksilön oikeuksiin.²³⁷ Yksityiselämän suoja on käsitteellisesti laaja, joten sitä ei ole tästä syystä voitu määritellä tyhjentävästi. Ruumiillinen ja henkinen koskemattomuus, identiteetti sekä nimi että maine²³⁸ ovat asioita, jotka ovat muun muassa katsottu kuuluvan yksityiselämän suojan alaan.²³⁹ Kotietsintä on yleensä merkinnyt puuttumista kodin suojaan, mutta EIT on hyväksynyt sen, että kotietsintä voi tapahtua muunkin viranomaisen kuin tuomioistuimen valtuuttamana toisin sanoen tuomioistuimen antamaan päätökseen perustuen.²⁴⁰

Lähtökohtana yksityiselämän suojan suhteen PL:n mukaan on, että yksilöllä on oikeus elää elämäänsä ilman viranomaisten mielivaltaista puuttumista hänen yksityiselämäänsä.²⁴¹ Niinpä Suomen perustuslaissa asiasta säädetään näin:

”Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.”²⁴²

Perusoikeussäännöksessä on kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisesti erikseen mainittu kunnia ja kotirauha yksityiselämän ohella.²⁴³ Perustuslakivaliokunnan käytännöstä selviää, että kotirauhaan puuttumisen osalta edellytetään laintasoista perustetta ja tärkeää yleistä etua, jolla tällainen puuttuminen voidaan oikeuttaa.²⁴⁴

²³⁷ Pellonpää 2012, s. 653.

²³⁸ Pfeifer v. Itävälta (2007, 12556/03), kohta 35.

²³⁹ Pellonpää 2012, s. 656.

²⁴⁰ Camenzind v. Sveitsi (16.12.1997, Reports 2002-III), kohta 45, jonka kohdan mukaan tuomioistuimen on oltava valppaana tapauksissa, joissa viranomaisen päätökseen perustuva kotietsintä suoritetaan. Syy tälle on se, että viranomaisten harkinnalle kotietsinnän toimittamisessa on asetettava tiukat, lakiin perustuvat rajat, että voidaan varmistua EIS artikla 8 asianmukaisesti noudattamisesta.

²⁴¹ Hallberg 2011a, s. 45.

²⁴² Perustuslaki 10 §.

²⁴³ Hallberg 2011a, s. 46.

²⁴⁴ Esim. PeVL 12/1984 vp, 3/1987 vp ja 6/1989 vp.

Tarkastuksen toimittaminen yksilön kodissa on mahdollinen vain silloin, kun kyseessä on jokin erityinen syy.²⁴⁵

EU:n perusoikeuskirjassa on lähinnä koottu yhteen unionin kansalaisten ja EU:n alueella asuvien ihmisten oikeusturva käyttäen pohjana niitä perusoikeuksia, jotka perustuvat jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin. Perusoikeuksien luonteeseen kuuluu kansallinen tilanneherkkyys, joka väistämättä vaikuttaa tulkittaessa perusoikeuskirjaa.²⁴⁶ Kansallisen tilanneherkkyuden vuoksi voidaan puhua perusoikeussuojan universalisoinnin ongelmasta.²⁴⁷ EU:n perusoikeuskirjassa yksityisyyden suojasta mainitaan vain yksinkertaisesti, että ”jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.”²⁴⁸ Tämä artikla seuraa vakiintunutta unionin oikeuskäytännön ja EIS:n oikeussuojan kaltaista tasoa sekä Suomen perustuslaissakin säänneltyä tasoa.

Perustuslakivaliokunta on myös ottanut kantaa KKV:n tarkastusvaltuuksiin kodin suojan kannalta osana niiden perustuslainmukaisuutta. Ensimmäinen kotitarkastuksia koskeva säännös säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Kyseessä oli silloisen kilpailunrajoituslain 20 a §²⁴⁹ vuonna 2004. Valiokunta käsitteli tuolloin lakiehdotuksen 20 a §:ää merkityksellisenä ja huomionarvoisena kotirauhan suojan kannalta perustuslain 10 §:n mukaisesti. Valiokunta totesi aikaisempaan käytäntöön perustuen, että perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimus ei täytynyt suoritettaessa kotirauhan piiriin kuuluvissa liiketiloissa tarkastus perustuen epäilyyn sellaisesta rikkomuksesta, josta voi enimmillään seurata vain sakkorangaistus.²⁵⁰ Perustuslakivaliokunta oli toisaalta arvioidessaan julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten käytön valvomiseksi tehtävien tarkastusten sallittavuutta pitänyt tarkastuksen toimittamista hyväksyttävänä myös sellaisia rangaistavia rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus.²⁵¹ Valiokunta piti tämän käytäntönsä

²⁴⁵ Esim. PeVL 19/1985 vp, 1/1986 vp ja 3/1987 vp.

²⁴⁶ Raitio 2016, s. 324.

²⁴⁷ Asia C-36/02 Omega Spielhallen [2004], missä tapauksessa oli kyse niin sanotun tappamispelin suhteesta ihmisarvon kunnioittamiseen, ja tämä voidaan nähdä esimerkiksi perusoikeussuojan universalisoinnin ongelmana. Samaisessa tapauksessa Saksan perustuslakituomioistuin ikään kuin haastoi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehittyneen peruseriaatteen eurooppaoikeuden ensisijaisuudesta suhteessa kansallisiin perustuslakeihin. EU-tuomioistuin piti myös itseään ainoana tahona, jolla on oikeus vahvistaa EU-oikeuden kulloinenkin sisältö ja tulkinta.

²⁴⁸ EU:n perusoikeuskirja artikla 7.

²⁴⁹ Kilpailunrajoituslain 20 a §:n 1 momentin mukaan jos Euroopan yhteisöjen komissio on neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 21 artiklan mukaisesti määrännyt tarkastuksen tehtäväksi muissa kuin 20 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa, markkinaoikeus antaa komission hakemuksesta luvan tarkastuksen toimittamiseen.

²⁵⁰ PeVL 40/2002 vp, s. 2.

²⁵¹ PeVL 69/2002 vp, s. 2–3

perusteella selvänä, että tarkastuksen toimittamisen valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyyys kotirauhan piirissä liittyy perusteltuun syyhyn epäillä lakia rikotun rangaistavalla tavalla. Perustuslakivaliokunta katsoi, että kilpailunrajoituslakiin perustuva tarkastusoikeus kotirauhan piirissä kytkeytyy täytäntöönpanoasetuksessa SEUT 101 ja 102 artiklojen (silloisten EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan) vakavaan rikkomiseen. Tällainen teko voi olla säädetty rangaistavaksi (rikos). Tästä ei aina ole välttämättä kysymys. Mainittujen sopimusmääräysten rikkomiseen liittyy seuraamusmaksua koskeva määräys. Valiokunta päätyi siihen, että tarkastusoikeuden kytkeminen yhteen tällaiseen rangaistuksenluonteiseen maksuun sanktioituun käyttäytymiseen ei ole ristiriidassa perustuslakivaliokunnan uudemman tulkintakäytännön kanssa. Lakiehdotus voitiin näillä perusteilla käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.²⁵²

Elinkeinonharjoittajan liiketiloissa tehtäviin tarkastuksiin perustuslakivaliokunta otti ensimmäisen kerran kantaa kilpailulain säätämisen yhteydessä vuonna 2010. Valiokunta totesi antamassaan lausunnossa, että kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset tilat, joita käytetään pysyväisluonteiseen asumiseen.²⁵³ Lisäksi liike- ja varastotiloihin saattaa sisältyä myös asumiseen käytettäviä tiloja. Lähtökohtaisesti perustuslaissa turvattu kotirauhan suojan piiri kattaa myös ajoneuvossa mahdollisesti olevat pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat. Valiokunnan mukaan tällaiset tilat jäävät perustuslailla suojatun kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle.²⁵⁴ Perustuslakivaliokunta on ehdottanut, ettei kilpailulain 35 §²⁵⁵ nojalla tehtävä tarkastus olisi mahdollista kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Ehdotuksen mukaan kilpailulain 36 §:ssä²⁵⁶ säädettäisiin kotirauhansuojan alaan kuuluvien tarkastusten tekemisestä.²⁵⁷

²⁵² PeVL 7/2004 vp, s. 2/II ja 40/2010 vp, s. 3–4.

²⁵³ PeVL 49/2005 vp, s. 3/II ja 8/2006 vp, s. 2/I.

²⁵⁴ PeVL 17/1998 vp, s. 4/II, PeVL 8/1994 vp, s. 3–4, PeVL 16/2004 vp, s. 5/I.

²⁵⁵ Kilpailulain 35 § säätelee tarkastuksista, jotka tapahtuvat elinkeinonharjoittajan liiketiloissa. Säännöksen ydin on siinä, että asianomaisella virkamiehellä on tiettyjen edellytysten vallitessa oikeus tarkastaa elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevaa omaisuutta.

²⁵⁶ Kilpailulain 36 § edellyttää muissa tiloissa kuin kilpailulain 35 §:n mukaisissa tiloissa toimitetulta tarkastukselta kartelliepäilyssä sitä, että kielletystä kilpailunrajoituksesta kohtaan on olemassa perusteltu epäily ja todistusaineisto sijaitsee muualla kuin esimerkiksi yrityksen tiloissa tai kulkuneuvoissa.

²⁵⁷ PeVL 40/2010 vp, s. 4.

4.3 Elinkeinovapaus

Elinkeinotoimintaan liittyy mielestäni merkittäviä yhteiskunnallisia odotuksia (etenkin sen harjoittamisen vapauten ja oikeusvarmuuteen), jonka vuoksi on varmistettava elinkeinonharjoittajan asiakkaiden turvallisuus, vapaa kilpailu EU-oikeuden välityksin ja vapaaseen kilpailuun liittyvä, yhteiskunnan kokonaisuuteen liittyvä viranomaisvalvonta, joka koskee elinkeinotoiminnan harjoittamista.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaan ”elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.”²⁵⁸ Lisäksi sen mukaan:

*”Jokaisella on oikeus tehdä työtä ja harjoittaa vapaasti valitsemaansa tai hyväksymäänsä ammattia. Jokaisella unionin kansalaisella on vapaus hakea työtä, tehdä työtä, sijoittautua tai tarjota palveluja missä tahansa jäsenvaltiossa. Kolmansien maiden kansalaisilla, joilla on lupa tehdä työtä jäsenvaltioiden alueella, on oikeus samanlaisiin työehtoihin kuin unionin kansalaisilla.”*²⁵⁹

Suomen perustuslain mukaan:

*”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.”*²⁶⁰

Sanotun pykälän tarkoituksena on korostaa paitsi yrittämistä myös sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja yhteisvastuun periaatteita. Yrittämisen luonteeseen kuuluu yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa, ja sikäli perustuslaissa on vahvistettu oikeus työhön ja elinkeinovapaus. Kuten tämän perusoikeuden 2 momentista ilmenee, julkisen vallan tehtäväksi jää työvoiman suojelusta huolehtiminen. Lisäksi 3 momentti vahvistaa työoikeuden yleistä periaatetta eli heikomman suojaa.²⁶¹ Lisäksi kansallinen laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (122/1919) asettaa elinkeinon harjoittamisen vapauden pääperiaatteeksi.

²⁵⁸ EU:n perusoikeuskirja artikla 16.

²⁵⁹ Ibid, artikla 15.

²⁶⁰ Suomen perustuslaki 18 §.

²⁶¹ Hallberg 2011a, s. 53.

4.4 Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin

Euroopan ihmisoikeussopimus määrää keskeisesti oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnin vaatimuksesta seuraavasti:

”Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalien, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.”²⁶²

Ihmisoikeussopimus määrää lisäksi, että ”jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen.”²⁶³ Kolmanneksi ihmisoikeussopimuksen mukaan:

”Jokaisella rikoksesta syytetyllä on seuraavat vähimmäisoikeudet: oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista hänen ymmärtämällään kielellä, oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytykset valmistella puolustustaan, oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä, ja jos hän ei pysty itse maksamaan saamastaan oikeusavusta, hänen on saatava se korvauksetta oikeudenmukaisuuden niin vaatiessa, oikeus kuulustella tai kuulustelluttaa todistajia, jotka kutsutaan todistamaan häntä vastaan, ja saada hänen puolestaan esiintyvät todistajat kutsutuiksi ja kuulustelluiksi samoissa olosuhteissa kuin häntä vastaan todistamaan kutsutut todistajat ja oikeus saada maksutta tulkin apua, jos hän ei ymmärrä tai puhu tuomioistuimessa käytettyä kieltä.”²⁶⁴

Suomen PL:ssa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva pykälä on yleiseurooppalaista perinnettä mukailleen säädetty siten, että:

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai

²⁶² EIS artikla 6(1).

²⁶³ Ibid, 6(2).

²⁶⁴ Ibid, 6(3).

muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”²⁶⁵

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusajatuksen tärkeyttä oikeusvaltiolle korostaa myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa muotoiltu artikla, jonka mukaan:

”Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään. Maksutonta oikeusapua annetaan niille, joilla ei ole riittäviä varoja, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.”

Euroopan komission osalta on keskusteltu siitä, onko komission rooli tutkinta- ja päätöksentekoviranomaisena yhteensopiva oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvän oikeuden kanssa. Unionin tuomioistuin ja ihmisoikeustuomioistuin ovat molemmat katsoneet käytännön yhteensopivaksi.²⁶⁶ Käytännössä komissiolle on luotu toimivaltuudet, joiden mukaan se tutkii kartellirikkomuksia, ratkaisee sen, onko rikkomus tapahtunut, ikään kuin syyttää ja tuomitsee sekä lopuksi huolehtii myös sanktioiden täytäntöönpanosta. Voidaan vaikeudetta puhua siitä, että komissiolla on tupla- tai jopa triplarooli kilpailunrajoituksia koskevassa tutkinnassa esimerkiksi perinteisen vallan kolmijako-opin vastaisesti. Se ei lähtökohtaisesti ole onnistunein rakenne objektiivisuuden ja väärinkäytösten kannalta.

²⁶⁵ Suomen perustuslaki 21 §.

²⁶⁶ Esim. Unionin yleinen tuomioistuin T-54/03 Lafarge SA [2008] ja EIT Menarini Diagnostics (27.9.2011, 43509/08).

5. Elinkeinonharjoittajan oikeussuoja kilpailuviranomaisten tutkinnassa

5.1 Puolustautumisoikeudelliset periaatteet yllätystarkastuksessa

Täytäntöönpanoasetuksen, jossa kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta määrätään, johdanto-osassa todetaan, että kilpailuoikeuden soveltamisessa on otettava huomioon EU:n perusoikeuskirjan tunnustamat perusoikeudet ja periaatteet, joten täytäntöönpanoasetusta on lisäksi tulkittava näiden perusoikeuksien valossa.²⁶⁷ Puolustautumisoikeuksien noudattaminen ja kunnioittaminen kilpailuoikeudellisissa menettelyissä kuuluu EU:n oikeuden perusperiaatteisiin.²⁶⁸ Kansallinen lainsäädäntö määrittelee ensisijaisesti ne menettelylliset keinot, joilla yrityksen oikeussuoja turvataan.²⁶⁹

Yritysten puolustautumisoikeudet on turvattava myös tutkintavaiheessa, vaikka yritysten oikeussuojakeinot liittyvät lähtökohtaisesti komission virallista päätöstä edeltävään menettelyvaiheeseen.²⁷⁰ Esimerkiksi yhdistetyissä asioissa *Hoechst AG* vastaan komissio EU-tuomioistuin totesi seuraavasti viitaten aiempaan *Michelin* tuomioon:

*”the rights of the defence must be observed in administrative procedures which may lead to the imposition of penalties. But it is also necessary to prevent those rights from being irremediably impaired during preliminary inquiry procedures including, in particular, investigations which may be decisive in providing evidence of the unlawful nature of conduct engaged in by undertakings for which they may be liable.”*²⁷¹

Sanotun tapauksen tuomion seuraavassa kohdassa on mainittu puolustettavina oikeuksina myös tutkinnan alusta alkaen muun muassa oikeus oikeudellisen avustajan käyttöön sekä oikeus luottamukselliseen kirjeenvaihtoon asiakkaan ja asianajajan välillä.²⁷²

²⁶⁷ Täytäntöönpanoasetus, johdanto-osa, kohta 37.

²⁶⁸ Asia 322/81 *Michelin v. komissio* [1983], kohta 7.

²⁶⁹ Yhdisteyt asiat 46/87 ja 227/88 *Hoechst* [1989], kohta 33, jonka mukaan ” - it is for each Member State to determine the conditions under which the national authorities will afford assistance to the Commission's officials. In that regard, the Member States are required to ensure that the Commission's action is effective, while respecting the general principles set out above. It follows that, within those limits, the appropriate procedural rules designed to ensure respect for undertakings' rights are those laid down by national law.”

²⁷⁰ *Alkio – Wik* 2009, s. 662

²⁷¹ Yhdisteyt asiat 46/87 ja 227/88 *Hoechst* [1989], kohta 1.

²⁷² *Ibid*, kohta 16, jonka mukaan ” - although certain rights of the defense relate only to the contentious proceedings which follow the delivery of the statement of objections, other rights, such as the right to legal representation and the privileged nature of correspondence between lawyer and client must be respected as from the preliminary-inquiry stage.”

Kartellin jäsenten yrittäessä peittää jälkensä huolellisesti voivat kartellitutkinnoissa löydetty todisteet olla hajanaisia, käsinkirjoitettuja muistiinpanoja tai esimerkiksi kalenterimerkintöjä.²⁷³ Yllätystarkastuksissa voi tosin löytyä laajaa todistusaineistoa kielletyistä kilpailunrajoituksista.²⁷⁴ EU-oikeuden peruseriaatteita on lisäksi kunnioitettava kaikissa sellaisissa hallinnollisissa menettelyissä, jotka voivat johtaa oikeussubjektin oikeusasemaan vaikuttavaan viralliseen päätökseen.²⁷⁵ Yritysten puolustautumisoikeuksia ei ole suojattu millään nimenomaisella prosessuaalisella säännöksellä. Tämän vuoksi yrityksen mahdollisesti esittämää puolustautumisoikeuksien loukkaamista koskevaa väitettä voidaan käsitellä ensisijaisesti vasta komission tehtyä kilpailunrikkomusta merkitsevän päätöksen asiassa huolimatta siitä, että komission tekemä prosessuaalinen virhe tulisi selväksi jo tutkimusmenettelyjen aikana.²⁷⁶

Seuraavaksi käsittelyssä on sellaisia perus- ja ihmisoikeuksia sekä peruseriaatteita, joiden katsotaan olevan voimassa kilpailuoikeusprosesseissa ja joihin yksittäiset oikeussubjektit, mukaan lukien yritykset, voivat puolustukseen vedota. Tämä periaatekokoelma on osin muodostunut oikeuskäytännössä ja oikeustieteilijöiden keskuudessa yleisen eurooppalaisen lainsäädäntöperinteen mukaisesti. Seuraavissa periaatteissa ja oikeussuojakeinoissa olen lähtökohtaisesti käyttänyt *Alkion* ja *Wikin* Kilpailuoikeus-teoksen (2009) jaottelua, koska se kuvaa seikkaperäisesti elinkeinonharjoittajan oikeussuojaa komission valvontaprosessin aikana. Tällaisia periaatteita komission ja sitä kautta KKV:n tulee vähintään ottaa huomioon suorittaessaan yrityksiin kohdistuvia yllätystarkastuksia.

5.1.1 Suhteellisuusperiaate

Yrityksen tiloihin liittyvän tarkastuksen suorittamista koskevan päätöksen on luonnollisesti oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen. Oikeudellinen kontrolli tämän

²⁷³ Leivo 2012c, s. 332.

²⁷⁴ Ks. Joshua – Harding 2003, s. 166, jossa kerrotaan muun muassa, että komission tutkimassa Polypropyleenitapauksessa tutkinnan kohteena olleen yrityksen työntekijän ollessa lomalla hänen työhuoneensa ikkunalaudalle oli jäänyt kartellia koskevan kokouksen pöytäkirja raskauttavine todisteineen. Samaisessa tutkinnassa löytyi myös tietoja PVC-kartellista, jonka suunnitelmallisen rakenteen todistava asiakirja oli vahingossa arkistoitu väärään kansioon. Tosin yritykset ovat myös yhä enemmän varautuneet toiminnassaan yllätystarkastuksiin, mikä ilmenee siitä, että esimerkiksi Cartonboard-kartellitutkinnassa tuli ilmi yhtiön ulkopuolisten lakimiesten järjestämiä harjoitusyllätystarkastuksia, joilla pyrittiin valmentamaan yrityksen työntekijöitä tositalanteeseen.

²⁷⁵ Asia 135/92 Fiscano v. komissio [1994], kohta 39.

²⁷⁶ Asia 60/81 IBM [1981], kohta 12.

asian suhteen toteutuu joko ensivaiheessa kansallisessa tuomioistuimessa tai jälkikäteen EU-tuomioistuimissa.²⁷⁷ Kansallinen tuomioistuin ei voi kuitenkaan lähtökohtaisesti tarkastaa komission päätösten välttämättömyyttä tai laillisuutta.²⁷⁸ Kansallisen tuomioistuimen toimivalta koskee ainoastaan sitä suhteellisuusperiaatteen mukaan tehtävää harkintaa suhteessa komission tarkastuspäätökseen, jolloin tuomioistuin joko myöntää tai kieltää yrityksen toimitiloja koskevan etsintäluvan.²⁷⁹ Kansallinen tuomioistuin voi siis tarkistaa (tämä on oikeuskäytännön lisäksi vahvistettu täytäntöönpanoasetuksessa), että komission suunnittelemat pakkokeinot eivät ole tarkastuksen kohteeseen nähden mielivaltaisia eivätkä liiallisia.²⁸⁰ Kansallinen tuomioistuin ei voi vaatia, että sille toimitetaan komission asiakirja-aineistossa olevia tietoja, sillä komission päätösten laillisuutta valvoo ainoastaan EU-tuomioistuin.²⁸¹ Tapaus *Roquette Freres* koski ranskalaisen yhtiön tekemää valitusta komission toimista, jotka kohdistuivat yrityksen tiloissa suoritettuun kotietsintään ja takavarikkoon todisteiden hankkimiseksi kielletyistä kilpailunrajoituksista. Kansallisella tuomioistuimella ei ole lähtökohtaisesti oikeutta unionin oikeuden valossa oikeutta tarkastaa muun ohella komission päätöksen välttämättömyyttä. Se voi kuitenkin arvioida tarkastuspäätöstä suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta päättäessään esimerkiksi yrityksen henkilöstön yksityistiloissa suoritettaviksi aiottujen tarkastusten sallimisesta tai eväämisestä.²⁸²

Komission tarkastusten on lisäksi perustuttava sellaisiin tietoihin, joita sillä on jo ennen tarkastusten suorittamista. Sillä on siis oltava etukäteistietoa ja perusteltu syy epäillä kilpailunrikkomusta. Tarkastuspäätökseen on sisällytettävä tarkastuksen kohde sekä tarkoitus siitä syystä, että kilpailuviranomainen voi näyttää toimineensa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Tarkastuksen kohteen puolustautumisoikeuksien noudattamisen kannalta on olennaista, että sille tulee selväksi tarkastuksen kohteelle kuuluvan yhteistyövelvoitteen laajuus kartellitutkinnassa.²⁸³

²⁷⁷ Alkio – Wik 2009, s. 663.

²⁷⁸ Asiat 46/87 ja 227/88 Hoechst AG [1989], kohta 35.

²⁷⁹ Asia C-94/00 Roquette Freres [2002], kohta 76.

²⁸⁰ Ks. esimerkiksi asia C-94/00 Roquette Freres [2002].

²⁸¹ Täytäntöönpanoasetus artikla 20(8).

²⁸² Asia C-94 Roquette Freres [2002].

²⁸³ Asia C-37/13 P Nexans France v. komissio [2014], kohta 34.

5.1.2 Asiaankuuluvuusperiaate

Komission suorittamien tutkimusten on myös toteutettava niin sanottua asiaankuuluvuusperiaatetta.²⁸⁴ Komissiolla on oikeus vaatia nähtäväkseen vain asiakirjat, jotka liittyvät tutkimusten asiasisältöön, joka on määriteltävä selkeästi esimerkiksi tarkastukseen valtuuttavassa päätöksessä. Komission tutkimukset ovat yleensä mittavat ja aina ei ole selvillä täsmällisesti se, mitä nimenomaisia asiakirjoja tai muita todisteita komission tarvitsee löytää todistaakseen kiellettyjä kilpailunrajoituksia. EU-tuomioistuin ei ole oikeuskäytännössään edellyttänyt liian täsmällistä tutkittavien asiakirjojen yksilöintiä, koska tarkastusoikeuden hyväksikäyttäminen muodostuisi mahdottomaksi muutoin toteuttaa.²⁸⁵ Sinänsä tämä lähtökohta vaikuttaa perustellulta. Tarkastusoikeuden toteuttaminen asiasisällön rajoissa ei mielestäni voi tasapuolisesti ajatellen vaarantaa yhtiöiden puolustautumisoikeuksia ainakaan pysyvästi. Komission virkamiehet voivat sitä vastoin tutkia erilaisia asiakirjoja varmistuakseen siitä, että ne varmasti jäävät tutkimuksen asiasisällön ulkopuolelle.²⁸⁶ Komission tarkastusta koskevan päätöksen perusteleminen ja tutkimusten kohdistuminen kulloiseen relevanttiin asiasisältöön oli myös esillä jo esimerkkitapauksena käytetyssä *National Panasonic*-tapauksessa. Tässä tapauksessa EU-tuomioistuin katsoi myös, että komission tarkastus oli perustunut perusteltuun päätökseen: komissio oli asianmukaisesti täsmentänyt ne seikat, joihin viralliset tutkimukset perustuvat sekä tutkimuksen ajan ja paikan. Oikeudesta hakea muutosta oli lisäksi annettu tietoa tarkastuksen kohdeyritykselle. Näillä perusteilla komissio oli oikeuskäytännön ja täytäntöönpanoasetuksen mukaan toiminut asiaankuuluvuusperiaatteen mukaisesti.²⁸⁷

Deutsche Bahn AG v. komissio- tapauksessa konkretisoitui se seikka, että kilpailuviranomaisten väärinkäytöksiä koskevia riskejä vastaan on tarpeellista luoda tuomioistuinkontrolli. Tässä tapauksessa komissio keräsi ensimmäisellä tarkastuskerralla materiaalia, joka ei kuulunut tarkastuspäätöksen alaan. Komissio käytti tätä väärin perustein hankittua materiaalia kahden uuden tarkastuksen aloittamiseen. Tapauksessa komissio käytti väärin oikeuttaan tehdä tarkastuksia siten, että asiaankuulumaton materiaali ohjasi välittömästi kilpailuviranomaisen myöhempiä toimia. Tämä johti

²⁸⁴ Alkio – Wik 2009, s. 663.

²⁸⁵ Asiat 46/87 ja 227/88 Hoechst AG [1989], kohdat 26–27.

²⁸⁶ Alkio – Wik 2009, s. 664.

²⁸⁷ Asia 136/79 *National Panasonic v. komissio* [1980], kohdat 26–27.

yrityksen perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamiseen, johon komissio selvästi syyllistyi.²⁸⁸ Tarkastuksen yhteydessä kysytyjen kysymysten tulee lisäksi liittyä välittömästi tarkastuspäätöksestä ilmenevään kohteeseen ja tarkoitukseen. Tämä tarkoittaa sitä, että kysymykset on rajattava tutkinnan kohteena olevaan liiketoimintaan tai liiketoiminnan lohkolle. Tästä syystä niin sanottu tietojen kalastaminen (”fishing expedition”) muista mahdollisista kilpailuoikeuden rikkomuksista tai muilta toimialoilta ei ole sallittua.²⁸⁹

5.1.3 Kuulemisperiaate

Kuulemisperiaate on yksi unionin oikeuden perustavaa laatua olevista peruseriaateista.²⁹⁰ Tästä syystä oikeutta tulla kuulluksi on kunnioitettava kaikissa sellaisissa hallinnollisissa menettelyissä, mukaan lukien tietenkin kilpailuoikeudelliset menettelyt, joilla voi olla jotakin merkitystä oikeussubjektin oikeusasemaan vaikuttavaan viranomaisten päätöksentekoon. Kuulemisoikeus on joka tapauksessa EU-oikeuden mukaan otettava huomioon, vaikka jotakin tiettyä menettelyä koskien ei ole määrätty erityistä oikeutta tulla kuulluksi.²⁹¹

Varsinaisesti kilpailuoikeuteen perustuvissa menettelyissä EU-tuomioistuin on vahvistanut kuulemisperiaatteen soveltuvuuden *Hoffmann-La Roche*- tapauksessa vuodelta 1979:

”Puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen kaikissa sellaisissa menettelyissä, joissa voidaan määrätä seuraamuksia eli erityisesti sakkoja tai uhkasakkoja, on yhteisön oikeuden peruseriaate, jota on noudatettava myös luonteeltaan hallinnollisessa menettelyssä. Mainitun periaatteen mukaisesti komission on neuvoston asetuksen N:o 17/19 artiklan 1 kohdan mukaan ennen sakkoa koskevan päätöksen tekemistä varattava niille, jota asia koskee, tilaisuus esittää huomautuksensa komission niitä vastaan esittämistä väitteistä. Lisäksi neuvoston asetuksen N:o 17/19 artiklassa säädetyistä kuulemisista 25 päivänä heinäkuuta 1963 annetun komission asetuksen N:o 99/63/ETY 4 artiklassa säädetään, että komissio saa päätöksissään ottaa huomioon ainoastaan

²⁸⁸ Asia 583/13 Deutsche Bahn AG ym. vastaan komissio [2015], kohdat 57, 58, 66–68.

²⁸⁹ Savola 2006, s. 862.

²⁹⁰ Alkio – Wik 2009, s. 664.

²⁹¹ Asia C-135/92 Fiscano v. komissio [1994].

*sellaiset yrityksiä ja yritysten yhteenliittymiä vastaan esitetyt väitteet, joiden osalta näille on varattu tilaisuus esittää huomautuksensa.*²⁹²

Tapauksessa, joissa viranomainen määrää sakkoja eli oikeussubjektin kannalta tällaisia merkittäviä haitallisia seuraamuksia, sanktion kohteen on voitava tulla kuulluksi. Kuulemisperiaate on lisäksi otettu huomioon myös täytäntöönpanoasetuksessa, jonka mukaan komission on varattava menettelyyn osallisille yrityksille tilaisuus esittää huomautuksensa komission niitä vastaan esittämistä väitteistä.²⁹³

5.1.4 Oikeus olla myötävaikuttamatta omaan tuomioonsa

Komissiolla on oltava laajat valtuudet koko unionin alueella vaatia nähtäväkseen tietoja, jotka voivat olla tarpeen kiellettyjen kilpailunrajoitusten (SEUT 101 ja 102 artiklat) havaitsemiseksi. Mikäli yritys noudattaa komission päätöstä, sitä ei voida pakottaa myöntämään seikkoja, jotka voivat tukea sen syyllisyyttä. Yritys on joka tapauksessa velvollinen vastaamaan komission esittämiin asiakysymyksiin ja toimittamaan komissiolle asiakirjoja siinä määrin, että näitä tietoja voidaan käyttää sanottua yritystä tai toista yritystä vastaan kilpailusääntöjen rikkomisen toteamiseksi.²⁹⁴ Yrityksillä on siis oikeus olla vastaamatta tietyissä tilanteissa komission tietojensaantipyyntöön (mukaan lukien niin sanottu vapaaehtoinen pyyntö²⁹⁵ ja komission päätökseen perustuva pyyntö²⁹⁶), ja tätä kautta olla edesauttamatta syyllisyytensä toteamista.²⁹⁷ Oikeus vaikenemiseen on tunnustettu EU-tuomioistuimessa *Orkem*- tapauksessa vuodelta 1989:

”Komissiolla on oikeus asetuksen N: o 17 11 artiklan 2 j a 5 kohdan tehokkaan vaikutuksen turvaamiseksi velvoittaa yritys toimittamaan kaikki tarvittavat tiedot tämän yrityksen tiedossa mahdollisesti olevista seikoista ja yrityksen hallussa olevat kyseisiä asioita koskevat asiakirjat, vaikka kyseisten asiakirjojen perusteella voitaisiin osoittaa kyseisen yrityksen tai jonkin toisen yrityksen rajoittaneen kilpailua, mutta komissio ei saa

²⁹² Asia 85/76 Hoffmann-La Roche [1979], kohta 9.

²⁹³ Täytäntöönpanoasetus 27(1).

²⁹⁴ Täytäntöönpanoasetuksen johdanto-osa, kohta 23.

²⁹⁵ Täytäntöönpanoasetus artikla 18(1): ”Suorittaakseen tässä asetuksessa sille määrätty tehtävät komissio voi pelkällä pyynnöllä tai päätöksellä vaatia yrityksiä ja yritysten yhteenliittymiä toimittamaan kaikki tarvittavat tiedot.”

²⁹⁶ Ibid, 18(3): ”Kun komissio päätöksellään vaatii yrityksiä ja yritysten yhteenliittymiä antamaan tietoja, päätöksessä mainitaan pyynnön oikeusperusta ja sen tarkoitus, yksilöidään vaaditut tiedot ja asetetaan määräaika tietojen antamista varten. Siinä ilmoitetaan myös 23 artiklassa säädetyistä seuraamuksista ja ilmoitetaan lisäksi 24 artiklassa säädetyistä seuraamuksista tai asetetaan viimeksi mainitut seuraamukset. Päätöksessä ilmoitetaan lisäksi oikeudesta hakea päätökseen muutosta yhteisöjen tuomioistuimelta.”

²⁹⁷ Alkio – Wik 2009, s. 664.

*kuitenkaan tietojensaantipyyntöä koskevalla päätöksellä vaarantaa yritykselle kuuluvia puolustautumisoikeuksia.*²⁹⁸

Tuomion perusteella yrityksiä koskee laaja tietojenantovelvollisuus, joka liittyy yrityksen tiedossa oleviin tosiseikkoihin ja niitä tukeviin asiakirjoihin. Tietojen antamisesta kieltäytymistä voi yritys perustella juuri puolustautumisoikeuksiinsa vedoten siten, että tietojen antamisen jälkeen yritys ei voi enää tehokkaasti puolustautua tietoihin perustuvia syytöksiä vastaan.

Vaikenemisoikeus rajoittuu näin ollen vain vastaamiseen kaikista raskauttavimpiin kysymyksiin, joihin vastaaminen merkitsisi käytännössä kilpailuoikeudellisten sääntöjen rikkomisen myöntämistä yrityksen osalta. Kysymykset, jotka liittyvät hintoihin tai mahdollisesti sovittuihin markkinaosuuksiin, eivät ole sallittuja. Komissio voi kuitenkin esittää kysymyksiä esimerkiksi yritysten kokoustamisesta ja läsnäolijoista. Näihin kysymyksiin tulee välttämättä ja oikeutetusti vastata.²⁹⁹ Vaikenemisoikeuden käyttöala vaikuttaa hieman ristiriitaiselta, koska yhtäältä yrityksen on toimitettava komissiolle tietoja, joita voidaan käyttää kilpailusääntöjen rikkomisen toteamiseen ja toisaalta sen ei tarvitse toimittaa tietoja (mikäli edistäisi oman syyllisyyden selvittämistä). Mielestäni tässä kohdassa nousee esiin mielenkiintoinen kysymys, Mitä eroa on lopputuloksen kannalta sillä, että yritys toimittaa tiedossaan olevat asiakirjat (potentiaalinen todiste kilpailurikkomuksesta) komissiolle verrattuna siihen, että sanottu vaikenemisoikeus oikeuttaa oikeuskäytännön mukaan vaikenemaan vastaamasta kysymyksiin, jotka osoittavat itsessään ja selvästi syyllistymisen kiellettyyn kilpailunrajoitukseen? Yrityksen kannattaa ilmeisesti vaieta joka kerta vedoten itsekriminointisuojaan, koska sen tiedossa olevat asiakirjat voivat vaivihkaa edesauttaa oman syyllisyyden selvittämistä.

EU:n yleisen tuomioistuimen *Societe Generale*- tapauksessa katsottiin, että yritys voi vaieta vastaamasta komission esittämiin kysymyksiin vain silloin, kun vastaaminen merkitsisi (jälleen kerran) oman syyllisyyden osoittamista. Kysymys on siitä, että komission tehtävänä on rikkomuksen toteennäyttäminen.³⁰⁰ Ajateltaessa tällaista (rajoitettua) vaikenemisoikeutta, joka mielestäni johtaa kuitenkin sellaisten tietojen siirtymiseen yritykseltä komissiolle (siis tietoja, joita voidaan käyttää todisteena kielletystä kilpailunrajoituksesta), ei voida puhua varsinaisesta vaikenemisoikeudesta.

²⁹⁸ Asia 374/87 Orkem v. komissio [1989], kohta 34.

²⁹⁹ Alkio – Wik 2009, s. 664 ja asia 374/87 Orkem v. komissio [1989], kohta 35.

³⁰⁰ Asia T-34/93 Societe Generale v. komissio [1995], kohta 74.

Tietoja, joilla voi olla raskauttava luonne, tulee siirtymään jopa tällöin ”puolustautumisoikeuksia” kunnioitettaessa. Kuten *Alkio* ja *Wik* huomauttavat, tällainen oikeustila voi olla ongelmallinen sen suhteen, ettei se välttämättä vastaa esimerkiksi ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettuja oikeuksia oman syyllisyyden selvittämisen suhteen.³⁰¹ Pitää tiedostaa, ettei EU ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuoli, vaikka monet EU:n jäsenvaltiot sitä ovat. EU-tuomioistuin on tehokkaan kilpailuoikeuden valvonnan nojalla perustellut tällaista rajoitettua vaikenemisoikeutta muun muassa siten, että:

*”Sen myöntäminen, että asianosaisella on oikeus pidäytyä ehdottomasti vastaamasta tiettyihin kysymyksiin, mihin kantaja on asiassa vedonnut, ylittäisi itse asiassa sen, mikä on tarpeen yritysten puolustautumisoikeuksien turvaamiseksi, ja se estäisi perusteettomasti komissiota valvomasta kilpailusääntöjen noudattamista yhteismarkkinoilla - -”.*³⁰²

Tehokas kilpailuoikeudellinen valvonta on mielestäni oikeutettavissa oleva tavoite, mutta se ei ole täysin sopusoinnussa ihmis- ja perusoikeuksien suojan kanssa. Tämä ilmenee yhtäältä unionin tuomioistuinten hieman keinotekoisien perustelujen vuoksi ja toisaalta komission tietopyyntöihin perustuvien tarpeellisten tietojen kerääminen suhteessa ”raskauttavien” tietojen luovuttamiseen. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on myös ollut esillä itsekriminointisuojaan liittyvät kysymykset. Kysymys on tällöin siitä, missä määrin yritys voi vedota lähinnä EIS 6 artiklaan tapauksissa, joissa yritys kokee

³⁰¹ Alkio – Wik 2009, s. 664.

³⁰² Asia T-112/98 Mannemannröhren-Werke AG v. komissio [2001], kohta 66. Lisäksi samanlaista perustelua löytyy myös Asia 60/92 Otto v. Postbank [1993], kohdat 15–17: ”Ne takeet, jotka ovat tarpeen yksityisen oikeussubjektin puolustautumisoikeuksien kunnioittamiseksi sellaisessa hallinnollisessa menettelyssä, josta edellä mainitussa tuomiossa Orkem oli kysymys, poikkeavat takeista, jotka ovat tarpeen asianosaisen puolustautumisoikeuksien suojaamiseksi riita-asiaa koskevassa oikeudenkäynnissä. Sellaisen menettelyn yhteydessä, josta nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on kysymys ja joka koskee yksinomaan yksityisten oikeussubjektien välisiä yksityisiä suhteita eikä voi suoraan eikä välillisesti johtaa viranomaisen määräämään seuraamukseen, yhteisön oikeudessa ei velvoiteta antamaan asianosaiselle oikeutta olla antamatta vastauksia, jotka antaessaan kyseinen asianosainen joutuisi myöntämään rikkoneensa kilpailusääntöjä. Kyseisen takeen tarkoituksena on nimittäin lähinnä yksityisen suojeleminen tutkintatoimenpiteiltä, joista viranomainen voi päättää saadakseen kyseisen yksityisen myöntämään syyllistyneensä menettelyyn, josta tälle voidaan määrätä rikosoikeudellisia tai hallinnollisia seuraamuksia. Edellä esitetyistä näkökohdista ilmenee, ettei sitä komission tutkintavaltuuksiin asetuksen N: o 17 nojalla tehtävää ja yrityksen vastaamisvelvollisuutta koskevaa rajoitusta, jonka yhteisöjen tuomioistuin johti puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen periaatteesta tuomiossaan Orkem v. komissio, voida edellyttää noudatettavan kansallisessa riita-asiaa koskevassa oikeudenkäynnissä, jossa on kysymys perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan soveltamisesta mutta joka koskee yksinomaan yksityisten oikeussubjektien välisiä yksityisiä suhteita, koska tällainen menettely ei voi suoraan eikä välillisesti johtaa viranomaisen määräämään seuraamukseen.”

asiakirjapyyntöihin vastaamisen kriminalisoivan itsensä.³⁰³ EU-tuomioistuin on ottanut ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön huomioon muun muassa seuraavasti:

”Vaikka voidaan myöntää, että kilpailuoikeuteen liittyvän tutkimuksen kohteena oleva yritys voi vedota Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan, on huomautettava, ettei kyseisen määräyksen sanamuodosta eikä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmene, että siinä tunnustettaisiin oikeus olla todistamatta itseään vastaan.”³⁰⁴

EU-tuomioistuin on lisäksi myöhemmässä oikeuskäytännössään tarkastanut kantojaan suhteessa EIT:n käytäntöön toteamalla, että:

”On selvää, että kyseisen tuomion antamisen jälkeen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka yhteisöjen tuomioistuinten on otettava huomioon perusoikeuksia tulkitessaan, on kehittynyt edelleen edellä mainitussa asiassa Funke annetun tuomion, johon valittajat ovat vedonneet, sekä asiassa Saunders vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, 17.12.1996 annetun tuomion ... ja asiassa J. B. vastaan Sveitsi, 3.5.2001 annetun tuomion ... myötä.”³⁰⁵

EIT eteni *Funke*- tapauksessa³⁰⁶ ja *Saunders*- tapauksessa³⁰⁷ sellaiseen suuntaan, jossa voitiin osin olla luovuttamatta asiakirjoja estääkseen myötävaikuttamisen omaan tuomioonsa. Tapauksessa *Funke* tulliviranomaisten tutkinnan kohteena oli valuuttarikoksesta epäilty herra *Funke*³⁰⁸ ja tapauksessa *Saunders* oli kyse Guinness yhtiön johtajan toiseen yritykseen kohdistuneen valtauksen yhteydessä tehdyistä rikoksista.³⁰⁹ Unionin tuomioistuin on toisaalta selkeästi hyväksynyt eräänlaisen velvoitteen ottaa huomioon myös ihmisoikeustuomioistuimen kehittyvä oikeuskäytäntö mukaan lukien myötävaikuttaminen oman syyllisyytensä selvittämiseen. Yhtäältä EU-tuomioistuin on kuitenkin tulkinnut itsekriminointisuoja tiukemmin pyrkien sovittamaan tämän tulkinnan yhteen EU:n kilpailupoliittisten tavoitteiden kannalta. Tältä osin unionin tuomioistuimen suhtautuminen esimerkiksi *Funke*- tapauksen kaltaiseen tilanteeseen,

³⁰³ Pellonpää 2012, s. 116.

³⁰⁴ Asia 374/87 Orkem [1989], kohta 30.

³⁰⁵ Asia C-238/99 LVM v. komissio [2002], kohta 274.

³⁰⁶ *Funke v. Ranska* (25.2.1993, A 256-A).

³⁰⁷ *Saunders v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (17.12.1996, Reports 1996-VI).

³⁰⁸ *Funke v. Ranska* (25.2.1993, A-256-A), kohta 8.

³⁰⁹ *Saunders v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (17.12.1996, Reports 1996-VI), kohdat 14–16.

jossa oli kysymys oikeudesta olla luovuttamatta asiakirjoja kilpailuviranomaisille, on ollut pidättyväinen vuodelta 2006 olevan *SLG Garbon* tapauksen mukaisesti.³¹⁰

5.2 Muut oikeussuojakeinot

5.2.1 Oikeus tutustua komission asiakirja-aineistoon ja käytettävien keinojen yhdenvertaisuus

Yleisen prosessuaalisen oikeusperiaatteen mukaan asianosaisella on oikeus tulla kuulluksi asiansa käsittelyssä. Tämä oikeus olla kuultavana tai tulla kuulluksi sisältää oikeuden saada omaa asiaansa koskevat viranomaisella olevat asiakirjat käyttöönsä. Asianosaisella on lisäksi oikeus antaa asiakirjoista lausunto (access to file). EU:n kilpailuoikeuden osalta oikeus saada asiakirjoista tieto ja käytettävien keinojen yhdenvertaisuuden periaate (equality of arms) vahvistettiin unionin yleisessä tuomioistuimessa *Soda Ash*- tuomioissa.³¹¹ Oikeudella tutustua komission asiakirja-aineistoon varmistetaan se, että oikeus kuulluksi tulemisesta voidaan toteuttaa, yritykset pystyvät tehokkaasti puolustautumaan komission esittämiä väitteitä vastaan ja osapuolet todella ovat yhdenvertaisia hallinnollisessa menettelyssä.³¹² Komission hallussa oleva asiakirja-aineisto jaetaan lähtökohtaisesti kahteen asiakirjaryhmään: asiakirjoihin, joita voi antaa tiedoksi ja salaisiin asiakirjoihin.³¹³ Yrityksillä on lähtökohtainen oikeus saada nähtäväkseen tällaista aineistoa, johon komission on annettava oikeus tutustua, lukuunottamatta salaiseksi luokiteltavia asiakirjoja.³¹⁴

EU:n yleisen tuomioistuimen mukaan komissio ei saa omaan harkintaansa perustuen päättää, mitkä asiakirjat saattavat olla hyödyllisiä puolustautuvan yrityksen kannalta. Kilpailuoikeusprosessin asianosaisille on taattava mahdollisuus itse arvioida tapauksen kannalta merkitykselliset asiakirjat kokonaisuudessaan niiden todistusarvon selvittämiseksi. Monimutkaisia taloudellisia pohdintoja on pidetty perusteena asianosaisjulkisuudelle. Komission virkamiehet katsoivat muun muassa *Solvay*-tapauksessa tietyt asiakirjat neutraaleiksi, mutta loukkasivat näin toimiessaan yrityksen puolustautumismahdollisuuksia. Yrityksen on saatava tutustua periaatteessa kaikkeen

³¹⁰ Asia C-301 /04P komisso v. SLG Garbon [2006], kohta 66-70.

³¹¹ Asia T-30/91 Solvay SA v. komissio [1995], s. II-1775 ja asia T-36/91 ICI v. komissio [1995], s. II-1847.

³¹² Asia 322/81 Michelin [1983] s. 03461, kohta 7.

³¹³ Asia T-7/89 Hercules Chemicals [1991], s. II-1711 ja komission tiedonanto oikeudesta tutustua asiakirjoihin, EUVL 2005/C 325/7.

³¹⁴ Alkio-Wik 2009, s.669.

komissiolla olevaan materiaaliin, jolla voi olla merkitystä rakennettaessa puolustusta (käytettävien keinojen yhdenvertaisuuden periaate). Mikäli yritys ei ole saanut tutustua komission todisteena käyttämään asiakirjaan, ei sanottu asiakirja kelpaa tuomioistuimessa todisteeksi.³¹⁵

EU-tuomioistuin perusti *Aalborg Portland ym.*- tuomiossa³¹⁶ vapauttavan päätöksensä siihen seikkaan, että yrityksen on saatava tietoonsa kaikki tapaukseen mahdollisesti vaikuttavat asiakirjat. Komissio oli tehnyt tutkimuksia eurooppalaisten sementin tuottajien tiloissa ja alan järjestöissä sekä antanut tutkinnan kohteena oleville yrityksille etukäteen valikoitua tietoa.³¹⁷ EU-tuomioistuin totesi, että yrityksen puolustautumisoikeuksiin kuuluu keskeisesti se, että komission on taattava oikeus tutustua asiakirja-aineistoon. Tällaista aineistoa ovat kaikki sellaiset tutkinta-aineistoon liittyvät asiakirjat, jotka puhuvat joko yrityksen puolesta tai vastaan pois lukien muiden yritysten liikesalaisuudet, komission sisäiset asiakirjat tai muut luottamukselliset tiedot. Yritykselle on annettava tuomioistuimen mukaan mahdollisuus kiinnittää komission huomio asiakirjoihin, jotka saattavat antaa komission taloudellisesta selvityksestä poikkeavan taloudellisen kokonaisarvion.³¹⁸ Tällä kokonaiskatsauksella puolestaan voi olla merkitystä siihen, miten komissio suhtautuu mahdolliseen kilpailunrajoitukseen. Yritys saattaa kyetä vakuuttamaan komission (saadessaan kaiken asiakirja-aineiston käyttöönsä), ettei rikkomusta ole tapahtunut tai syytä epäillä.

Kilpailuoikeudellisissa menettelyissä yhdenvertaisuuden toteutuminen asiakirjajulkisuuden osalta voi myös osaltaan merkitä sitä, että komission on käytännössä pidättäydyttävä luovuttamasta kilpailuprosessin osapuolille sellaista tietoa, jonka perusteella olisi periaatteessa mahdollista selvittää esimerkiksi komissiolle tietoja toimittaneiden yritysten identiteetti. Komission tulee toimia tällä tavalla sen vuoksi, että määräävässä markkina-asemassa oleva tai olevat yritykset eivät voi kostaa tietoja toimittaneille yrityksille.³¹⁹ Tarkoitus tämän näkemyksen taustalla piilee kilpailuolosuhteiden tasapuolisuudessa ja toimivan kilpailun edellytysten turvaamisessa

³¹⁵ Asia T-30/91 Solvay SA v. komissio [1995], kohdat 81–83.

³¹⁶ Yhdistetyt asiat C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, *Aalborg Portland A/S, Irish Cement Ltd, Ciments français SA, Italcementi – Fabbriche Riunite Cemento Spa, Buzzi Unicem SpA ja Cementir – Cementeirie del Tirreno SpA v. Komissio*.

³¹⁷ Asia C-204/00 P *Aalborg Portland ym. v. komissio*, kohdat 2 ja 4.

³¹⁸ *Ibid*, kohdat 68–69.

³¹⁹ Komission tiedonanto oikeudesta tutustua asiakirjoihin (2005/C 325/07), II.B.3.2.2 Muut luottamukselliset tiedot, kohta 19.

sekä tällaisen informaation tarjoamisen johdosta tapahtuvien haitallisten vaikutusten minimoimisessa.

5.2.1.1 Oikeus saada tieto komission esittämistä kilpailurikkomussyytöksistä

Yrityksen puolustautumisoikeuksien tehokkaan käytön edellytysten turvaamiseen liittyy keskeisesti se, että komission tutkimuksen kohteena oleva yritys saa mahdollisimman tarkasti ja kohtuullisessa ajassa tietoonsa komission yritystä vastaan esittämät väitteet.³²⁰ Asia on ilmaistu tarkemmin EU-tuomioistuimen ratkaisussa:

”Tältä osin on ensinnäkin todettava, että komissiolle on asetettu velvoite mainita tarkastuksen kohde ja tarkoitus. Tämä velvoite on perustavanlaatuinen vaatimus paitsi sen vuoksi, että asianomaisten yritysten tiloissa suoritettaviksi aiottujen tarkastusten osoitetaan olevan oikeutettuja, myös siksi, että yritysten on mahdollista määritellä yhteistyövelvollisuutensa laajuus samanaikaisesti puolustautumisoikeutensa säilyttäen.”³²¹

Olennaista kilpailuoikeusprosessissa, jolla komissio pyrkii kiellettyjen kilpailunrajoitusten vähentämiseen, on kohdeyritysten puolustautumisoikeuksien turvaaminen. Kuten Hoechst AG- tuomiossa korostetaan, yritykselle on tärkeää saada tieto siitä, mistä sitä epäillään ja voiko yritys vaieta oman syyllisyytensä selvittämisen estämiseksi.

5.2.1.2 Oikeudellisen asiamiehen käyttö

Yrityksillä on oikeuskäytännön mukaan oikeus käyttää lakimiestä koko komission tutkinnan keston ajan. Komissio puolestaan sallii yritykselle kohtuullisen ajan hankkia oikeudellista apua ennen tutkinnan alkamista. Mikäli yrityksessä työskentelee yrityslakimiehiä (in-house), komissio on yleensä ollut vastahakoisempi odottamaan ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan saapumista paikan päälle. Tutkinta on voinut tällöin alkaa ennen kuin ulkopuolinen apu on saapunut paikalle. Oikeuskäytännön

³²⁰ Alkio-Wik 2009, s. 666.

³²¹ Asiat 46/87 ja 227/88 Hoechst AG v. komissio [1989], kohta 29.

mukaan tällaisissa tilanteissa on selvää, ettei komission tarvitse odottaa ulkopuolisen avun saapumista, mikäli yrityksessä on juristeja.³²² Komission salliessa tietyn odotusajan, on myös tutkinnan kohteena olevan yrityksen johdon oltava lojaali komission toimenpiteitä kohtaan ja oltava tuhoamatta yrityksessä olevaa todistusaineistoa odotusaikana. Tällaisen tutkintaa haittaavan käyttäytymisen estämiseksi komissio voi eristää yrityksen tiloja siten, että voidaan varmistua aineiston koskemattomuudesta. Komissio suostuu yleensä odottamaan noin tunnin ajan, minkä jälkeen tarkastus alkaa. Yritykseen saapumassa olevan asiamiehen ja komission tutkinnanjohtajan voi olla syytä avata keskusteluyhteys esimerkiksi puhelimitse, mikäli asiamiehen saapuminen yritykseen kestää yli sanotun aikarajan.³²³

5.2.1.3 Luottamuksellisen viestin suoja elinkeinonharjoittajan ja asianajajan välillä

Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 (c) alakohdassa on määrätty jokaiselle rikoksesta syytetylle myönnetystä oikeudesta puolustautua ja saada tarvittaessa oikeudellista apua. Avustajan käyttämistä koskevan oikeuden on katsottu pitävän sisällään myös oikeuden luottamukselliseen neuvonpitoon oikeusavustajan kanssa.³²⁴ Komissio ei voi tietojensaantipyynnössään pakottaa yritystä toimittamaan komissiolle todisteiksi asiakirjoja, joita suojaa oikeus asianajajan ja asiakkaan välisen kirjeenvaihdon luottamuksellinen suoja.³²⁵ Luottamuksellisen viestin suoja ulottuu tällaisissa tapauksissa sellaiseen yhteydenpitoon asiakkaan ja asianajajan välillä, että kirjeenvaihtoa on täytynyt käydä nimenomaan asiakkaan puolustautumisoikeuksien turvaamiseksi. Luonnollista lienee, että kirjeenvaihdon luottamuksellisuus ulottuu lisäksi vain EU:n³²⁶ alueella käytyyn kirjeenvaihtoon. Yritys saa suoja silloin, kun kirjeenvaihtoa on käyty komission aloittaman menettelyn jälkeen. Suoja on voimassa myös silloin, kun komissio on aloittanut tutkinnan kiellettyjen kilpailunrajoitusten paljastamiseksi. Esimerkkinä suojattuun luottamuksellisuuteen kuuluvista toimista voidaan mainita toimet, jotka koskevat alustavan arvion tekemistä yrityksen oikeudellisesta asemasta ja oikeusturvan

³²² Asia 136/79 National Panasonic v. komissio [1980].

³²³ Alkio-Wik 2009, s. 666.

³²⁴ Pellonpää 2000, s. 369.

³²⁵ Asia 155/79 AM&S Europe Ltd v. komissio [1982], kohdat 21–23.

³²⁶ Asioissa T-125/03 ja T-253/03 Akzo Nobel Chemicals ja Akros Chemicals v. komissio [2007].

tarpeesta sekä sakkorangaistuksen todennäköisyydestä.³²⁷ EU-tuomioistuimen luottamukselliselle kirjeenvaihdolle antama määritelmä *AM&S*- tapauksessa rajaa pitkälti suojan piiristä pois yrityksen ja yrityslakimiehen (yrityksen palkkalistoilla olevan) välisen kirjeenvaihdon.³²⁸ Luottamuksensuojan ulkopuolelle rajautuvat lisäksi seuraavat tilanteet: yrityslakimiehen kohdentama tietopyyntö yritykselle antaakseen ohjeita itsenäiselle (yrityksen ulkopuoliselle) asianajajalle, Euroopan talousalueen ulkopuolisten asianajajien antama neuvonanto ja yrityksen asiantuntijan neuvo, mikäli asiantuntija on todella muu kuin Euroopan talousalueen piirissä oleva asianajaja.³²⁹

EU-tuomioistuin vahvisti tapauksessa *Akzo Nobel Chemicals ja Ackros Chemicals* komission väitteet kumoten sen, etteivät komission virkamiehet voi esimerkiksi yllätystarkastuksen yhteydessä edes pintapuolisesti silmäillen tarkastaa asiakirjoja, joita luottamuksensuoja suojaa. Komission on tällaisissa tapauksissa tehtävä päätös siitä, että se haluaa luottamuksen suojan murrettavan ja odotettava valitusajan kulumista EU:n yleiselle tuomioistuimelle tehtävistä valituksista (edellyttäen, että yritys valittaa komission päätöksestä). Valitusajan päättymisen merkitsee hetkeä, jolloin komissio voi alkaa tutkia sanottuja asiakirjoja. Tapauksessa tuomioistuin laajensi suojan kattamaan myös asiakirjat, jotka on laadittu nimenomaan oikeudellisen neuvonannon pyytämistä varten. Tosin yrityksen sisäisiä lakimiehiä koskee edelleen tiukka kontrolli. Tuomioistuin ei tässä tapauksessa kuitenkaan laajentanut luottamuksensuojaa sisäiseen neuvonantoon (suoja ulottuu itsenäisen lakimiehen, joka ei ole yritykseen työsuhteessa, ja asiakasyrityksen välille).³³⁰ Luottamuksen piiri on laajentunut koskemaan yrityksen ja sen neuvonantajana toimivan asianajajan välisten tiedonantojen lisäksi myös sellaisia yrityksen muistiinpanoja, jotka ovat sisäisiä ja joissa tiedotetaan edelleen ulkopuolisen asianajajan yritykselle tarjoamia oikeudellisia neuvoja.³³¹ Johtopäätöksenä voidaan sanoa, että EU:n kilpailuoikeudessa luottamuksellisen viestin suoja on voimassa asiakasyrityksen ja sen ulkopuolisen oikeudellisen avustajan välisessä tietojenvaihdossa nimenomaan suhteessa kilpailuviranomaisiin. Sitä vastoin tietojenvaihto yhtiön omien eli

³²⁷ Alkio-Wik 2009, s. 667.

³²⁸ EU:n yleinen tuomioistuin on pitänyt yrityslakimiehen kirjelmöinnin luottamusta erittäin rajallisena. Kuitenkin yrityslakimiehen laatimaa muistiota, jossa luonnehditaan ulkopuolisen asianajajan neuvoa, on pidetty suojan arvoisena. Komission ohjeistusta tästä asiasta on saatavilla seuraavasta lähteestä: Dealing with the Commission: notifications, complaints, inspections and fact-finding powers under Articles 85 and 86 of the EEC Treaty (1997). Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 1997. <<http://europa.eu.int/comm/competition/publications>>.

³²⁹ Alkio-Wik 2009, s. 667.

³³⁰ Ibid, s. 668.

³³¹ Asia T-30/89 Hilti Aktiengesellschaft v. komissio [1990], s. II-163, kohdat 15–18.

työsuhteessa olevien lakimiesten ja itse yhtiön välillä ei ole lähtökohtaisesti katsottu suojan arvoiseksi.³³²

5.2.1.4 Luottamuksellisten tietojen salassapito

Liikesalaisuuksia on tulkittu laajentavasti siitä huolimatta, että EU-tuomioistuinten oikeuskäytännössä ei ole muodostunut määritelmää liikesalaisuuden-käsitteelle. Laajentava tulkinta on painottanut lähes ehdottoman suojelemisen tarvetta.³³³ Liikesalaisuuksiksi voidaan katsoa sellaiset liiketoimintaa koskevat tiedot, jotka julkaistuina voivat aiheuttaa yritykselle vakavaa haittaa.³³⁴ Lähtökohtaisesti liikesalaisuuksina pidettäviä seikkoja ovat muun muassa taitotietoon liittyvät tekniset tai rahoituskelliset tiedot, valmistus- ja jakelukustannusten arvionitimenetelmät, valmistusmenetelmät, hankintalähteet, markkinaosuudet, asiakastiedot, yrityksen strategia ja tuotantokustannukset sekä myyntimäärät.³³⁵ Oikeutta tutustua komissiolla olevaan asiakirja-aineistoon ei myönnetä asiakirjoihin, jotka koskevat liikesalaisuuksia, muita luottamuksellisia tietoja eikä komission tai jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten sisäisiä asiakirjoja. Sama koskee myös komission ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten välistä kirjeenvaihtoa, joka sisältyy komission asiakirja-aineistoon.³³⁶ Komissio ei ole lisäksi velvollinen luovuttamaan tietoja tai asiakirjoja, jotka koskevat tai joihin sisältyy luottamuksellista materiaalia tai liikesalaisuuksia.³³⁷ Yritys, joka on huolestunut liikesalaisuuksiensa paljastumisesta, on käytännössä itse oltava aktiivinen ja pyydyttävä luottamuksensuojaa toimittamilleen asiakirjoille. Jokaisesta asiakirjasta edellytetään joka tapauksessa erillinen julkinen versio, josta luottamukselliset tiedot on kuitenkin poistettu. Komissiolla on oikeus olettaa erillisen version toimittamiselle asettamansa määräajan jälkeen, että yrityksen toimittamat tiedot eivät sisällä luottamuksellisia tietoja.³³⁸

³³² Ruohoniemi 2004, s. 230.

³³³ Asia T-353 Postbank NV v. komissio [1996], s. II-921, kohta 87.

³³⁴ Ks. asetuksen 773/2004 16 artiklan 1 kohta ja asetuksen 802/2004 17 artiklan 3 kohta; asia T-7/89 Hercules Chemicals v. komissio [1991], s. II-1711, 54 kohta; asia T-23/99, LR AF 1998 v. komissio [2002], s. II-1705, 170 kohta.

³³⁵ Komission tiedonanto oikeudesta tutustua asiakirja-aineistoon (2005/C 325/07).

³³⁶ Menettelyasetus 773/2004, artikla 15(2).

³³⁷ Ibid, artikla 16(1).

³³⁸ Ibid artikla 16(4). Myös kuulemisasetuksen (2842/98) artikla 13 menettelyasetuksen 16 artiklan ohella mainitsee komission velvollisuuden ottaa huomioon yritysten liikesalaisuuksien suoja virallisten päätösten julkaisemisessa.

5.2.2 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate on ensisijaisesti turvattu perustuslain 8 §:ssä ja ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa. Perustuslaki määrittelee tämän periaatteen siten, että ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen sellaisen teon perusteella, jota ei ole tekohetkellä kriminalisoitu. Samoin ketään ei saa tuomita rangaistukseen ilman tekohetkellä voimassa ollutta säädöstä, joka kriminalisoi teon. Lopuksi rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin teon hetkellä on laissa säädetty.³³⁹ Yritykset ovat pyrkineet vetoamaan tähän periaatteeseen silloin, kun on ollut kyse komission määräämien sakkojen tasosta.³⁴⁰ Oikeuskäytännössä on vahvistettu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen soveltuvan EU:n kilpailuoikeudellisten asioiden käsittelyyn. EU:n yleinen tuomioistuin hylkäsi aikoinaan komission sakkojen määrään liittyvien suuntaviivojen soveltamista koskevan valituksen uusien sakkojen osalta, koska sakkoihin liittynyt lainsäädäntö ei ollut sinänsä muuttunut.³⁴¹ Unionin yleinen tuomioistuin toteaa tapauksessa *LR AF*, että rikoslainsäädännön taannehtivuuskielto on kaikille jäsenvaltioille ja niiden oikeusjärjestyksille yhteinen periaate, joka on EIS:n 7 artiklassakin vahvistettu perusoikeudeksi ja että komission on noudatettava unionin oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita hallinnollisissa menettelyissään (vaikka kilpailuoikeuden rikkominen ei ole luonteeltaan rikosoikeudellista; se on hallinnollista).³⁴² Yleinen tuomioistuin piti tärkeänä kilpailuoikeudellisissa prosesseissa näiden periaatteiden noudattamista ja sitä, että ”yritykselle määrätty seuraamukset kilpailusääntöjen rikkomisesta vastaavat seuraamuksia, joista oli säädetty rikkomisen tapahtumishetkellä.”³⁴³

³³⁹ Perustuslaki 8 §. Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaava artikla määrää samasta ei rangaistusta ilman lakia-periaatteesta laajemmin sanakääntein: ”1. Ketään ei ole pidettävä syyppäänä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan rikos. Rikoksen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta ei saa määrätä. 2. Mikään tässä artiklassa ei estä ryhtymästä oikeudenkäyntiin henkilöä vastaan ja tuomitsemasta häntä rangaistukseen teosta tai laiminlyönnistä, joka sivistyskansojen hyväksymien yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti oli tekohetkellä rikollinen teko.”

³⁴⁰ Ruohoniemi 2004, s. 230.

³⁴¹ Ibid, s. 231.

³⁴² Asia T-23/99 LR AF 1998 [2002], s. II-1705, kohdat 219–220.

³⁴³ Ibid, kohta 221.

5.2.3 Kotirauhan suoja

Kilpailuasioiden käsittelyä silmällä pitäen kotirauhan suoja on ajankohtainen kilpailuviranomaisten suorittamien tarkastusten kohdalla. Elinkeinonharjoittajan liiketiloihin ja elinkeinonharjoittajan työntekijöihin, johtoon tai muiden henkilöiden koteihin tehtävät tarkastukset on erotettava toisistaan. Oikeuskäytäntö unionin tuomioistuimissa ja EIT:ssa on kehittynyt viime vuosina kohti laajempaa suojan tasoja liiketiloja koskien. Sitä vastoin täytäntöönpanosetuksen määräykset ja kilpailulain muutokset ovat laajentaneet viranomaisten valtuuksia tarkastaa myös muita tiloja kuin liiketiloja.³⁴⁴ Perustuslain 10 § suojaa kotirauhaa Suomessa ja vastaava määräys löytyy ihmisoikeussopimuksen 8 artiklasta.

Ensimmäisen kerran ongelma yllätystarkastuksen ja kotirauhan suojan suhteesta tuli esille EU-tuomioistuimen *Hoechst*- tapauksessa.³⁴⁵ Unionin tuomioistuin katsoi tässä tapauksessa, että liiketilat eivät kuuluneet EIS 8 artiklan mukaiseen kodin suojan piiriin. Tämä ei kuitenkaan johtunut halusta ratkaista asia ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta poikkeavalla tavalla. Tapaus *Hoechst* oli esillä tuomioistuimessa vuonna 1989, kun taas esimerkiksi vuonna 1992 EIT:n ratkaistavana ollut *Niemietz*-tapaus myöhempänä ratkaisuna poikkesi unionin tuomioistuimen omaksumasta kannasta.³⁴⁶ Kotirauhan suojan taso ei ole aina ollut yhdenmukainen EU:n tuomioistuinten ja ihmisoikeustuomioistuimen välillä. EIT on myötämielisemmin laajentanut ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa taatun oikeuden koskemaan myös yritysten liiketiloja, kun taas EU-tuomioistuimet ovat suhtautuneet kielteisemmin tähän *Hoechst*-tapauksesta alkaneeseen ristiriitaan.

Roquette Freres oli tapauksena myös siten erityinen, että EU-tuomioistuin ryhtyi ikään kuin yhteistyön vaatimuksen mukaisesti ottamaan huomioon EIT:n oikeuskäytäntöä.³⁴⁷ EU-tuomioistuin totesi tuomiossaan, että määritettäessä yritysten liiketilojen suojan alaa on tuomioistuimen otettava huomioon *Hoechst*- tuomion jälkeisen kannan muutos ihmisoikeustuomioistuimessa, jonka ratkaisukäytännön mukaan myös kotirauhan suoja voi tietyin edellytyksin ja olosuhtein kattaa tällaiset tilat. Tuomion mukaan myös EIS 8

³⁴⁴ Ruohoniemi 2004, s. 231.

³⁴⁵ Yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88 *Hoechst AG v. komissio* [1989], s. 2859.

³⁴⁶ Pellonpää 2012, s. 114.

³⁴⁷ *Ibid* 2012, s. 115.

artiklan 2 kappaleen mukainen oikeus puuttua sanotun oikeuden käyttämiseen saattaa ulottua jopa laajemmalle muun muassa liiketilojen tai liiketoiminnan osalta kuin muissa tapauksissa (tässä yhteydessä viitattiin myös Niemietz-tapauksen 31 kohtaan, jonka mukaan liiketilojen sisällyttäminen kodin-käsitteeseen tai yksityisyyden-käsitteeseen ei rikkooisikaan ihmisoikeussopimuksen tarkoitusta).³⁴⁸

EU-tuomioistuin totesi ajankohdassa, jossa ihmisoikeustuomioistuin asettamaa oikeuskäytäntöä tästä asiasta ei vielä ollut (1980–90-luvun taitteessa), että EIS 8 artikla suojaa luonnollisen henkilön henkilökohtaisen vapauden käyttöä, eikä sitä voida sen vuoksi laajentaa koskemaan liiketiloja. EU-tuomioistuin ei pitänyt kotirauhan suojan ulottamista liiketiloihin perusteltuna johtuen jäsenvaltioiden lainsäädäntöeroista.³⁴⁹ EIT:n myötämielinen perusoikeudellinen suhtautuminen yrityksen laajaan oikeusturvaan näkyi sen antamasta Niemietz-ratkaisusta, jonka mukaan on mahdollista, että esimerkiksi asianajajan toimistotilat voivat kuulua kotirauhan suojan piiriin 8 artiklan mukaisesti, koska tällaisia tiloja voidaan käyttää ammatinharjoittamiseen asunnosta käsin ja myös muihin kuin ammatillisiin tarkoituksiin. Ratkaisun mukaan on vaikea sanoa, milloin esimerkiksi asianajaja kotitoimistossaan toimii asianajajana työssään ja milloin voidaan todeta tämän olevan vapaa-ajalla.³⁵⁰ Ihmisoikeustuomioistuin on myös myöhemmässä oikeuskäytännössään pitänyt tällaisissa tilanteissa, joissa on kyse kotirauhan suojasta ja yllätystarkastuksen tai muunlaisen tarkastuksen yhteensovittamisesta, mahdollisena EIS 8 artiklan rikkomista. Esimerkiksi *Societe Colas Est*-tapauksessa, joka koski Ranskan kilpailuviranomaisten suorittamaa yllätystarkastusta, EIS tulkitsi ihmisoikeussopimusta sopimuksena, jonka täytyy elää ajassa, siis kulloisenkin aikakauden mukaisesti. EIT:n edistyksellinen yritysten oikeuksia tukeva tulkinta ilmenee myös siinä dynaamisessa tulkinnassa, jota se pyrkii ihmisoikeussopimuksen raameissa harjoittamaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että joissakin tapauksissa myös yritysten liiketilat voivat saada suojaa kilpailuviranomaisten tarkastuksilta nimenomaan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan merkityksessä.³⁵¹ EIT:n mukaan tässä tapauksessa toteutetut laajat ja varsin yksipuoliset tarkastustoimet, jotka perustuivat vuoden 1945 asetukseen, olivat ristiriidassa yrityksen puolustautumisoikeuksien kanssa ja voimassa olevan lainsäädännön ja menettelyssä

³⁴⁸ Asia C-94/00 *Roquette Freres v. komissio* [2002], kohta 29. Asfalttikartelli-tapauksessa KHO 2009:83, kohta 1006, jonka mukaan KHO lausui, että ”Kilpailuviraston ei myöskään voida katsoa kopioidessaan tarkastuksen yhteydessä yritysjohtajien työkalentereita loukanneen näiden yksityisyyden suojaa.”

³⁴⁹ Yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88 *Hoechst AG v. komissio* [1989], kohta 17.

³⁵⁰ *Niemietz v. Saksa* (16.12.1992, A 251-B), kohta 29.

³⁵¹ *Societe Colas Est v. Ranska* (16.4.2002, Reports 2002-III), kohta 41.

noudatettavan käytännön olisi tullut suojata tästä huolimatta riittävästi oikeusturvakeinoja väärinkäytöksiä vastaan kilpailuoikeudellisissa menettelyissä. Etenkin tässä tapauksessa rikottiin EIT:n mukaan suhteellisuusperiaatetta, sillä viranomaisten yllätyksellinen tarkastus ja yksipuolisiin tarkastusmääräyksiin perustuvat toimenpiteet eivät kuitenkaan oikeuttaneet tarkastuksella tavoiteltuja päämääriä siihen nähden, että yrityksen liiketilat joutuivat perusteellisen tarkastuksen kohteeksi. EIT arvioi yllätystarkastuksen suhdetta kotirauhansuojaan myös EIS 8 artiklan 2 kohdan³⁵² artiklan näkökulmasta. EIT päätyi tulkitsemaan 8 artiklan tulleen rikotuksi.³⁵³

³⁵² EIS 8 artiklan 2 kohta kuuluu näin: ”Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.”

³⁵³ *Societe Colas Est v. Ranska* (16.4.2002, Reports 2002-III), kohdat 48–50.

6. Lopuksi

Tutkielman tarkoituksena oli selvittää elinkeinonharjoittajan perus- ja ihmisoikeussuojan ulottuvuutta etenkin suhteessa kilpailuviranomaisten asetukseen tai lainsäädäntöön perustuvaan oikeuteen suorittaa yllätystarkastus. Oikeussubjekteihin kohdistuvat viranomaistoimenpiteet eivät voi olla vailla tätä oikeussuhdetta sääteleviä perusperiaatteita. Yksityinen taho on haavoittuvainen viranomaistaholta tulevasta kontrolliuhasta, joka koskee taloudellista toimintaa harjoittavia elinkeinonharjoittajia. Komissio mainitsee usein yllätystarkastuksen suorittamisen jälkeen julkaisemassaan tiedotteessa, että yllätystarkastukseen ryhtyminen ei lähtökohtaisesti merkitse yrityksen tai yritysten syyllistyneen kiellettyyn kilpailunrajoitukseen. Samalla se kuitenkin toteaa kunnioittavansa yritysten puolustautumisoikeuksia. Erityisesti suojaa saa komission mukaan yrityksen oikeus tulla kuulluksi tässä hallinnollisessa menettelyssä.³⁵⁴

Tutkielman tavoitteena oli hahmotella sitä yrityksellä olevien mahdollisuuksien verkkoa, johon se voi tarvittaessa turvautua suojautuakseen perusoikeussuojaan aukon tekeviltä yllätystarkastuksilta. Mikäli yritys nähdään perusoikeuksien kohteena nimenomaan sopimusoikeudellisena konstruktiona, valtiovallan tunnustamana fiktiona (oikeushenkilönä), mutta joka on seurausta luonnollisten henkilöiden halusta järjestäytyä taloudellisen toiminnan harjoittamiseksi yhtiörakenteeseen, pidän perusteltuna sitä näkemystä, jonka myötä yrityksille voidaan perustellusti antaa perusoikeussuojaa (aiivan kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään antanut). Jos osakeyhtiö voidaan nähdä sopimuksena, on selvää, että EU:n oikeusjärjestyksen tulee kohdella myös yrityksiä tasapuolisesti. Suomen perustuslaki, EU:n perusperiaatteet oikeuskäytännön kautta (EUT, EU:n yleinen tuomioistuin) ja EU:n perussopimukset sekä EU:n perusoikeuskirja toteuttavat sopimusvapautta oikeussubjektiansa keskuudessa sopimuksen sitovuuden kautta (”sopimukset on pidettävä”). Keskeiseksi muodostuu ajatus siitä, että oikeushenkilö sopimusverkon osana ja itsenäisenä oikeussubjektina voi nauttia perusoikeuksien turvasta ja myös ihmisoikeuksien suojasta. Tällä tavoin ymmärrettynä ei ole kovin kaukainen ajatus, että jotkin viranomaistoimenpiteet, kuten yllätystarkastukset, joilla on suora kytkentä todistusaineiston hankkimiskeinona ja

³⁵⁴ Esimerkiksi Euroopan komission tiedote internet- sivustollaan. Tiedote koski yllätystarkastusta, joka kohdistui pakkauspaperitoimialaa (kraft paper): “Unannounced inspections are a preliminary step in investigations into suspected cartels. The fact that the Commission carries out such inspections does not mean that the companies are guilty of anti-competitive behavior; nor does it prejudge the outcome of the investigation. The Commission respects the rights of defence, in particular the right of companies to be heard in antitrust.”

merkittävien sakkojen mahdollistajana, voivat perustellusti aiheuttaa merkittäviä oikeusturvariskejä yrityksille puutteellisen oikeusturvan kautta.

Peruslähtökohta on se, että kartellit ovat luonnollisesti haitallisia yhteiskunnan kehitykselle ja markkinoiden rakenteelle sekä terveelle ja toimivalle kilpailulle. Kulloiset tarpeet (valvontatehtävä, kuluttajien etu) eivät perusoikeusnäkökulmasta ja oikeusvaltion periaatteesta lähtöisin voi pyhittää keinoja, joilla esimerkiksi yhteismarkkinoiden toimivuutta suojellaan. Ei ole perusoikeudellisesti hyväksyttävää, että yritystoimintaa harjoittavat yksilöt menettävät elinkeinovapautensa ja omaisuudensuojansa sekä mahdollisuuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, koska valtiovalta täytäntöönpanevine viranomaisineen puuttuu suhteettomasti sopimusvapauteen ja kilpailuun. Yllätystarkastukset ja niillä saavutetut tiedot ovat olleet merkittävässä osassa siinä tilanteessa, kun epätervettä kilpailua vastaan on taisteltu. Kilpailuviranomaisten toiminta on olennaista myös yhtiöiden lainkuuliaisuuden säilyttämiseksi ja sen varmistamiseksi, että ne noudattavat lakeja ja säännöksiä sekä ottavat kansainvälisen liiketoimintaympäristön huomioon. Viranomaistarkastuksissa on mielestäni otettava korostetusti huomioon relevantti perus- ja ihmisoikeusmääräily sekä niitä täsmentävä oikeuskäytäntö, joka perustuu juuri perusoikeussuojaa loukanneisiin käytännön tapauksiin. Yritykset eivät halua paljastaa liikesalaisuuksia kilpailijoilleen tai viranomaisille, koska taloudelliset intressit ovat merkittävät. Esimerkiksi oikeutta yksityisyyteen tulisi mielestäni kunnioittaa (esimerkiksi EIS 8 artikla) erityisesti silloin, kun viranomaiset kohdistavat toimenpiteitään yrityksen toimitiloihin, tai puhumattakaan toimenpiteiden kohdistamisesta yrityksen toimi- tai johtohenkilöiden koteihin tai omaisuuteen. Tällöin liikutaan perusoikeudellisesta näkökulmasta harmaalla alueella, mikä monesti oikeutetaan EU:ssa täytäntöönpanoasetuksella. Kilpailulaissa edellytetään kuitenkin perusteltua syytä epäillä kartellin paljastamiseksi tarvittavien asiakirjojen sijaitsevan johtohenkilön kotona, että MAO voi oikeuttaa KKV:n yllätystarkastuksen.

Mitä on jäljellä perusoikeussuojasta, mikäli yllätystarkastus (käytännössä kotietsintä), joka on voimakas puuttuminen yksityisen henkilön henkilökohtaiseen tilaan, sallitaan kohdistuen esimerkiksi yhtiön toimitusjohtajan kotiin? Tarkoituksena on osaltaan vahvistaa sellaista perusoikeusajattelua, joka ei lähtökohtaisesti poissulje elinkeinonharjoittajia tämän perustavaa laatua olevan järjestelmän, joka muodostaa kunkin EU:n jäsenvaltion olemassaolon edellytykset, piiristä. Miten sujuisi harppaus yhtiöoikeuden välillisen suojan opista kohti sellaista perusoikeuksien soveltamisen

käsitystä, joka ottaisi huomioon oikeushenkilötkin osana välittömämpää, jos nyt ei aivan välitöntä, niin ainakin tilannekohtaisesti välittömämpää, soveltamistapaa? Kulloistakin tapausta, josta tulee oikeudellisesti merkityksellinen ja jossa aktivoituu kysymys perusoikeuksien merkityksestä osana yhtiön oikeusturvaa ja osana viranomaisten menettelytapaa, kannattaisi tarkastella tilanteen erityispiirteen huomioon ottaen perusoikeusmyönteisesti. Yksittäistilanteiden tarkastelu tulisi mielestäni kohdistaa osaksi kokonaista perusoikeusjärjestelmää pitäen mielessä sen, että klassiset perusoikeudet juontavat juurensa epäkohtiin, joiden vuoksi syntyi kollektiivinen halu yksityisten taholta suojautua julkisen vallan yksipuolisilta toimenpiteiltä.

Kilpailuoikeudella voi näin ollen olla merkitystä yksittäisten toimijoiden mahdollisuuksiin harjoittaa elinkeinoaan. Kilpailuoikeudellisella sääntelyllä voidaan tätä kautta rajata merkittävästi yksittäisen toimijan mahdollisuuksia järjestää yritystoimintansa haluamallaan tavalla. Näin voidaan toimia siksi, että markkinoiden toiminta ja toisten elinkeinonharjoittajien toimintavapaus markkinoilla voidaan turvata.³⁵⁵ Yritysten ja elinkeinonharjoittajien kannattaa ehdottomasti vertailla myös EU-tuomioistuinten ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvia ratkaisuja ja niiden perusteluita siinä mielessä, että joissakin tapauksissa valitus EIT:een (mikäli se on mahdollinen) saattaisi tuoda suotuisamman ratkaisun kilpailuoikeudellisiin menettelyihin ja niihin liittyviin ihmisoikeuskysymyksiin perustuen.

Perusoikeuksien keskeisenä funktiona voidaan pitää erilaisten vallankäyttömahdollisuuksien kontrollointia ja vallan väärinkäytön ehkäisemistä (esimerkiksi sellaiset oikeussuhteet, joissa toinen osapuoli käyttää julkista valtaa toiseen osapuoleen). Perusoikeuksilla suojataan lähtökohtaisesti eritoten heikommassa asemassa olevia. Perusoikeudet suojaavat osaltaan yksilöitä sekä kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutuksellisia rakenteita erilaisia vallan väärinkäyttöä ja nimenomaan sen käytön mahdollisuuksia kohtaan riippumatta vallan käyttäjästä.³⁵⁶ Perusoikeudet myös edistävät oikeuden systemaattisuutta ja yhtenäisyyttä sekä tarjoavat oikeudelliseen ratkaisutoimintaan argumentointivälineitä etenkin silloin, kun oikeusjärjestyksestä ei ole saatavilla suoraa vastausta.³⁵⁷ Kun näiden tehtävien kautta hahmotetaan perusoikeuksien soveltamisala, niin sitä kautta tarjoutuu mahdollisuus perusoikeuksien soveltamisalan

³⁵⁵ Aine 2001, s. 262.

³⁵⁶ Länsineva 2002, s. 23–24.

³⁵⁷ Viljanen 2003, s. 447–448.

laajentamiselle koskemaan myös oikeushenkilöitä. Oikeushenkilöt ja niiden harjoittama taloudellinen toiminta tulevat myös perusoikeussuojan kohteiksi, kun perusoikeuksia lähestytään periaateorientoituneesti ja ihmisoikeusmyönteisesti tulkiten sekä tunnustaen ne koko oikeusjärjestyksen läpäisevinä periaatteina.³⁵⁸ Varsinkin periaatteellisella kannalta on oikeutettavissa se, että yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt nauttivat perusoikeussuojaa. Ei voi olla yhteiskunnan edun mukaista, että esimerkiksi Suomen valtio ei perustuslain mukaan voi puuttua yksilöiden vapauspiiriin tiettyjen oikeuksien osalta, mutta kuitenkin houkuttelevat yksilöt perustamaan oikeushenkilöitä tunkeutuen niiden oikeuspiiriin.³⁵⁹ On totta, että perustuslaissa luetellut perusoikeussäännökset on kirjoitettu siten, että niillä tarkoitetaan lähtökohtaisesti yksilön oikeuksia. Siitä huolimatta oikeushenkilöitä ei voida rajata kokonaan perusoikeussuojan ulkopuolelle. Perusoikeudet asettavat myös oikeushenkilöille sekä oikeuksia että velvollisuuksia.³⁶⁰

EIT:n oikeuskäytännössä myös oikeushenkilöille on annettu mahdollisuus valittaa niihin kohdistuneista perusoikeusloukkauksista. Ihmisoikeustuomioistuin on nimenomaisesti edellyttänyt perusoikeusloukkauksen kohdistuessa oikeushenkilöön, että oikeushenkilön tulee itse valittaa siihen kohdistuneesta loukkauksesta. Esimerkiksi oikeushenkilön osakkeenomistajat eivät ole uhrin asemassa (valituksen tutkittavaksi ottamista koskeva edellytys) silloin, kun oikeushenkilön oikeuksia loukataan. He eivät näin ollen voi tehdä valitusta oikeushenkilön puolesta.³⁶¹ Ihmisoikeustuomioistuimen lähestymistapa on erilainen Suomessa sovellettavaan välillisen suojan oppiin nähden. Oikeushenkilön välilliseen perusoikeudelliseen suojaan perustuva oppi ei näin ollen kaikissa tilanteissa takaa oikeushenkilöille ihmisoikeussopimuksen mukaista suojan tasoa. EIT:n oikeuskäytäntöön perustuva lähestymistapa tulisi ottaa huomioon kansallisessa lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä. Oikeushenkilöidenkin tulee voida turvautua perusoikeuksiin ja ihmisoikeussopimuksen turvaamiin oikeuksiin oikeusturvansa ylläpitämiseksi. Oikeushenkilöt voivat turvautua kuitenkin vain niihin perus- ja ihmisoikeuksiin, jotka luonteensa puolesta sopivat luonnollisten henkilöiden ohella myös oikeushenkilöiden suojaksi.³⁶²

³⁵⁸ Salmela 2010, s. 69.

³⁵⁹ Sainio 1978, s. 210.

³⁶⁰ Salmela 2010, s. 68.

³⁶¹ Agrotexim ym. v. Kreikka (24.10.1995, A 330-A), kohdat 60–72.

³⁶² Salmela 2010, s. 68.