

SUOMI – KARTELLIEN LUVATTU MAA?
KARTELLILAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYS SUOMESSA ENNEN EUROOPAN
UNIONIIN LIITTYMISTÄ

Emilia Kinnunen 512459

Oikeushistorian syventävät opinnot

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

1.11.2020

KINNUNEN EMILIA: Suomi – kartellien luvattu maa? Kartellilainsäädännön kehitys Suomessa ennen Euroopan Unioniin liittymistä

OTM-Tutkielma, 85 s.

Oikeushistoria

Marraskuu 2020

Turun yliopiston laaturjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä.

Tämän tutkielman aiheena on kartellilainsäädännön kehitys Suomessa vuosien 1958-1992 välillä eli ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten kartelleja koskeva lainsäädäntö on kehittynyt Suomessa. Tarkoituksena on liittää työ yhteiskunnalliseen kontekstiin ja sen avulla selvittää myös, miksi lainsäädäntöä on kehitetty siten kuin on tehty. Keskeisimpiä lähteitä ovat lakien esityöt, kilpailuoikeutta koskevat lait vuosilta 1958, 1964, 1973, 1988 ja 1992, oikeus- ja taloustieteelliset julkaisut, sekä kilpailuviranomaisen julkaisemat lehdet vuosilta 1964-1988.

Suomen kartellilainsäädäntö kehittyi kaikkien kartellien sallimisesta niiden tapauskohtaisen kieltämisen kautta kaikkien kartellien kieltämiseen. Ensimmäinen kartellilaki perustui kartellien julkisuuteen, eikä se sisältänyt konkreettisia keinoja puuttua kartelleihin, vaan kartellien uskottiin vähenevän niiden julkisuuden myötä. Poikkeuksen muodostivat tarjouskartellit, jotka kiellettiin jo ensimmäisessä laissa. Vuosien 1964-1988 lakien nojalla sellaiset kartellit olivat kiellettyjä, joilla oli vahingollisia vaikutuksia. Vuonna 1992 kartellit kiellettiin kokonaan.

Tutkimuksen perusteella Suomen kartelleja koskeva lainsäädäntö kehittyi vahvasti yritysten ehdoilla, koska Suomen valtion intressit olivat yhtenevät suurten kartellisoituneiden vientiyritysten kanssa. Lainsäädännön kehitystä ohjasivat myös kansainväliset vaikutteet. Etenkin ensimmäisten lakien osalta merkittävimpana vaikuttajana oli Ruotsin vastaava lainsäädäntö, kun taas myöhemmin länsieurooppalaisen integraatioon yhä tiiviimpi liittyminen vahvisti Euroopan yhteisön (EY) oikeuden merkitystä ja vaikutusta Suomessa. Suomen integraatiokehitystä länteen hidasti erityisesti Suomen suhde Neuvostoliittoon, minkä vuoksi myös kilpailuoikeuden yhtenäistyminen EY:n kanssa tapahtui hitaasti. Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen Suomen kilpailulainsäädäntö harmonisoitiin EY-oikeuden kanssa Suomen liittyessä ensin Euroopan talousalueeseen ja sitten Euroopan unioniin.

Asiasanat

kilpailuoikeus, kilpailunrajoitukset, kilpailupolitiikka, kartellit, kilpailu, oikeustiede, lainsäädäntö, EY-oikeus, laki kilpailunrajoituksista, kuluttajaoikeus, markkinaoikeus

SISÄLLYS

| | |
|---|-----------|
| SISÄLLYS | I |
| LÄHTEET | II |
| LYHENTEET | XI |
| 1 JOHDANTO | 1 |
| 1.1 ALUKSI..... | 1 |
| 1.2 TUTKIMUKSEN METODI JA RAKENNE | 3 |
| 1.3 KARTELLIEN MÄÄRITELMÄ..... | 5 |
| 2 AIKA ENNEN KARTELLILAINSÄÄDÄNTÖÄ | 7 |
| 2.1 KARTELLILAINSÄÄDÄNTÖJEN KEHITYS KANSAINVÄLISESTI | 7 |
| 2.2 SUOMI | 14 |
| 3 TAISTELUUN KARTELLEJA VASTAAN JULKISELLA MIELIPITEELLÄ | 23 |
| 3.1 KARTELLILAKI 1958..... | 23 |
| 4 KARTELLIEN JULKISUUDESTA KOHTI KONKREETTISEMPIÄ KEINOJA KARTELLEIHIN PUUTTUMISEKSI | 35 |
| 4.1 KILPAILUNEDISTÄMISLAKI 1964 | 35 |
| 4.2 KILPAILUNEDISTÄMISLAKI 1973 | 45 |
| 4.3 KILPAILUNEDISTÄMISLAIN MUUTOKSET 1985 | 54 |
| 4.4 KILPAILUNRAJOITUSLAKI 1988 | 59 |
| 5 KARTELLIEN KIELTÄMINEN | 71 |
| 5.1 KILPAILUNRAJOITUSLAKI 1992 | 71 |
| 6 JOHTOPÄÄTÖKSET | 82 |

LÄHTEET

Kirjallisuus

Alkio, Mikko – Wik, Christian, Kilpailuoikeus. Talentum Media Oy 2004.

Bernitz, Ulf – Tiili, Virpi, Suomalainen ja kansainvälinen markkinaoikeus. WSOY 1974.

Blom, Anders, Taloudelliset eturyhmät politiikan sisäpiirissä. Painosalama Oy 2018. (Blom 2018a).

Blom, Anders, Veljeskunta – lobbaus Suomen poliittisessa järjestelmässä. Gummerus 2018. (Blom 2018b).

Bork, Robert H, Legislative Intent and the Policy of the Sherman Act s. 39-70 teoksessa Sullivan, Thomas E, The Political Economy of the Sherman Act : The First One Hundred Years. Oxford University Press 1991.

Buch-Hansen, Hubert – Wigger, Angela, The politics of European competition regulation a critical political economy perspective. Routledge 2011.

Cameron, Rondo, A Concise Economic History of the World: From Paleolithic Times to the Present. II Ed. Oxford University Press 1993.

Fear, Jeffrey, Cartels s. 268-290 teoksessa Jones, Geoffrey J. – Zeitlin, Jonathan, Handbook of Business History. Oxford University Press 2008.

Fellman, Susanna, Kilpailupolitiikka koordinoitussa markkinataloudessa – Kartelli- ja kilpailulainsäädäntö Suomessa 1958-1988 institutionaalis-taloushistoriallisesta näkökulmasta. Kansantaloudellinen aikakauskirja 106: 2/2010, s. 141-161.

Fellman, Susanna – Shanahan, Martin, Sectoral Influence on Competition Legislation: Evidence from the Cartel Registers 1920–2000. Business history review 2018, Vol.92 (4), s. 633-660.

Gerber, David J, Law and Competition in Twentieth-Century Europe: Protecting Prometheus. Oxford University Press 1998.

Hagman, Rauni, Uusi kilpailulainsäädäntö ja ETA-sopimuksen kilpailusäännöt. Gummerus 1993.

Hallberg, Pekka, Kilpailua edistämässä s. 35-39 teoksessa Jokinen, Juhani – Kari, Päivi – Virtanen, Martti, Kilpailun puolella – uutta väylää avaamassa: Matti Purasjoki 60 vuotta. Kilpailuvirasto 2004.

Halttunen, Hannu – Wallius, Sirpa, Suomen inflaatio s. 216-231 teoksessa Loikkanen, Heikki A. – Pekkarinen, Jukka (toim.), Suomen kansantalous – instituutiot, rakenne ja kehitys. WSOY 1989.

Hofstadler, Richard, What Happened to the Antitrust Movement? s. 20-31 teoksessa Sullivan, Thomas E, The Political Economy of the Sherman Act : The First One Hundred Years. Oxford University Press 1991.

Hyytinen, Ari – Toivanen, Otto, Kilpailunrajoitukset Suomessa 1958-1992. Kansantaloudellinen aikakauskirja 106: 2/2010, s. 127-140.

Jensen-Eriksen, Niklas, Creating clubs and giants: How competition policies influenced the strategy and structure of Nordic pulp and paper industry, 1970-2000. Business history review 2020, Vol. 62 (5), s. 763-781.

Johansson, Börje, Puheenvuoro Seppo Suokon esitelmään “EEC-vapaakauppasopimus – tavoitteet ja todellisuus”. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/1982, s. 377-379.

Kalela, Jorma, Historiantutkimus ja historia. Gaudeamus 2000.

Kallioinen, Mika, Kestävän kartellin ihme: Suomen puuvillatehtaat 1900-luvun alussa s. 207-232 teoksessa Keskinen, Jarkko – Teräs, Kari (toim.), Luottamus, sosiaalinen pääoma, historia. Gummerus 2008.

Kallioinen, Mika, The Nature of Competition: Finnish Cartels in the Interwar Period. The Journal of European Economic History vol.46 2017, s. 11-35.

Kallioma-Puha, Laura, Kielletyt kartellit ja hyödyllinen yhteistyö kilpailuoikeudessa. Lakimiesliiton kustannus 1995.

Kekkonen, Jukka, Merkantilismista liberalismiin: oikeushistoriallinen tutkimus elinkeinovapauden syntytaustasta Suomessa vuosina 1855-1879. Suomalainen lakimiesyhdistys 1987.

Kekkonen, Jukka, Oikeudellisen muutoksen tutkimisesta – minun metodini s, 131-150 teoksessa Häyhä, Juha (toim.), Minun Metodini. WSOY 1997.

Kiander, Jaakko – Pekkarinen, Jukka – Vartia, Pentti – Ylä-Anttila, Pekka, Suomi maailmantaloudessa. Edita 2005.

Kocka, Jürgen, Capitalism. Princeton University Press 2015.

Korah, Valentine – Rissanen, Kirsti, EY:n ja Suomen kilpailuoikeus. Lakimiesliiton kustannus 1991.

Kosonen, Pekka, Suomalainen kapitalismi. Gummerus 1979.

Kuenzler, Andrian – Warlouzet, Laurent, National Traditions of Competition Law s. 89-124 teoksessa Patel, Kiran Klaus – Schweitzer, Heike (toim.), The Historical Foundations of EU Competition Law. Oxford University Press 2013.

Kuisma, Markku, Government action, cartels, and national corporations - the development strategy of a small peripheral nation during the period of crisis and economic disintegration in Europe. (Finland 1918–1938). Scandinavian Economic History Review, 41:3, 1993, s. 242-268.

Kunnas, Heikki, Kilpailulainsäädäntö ja hintapolitiikka, s. 231-241 teoksessa Loikkanen, Heikki A. – Pekkarinen Jukka, Suomen kansantalous – instituutiot, rakenne ja kehitys. WSOY 1989.

Kuoppamäki, Petri, Uusi Kilpailuoikeus. WSOY 2006.

Lindberg, Rainer, Suomen kilpailulainsäädäntö 60 vuotta. Defensor Legis 6/2018, s. 923-942.

Mentula, Arttu, Kartellit Suomen ja EY:n kilpailuoikeudessa. Talentum Media Oy 2002.

Paavonen, Tapani, Talouden kehitys ja talouspolitiikka hyvinvointivaltion kaudella s. 10-187 teoksessa Kangas, Olli – Paavonen, Tapani, Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Edita 2006.

Paavonen, Tapani, Vapaakauppaintegraation kausi. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura 2008.

Paunio, Jouko, Suomi maailmantaloudessa s. 104-125 teoksessa Loikkanen, Heikki A. – Pekkarinen, Jukka, Suomen kansantalous – instituutiot, rakenne ja kehitys. WSOY 1989.

Peritz, Rudolf J. R, Competition policy in America, 1888-1992: History, Rhetoric, Law. Oxford University Press 1996.

Pihkala, Erkki, Elintason nousu ja kehityksen varjopuolet s. 506-527 teoksessa Ahvenainen, Jorma – Pihkala, Erkki – Rasila, Viljo (toim.), Suomen taloushistoria II, Tammi 1982.

Pääkkönen, Jussi, Globalisaatio ja kansainvälinen kilpailupolitiikka s. 21-50 teoksessa Kanninen, Vesa – Määttä, Kalle, Taloustieteellinen näkökulma kilpailuoikeuteen. Talentum Media Oy 2001.

Rasila, Viljo, Liberalismin aika s. 13-26 teoksessa Ahvenainen, Jorma – Pihkala, Erkki – Rasila, Viljo (toim.), Suomen taloushistoria II, Tammi 1982.

Rekola, Esko: Kilpailu- ja hintakomitea (KIHI) s. 32-34 teoksessa Jokinen, Juhani – Kari, Päivi – Virtanen, Martti, Kilpailun puolella – uutta väylää avaamassa: Matti Purasjoki 60 vuotta. Kilpailuvirasto 2004.

Rissanen, Kirsti, Kilpailu ja tavaramerkit. Vammalan kirjapaino 1978.

Rissanen, Kirsti – Korah, Valentine, EY:n ja Suomen kilpailuoikeus. Lakimiesliiton kustannus 1991.

Sullivan, Thomas E, Political Economy of the Sherman Act: The First One Hundred Years. Oxford University Press 1991.

Suokko, Seppo, EEC vapaakauppasopimus – tavoitteet ja todellisuus. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/1982, s. 372-376.

Vuoria, Matti, ETA:n kilpailusääntöjä koskeneet neuvottelut s. 42-44 teoksessa Jokinen, Juhani – Kari, Päivi – Virtanen, Martti, Kilpailun puolella – uutta väylää avaamassa: Matti Purasjoki 60 vuotta. Kilpailuvirasto 2004.

Wells, Wyatt, Antitrust and the Formation of the Postwar World. Columbia University Press 2002.

Lähteet

Annala, Vilho, Suomen varhaiskapitalistinen teollisuus Ruotsin vallan aikana. Riihimäen kirjapaino Oy 1928.

Aura, Matti, Vapaa kilpailu laskee hintoja s. 21 teoksessa Toimiva kilpailu ja kilpailunrajoitukset. Lakimiesliiton kustannus 1988.

Berge, Wendell, suom. Tanner, Väinö, Kartellit vapaan talouselämän uhkana. Tammi 1948.

Eerola, Niilo, Kartellilain soveltaminen Suomessa. Kansantaloudellinen aikakauskirja 56: 2/1960, s. 153-167.

Hallberg, Pekka, Säännöstelystä toimivaan kilpailuun – lainsäädäntöuudistuksen lähtökohtia s. 7-13 teoksessa Toimiva kilpailu ja kilpailunrajoitukset. Lakimiesliiton kustannus 1988.

Holma, Jaakko, Pohjoismaiden kartelli- ja hintaviranomaisten yhteistoiminnasta. Kilpailunvapauslehti 5-6/1968, s. 15-17.

Holma, Jaakko, Toimialarationalisointi ja kilpailunrajoitukset. Kilpailunvapauslehti 3/1974, s. 17-23.

Järvinen, Kyösti, Vientiorganisation kehitys Suomessa. Otava 1943.

Jääskinen, Niilo, Suomen ja Euroopan talousyhteisön vapaakauppasopimuksen kilpailusäännöt I. Lakimies 1983, s. 345-373. (Järvinen 1983a)

Jääskinen, Niilo, Suomen ja Euroopan talusyhteisön vapaakauppasopimuksen kilpailusäännöt II. Lakimies 1983, s. 469-491. (Järvinen 1983b)

Jääskinen, Niilo, ETA-sopimuksen voimaansaattaminen Suomessa. Defensor Legis 1992, s. 767-778.

Kilpailutoimikunnan asettaminen. Hinnat ja kilpailu 4/1980, s. 19.

Knekt, Ove, Kilpailulainsäädännön uudistaminen Ruotsissa. Hinnat ja kilpailu 2/1980, s. 12-16.

Koivisto, Mauno, Väärää politiikkaa. 2. painos. Gummerus 1978.

Kuoppala, Pekka – Meriluoto, Teppo, Me: kulutusosuuskuntien keskusliitto 1916-1966. Helsinki 1966.

Kuttner, Peter, Kilpailunrajoitukset kartellilakiemme kannalta. Lakimies 1/1959, s. 73-94.

Kuttner, Peter, Tarjouskartellikielto Suomen oikeuden mukaan. Defensor Legis 1960, s. 411-420.

Lagus, Hugo, Fredrik Wilhelm Rosenlew. Porvoo 1931.

Mäenpää, Matti, Euroopan talousyhteisön kilpailusäännökset. Defensor Legis 1974, s. 81-118.

Niklander, Tauno, Kartellilaki. Lakimies 2/1957, s. 145-158.

Nyholm, Pia, Euroopan yhteisön kilpailuoikeus ja suomalainen pk-yritys. Defensor Legis 1992, s. 941-960.

Paakkanen, Jouko, Kilpailulainsäädännön yleiset tavoitteet ja keinot. Kansantaloudellinen aikakauskirja 57: 1/1961, s. 20-31.

Pitkäniemi, F. M, Yhtymät (renkaat, kartellit, trustit) suurteollisuuden alalla. Kotka 1908.

Purasjoki, Matti, Kilpailupolitiikka – riittävätkö pelkät lait ja asetukset? Hinnat ja kilpailu 1/1985, s. 3.

Rinne, Antero, Monopolistiset yritysytymät kuluttajain vaarana. Kulutusosuuskuntien keskusliitto 1948.

Saario, Voitto, Lainsäädäntö ja kilpailun edistämisen tavoitteet. Hinnat ja kilpailu 3/1984, s. 4-6.

Salonen, Ahti M, Tutkimus taloudellisesta kilpailusta Suomen nykyisessä yhteiskuntaelämässä. Kulutusosuuskuntien Keskusliitto 1955.

Smith, Adam, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Volume 2. Oxford University Press 1976.

Söderhjelm, Alma, Jakobstads Historia, andra delen. Helsinki 1909.

Tammivuori, Kristian. Kielletyt kilpailunrajoitukset s. 75-85 teoksessa Toimiva kilpailu ja kilpailunrajoitukset. Lakimiesliiton kustannus 1988.

Tiili, Virpi, Kilpailunrajoitusten ilmoitusvelvollisuus kiristynyt. Defensor Legis 1985, s. 309-317.

Tiili, Virpi, Uusi kilpailunrajoituslaki. Defensor Legis 1988, s. 502-515.

Tuomainen, Eero, Puheenvuoro Seppo Suokon esitelmään "EEC-vapaakauppasopimus – tavoitteet ja todellisuus". Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/1982, s. 379-380.

Tuominen, Antero, Hinnat ja kilpailu s. 22-26 teoksessa Toimiva kilpailu ja kilpailunrajoitukset. Lakimiesliiton kustannus 1988.

Vartiainen, Henri J, Markkinatalouden toimintaedellytyksistä. Kansantaloudellinen aikakauskirja 58: 2/1962, s. 167-171.

Väyrynen, Olavi, Kilpailunrajoituksia koskevan lainsäädännön tarkistaminen. Kilpailunvapauslehti 1/1975, s. 10-13.

Washburn, Charles G, The history of the statute: the Sherman Anti-Trust Act of July 2, 1890. Boston University Law Review 2/1928, s. 95-116.

Wires, Guy, Eräiden sopimusehtojen pätemättömyys s. 86-90 teoksessa Toimiva Kilpailu ja kilpailunrajoitukset. Lakimiesliiton kustannus 1988.

Internet-lähteet

Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991.

<https://valtioneuvosto.fi/-/65-paaministeri-esko-ahon-hallituksen-ohjelma> Luettu 2.10.2020.

EU:n ja Suomen historiaa.

<https://eurooppatiedotus.fi/suomi-ja-eu/suomen-tie-jasenytyteen/> Luettu 15.8.2020.

KKV uutiskirje 4/2018.

<http://www.anpdm.com/article/0/40/434159427145415A4171/5094516>. Luettu 31.10.2020.

Matti Purasjoen haastattelu Taloussanomiiin.

<https://www.is.fi/taloussanomat/art-2000001413560.html>. Luettu 30.10.2020.

Ruotsin kartellilainsäädännön historia.

<https://www.konkurrensverket.se/konkurrens/om-konkurrensreglerna/--ovrigt--/konkurrenslagstiftningens-historia/> Luettu 28.10.2020.

SPD:n periaateohjelma 1952.

<https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/SDP/449>. Luettu 16.9.2020.

SDP:n talousohjelma 1954.

<https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/SDP/464>. Luettu 16.9.2020.

Suomen hallitusten kokoonpanot.

<https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti/-/r/v2> Luettu 10.6.2020.

Utinen metsäyhtiöiden uusista toimintamenettelyistä koskien yhteydenpitoa kilpailijoiden kanssa 16.12.2004.

<https://www.hs.fi/talous/art-2000004274438.html>. Luettu 1.11.2020

Utinen KKV:n seuraamusmaksuesitys EPS-eristeiden kartellista 4.12.2018.

<https://www.edilex.fi/uutiset/58212?allWords=Thermisol&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=695429>. Luettu 31.10.2020.

Virallislähteet

Pariisin sopimus (ECSC) 18.4.1951

KM 1952: B 33.

HE 95/1954. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi talouselämässä esiintyvien kilpailunrajoitusten valvonnasta.

TaVM 5/1956. Talousvaliokunnan mietintö n:o 5 hallituksen esityksen johdosta laiksi talouselämässä esiintyvien kilpailunrajoitusten valvonnasta.

Laki talouselämässä esiintyvien kilpailunrajoitusten valvonnasta 47/1957.

Tukholman sopimus (EFTA) 4.1.1960

HE 95/1964. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi taloudellisen kilpailun edistämisestä.

TaVM 1/1963. Talousvaliokunnan mietintö n:o 1 hallituksen esityksen johdosta laiksi taloudellisen kilpailun edistämisestä.

Laki taloudellisen kilpailun edistämisestä 1/1964.

HE 212/1972. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi taloudellisen kilpailun edistämisestä.

Suomen Tasavallan ja Euroopan Talousyhteisön välinen sopimus 67/1973.

Laki taloudellisen kilpailun edistämisestä 423/1973.

HE 100/1984. Hallituksen esitys Eduskunnalle taloudellisen kilpailun edistämisestä annetun lain muuttamisesta.

Laki taloudellisen kilpailun edistämisestä annetun lain muuttamisesta 123/1985.

HE 148/1987. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kilpailunrajoituksista.

TaVM 7/1988. Talousvaliokunnan mietintö n:o 7 hallituksen esityksestä laiksi kilpailunrajoituksista, hallituksen esityksestä laiksi hintasulusta, hallituksen esityksestä laiksi kilpailuvirastosta ja laiksi elinkeinohallituksesta annetun lain muuttamisesta ja hallituksen esityksestä laiksi kilpailuneuvostosta.

Laki kilpailunrajoituksista 709/1988.

HE 162/1991. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kilpailunrajoituksista.

Suomen Tasavallan ja Euroopan Talousalueen välinen sopimus 2.5.1992

TaVM 14/1992. Talousvaliokunnan mietintö n:o 14 hallituksen esityksestä laiksi kilpailunrajoituksista.

Laki kilpailunrajoituksista 480/1992.

HE 95/1992 Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä.

KKV:n esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määrittämiseksi Dnro 1182/KKV14.00.00/2015 4.12.2018.

OIKEUSTAPAUKSET

Euroopan komission päätös 19.12.1984, Wood-Pulp, IV/29.725, 85/202/EEC.

Euroopan komission päätös 14.12.2003, C.38.240 Teollisuusputket, 2004/421/EY.

Euroopan komission päätös 3.9.2004, C.38.069 Kupariset vesi- ja viemäriputket, 2006/485/EY.

LYHENTEET

BKT bruttokansantuote

ECSC Euroopan Hiili- ja Teräsyhteisö

EEC European Economic Community = EY eli Euroopan Talousyhteisö

EFTA Euroopan vapaakauppajärjestö

ETA Euroopan talousalue

EU Euroopan unioni

EY Euroopan yhteisö

Kartellilaki Laki talouselämässä esiintyvien kilpailunrajoitusten valvonnasta 47/1957

KEdl Kilpailunedistämislaki

| | |
|------|---|
| KHO | Korkein hallinto-oikeus |
| KK | Kulutusosuuskuntien keskusliitto |
| KKV | Kilpailu- ja kuluttajavirasto |
| KRL | Kilpailunrajoituslaki |
| SDP | Suomen Sosiaalidemokraattinen puolue |
| SKDP | Suomen Kansan Demokraattinen Liitto |
| YOL | Yleinen Osuuskauppojen Liitto |
| YYA | Yhteistyö- ja Avunantosopimus Neuvostoliiton kanssa |

1 JOHDANTO

1.1 Aluksi

2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen loppupuolella lehtien etusivut täyttyivät uutisista, joiden mukaan Suomessa oli paljastunut yksi Suomen historian merkittävimmistä kartelleista, asfalttikartelli. Vuonna 2009 KHO antoi ratkaisunsa koskien kartellia ja määräsi kartelliin osallistuneille asfalttiyhtiöille lähes 83 miljoonan euron seuraamusmaksut, jotka olivat laatuun suurimmat Suomessa määrättyt. Suurimman palan kakusta sai Lemminkäinen Oyj, jonka osuus oli 68 miljoonaa euroa.¹ Toinen kartelleihin liittyvä tapaus oli vuonna 2004, kun Suomen suurimmat metsäteollisuuden yritykset, Metsäliitto, UPM ja Stora Enso esittelivät uudet sääntönsä koskien yhteydenpitoa kilpailijoiden kanssa. Kaikki tapaamiset tuli dokumentoida ja laaditut dokumentit tuli esittää esimiehelle tai yritysten lakimiehille. Säännöt sisälsivät myös listan kokonaan kielletyistä puheenaiheista.²

Kartellit eivät kuitenkaan ole olleet Suomessa aina kiellettyjä, päinvastoin. Edellä esitetyt UPM ja Stora Enso muodostuivat Suomen suurimpien kartellien sulautuessa yhteen kahdeksi jättiläisyrietykseksi 1990-luvulla. Ensimmäinen askel kohti kartellien kieltämistä otettiin vuonna 1957, kun Suomessa säädettiin ensimmäinen kilpailuoikeudellinen laki. Kyseisessä säädöksessä kiellettiin kartelleista ainoastaan tarjouskartellit. Tämän jälkeen kartellien kieltäminen perustui niiden vahingollisuuteen, joka arvioitiin aina tapauskohtaisesti. Vasta vuonna 1992 voimaan tullessa laissa kartellit kiellettiin yleisesti kokonaan lainsäätäjän todettua niiden olevan poikkeuksetta haitallisia. Suomen lainsäädännöllinen kehitys tuli huomattavasti jälkijunassa verrattuna muuhun maailmaan.

Vaikka yksi suurimmista suomalaisista kartelleista paljastui vuonna 2009, kartellit eivät kuitenkaan olleet mikään 2000-luvun ilmiö, vaan kartelleja pidetään yhtä vanhana ilmiönä kuin kauppaakin.³ Nykyaikaisten kartellien kotimaana pidetään Saksaa, jossa kartellit alkoivat vaikuttaa 1870-luvulla.⁴ Saksasta kartellit levisivät muualle Eurooppaan ja myös Yhdysvaltoihin, jossa säädettiin vuonna 1890 maailman ensimmäinen kartelleja rajoittava laki, Sherman Anti-Trust Act. Sen tavoitteena oli suojella kauppaa laittomilta

¹ KHO:2009:83

² Uutinen metsäyhtiöiden uusista toimintamenettelyistä koskien yhteydenpitoa kilpailijoiden kanssa 16.12.2004.

³ Salonen 1955, s. 62. ulkomaiset lähteet tänne

⁴ Cameron 1993, s. 248.

kilpailunrajoituksilta ja monopoleilta.⁵ Ennen toista maailmansotaa kartelleja pidettiin jopa hyödyllisenä suuressa osassa maailmaa,⁶ lukuun ottamatta Yhdysvaltoja, jossa kartelleihin suhtauduttiin hyvinkin kielteisesti.

Suomen kartellilainsäädännön kehitys seurasi pitkälti Ruotsin jalanjalkia. Tähän vaikutti varmasti maiden väliset samankaltaisuudet: molemmat olivat pieniä ja suljettuja talouksia, maiden talouspolitiikka perustui hintasääntelylle ja teollisuus painottui samoille teollisuudenaloille. Ruotsissa ensimmäinen kartellilaki säädettiin jo vuonna 1925 ja vuonna 1953 säädettiin ensimmäinen sellainen laki, joka sisälsi keinoja puuttua kartelleihin, kun aiemmat lait perustuivat ainoastaan kartellien valvontaan ja rekisteröimiseen.⁷ Suomen lainsäädäntö seurasi Ruotsin lainsäädännön kehitystä niin tiiviisti, että esimerkiksi tarjouskartellien kieltoa ei suomalaisten kartellilakien esitöissä edes perusteltu muuten, kuin että ne olivat Ruotsissakin kiellettyjä.⁸ Suomen ensimmäinen kartellilaki olikin lähes suora kopio Ruotsin vastaavasta laista,⁹ ja suomalaista kartellilainsäädännön kehitystä voidaankin kuvata toteamalla, että Suomessa säädettiin usein Ruotsissa jo toimimattomana kumottua lakia vastaava laki.

Suomessa ensimmäinen kartellilaki tuli voimaan vuonna 1958 eli 68 vuotta Yhdysvaltojen jälkeen ja yli 30 vuotta myöhemmin kuin naapurimaa Ruotsissa. Kartellit kiellettiin Suomessa vasta 92 vuotta Yhdysvaltojen jälkeen. Massiivinen aikaero herättää kysymyksen, miksi kartellilainsäädäntö kehittyi Suomessa niin paljon jälkijunassa verrattuna muihin länsimaihin. Eikö kartelleja pidetty Suomessa niin haitallisena kuin muualla maailmassa, vai oliko Suomessa valtiollisia tai taloudellisia intressejä sallia kartellit niin pitkään. Suomen kartellilainsäädännön kehitykseen vaikutti merkittävästi Suomen tahtotila liittyä mukaan länsimaiseen integraatioon ja toisaalta Neuvostoliiton kanssa solmittu yya-sopimus hidasti tätä integraatiokehitystä ja sitä kautta kilpailuoikeuden kehitystä. Kysymyksiä herättääkin se, olisiko Suomen kartellilainsäädäntö yhtenäistynyt muun Euroopan kanssa ilman Suomen tahtotilaa liittyä EU:hun vai olisiko kartellit tietyissä määrin sallittuja vielä tänäkin päivänä.

⁵ Buch-Hansen – Wigger 2011, s. 28; Washburn 1928, s. 95.

⁶ Fear 2008, s. 269.

⁷ Ruotsin kartellilainsäädännön historia.

⁸ Kuttner 1960, s. 411-412.

⁹ HE 95/1954, s. 2.

Tämän työn tarkoituksena onkin selvittää vastauksia edellä mainittuihin kysymyksiin. Tämän työn tutkimuskysymys onkin, miten kartelleja koskeva lainsäädäntö on kehittynyt Suomessa ennen Suomen liittymistä EU:hun. Tutkimus sijoittuu siis vuodesta 1958 vuoteen 1992. Lainsäädännöllisten muutosten lisäksi tämän työn tarkoituksena on selvittää miksi kyseiset muutokset ovat tapahtuneet ja miksi juuri kyseisenä ajankohtana. Tarkoituksenani on tuoda esille taustalla vaikuttaneet yhteiskunnalliset muutokset ja taustavoimat, sekä kansainväliset lainsäädännölliset vaikutteet. Tuon esille vertailun vuoksi myös hiukan tietoa kartellilainsäädäntöjen kehityksestä kansainvälisesti. Tämä työ koskee ainoastaan horisontaalisia kilpailunrajoituksia, joten vertikaaliset kilpailunrajoitukset ovat jätetty kokonaan tämän työn aihepiirin ulkopuolelle.

1.2 Tutkimuksen metodi ja rakenne

Tutkimusmetodina on oikeushistoriallinen metodi. Oikeushistoriallisen tutkimuksen tarkoituksena on analysoida oikeudellista muutosta¹⁰, minkä johdosta tässä työssä analysoidaan kartellien rajoittamista koskevan kilpailulainsäädännön muutosta Suomessa sen alkua ajoista EU:hun liittymiseen asti. Oikeudellista muutosta käsitellessä se tulee kytkeä yhteiskunnalliseen muutokseen,¹¹ ja jotta työssä on mahdollista selvittää oikeushistorian metodin mukaisesti, miten asiat ovat oikeasti olleet, sen sijaan, että miten niiden väitetään olleen,¹² työssä syvennytään yhteiskunnassa tapahtuneisiin muutoksiin ja niiden vaikutuksiin Suomen kilpailupolitiikkaan.

Yhteiskunnalliset muutokset painottuvat kuluttajien aseman muutokseen, kilpailuolosuhteiden muutokseen, sekä kansainväliseen ulottuvuuteen. Tutkimuksessa tuodaankin esille vahvasti suomalaisen lainsäädäntöön vaikuttaneet kansainväliset velvoitteet ja vaikutteet, kuten Suomea velvoittaneet kansainväliset sopimukset ja pyrkimys päästä mukaan länsieurooppalaiseen integraatioon. Tukea yhteiskunnallisen analyysin toteuttamiseen¹³ on tässä tutkimuksessa haettu erityisesti poliittisen historian ja taloustieteen tieteenaloista, jotta tutkimuksen miksi kysymykseen on mahdollista vastata kattavasti.¹⁴ Poliittisen historian ja

¹⁰ Kekkonen 1997, s. 132.

¹¹ Kekkonen 1997, s. 142.

¹² Kalela 2000, s. 51.

¹³ Kekkonen 1997, s. 137.

¹⁴ Kekkonen 1997, s. 137.

taloustieteen lähteiden tarkoituksena on siis selittää yhteiskunnallista muutosta ja kilpailupolitiikkaa ohjaavien taloudellisten ilmiöiden muutosta.

Työn lähdeaineisto koostuu virallislähteistä ja poliittisen historian, taloustieteen ja oikeustieteen aikalaislähteistä ja kirjallisuudesta, kuten väitöskirjoista ja oikeustieteellisistä lehtiartikkeleista. Virallislähteet koostuvat tässä työssä lainsäädännöstä, lakien esitöistä ja talousvaliokunnan mietinnöistä, ja niiden tarkoituksena on tuoda esille lainsäädännön tavoitteet ja perustelut lainsäädännön toteutukselle. Oikeustieteellisten aikakausjulkaisujen artikkeleja käytetään tuomaan ajan kilpailuoikeuden asiantuntijoiden näkemys kartelleja koskevan kilpailulainsäädännön toteutuksesta ja sen kehitystarpeesta. Lähdeaineistoon kuuluu myös suomalaisen kartelliviranomaisen lehdet vuosilta 1964-1988. Kilpailua säätelevistä kotimaisista laeista arviointini kohteena ovat vuoden 1958 kartellilaki, kilpailunedistämislait 1964 ja 1973, KEdl:n muutokset vuodelta 1985, sekä kilpailunrajoituslait vuosilta 1988 ja 1992.

Lähdeaineistoa rajoittaa vahvasti kilpailuoikeudellisen kirjoittamisen puute. Kilpailuoikeus ei ole ollut kovinkaan trendikäs aihe ennen 1980-lukua, sillä käytyäni kaikki oikeudelliset aikakausjulkaisut tutkimuksen ajanjaksolta, sain käsiini vain muutaman kilpailuoikeudellisen artikkelin. Kilpailuoikeus on jäänyt muiden oikeudenalojen jalkoihin. 1980-luvulla kilpailuoikeus nosti merkitystään ja siihen alettiin oikeustieteessä kiinnittää huomiota. Puhtaasti kilpailuoikeudelliset julkaisut, eli kilpailuviranomaisen tuottamat lehdet, sisälsivät hyvin vähän artikkeleja tai muuta ajankohtaista kilpailuoikeudellista pohdintaa, lukuun ottamatta muutamaa kilpailuviranomaisen kannanottoa tai kertomusta pohjoismaisesta yhteistyöstä kilpailuoikeuden saralla. Kilpailuoikeudellisten julkaisujen sisältö keskittyi lähes täysin kilpailunrajoitussopimusten kopioihin, eikä kansalaisten valistamiseen kilpailuoikeudellisista ajankohtaisista asioista, vaikka toisin olisi voinut odottaa. Selkeä muutos tapahtui kuitenkin 1980-luvulla, kun kilpailuviranomaisten julkaisuissa alkoi esiintyä enemmän artikkeleja.

Tutkimuksen aihepiiriin syventyminen alkaa määrittelemällä kartellien eri muodot, jotta lukijalle syntyisi heti aluksi ymmärrys siitä, mistä koko työssä on kysymys. Tämän jälkeen jatkan kertomalla niin kansainvälisestä kuin kotimaisesta tilanteesta koskien kartelleja ennen ensimmäisen kartellilain säätämistä Suomessa. Samassa yhteydessä selvitän, millaisia kartelleja Suomessa on esiintynyt ennen kartelleja koskevaa lainsäädäntöä ja sen aikana. Varsinaisten lainsäädännöllisten muutosten käsittely tapahtuu kronologisesti. Lainsäädännön

käsittely on jaettu lakien taustalla vaikuttavan pääperiaatteen mukaan. Ensin käsitellään siis julkisuusperiaatteen mukainen laki, sitten väärinkäyttöperiaatteen ja lopuksi kieltoperiaatteen mukainen lainsäädäntö. Näiden periaatteiden välinen ero selviää myöhemmin. Lopuksi esitän työni johtopäätökset.

1.3 Kartellien määritelmä

Kilpailunrajoitukset jaetaan kahteen ryhmään eli horisontaalisiin ja vertikaalisiin kilpailunrajoituksiin. Kartellit kuuluvat horisontaalisiin kilpailunrajoituksiin, joten vertikaaliset kilpailunrajoitukset ovat rajattu tämän työn ulkopuolelle. Selvennän kuitenkin tässä kappaleessa, mitä vertikaalisilla kilpailunrajoituksilla tarkoitetaan, jotta horisontaalisten kilpailunrajoitusten sisällön ymmärtäminen olisi helpompaa ja näiden välinen ero olisi selvä.

Horisontaalisilla kilpailunrajoituksilla tarkoitetaan sellaisten elinkeinonharjoittajien välisiä kilpailunrajoituksia, jotka toimivat samalla tuotanto- tai jakeluportaalla.

Elinkeinonharjoittajien välinen kilpailua rajoittava yhteistyö voi koskea tavaraa, palvelua, lopputuotetta, raaka-ainetta tai mitä tahansa hyödykettä. Yhteistyö voi olla joko myyjien tai ostajien välistä.¹⁵ Vertikaaliset kilpailunrajoitukset tarkoittavat puolestaan sellaisia kilpailunrajoituksia, jotka ovat eri jakelu- tai tuotantoportaalla olevien yritysten välisiä.¹⁶ Tässä työssä keskitytään siis horisontaalisiin kilpailunrajoituksiin.

Kilpailunrajoituksessa on kyse horisontaalisesta kilpailunrajoituksesta, mikäli se vaikuttaa samalla jakelu- tai tuotantoportaalla olevien potentiaalisesti tai aktuaalisesti kilpailevien yritysten väliseen kilpailukäyttäytymiseen. Kartelli voi olla löyhä tai institutionaalinen. Löyhällä kartellilla tarkoitetaan sellaista kartellia, jossa yhteistyötahot toimivat kukin omilla tahoillaan omien osto- tai myyntitahojensa kautta. Institutionaalinen kartelli tarkoittaa puolestaan sellaista kartellia, jossa yritykset ovat perustaneet yhteisen myynti- tai osto-organisaation ja toteuttavat kilpailua rajoittavaa toimintaa yhteisen organisaation kautta.¹⁷

Kartellityyppejä on olemassa useita erilaisia. Tarjouskartellilla tarkoitetaan sopimusta tai siihen rinnastettavaa järjestelyä, jonka mukaan tavaran myymistä, ostamista tai palveluksen suorittamista koskevassa tarjouskilpailussa tarjouksen antajat ovat yhteistoiminnassa

¹⁵ Kuoppamäki 2006, s. 99.

¹⁶ Mentula 2002, s. 60.

¹⁷ Kuoppamäki 2006, s. 100.

keskenään.¹⁸ Tarjouskilpailuja järjestetään tyypillisesti rakennusalalla suurissa kone- ja laitehankinnoissa, sekä julkisissa hankinnoissa.¹⁹ Tilanne voisi olla esimerkiksi sellainen, että tarjouskilpailussa yksi elinkeinonharjoittaja tekee halvimman tarjouksen, ja muut pidättäytyvät tekemästä ollenkaan tarjouksia tai tekevät päinvastoin tarkoituksella korkean tarjouksen. Tällaisessa järjestelyssä on yleensä kyse rotaatiojärjestyksestä, jossa kukin yritys vuoron perään voittaa tarjouskilpailun.²⁰

Hintakartellilla tarkoitetaan elinkeinonharjoittajien välistä sopimusta, suositusta tai vastaavaa järjestelyä, jotka koskevat hintoja tai vastikkeita. Hintakartelli voi koskea joko tavaroista tai palveluista perittäviä hintoja, jolloin kyseessä on myyntikartelli, tai niistä maksettavia vastikkeita, jolloin puhutaan ostokartellista. Hintakartelli voi koskea myös erilaisia alennuksia, toimitusmaksuja, laskentasääntöjä tms., jolloin puhutaan ehtokartellista. Hintakartellikielto koskee myös hinnoitteluperusteita, hinnoittelua koskevia suosituksia ja luottamuksellisten hintatietojen luovuttamista kilpailijalle, eikä ainoastaan lopullista hintaa.²¹

Hintakartellien osalta on hyvä huomata, että niin kutsuttu torikauppailmiö, eli kilpailijoiden hintojen tai alennusten myötäily voi yhdenmukaistaa samalla alalla toimivien elinkeinonharjoittajien hinnoittelua ilman, että kyseessä on hintakartelli. Kyseessä on todennäköisesti hintakartelli, mikäli elinkeinonharjoittajien välisestä tietojenvaihdosta on näyttöä tai kilpailijat ovat tavanneet toisiaan usein, eikä elinkeinonharjoittajien toteuttamat hintamuutokset selity markkinatekijöillä. Kilpailijoiden julkisen hinnoittelun seuraaminen markkinoilla ja hintojen mukailu ei ole kiellettyä.²²

Hintakartelleihin kuuluu myös tuotannonrajoitukset eli elinkeinonharjoittajien väliset toimet, joilla rajoitetaan tai valvotaan tavaroiden tai palveluiden tuotantoa, markkinoita tai investointeja.²³ Tuotannonrajoitusten tavoitteena on yleensä tietyn hintatason ylläpitäminen ja niiden seurauksena on tavallisesti elinkeinonelämän tehokkuuden väheneminen tuottamalla ylikapasiteettia tietyllä elinkeinoelämän alalla, jolloin tuotantorakenne ei pääse sopeutumaan

¹⁸ Hagman 1993, s. 35.

¹⁹ Mentula 2002, s. 65.

²⁰ Kuoppamäki 2006, s. 112.

²¹ Kuoppamäki 2006, s. 103-104.

²² Hagman 1993, s. 40-41.

²³ Hagman 1993, s. 43-44.

vallitsevaan kysyntätilanteeseen.²⁴ Kiellettyä on myös markkinoiden eli, markkinaosuuksien, markkina-alueiden tai asiakkaiden jakaminen tai hankintalähteiden jakaminen.²⁵

Kollektiivista boikottia pidetään yleensä hankintalähteiden tai markkinoiden jakamisena. Kollektiivinen boikotti tarkoittaa tilannetta, jossa samalla tuotanto- tai jakeluportaalla toimivat elinkeinonharjoittajat kieltäytyvät liikesuhteista kolmannen elinkeinonharjoittajan kanssa.²⁶ Kollektiivinen boikotti voi olla joko osto- tai myyntiboikotti, ja sen taustalla on usein tilanne, jossa tavarantoimittaja on myynyt tuotteita kartellin ulkopuolisille toimijoille, jotka myyvät tuotteita asiakkaille halvemmalla, kuin kartelliin kuuluvat yritykset. Tällaiseen boikottiin voi kuitenkin olla myös kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävä syy, kuten tavarantoimittajan huono taloudellinen asema, joka voi vaarantaa toimitusten onnistumisen.²⁷

Kartellin määritelmä on pysynyt käytännössä samana jo niiden synnystä asti. Vuonna 1948 on jo oikeustieteellisessä kirjallisuudessa määritelty kartelli oikeudellisesti ja taloudellisesti itsenäisten yritysten yhteenliittymiksi, joiden tarkoituksena on taloudellisen kilpailun poistaminen tai rajoittaminen. Myös osto- ja myyntikartellit, hintakartellit, tuotantokartellit, sekä myyntialuekartellit eriteltiin tuolloin jo omiksi kartellien alatyypeikseen.²⁸ Markkinoiden kehittyessä myös kartellien alatyyppejä on tullut lisää ja niiden määritelmät muuttuneet, mutta nykyiset alatyypit pohjautuvat selvästi jo 1948-vuonna tunnistettuihin tyyppeihin.

2 AIKA ENNEN KARTELLILAINSÄÄDÄNTÖÄ

2.1 Kartellilainsäädäntöjen kehitys kansainvälisesti

Uusi taloudellinen aate, liberalismi, alkoi vaikuttaa 1700-luvulla Euroopassa. 1760-luvulla Ranskassa alettiin korostaa taloudellista vapautta ja vapaata kilpailua. Vuonna 1776 Adam Smith julkaisi taloudellista vapautta korostavan teoksen, *Wealth of Nations*, jossa hänen tarkoituksenaan oli osoittaa, että jos kaikki yrittämisen ja muut talouden esteet poistettaisiin, vapaa kilpailu saisi aikaan ennennäkemättömän varallisuuden kasvun. Hänen ajatuksensa saivat todellista merkitystä hänen kuolemansa jälkeen 1800-luvulla, kun Britanniassa alettiin säätää liberalismien arvojen mukaista lainsäädäntöä.²⁹ Smithin mukaan valtion tehtäviin kuului

²⁴ Mentula 2002, s. 83.

²⁵ Alkio – Wik 2004, s. 163.

²⁶ Kuoppamäki 2006, s. 120.

²⁷ Mentula 2002, s. 91.

²⁸ Rinne 1948, s. 10-11, s. 14-15.

²⁹ Cameron 1993, s. 214.

suojella yhteisöjä toisten yhteisöjen uhalta, ylläpitää oikeusjärjestystä ja rakentaa ja ylläpitää julkisia rakennuksia ja laitoksia.³⁰

Smithin esittämistä valtion tehtävistä syntyi myytti ”let do”, jonka ymmärrettiin tarkoittavan, että yritysten tuli saada tavoitella omia itsekäitä päämääriään ilman valtion asettamia rajoituksia. Liberalismin kannattajat eivät kuitenkaan halunneet purkaa kokonaan valtion sääntelyä, vaan ainoastaan valtion luomat monopolit ja erioikeudet tietyille yrityksille, jotka olivat rajoittaneet yksilöiden rikastumispyrkimyksiä.³¹ Liberalismin levitessä Euroopassa kauppa alkoi kansainvälistyä kohti vapaakauppaa. Euroopan vapaakaupan alkusysäyksenä pidettiin Englannin ja Ranskan välistä kauppasopimusta vuodelta 1860, joka sisälsi suosituimmuuslausekkeen. Suosituimmuuslauseke tarkoitti sitä, että sopijaosapuolten tuli noudattaa vähintään kyseisen sopimuksen etuja myös solmittaessa sopimus kolmansien osapuolten kanssa. Sopimuksen jälkeen Ranska solmikin sopimukset useiden Euroopan maiden kanssa, kuten Belgian, Saksan ja Italian. Ranska, joka oli aiemmin nojannut vahvasti protektionismiin, alkoi kannattaa liberalismia ja vapaakauppaa.³²

Samaan aikaa liberalismin kanssa 1700- ja 1800-luvuilla alkoi vaikuttaa toinenkin merkittävä taloudellinen aatesuunta, teollinen kapitalismi. 1800-luvun alussa kapitalisteina pidettiin henkilöitä, jotka saivat tulonsa liikevoitoista. 1800-luvun puolivälissä teollista kapitalismina pidettiin aatteena, jossa arvostettiin pääomaa muiden kustannuksella. 1800-luvun puolivälissä aate tuli tunnetuksi Saksassa Karl Marxin käyttämänä. Tuolloin puhuttiin kapitalistisesta tuotannosta, jolloin tuotannon tavoitteena oli tuottaa voittoa. Marx määritteli kapitalismin keskiöksi markkinat, ja erityisesti työvoiman ja pääoman. Hänen mukaansa rajat ylittävä kilpailu kannusti kehittämään teknologiaa ja organisaatioita, mutta samalla usutti kilpailijat toistensa kimppuun. Hän loi markkinavoiman käsitteen, eli kysynnän ja tarjonnan lain, sekä työvoiman ja työnantajien vastaavuuden idean.³³ Teollistumisen myötä kapitalismi kasvatti merkitystään, sillä yritykset kasvoivat merkittävästi ja alkoivat tuottaa enemmän voittoa. Työsuhteet muuttuivat kapitalistisiksi suhteiksi, liikenneyhteyksien paraneminen laajensi yritysten toimintaa ja innovaatiot lisäsivät voittoja.³⁴ Kauppa kansainvälistyi, minkä

³⁰ Smith 1976, s. 687-688.

³¹ Cameron 1993, s. 215.

³² Cameron 1993 s. 278.

³³ Kocke 2005, s. 2-8.

³⁴ Kocke 2005, s. 101-103.

seurauksena 1900-luvun alussa maailma oli taloudellisesti yhtenäisempi kuin koskaan aiemmin.³⁵

Kilpailunrajoitukset nousivat kansainvälisesti huomion kohteeksi 1800-luvun viimeisinä vuosikymmeninä, kun maailmassa syntyivät ensimmäiset nykyajattelun mukaiset kartellit yritysten yrittäessä selvittää maailmanlaajuisesta hintojen putoamisesta.³⁶ Nykyaikaisten kartellien kotimaana pidetään Saksaa, jossa kartellit lisääntyivät räjähdysmäisesti 1800-luvun lopussa ja 1900-luvun alussa.³⁷ Vuonna 1875 tunnettuja kartelleja oli Saksassa 4, vuonna 1890 yli 100 ja vuonna 1914 lähes 1000. Saksassa olosuhteet olivat otollisia kartellien synnylle. Saksan sisämarkkinat oli suojattu tulleilla, jolloin kotimaiset yritykset pystyivät pitämään yllä korkeita hintoja kotimarkkinoilla ja viedä samalla ulkomaille tuotteita muita halvemmalla, jos sisämarkkinoilla käytetyt hinnat olivat niin korkeat, että kotimaan voitoilla pystyttiin kuittaamaan viennin tappiot. Samalla valtio tuki yritysten vientikauppaa määräämällä alemmat kuljetuskustannukset rautateitse ulkomaille meneviin kuljetuksiin kuin kotimaan kuljetuksiin.³⁸ Kartellit määrittivät talouden kehityksen ja olivat Saksassa pysyvämpiä ja suurempia kuin muualla Euroopassa. Saksaa kutsuttiinkin kartellien maaksi.³⁹

Saksasta kartellit levisivät muualle Eurooppaan, erityisesti Belgiaan, Ranskaan ja Englantiin, joista pikkuhiljaa muihin Euroopan maihin. Euroopassa syntyneiden kansainvälisten kartellien vaikutukset ulottuivat myös Yhdysvaltoihin. Yhdysvaltoja pidetään erityisesti trustien kotimaana, jossa ne syntyivät 1880-luvulla.⁴⁰ Trusteilla tarkoitetaan kartelleja, joissa yritysyhtymien yhteistoiminta menee niin pitkälle, että yritykset sulautuvat taloudellisesti ja oikeudellisesti yhteen.⁴¹ Trustissa useat, ennen itsenäiset, kilpailevat yritykset liittyivät yhteen saavuttaakseen monopolin tai sen tapaisen aseman markkinoilla.⁴² Trusteja pidettiin Yhdysvalloissa taloudellisen vallan keskittymänä, jotka rikastuivat yleisen hyvinvoinnin kustannuksella.⁴³ Kartelleja esiintyi merkittävästi myös Japanissa.⁴⁴ 1800-luvun viimeisinä kymmeninä oli syntynyt käsitys kilpailuoikeudesta ja ymmärretty toimivan kilpailun hyödyt

³⁵ Cameron 1993 s. 284.

³⁶ Wells 2002, s. 5.

³⁷ Cameron 1993, s. 248; Wells 2002, s. 5.

³⁸ Cameron 1993, s. 248.

³⁹ Gerber 1998, s. 74-75.

⁴⁰ Rinne 1948, s. 8.

⁴¹ Bork 1991, s. 52; Rinne 1948, s. 8.

⁴² Rinne 1948, s. 15.

⁴³ Peritz 1996, s. 11.

⁴⁴ Ks. Fear 2008, s. 277.

ja rajoitetun kilpailun haitat, minkä johdosta nähtiin tarpeelliseksi suojella toimivaa kilpailua lainsäädännön keinoin.⁴⁵

Lainsäädännöllisesti ensimmäisen askeleen kohti kartellien rajoittamista otti Yhdysvallat, jossa säädettiin jo 1890-luvulla Sherman Act, jossa kiellettiin kaikki yritysten yhteenliittymät, joiden tarkoituksena oli rajoittaa kilpailua.⁴⁶ Lainsäädännön taustalla vaikutti se, että Yhdysvalloissa oli lyhyessä ajassa pienet keskenään kilpailevat yritykset yhdistyneet ja alkaneet keskittyä valtaviksi yrityksiksi ja elinkeinoelämän alojen monopolisoitumista pidettiin uhkana.⁴⁷ Lain toteutus herätti paljon keskustelua ennen sen säätämistä, kun elinkeinoelämään puuttuvaa lakia argumentoitiin sosialistiseksi ja kommunistiseksi. Yhdysvaltojen Korkeimman oikeuden johtavana periaatteena oli sopimusvapaus ja yksityisten välisiin sopimuksiin oli hyväksyttävää puuttua vain julkisen intressin nojalla. Lakia valmistellessa väittelyä herättikin se, oliko kyseessä riittävä julkinen intressi, jotta siihen kannattaisi puuttua valtiovallan voimin.⁴⁸

Lainsäädännön tarvetta ja julkisen intressin merkittävyyttä arvioitaessa otettiin huomioon kartellien ja trustien vahingolliset vaikutukset hintatasolle ja vaihtoehtoisten tuotteiden huonolle saatavuudelle, mikä koitui kuluttajien vahingoksi. Elinkeino vapaus puolestaan herätti keskustelua kahdesta vastakkaisesta näkökulmasta, joiden mukaan lainsäädäntö ja valtiovallan puuttuminen vaarantaisi elinkeino vapauden ja toisaalta kartellit vaaransivat elinkeino vapauden markkinavoimin eli estämällä uusien yritysten markkinoille pääsyn.⁴⁹ Lain kuitenkin todettiin puuttuvan vain laittomiin kilpailun rajoituksiin, eikä vahingoittavan tehokkuutta lisääviä yhtymiä tai elinkeino vapautta.⁵⁰

Sherman Actin mukaan kilpailua rajoittavan yhteenliittymän osallisten rangaistukseksi säädettiin sakko tai enintään vuosi vankeutta. Jo ennen lain säätämistä kilpailua rajoittavat sopimukset olivat olleet Yhdysvalloissa pätemättömiä. Sovellettaessa lainsäädäntöä kilpailun rajoituksia pidettiin laittomina ainoastaan, mikäli ne olivat kohtuuttomia tai sopimattomia. Sellaiset rajoitukset, jotka tosiasiasa edistivät kilpailua tai eivät tosiasiasa

⁴⁵ Gerber 1998, s. 41.

⁴⁶ Buch-Hansen – Wigger 2011, s. 28; Sullivan 1991, s. 3; Wells 2002, s. 30.

⁴⁷ Hofstadler 1991, s. 21-22.

⁴⁸ Hofstadler 1991, s. 25; Peritz 1996, s. 9-16.

⁴⁹ Peritz 1996, s. 9-16.

⁵⁰ Bork 1991, s. 56.

vaikuttaneet kilpailuun, katsottiin laillisiksi.⁵¹ Lain rikkomisesta saattoi seurata myös vahingonkorvausvelvollisuus niitä elinkeinonharjoittajia ja kolmansia osapuolia kohtaan, joihin kartellien aiheuttamat vahingon kohdistuivat. Mahdollisia muita seuraamuksia olivat kieltotuomiot ja yksityisen omaisuuden takavarikointi.⁵²

Yhdysvalloissa Sherman Act täydettiin vuonna 1914 kahdella säädöksellä, joiden nimet olivat Clayton Act ja Federal Trade Commission Act. Niiden tarkoituksena oli tehostaa viranomaisten toimenpiteitä ja varmistaa se, että monopolien syntymiseen tai kilpailua rajoittumiseen johtavat toimintatavat voitaisiin estää jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Laeilla kiellettiin hintasyrjintä, yksinedustussopimukset, jotka sitoivat ostajan hankinnat ainoastaan määrättyyn tai määrättyihin tavaran toimittajiin, kilpailevien yritysten hankkiminen ja saman henkilön toimiminen kahden keskenään kilpailevan yrityksen johtajistossa. Federal Trade Commission Actilla perustettiin myös erityinen elin, jonka tehtävänä oli valvoa kartelleja rajoittavien lakien toteutumista. Perustetulle elimelle perustettiin lainsäädännöllisesti oikeus puuttua kaikenlaiseen menettelyyn, jota pidettiin epärehellisenä tai petollisena.⁵³

Yhdysvalloissa kartellien katsottiin estäneen elintason ja hyvinvoinnin nousun korkeilla hinnoilla ja tuotannonrajoituksilla. Kartelleja syytettiin jopa siitä, että monet poliittiset ratkaisut ja päätökset eivät olleet toimineet halutulla tavalla. Kartelleja syytettiin tuotteiden väärentämisestä vaarantaen kuluttajien terveyden sekä tuotteiden laadun heikentämisestä. Kartellit rajoittivat tuotantoa, minkä väitettiin tyhjentäneet magnesium- ja alumiinivarastot niin tyhjiksi, että kyseisiä alkuaineita sisältäviä keittovälineitä päädyttiin takavarikoimaan amerikkalaisista kotitalouksista.⁵⁴ Edellä esitetyn perusteella ei jääne epäselväksi se, että kartellit eivät olleet toivottuja Yhdysvalloissa.

Saksassa suhtautuminen kartelleihin on vaihdellut rajusti kahden ääripään välillä. Ensimmäisen maailmansodan aikaan valtio perusti pakkokartelleja tuotannon tehostamiseksi. Muutama vuosi sodan jälkeen kartellit katsottiinkin vahingollisiksi, minkä seurauksena Saksassa säädettiin Euroopan ensimmäinen kilpailuolosuhteita koskeva laki vuonna 1923. Kyseinen säädös tunnettiin kartelliasetuksena, joka valtuutti maan talousministerin nostamaan

⁵¹ Washburn 1928, s. 95-97.

⁵² Peritz 1996, s. 25-26.

⁵³ Peritz 1996, s. 63-65.

⁵⁴ Berge 1948, s. 14-21.

kanteen mitätöidäkseen kartellisopimukset tai pakottamaan kartellisopimukseen osallisen vetäytymään sopimuksesta erityisessä kartellioikeudessa, mikäli kartellisopimukset vaaransivat maan talouselämän toimintaa tai yleistä etua.⁵⁵ Suhtautuminen kartelleihin kääntyi taas pääläelleen vuonna 1933, kun kartelleista tuli jälleen kansallissosialistisen Saksan nimenomainen tavoite. Kartelleilla oli merkittävä rooli natsi-Saksan talouspolitiikassa.⁵⁶ Tavoitteen toteutuminen varmistettiin lainsäädännöllä, jolla annettiin talousministerille valtuudet määrätä yrityksiä solmimaan kartellisopimuksia, mikäli ne edistivät yleistä etua.⁵⁷ Toisen maailmansodan päätyttyä suhtautuminen muuttui jälleen, ja vuonna 1947 säädettiin Yhdysvaltojen Sherman Actia vastaava laki, jonka nojalla kartellit purettiin.⁵⁸

Englannissa kartelleihin suhtauduttiin myönteisesti 1900-luvun alkupuolella, kuten Saksassa. Kartellisopimuksia pidettiin pätevinä, paitsi jos ne sisälsivät kohtuuttomia ehtoja, jolloin niiden katsottiin rajoittavan vapaata elinkeinoelämää ja ne olivat pätemättömiä.⁵⁹ Vasta toisen maailmansodan jälkeen Englannissa huolestuttiin siitä, että kartellisopimuksien avulla yritykset turvasivat voittonsa, vaikka toiminta ei ollut tehokasta. Tämän seurauksena Englanti sai ensimmäisen kartellilakinsa vuonna 1948.⁶⁰ Ranskassa ensimmäinen varsinainen kartellilaki säädettiin vuonna 1926⁶¹, ja Itävalta sai varsinaisen kartellilainsäädäntönsä vuonna 1951.⁶² Itävallassa oli kuitenkin jo vuodesta 1870 ollut voimassa pykälä, jonka mukaan elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, joiden tarkoituksena oli nostaa hintoja yleisen edun kustannuksella, olivat pätemättömiä.⁶³

Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa kartellit alkoivat kiinnostaa poliittisesti jo 1910-luvulla. Norjaa voidaan pitää edelläkävijänä kartelliasioissa jopa koko Euroopassa, sillä Norjassa alettiin selvittää kilpailua rajoittavaa toimintaa jo vuonna 1913.⁶⁴ Kilpailunrajoituksia koskeva laki tuli kuitenkin voimaan Norjassa vasta 1926 ja Tanskassa vuonna 1931.⁶⁵ Ruotsissa kilpailunrajoitusten tutkiminen aloitettiin jo vuonna 1921 ja ensimmäinen kartelleja koskeva

⁵⁵ Gerber 1998, s. 116-148; Rissanen 1978, s. 19-20.

⁵⁶ Buch-Hansen – Wigger 2011, s. 31.

⁵⁷ Rissanen 1978, s. 20.

⁵⁸ Kuenzler – Warlouzet 2013, s. 97.

⁵⁹ Kuenzler – Warlouzet 2013, s. 93; Wells 2002, s. 11.

⁶⁰ Rissanen 1978, s. 25.

⁶¹ Kuenzler – Warlouzet 2013, s. 94.

⁶² Eerola 1960, s. 154.

⁶³ Gerber 1998, s. 53-54.

⁶⁴ Rissanen – Korah 1991, s. 262.

⁶⁵ Eerola 1960, s. 154.

laki annettiin vuonna 1925.⁶⁶ Norjan ja Ruotsin kartellilait saivat vaikutteita Saksan kartellilainsäädännöstä.⁶⁷ Suomi oli siis vuoden 1958 ensimmäisellä kartellilaillaan selvästi jäljessä siis niin kansainvälisessä kuin pohjoismaisessakin vertailussa.

Pohjoismaissa lakien sisällöt vastasivat pääosin toisiaan. Sekä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa lait perustuivat yritysten ilmoitusvelvollisuuteen. Taustalla vaikutti pyrkimys saada tietoa kilpailunrajoituksista ja selvittää niiden vaikutuksia. Norjassa ja Tanskassa perustettiin jo ennen toista maailmansotaa viranomainen, joka tutki kilpailunrajoituksia, ja jolla oli mahdollisuus puuttua mahdollisiin kilpailunrajoituksiin. Ruotsissa lainsäädäntö otti varovaisemman linjan, jossa vielä vuoden 1946 laki koski ainoastaan rajoitusten valvontaa.⁶⁸ Väärinkäyttöperiaatteen mukainen, eli kartellien vahingollisiin vaikutuksiin puuttuva, kartellilaki säädettiin Ruotsissa vuonna 1953.⁶⁹

Kuten edellä on käynyt ilmi, kansainvälisesti 1900-luvun alussa ja maailmansotien välisenä aikana ja kartelleihin suhtauduttiin jopa myönteisesti, paitsi Yhdysvalloissa. Ennen vuotta 1945 suuressa osassa maailmaa kartellien ajateltiin olevan hyödyllisiä yhteiskunnalle.⁷⁰ Kartellien ajateltiin tasapainottavan elinkeinoelämää⁷¹, ja yritysten välistä taloudellista yhteistyötä pidettiin parempana vaihtoehtona kuin raakaa kilpailua.⁷² Edes taloudelliset asiantuntijat eivät tuoneet esille kartellin vahingollista vaikutusta kilpailulle. Kilpailun edistämistä ei pidetty oleellisena asiana taloudellisen kehityksen kannalta, vaan talouden uskottiin kehittyvän kilpailunrajoituksista huolimatta. Vallalla oli ajatus, jonka mukaan kilpailua pidettiin lähtökohtaisesti hyvänä asiana, mutta liian ankarana sen ajateltiin vahingoittavan erityisesti pienyrittäjiä. Hintojen sopimista pidettiin jopa kuluttajan kannalta hyvänä asiana, sillä kuluttajan ei tarvinnut itse vertailla hintoja ja etsiä halvinta vaihtoehtoa, kun kaikkialla samat tuotteet myytiin samalla hinnalla.⁷³ Toiseen maailmansotaan mennessä kansainväliset kartellit hallitsivat maailmantaloutta.⁷⁴

⁶⁶ Ruotsin kartellilainsäädännön historia.

⁶⁷ Gerber 1998, s. 155.

⁶⁸ Rissanen 1978, s. 30-31.

⁶⁹ Ruotsin kartellilainsäädännön historia.

⁷⁰ Fear 2008, s. 269.

⁷¹ Kuenzler – Warlouzet 2013, s. 92.

⁷² Wells 2002, s. 9.

⁷³ Fellman 2010, s. 144.

⁷⁴ Wells 2002, s. 12.

Toisen maailmansodan jälkeen kilpailupolitiikka nousi Euroopassa esiin keinona nostaa Euroopan talouselämä jaloilleen. Liberaalin taloussuuntauksen mukaisesti valtiovallan tehtävänä oli luoda edellytykset toimivalle kilpailulle.⁷⁵ Kartellit olivat myös olleet osa fasistisia hallituksia ja sen vuoksi ne nähtiin entistä pahempina.⁷⁶ Euroopan integraation kilpailuoikeuden voidaan katsoa syntyneen Pariisin sopimuksella vuonna 1951,⁷⁷ kun Pariisin sopimuksella perustettiin Euroopan Hiili- ja Teräsyhteisö (ECSC). Kilpailupolitiikasta luotiin pohja ECSC:tä ja EEC:tä koskeville sopimuksille vuonna 1951⁷⁸ ja 1957⁷⁹, kun kartellisopimukset kiellettiin ja komissiolle annettiin oikeudet tutkia kartelliepäilyjä ja rangaista sakolla, jonka suuruus oli jopa 10% yrityksen liikevaihdosta.⁸⁰ Kartellien kieltäminen oli seurausta Yhdysvaltojen Sherman Act:n vaikutteista.⁸¹ Samalla inflaation hallitsemistarve ja kuluttajajärjestöjen lobbaus sai aikaan useissa maissa kansallisen kartellilainsäädännön synnyn.⁸² Kilpailupolitiikalla haluttiin myös edistää talouden kasvua.⁸³ Euroopan maiden kansallinen kilpailupolitiikka erosi kuitenkin Yhdysvaltojen vastaavasta siinä, että Euroopan maissa ajateltiin kilpailulainsäädännön turvaavan kilpailun toimivuuden poistamalla kilpailunrajoitusten vahingolliset vaikutukset sen sijaan, että kiellettäisiin kilpailunrajoitukset kokonaan.⁸⁴

2.2 *Suomi*

Ensimmäisistä ostokartelleista on viitteitä jo vuodelta 1730, kun Suomessa oli niin kutsuttuja hiilipiirejä. Maaherrat määräsivät talonpojat myymään tietyn määrän hiiltä tiettyyn hintaan ruukille. Ruukit jakoivat pitäjät hiilipiireihin, eli alueisiin, joilta kukin ruukki hankki omat hiilensä, eli ruukit jakoivat markkinat keskenään. Järjestely toteutettiin kilpailun välttämiseksi, jolloin pystyttiin ylläpitämään tiettyä hintatasoa.⁸⁵ Suomalaisista myyntikartelleista ensimmäiset viitteet sijoittuvat vuoteen 1735, kun Pietarsaaren maistraatti lähestyi kirjeitse Vaasan läänin maaherraa huomauttaen siitä, että kaupungin porvarit myivät alihintaisesti Ruotsista ostamaansa suolaa ja tupakkaa ja alihintaisuus haittasi suurkauppiaiden

⁷⁵ Blom 2018a, s. 117-118; Gerber 1998, s. 17.

⁷⁶ Fellman – Shanahan 2018, s. 639.

⁷⁷ Gerber 1998, s. 335.

⁷⁸ Pariisin sopimus, johon kuuluivat Belgia, Ranska, Italia, Saksa, Luxemburg ja Alankomaat.

⁷⁹ Rooman sopimus.

⁸⁰ Blom 2018a, s. 117-118.

⁸¹ Gerber 1998, s. 337.

⁸² Fellman – Shanahan 2018, s. 639.

⁸³ Kuenzler – Warlouzet 2013, s. 112.

⁸⁴ Gerber 1998, s. 164.

⁸⁵ Annala 1928, s. 219.

etuja. Vaasan läänin maaherra pyysi vastauksessaan luetteloa alihintoja käyttävistä kauppiaista, jotta voisi kieltää tällaisen toiminnan jatkamisen.⁸⁶

Liberalismin aikakausi Suomessa voitiin ajoittaa alkavaksi Aleksanteri II:n valtaannoususta vuonna 1855. Aleksanteri II:n mukaan Suomessa oli kiinnitettävä erityistä huomiota maan teollisuuden kohottamiseen, kansakoulujen perustamiseen, liikenneväylien parantamiseen, sekä kaupan ja merenkulun kehittämiseen. Liberalistisen lainsäädännön kehitys alkoi samana vuonna.⁸⁷ Liberalistinen lainsäädäntö kumosi vanhoja säädöksiä uudella lainsäädännöllä. Liberalismin aatteita olivat ammatinharjoittamisen, sopimuksenteon ja omistamisen vapaus. Vapaa kilpailu kuului olennaisesti liberalistiseen maailmankuvaan.⁸⁸

Teollisuuskapitalismi puolestaan saavutti Suomen samoihin aikoihin eli 1860-luvulla.⁸⁹ Aleksanteri II:n valtaantuloa pidettiin ratkaisevana sysäyksenä myös kapitalistisen oikeusvaltion synnylle. Kyseiselle ajanjaksolle oli ominaista viennin ja teollisuustuotannon merkittävä kasvu, kun puun kysyntä kansainvälisillä markkinoilla kasvoi merkittävästi.⁹⁰ Kapitalismin syntyedellytyksiä Suomessa oli 1800-luvulla pankkien ja teollisuuslaitosten perustamisen aiheuttama pääomien kasaantuminen ja tarvittavan työvoiman lisääntyminen väkiluvun kasvaessa nopeasti. Kapitalistisen tuotannon laajenemisen edellytyksenä oli puolestaan tullivapaa kaupankäynti Venäjälle, puun kysynnän kasvu Länsi-Euroopassa 1860-luvulla, sekä lainsäädännölliset uudistukset, kuten sahatöiden rajoitusten poistaminen vuonna 1861 ja osakeyhtiölaki 1864. Myös kapitalistiseksi muuttunut valtiollinen taloussääntely vauhditti kapitalismin kehitystä Suomessa.⁹¹

Varsinaiset nykyaikaiset kartellit muodostuivat Suomessa 1800-luvun viimeisillä vuosikymmenillä. 1800-luvun viimeisellä vuosikymmenellä kartellit vaikuttivat ottaneen haltuunsa suomalaisen puutavarateollisuuden. Vuodelta 1890 löydettiin kirje, jossa Porvoosta kirjoitettiin Poriin, että sahanomistajien tuli kokoontua yhteen ja päättää yhteisistä toimenpiteistä, joilla puutavaramarkkinoiden markkinatilanne voitiin vakauttaa. Vuodelta 1891 löydettiin kirje, jossa Ruotsista toivottiin, että Suomessakin saataisiin yhteenliittymä aikaiseksi. Vuodelta 1890 löytyi myös kirje, jossa Ruotsista oli tullut Suomeen ehdotus

⁸⁶ Söderhjelm 1909, s. 111-113.

⁸⁷ Kekkonen 1987, s. 37-46.

⁸⁸ Rasila 1982, s. 15-16.

⁸⁹ Kosonen 1979, s. 16.

⁹⁰ Kekkonen 1987, s. 38-41.

⁹¹ Kosonen 1979, s. 16-18.

sahanomistajille, että suomalaisten, norjalaisten ja ruotsalaisten tuli supistaa tuotantoaan 25-50 prosenttia saadakseen hintataso halutulle tasolle.⁹²

Edellä esitetyt ajatukset puutavarateollisuuden parissa muuttuivat Suomessa käytännöksi, kun Suomessa perustettiin vuonna 1893 Suomen Sahanomistajien yhdistys, johon kuuluivat lähes kaikki suurimpien sahojen omistajat. Yhdistys mahdollisti sahanomistajien väliset neuvottelut markkinatilanteesta ja yhdistys vaihtoi markkinatietoja ja tilastoja naapurimaiden vastaavien yhdistysten kanssa. Aika-ajoin yhdistyksessä sovittiin myös myyntihinnat, joita sahanomistajien oli noudatettava, mutta tällaiset hintakartellit jäivät kuitenkin väliaikaisiksi.⁹³ Ensimmäisen maailmansodan jälkeen puutavarateollisuus järjestäytyi tuotantoyhtymäksi ja toisen maailmansodan jälkeen Suomi kehittyi Euroopan tärkeimmäksi sahatun puutavaran vientimaaksi. Samalla lisääntynyt kilpailu ja kiristynyt markkinatilanne aiheuttivat hintojen alenemista, jolloin Suomen vienti jäi tappiolliseksi.⁹⁴ Sahateollisuudessa pelättiin puun saatavuuden heikkenemistä ja sen aiheuttamaa puun hinnan nousua. Suomen Sahanomistajien yhdistyksessä päätettiin, että yhdistysten jäsenten tuli supistaa tuotantoaan, jotta puun hinta ei nousisi.⁹⁵

Toinen vahvasti kartellisoitunut teollisuuden ala Suomessa oli paperiteollisuus. Suomen Puuhiomoyhdistys perustettiin vuonna 1892. Ala oli vahvasti kartellisoitunut jo ennen sitä. Jo 1870-luvulla hinnat alenivat lisääntyneen kilpailun johdosta tärkeimmillä markkinoilla eli Venäjällä, jolloin puuhiomot perustivat yhtymäsopimuksia myyntiehdoista. Vuoden 1890 lopulla solmittiin sopimus yhteismyynnistä, mikä määritteli hinnat ja myyntiehdot.

Puuhiomoyhdistystä pidettiin yhtenä suurena kartellina ja sen kartellisopimuksen mukaan alan yhteismyyntiin kuului kaikki puuhiokkeen myynti ja pahvin myynti Venäjälle. Vuonna 1903 yhteismyynnin piiriin otettiin kaikki muu pahvin myynti, paitsi Englantiin myytävä pahvi.⁹⁶

Myös puuvillateollisuus oli Suomessa 1900-luvun alusta vahvasti kartellisoitunut. Vuonna 1902 suomalaiset puuvillatehtaiden johtajat kokoontuivat keskustelemaan yhteistyöstä kilpailun vähentämiseksi hintojen laskun ja tuotannon ylikapasiteetin vuoksi. Vuonna 1903 sovittiin tehtaiden johtajien kesken käytännön toimista ja päädyttiin korottaa lankojen ja

⁹² Lagus 1931, s. 123-124.

⁹³ Järvinen 1943, s. 117.

⁹⁴ Järvinen 1943, s. 118.

⁹⁵ Kallioinen 2017, s. 20.

⁹⁶ Järvinen 1943, s. 128.

kangaslaatuja, sekä sovittiin enimmäisalennuksista, joita tehtaat saivat käyttää myydessään tuotteitaan asiakkaille. Varsinainen tehtaiden yhtymä ei kuitenkaan syntynyt vielä tuolloin, vaan tehtaat jatkoivat edelleen toistensa kilpailijoina.⁹⁷

1900-luvun alkukymmeninä Suomessa ei juurikaan kiinnitetty poliittisesti huomiota kartelleihin, mikä, kuten kansainvälistä kehitystä tarkastellessa huomattiin, poikkesi merkittävästi kansainvälisestä kehityksestä. Tieteen keskuudessa kartelleja koskeva keskustelu alkoi 1900-luvun alkupuolella. Ensimmäinen kartelleja koskeva väitöskirja julkaistiin Suomessa 1908.⁹⁸ Teoksessa tarkasteltiin Euroopan ja Yhdysvaltojen kansantaloudellisia järjestelmiä, eikä teos sisällä esimerkkejä suomalaisista yritysten välisistä yhtymistä. Kartelleja koskeva oikeudellinen tutkimus oli kuitenkin vähäistä. Vilpillistä kilpailua ja muuten kilpailuoikeutta koskevia tieteellisiä julkaisuja olivat vuonna 1939 julkaistut Gustaf Norrménin *Illojal konkurrens*, joka tarkasteli vilpillistä kilpailua hyväksyttävän liikemoraalin näkökulmasta⁹⁹ ja ensimmäinen varsinainen kotimainen kilpailuoikeudellinen väitöskirja, Martti Castrénin *Liikesalaisuuksien oikeussuojasta*, joka julkaistiin vuonna 1973.¹⁰⁰ Kyseiset teokset eivät kuitenkaan käsitelleet kartelleja vaan vilpillistä kilpailua ja kilpailuolosuhteita yleisemmin. Ensimmäinen kilpailunrajoituksia käsittelevä väitöskirja oli Kirsti Rissanen *Kilpailu ja Tavaramerkit* vuonna 1978.¹⁰¹

1900-luvun alkupuolella suomalaisessa tieteellisessä kartellikeskustelussa vallitsi käsitys vapaasta kilpailusta, joka pitää huolen tuotteiden tarjonnan ja tuotteiden myynnistä saatujen voittojen tasapainosta.¹⁰² Keskustelun taustalla vaikutti talouspoliittinen aate, liberalismi. Liberalismin aatteiden mukaan evoluutiolla oli osansa myös talouselämässä, jolloin heikot yritykset karsiutuivat pois ja parhaat jäivät eloon vapaassa kilpailussa.¹⁰³ Kartellien syntymisen taustasyiksi esitettiin muun muassa kilpailun lisääntymistä, mikä puolestaan oli seurausta osakeyhtiöiden merkittävästä lisääntymisestä 1800-luvun loppupuolella.¹⁰⁴ Kilpailun kiristyessä yritysten voittomarginaali pieneni, jolloin yrityksiin kiinnitetty pääoma kasvoi mikä taas johti yritysten tappiovaaran kasvuun.¹⁰⁵ Yritykset pyrkivät minimoimaan

⁹⁷ Kallioinen 2008, s. 211-212.

⁹⁸ Pitkämäki 1908.

⁹⁹ Norrmen 1939.

¹⁰⁰ Castren 1973.

¹⁰¹ Rissanen 1978.

¹⁰² Pitkäniemi 1908, s. 3.

¹⁰³ Rasila 1982, s. 15.

¹⁰⁴ Pitkäniemi 1908, s. 6-9.

¹⁰⁵ Salonen 1955, s. 64.

tappioriskin kartelleilla. Kartelleja alkoi muodostua Suomen vientiteollisuutta hallitsevien yritysten konsernien muodostuessa 1900-luvun alkupuolella. Konsernien ja kartellien muodostumisen yhteyttä perusteltiin sillä, että samat syyt olivat molempien muodostumisen taustalla. Molempien tarkoituksena oli keskittää myyntiä, säännöstellä tuotantoa ja käyttää yhteisiä myyntiehtoja. Suurliikkeiden eli konsernien syntyminen ja kiihtyvä kilpailu edistivät kartellien syntymistä.¹⁰⁶

Kilpailun kiihtymisen toiseksi syyksi esitettiin eri maiden tullilainsäädäntöjä, jotka vähensivät ulkomaista kilpailua markkinoilta, mutta toisaalta kiihdytti kotimaista kilpailua entisestään uusien kotimaisten yritysten syntymisen myötä ulkomaisten kilpailijoiden lähdettyä markkinoilta. Kilpailun lisääntymisen syyksi on esitetty myös valmistustehokkuuden lisääntymistä, kun konetyö kehittyi ja tuotanto nopeutui sen johdosta huomattavasti.¹⁰⁷ Kilpailun lisääntyminen edellä mainittujen syiden johdosta vaikutti kartellien syntyyn yritysten kannattavuuden heikkenemisen kautta. Lisääntynyt kilpailu aiheuttaa tietyllä teollisuuden alalla ylituotantoa, kun vanhat yrityksen lisäävät tuotantoaan ja uusia perustetaan vastaamaan lisääntyneeseen kysyntään.¹⁰⁸ Kun tuotannon lisääminen tai hintojen alentaminen ei riittänyt kiristyneestä kilpailutilanteesta selviämiseen, oli keksittävä toinen keino lisääntyvien voittojen tavoitteluun. Yrittäjät huomasivat, että saman teollisuudenalan toimijoilla oli yhteisiä intressejä, ja yhteisiin päämääriin voitaisiin päästä liittymällä yhteen.¹⁰⁹

Teollisuudenalan kannattavuuden parantamiseksi ylituotannon aiheuttaman tappiollisen ajanjakson jälkeen yrittäjät yrittävät yhteisellä toiminnalla vaikuttaa tarjonnan ja hinnan muodostumiseen. Yrittäjät voivat myös yhteisymmärryksessä sopia hinnoista, koska esimerkiksi raaka-aineen nousun yhteydessä kilpailijat eivät uskalla nostaa hintojaan pelätessään, että kuluttajat siirtyvät kilpailijalle.¹¹⁰ Yhtenä syynä suomalaisen teollisuuden kartellisoitumiselle pidettiin sitä, että mikäli suomalaiset yritykset olisivat uusilla länsimaisilla markkinoillaan ensimmäisen maailmansodan jälkeen kilpailleet myös toisiaan vastaan, yritykset olisivat kilpailleet toisensa hengiltä. Kartellien avulla suomalaiset yritykset saivat

¹⁰⁶ Järvinen 1943, s. 115-116.

¹⁰⁷ Pitkäniemi 1908, s. 6-9.

¹⁰⁸ Pitkäniemi 1908, s. 19.

¹⁰⁹ Rinne 1949, s. 7.

¹¹⁰ Pitkäniemi 1908, s. 19.

luotua sellaisen taloudellisen integraation muodon, jonka avulla he pärjäsivät ulkomaisilla markkinoilla ja kaikki osapuolet hyötyivät Suomen valtio mukaan lukien.¹¹¹

Vapaata kilpailua pidettiin luonnollisena seurauksena yrittämisen vapaudesta, joka oli lainsäädäntöön kirjattu periaate. Hinnoista sopimista puolestaan pidettiin teennäisenä, koska se edellytti tietoisia toimia syntyäkseen. Yritysten yhteistä toimintaa kilpailun rajoittamiseksi pidettiin häpeällisenä, ja se haluttiin pitää salassa. Kilpailua rajoittavat sopimukset tehtiin piilossa ja pidettiin salassa. Ajan myötä yhteinen toiminta kuitenkin muuttui julkiseksi, eikä sitä pidetty enää tieteen silmissä luonnottomana tai rikollisena toimintana.¹¹² Suhtautuminen kartelleihin siis muuttui 1800-luvun loppupuolelta 1900-luvun alkupuolelle hyvinkin merkittävästi niin kansainvälisesti kuin Suomessakin, mikä johti kartellien määrän huomattavaan lisääntymiseen.

Suomen paperitehtaitten yhdistys perustettiin 1918 täysin yhteismyyntiyhtymäksi.

Yhdistyksen jäsenet luovuttivat kaiken tuotantonsa yhtymälle ja jäsenille maksettiin korvaus saatujen myyntihintojen perusteella. Yhdistys huolehti kaikesta hinnoittelusta. Yhtymään kuului kaikki Suomen paperitehtaat ja se oli voimassa aluksi vuoden 1921 loppuun, mutta samana vuonna solmittiin uusi sopimus. Yhtymän perustaminen oli paperiteollisuudelle hyvinkin merkittävä vaikeissa oloissa, kun Venäjän markkinat menetettiin sisällissodan jälkeen lähes kokonaan, jolloin vienti tuli suunnata uudelleen. Yhtymällä oli valtava merkitys kansainvälisten neuvotteluiden onnistumiselle, jolloin Suomen paperiteollisuuden vienti alkoi suunnata esimerkiksi muihin Pohjoismaihin, Etelä-Amerikkaan, Yhdysvaltoihin, Englantiin, Kiinaan ja Intiaan.¹¹³ Myös Suomen selluteollisuus oli vuodesta 1918 eteenpäin hyvin kartellisoitunut.¹¹⁴

Puuvillateollisuuden alalla varsinainen yhteistoiminta ilman keskinäistä kilpailua käynnistyi vuonna 1911, jolloin Puuvillatehtaiden yhtymälle laadittiin oma säännöstö. Säännöstöstä puuttui kuitenkin sopimussanktiot, jolloin tehtaiden ainoa syy pysyä yhtymässä oli vähentää kilpailua markkinoilla. Ongelmaan pyrittiin löytää ratkaisu yhdistämällä kaikki Suomen kuusi puuvillatehdasta yhdeksi suureksi yritykseksi, mutta kaikki tehtaat eivät halunneet luopua

¹¹¹ Kuisma 1993, s. 253.

¹¹² Pitkäniemi 1908, s. 26.

¹¹³ Järvinen 1943, s. 133-134.

¹¹⁴ Ks. Järvinen 1943, s. 136.

omasta itsenäisyydestään ja päätösvallastaan. Osa tehtaista kuitenkin sulautui toisiinsa vuonna 1934.¹¹⁵

Suuren fuusion sijasta päädyttiin vuonna 1932 perustamaan myyntikonttori, joka oli fuusioon verrattuna kevyempi ratkaisu, sillä se ei vienyt täysin yritysten omaa päätäntävaltaa.

Myyntikonttorissa kuitenkin yhdistyi useita kartellin muotoja. Myyntikonttori aloitti toimintansa vuonna 1933 ja se toimi yhdistyksenä. Yhdistys jakoi tilaukset tehtaiden kesken ja yhdistyksen säännöissä määrättiin vähintään 50 000 markan sopimussakosta sille yhdistyksen osakkaalle, joka toimi sopimuksen vastaisesti. Porin Puuvilla jäi kuitenkin sopimuksen ulkopuolelle ja Myyntikonttori joutui kilpailuun sitä vastaan. Lopulta vuonna 1936 Porin Puuvilla liittyi Myyntikonttorin jäseneksi, jolloin puuvillateollisuuden alalla vallinnut ankara kilpailu päättyi ja puuvillan hintataso kääntyi nousuun.¹¹⁶ Suomessa myös muun muassa vaneri- ja kartonkitehtaat olivat vahvasti kartellisoituneita.¹¹⁷

Maataloustuottajien kartelleista ehdottomasti merkittävin oli Valio, joka muodosti jo ainakin vuodesta 1912 lähtien myyntikartellin.¹¹⁸

Lisääntyvien ja laajenevien kartellien sekä eurooppalaisen kehityksen myötä vaadittiin myös Suomessa ensimmäistä kertaa julkisuudessa kilpailua rajoittavan toiminnan valvomista vuonna 1928, kun Kulutusosuuskuntien Keskusliitto (KK) toi esille kartellien rajoittamisen tarpeellisuuden. Kartellien rajoittamistarvetta perusteltiin sillä, että kuluttajilla ei ollut lainsäädännöllistä turvaa kartellien taloudellisen vallan väärinkäyttöä vastaan. Julkilausuma ei kuitenkaan saanut aikaan minkäänlaisia toimenpiteitä lainsäätäjissä.¹¹⁹ Tarpeen kartellien rajoittamiseen esiin tuonut KK oli vuonna 1916 perustettu yhdistys, jonka tarkoituksena oli valistaa kuluttajia ja etenkin vähävaraisia taloudellisista ja yhteiskunnallisista asioista, sekä edustaa ja valvoa kuluttajien etua.¹²⁰

¹¹⁵ Kallioinen 2008, s. 215-216.

¹¹⁶ Kallioinen 2008, s. 217-219.

¹¹⁷ Salonen 1955, s. 68-71. Muita merkittäviä kartelleja Suomessa olivat muun muassa rullatehtaiden, tehdasmaisesti valmistettujen puutalojen tuottajien, konepajojen, sekä huonekalujen viennin kartellit. Myös hiukan erikoisemmat alat olivat järjestäytyneet ainakin jollakin tasolla kartelleiksi, kuten Jäkälänviejäin Yhdistykseksi, Suomen Graniitinjalostajain Vientiliitoksi, Suomen Katukiviyhdistykseksi, Muurahaistenmunanviejäin Yhdistykseksi, sekä Marjainviejäliitoksi. Edellä mainituista ei ollut tarkkaa tietoa siitä, kuinka suljettuja kartellit olivat, mutta ne olivat joka tapauksessa vientikartelleja.

¹¹⁸ Salonen 1955, s. 72-73.

¹¹⁹ Rinne 1948, s. 4-5.

¹²⁰ Kuoppala – Meriluoto 1966, s. 4.

Suomalaisen lainsäätäjän kartelleihin kohdistuvan välinpitämättömyyden taustalla vaikutti useita syitä. Yhtenä syynä voidaan pitää sitä, että liberalismi vaikutti vahvasti niin Suomessa kuin kansainvälisesti. Liberalismin merkittävimpiin aatteisiin kuului kolme aatteellista vapautta: elinkeino-, sopimus- ja omistamisen vapaus. Liberalismin aikana vallitsi ajatus, että yritysten tuli saada toimia mahdollisimman vapaasti, eikä valtion kuulunut rajoittaa yritysten toimintaa.¹²¹ Liberalismin aatteiden mukaisesti vuosisadan alkupuoliskolla sopimusvapaus oli Suomessa hyvin vahva oikeudellinen periaate, eikä sen rajoittamiseen suhtauduttu sallivasti.¹²² Yhteiskunta piti huolen sopimusten osalta ainoastaan siitä, että sopimuksia ei saanut rikkoa, mutta sopimusten sisältöön ei puututtu.¹²³

Toisaalta myös yrityksillä oli merkittävä vaikutusvalta talouspolitiikkaan, ja kartellien rajoittaminen olisi ollut heidän intressiensä vastaista. Esimerkiksi ensimmäisen ja toisen maailmansodan välisenä aikana suurten teollisuusalojen, eli saha-, sellu- ja paperiteollisuuden, kansainvälisillä markkinoilla toimivien yritysten viennin osuus kokonaistuotannostaan oli yli 80%, jolloin ne kontrolloivat vahvasti Suomen taloutta.¹²⁴ Suomen valtio oli vahvasti riippuvainen näiden teollisuusalojen yritysten taloudellisesta menestyksestä, mikä pakotti hallituksen läheiseen yhteistyöhön niiden kanssa ja huomioimaan politiikassa niiden edut.

Kartelleja pidettiin myös tietyissä tilanteissa yleisen edun kannalta hyödyllisinä. Hyödyllisiä ne olivat etenkin silloin, jos kartellit aiheuttivat kustannusten säästöä, joka koitui erityisesti kuluttajien hyväksi. Näin oli esimerkiksi silloin, kun kartellit mahdollistivat liiketoiminnan rationalisoinnin, hyödykkeiden standardisoinnin ja niiden avulla pystyttiin välttämään ristiin kuljetukset. Kartellit myös vähensivät elinkelvottomien yritysten perustamiseen ohjautuneita investointeja ja muita luottotappioita ja konkurssseja.¹²⁵ Yritysten pyrkimystä yhteistoimintaan pidettiin myös täysin luonnollisena ajatusmallina liiketoiminnan näkökulmasta.¹²⁶

Suomen valtion talous oli huimassa kasvussa ennen toista maailmansotaa. Vuosina 1920-1938 Suomen teollisuuden volyyymi kasvoi jopa 8,1% vuodessa huolimatta lamasta, joka oli 1930 luvun alkuvuosina. Laman vaikutukset olivat Suomessa pienemmät, kuin muissa

¹²¹ Rasila 1982, s. 16.

¹²² Rissanen 1978, s. 37.

¹²³ Pitkäniemi 1908, s. 2.

¹²⁴ Kallioinen 2017, s. 16.

¹²⁵ Kuttner 1959, s. 78.

¹²⁶ Lagus 1931, s. 128.

kapitalistisissa maissa. Suomen bruttokansantuote kasvoi 1927-1937 välisenä aikana keskimäärin 4,4% vuodessa. Keskeisimpänä syynä talouden kasvuun esitettiin tuotannon kapitalisoitumiskehitystä.¹²⁷ Talouden kasvu antoi otollisen syntyalustan kartelleille, kun yritykset tavoittelivat teollisuuskapitalismin aatteiden mukaista voiton maksimointia. Toisaalta laman jälkeisenä nousukautena vuosina 1933-1936 kartelleja syntyi huomattava määrä. Asiantuntijat ovatkin pitäneet 1930-luvun alkuvuosien talouskriisiä tärkeimpänä syynä useimpiin kartellisopimuksiin.¹²⁸ Kartellisopimuksilla pyrittiin välttämään 1930-luvun alkupuolella yritysten kokema talousahdinko, mikäli vastaava talouskriisi toistuisi. Tanskassa reagoitiin kartellien lisääntymiseen kartellilainsäädännöllä vuonna 1931, joten laman merkitys suomalaisen kartellilainsäädännön viipymisen taustalla on tämän perusteella kyseenalainen.

Suomalaiset perustivat myös kansainvälisiä kartelleja. Suomen puutavarakartelli myös kansainvälistyi, kun päätös kansainvälisestä puutavarakaupan rajoittamisesta syntyi vuonna 1935, kun Suomen, Ruotsin, Venäjän, Puolan, Itävallan, Romanian, Jugoslavian ja Tsekkoslovakian puutavarayhdistykset sopivat E.T.E.C.-sopimuksella rajoittavansa yhteistä tuotantoa siten, että jokaiselle sopimukseen osallistuvalla maalla jaettiin oma osuutensa markkinoista.¹²⁹ Tukholmassa 1937 sopimusta jatkettiin pienentämällä tuotantoa entisestään. Vuonna 1939 sopimus katsottiin lakanneeksi toisen maailmansodan alkamisen vuoksi.¹³⁰

Jo ennen ensimmäistä maailmansotaa ja etenkin sen jälkeen yrityskapitalismin kehityksen myötä kaikkialla maailmassa yritykset liittyivät yhteen kartelleiksi, yritysyhtymiksi ja trusteeiksi. Yhteenliittymisen tarkoitus oli rajoittaa kilpailua, saavuttaa kilpailun rajoittamisella monopoliasema ja saavutetun monopoliaseman hyödyntäminen voitontavoittelussa kuluttajien kustannuksella. Myös Suomessa esiintyi kartelleja jo ennen ensimmäistä maailmansotaa, mutta yritysten järjestäytyminen kartelleiksi kiihtyi sotien välisenä aikana. On väitetty, että toisen maailmansodan jälkeen Suomessa kaikkien tärkeimpien elinkeinoalojen yrittäjät olivat jollain tavalla liittyneet yhteen kartellin tai yritysyhtymän muodossa.¹³¹

¹²⁷ Kosonen 1979, s. 89-90.

¹²⁸ Rinne 1948, s. 75.

¹²⁹ Kallioinen 2017, s. 26.

¹³⁰ Järvinen 1943, s. 119-120.

¹³¹ Rinne 1948, s. 3.

3 TAISTELUUN KARTELLEJA VASTAAN JULKISELLA MIELIPITEELLÄ

3.1 Kartellilaki 1958

Toisen maailmansodan jälkeen yhteiskunnallisessa keskustelussa nostettiin usein esille Suomessa esiintyviä kartelleja ja tarve rajoittaa ja kontrolloida niitä. Useassa Euroopan maassa oli myös jo säädetty kartelleja ja niiden haitallisia vaikutuksia sääntelevä laki.¹³² Suomessa myös poliittinen tilanne oli muuttunut. Vasemmistoon kuuluvat puolueet olivat saaneet lisää poliittista valtaa ja myös ammattiyhdistysliikkeet olivat vahvistuneet. Kuluttaja- ja palkansaajajärjestöt olivat huolissaan kartellien aiheuttamasta hintojen noususta. Myös sotien jälkeen sota ja sotakorvaukset Neuvostoliitolle olivat suurempia ja näkyvämpiä huolenaiheita kuluttajille, kuin kartellit ja monopolit. Kun hintasäännöstelyä alettiin 1950-luvulla purkaa, samalla kuin tuontia säännösteltiin rajusti, kartellien aiheuttama kotimaisten tuotteiden hintojennousu realisoitui kuluttajille.¹³³

Suomi solmi Neuvostoliiton kanssa vuonna 1948 YYA-sopimuksen, jonka allekirjoittamalla Suomi oli suostunut olemaan liittymättä Neuvostoliiton vastaisiin kansainvälisiin yhteenliittymiin. Suomi alkoi kuitenkin suunnata kohti länsimaista integraatiota YYA-sopimuksesta huolimatta liittymällä Kansainväliseen valuuttarahastoon ja Kansainväliseen jälleenrakennus- ja kehityspankkiin eli Maailmanpankkiin vuonna 1948.¹³⁴ Heti seuraavana vuonna Suomi liittyi kansainväliseen GATT-yleissopimukseen, jonka tarkoituksena oli poistaa kansainvälisen kaupan esteitä.¹³⁵ GATT-sopimus ei kuitenkaan sisältänyt määräyksiä liittyen kansainväliseen kauppaan vaikuttaviin kilpailunrajoituksiin. Sopimuksen nojalla pyrittiin luomaan tavaroille tasapuoliset kilpailuedellytykset markkinoilla ja estämään valtioiden aiheuttamat vinoumat tavaroiden kaupankäynnissä tai niiden tuotanto-olosuhteissa.¹³⁶

Voimakkaan kartellisoitumisen ja kansainvälisen kehityksen myötä sama yhdistys, joka toi kartellilain tarpeellisuuden esille jo vuonna 1928 eli KK, toisti kehotuksensa valtiovallalle kartellinlain säätämisestä edustajainkokouksensa julkilausumana sodan jälkeen vuonna 1948. Julkilausuman seurauksena valtioneuvosto asettikin vielä samana vuonna komitean

¹³² Mm. Saksassa, Ranskassa, Iso-Britanniassa, Itä-vallassa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa.

¹³³ Fellman 2010, s. 146-147.

¹³⁴ Paavonen 2006, s. 64-65.

¹³⁵ Paunio 1989, s. 106.

¹³⁶ Rissanen – Korah 1991, s. 8.

selvittämään kartelleja rajoittavan lainsäädännön tarpeellisuutta ja tekemään ehdotuksensa lain sisällöstä.¹³⁷ Valtioneuvoston reagointia vuonna 1948 KK:n julkilausumaan voi selittää valtioneuvoston kokoonpano, sillä kyseisenä ajankohtana hallitus koostui lähes kokonaan SDP:n edustajista. KK:n ensimmäisen julkilausuman aikaan hallituksessa istui maalaisliitto, edistyspuolue ja virkamiehiä.¹³⁸ Kuluttajien edun ajaminen ja suuryhtiöiden poliittisen vallan poistaminen taas kuului vasemmiston agendaan ja 1950-luvulla¹³⁹ ja 1950-luvulla vasemmistopuolueilla oli merkittävä osuus hallitusvastuusta.¹⁴⁰ SDP korosti talousohjelmassaan sitä, miten epäterve kilpailu aiheuttaa talouselämän voimavarojen tuhlausta ja kartellilainsäädäntö oli tarpeen kilpailun elvyttämiseksi Suomessa ja talouselämän ohjausvallan palauttamiseksi valtiolle.¹⁴¹ Vasemmisto oli ollut vallassa myös Norjassa ja Ruotsissa säädettäessä heidän ensimmäiset kartellilakinsa.¹⁴²

Komitea totesi kuitenkin vuonna 1952 mietinnössään, että kilpailuolaja ei voida perusteellisesti tutkia, sillä heillä ei ollut siihen resursseja. Komitea päätyi kuitenkin tekemään ehdotuksen kartellilaiksi, joka perustui ulkomaiseen kartellilainsäädäntöön. Ehdotuksen pohjana oli vahvasti Ruotsissa vuonna 1946 voimassa ollut laki kilpailunrajoitusten valvonnasta.¹⁴³ Komiteamietintöön kerättiin lausuntoja monilta eri talouselämän järjestöiltä, joiden perusteella komitea antoi lopullisen lakiehdotuksensa vuonna 1953, joka vastasi pääosin edellisvuoden mietintöä. Silloinen kauppa- ja teollisuusministeri Penna Tervo ei kuitenkaan ollut tyytyväinen komitean lakiehdotuksen varovaisuuteen. Eroavaisuutena kartellikomitean mietintöön hän sai aikaan lakiesitykseen tarjouskartelleja ja määrähinnoittelua koskevat kieltoperiaatteen mukaiset pykälät. Suurimpana syynä tarjouskartellien ja määrähinnoittelun kieltoon nähtiin se, että Ruotsissa oli kielletty edellä mainitut kilpailunrajoitusten muodot. Hallituksen esityksen kieltopykälät vastasivatkin Ruotsissa vastaavia voimassa olevia säädöksiä.¹⁴⁴ Hallituksen esitys annettiin lopulta syksyllä 1954, joka pääosin noudatti kartellikomitean vuonna 1953 julkaisemaa ehdotusta.

¹³⁷ Salonen 1955, s. 149-150.

¹³⁸ <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti/-/r/v2>

¹³⁹ SDP:n periaateohjelma 1952.

¹⁴⁰ <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti/-/r/v2>

¹⁴¹ SDP:n talousohjelma 1954.

¹⁴² Fellman – Shanahan 2018, s. 647.

¹⁴³ KM 1952: B 33, s. 16.

¹⁴⁴ Niklander 1957, s. 148-149.

Kuten edellä on todettu, hallituksen esitys noudatti pääpiirteiltään kartellikomitean julkaisemaa ehdotusta laiksi talouselämässä esiintyvien kilpailurajoitusten valvonnasta. Tästä syystä voidaan eri tahojen suhtautumista mietintöön pitää vastaavana kuin heidän suhtautumisensa hallituksen esitykseen ja tulevaan kartellilakiin. Myönteisesti kartellikomitean mietintöön suhtautuivat kuluttajien osuustoiminnalliset järjestöt, eli KK ja Yleinen Osuuskauppojen Liitto (YOL), sekä palkansaajia ja pienteollisuutta edustavia järjestöjä¹⁴⁵. YOL huomautti, että lainsäädäntöä on varauduttava tiukentamaan myöhemmin. Teollisuudenharjoittajainliitto lausui, että kartellit ovat haitallisia erityisesti pienelle ja keski-suurelle teollisuudelle, jonka vuoksi he hyväksyivät sen, että kartellisopimuksia aletaan valvomaan. Neutraalisti tai varovaisen myönteisesti lakihankkeeseen suhtautui esimerkiksi hotellialan, vakuutusalan sekä laivanvarustajain liitot ja Turun, Vaasan ja Lahden Kauppakamarit. Yrittäjien suurimmat liitot totesivat, että lainsäädäntö saattaa tietyissä tapauksissa olla tarpeen, joten jos vapaata yrittäjyyttä ja tervettä kilpailua ei tukehdu, he eivät vastusta kilpailurajoituksia rajoittavaa lainsäädäntöä.¹⁴⁶

Tiivistäen voidaankin todeta, että lain puolella olevat yhteenliittymät edustivat sellaisia aloja ja yrittäjiä, jotka kärsivät kartelleista eniten. Suurin osa edustivat siis pieniä tai keski-suuria yrityksiä, jotka kokivat ahdinkoa alalla esiintyvien merkittävien kartellien vuoksi. Tällaisten yritysten taloudellinen kestävyys oli huomattavasti heikompi kuin suurten teollisuusyritysten. Kartelleista aiheutunut haitta esimerkiksi raaka-aineiden hankinnassa pakotti pieniä yrityksiä lopettamaan jonkin tuotteen valmistuksen. Kartelleja rajoittavaa lainsäädäntöä vastustivat äänekkäimmin sellaisten alojen liitot, joissa kartelleja tiedetään esiintyneen eniten. Tällaisia yhteenliittymiä olivat muun muassa Keskuskauppakamari, Suomen Teollisuusliitto, joka edusti suuria teollisuuden alan yrityksiä, Suomen Tukkukauppiain Liitto, sekä Suomen Puunjalostusteollisuuden Keskusliitto.¹⁴⁷ Negatiivisesti lakiin suhtautuivat siis suuri osa isojen yritysten ja teollisuuden etujärjestöistä.

Heidän perusteensa lainsäädännön vastustamiselle voidaan tiivistää muutaman pääpointtiin. Yksi vastustajien argumenteista oli se, että Suomessa ei ollut monopoleja tai kartelleja termin ”varsinaisessa mielessä” tai niin paljon kuin ulkomailla.¹⁴⁸ Perusteena oli siis se, että suomalaiset kartellit eivät täyttäneet kartelli-termin kriteerejä tai suomalaisten kartellien

¹⁴⁵ Mm. Henkisen Työn Keskusliitto RY, sekä puunsepänteollisuutta ja käsityöläisteollisuutta edustavat järjestöt.

¹⁴⁶ Salonen 1955, s. 152-153.

¹⁴⁷ Salonen 1955, s. 152-156.

¹⁴⁸ Salonen 1955, s. 157.

vaikutukset ja määrä olivat pieniä kansainvälisessä vertailussa. On kuitenkin huomioitava, että Suomen talous oli kaiken kaikkiaan hyvin suljettu ja pieni kansainvälisessä vertailussa, joten on loogista, ettei suomalaiset kartellitkaan ollut vaikutuksiltaan yhtä merkittäviä kuin niiden kansainväliset verrokkinsa. Täten suomalaisten kartellien vertaaminen kansainväliseen tilanteeseen ei ollut relevanttia.

Toisena argumenttina käytettiin sitä, että yritysten väliset kilpailunrajoitukset olivat merkitykseltään ja vaikutuksiltaan vähäisempiä, kuin valtion omat kilpailua rajoittavat toimenpiteet. Kilpailua rajoittavaa lainsäädäntöä pidettiin ajankohtaisena vasta sitten, kun valtio on lopettanut omat kilpailua rajoittavat toimenpiteensä, eli säännöstelyn ja valtion monopolit. Kolmas pääargumentti oli se, että kilpailua rajoittavaa lainsäädäntöä ei voida säätää, ennen kuin Suomessa on järjestetty perusteellinen tutkimus kartellien todellisesta esiintymisestä Suomessa ja Suomen kilpailuoloista. Esimerkiksi Tukkukauppiainden Liitto huomautti, että ennen lain säätämistä on tarpeen, että sen todellinen tarve on mahdollisimman tarkoin selvitetty. Neljäs argumentti puolestaan oli se, että Suomen raskas verotus ja osakeyhtiöiden kaksinkertainen verotus haittaavat jo kilpailun vapautta Suomessa, eikä kilpailua tule rajoittaa enempää. Teollisuusliitto lausui, että Suomessa esiintyvä kohtuuton ja talouspoliittisesti epätarkoituksenmukainen verotus ehkäisee terveen kilpailun ylläpitämistä estämällä kilpailevien yritysten synnyn. Lakihanketta vastustavat elinkeinoelämän edustajat pitivät kilpailunrajoituksia vastareaktionä Suomessa vallinneeseen yritysastaiseen taloudelliseen ympäristöön.¹⁴⁹ Ilmoitusvelvollisuutta kritisoitiin elinkeinoelämän etujärjestöissä siksi, että sen väitettiin aiheuttavan yrityksille ylimääräistä työtä ja muuta haittaa. Kilpailurajoitusten julkaiseminen taas uhkasi elinkeinonharjoittajien oikeusturvaa.¹⁵⁰

Ensimmäistä suomalaista kartellilakia eli vuoden 1958 kartellilakia säädettäessä hallituksen esityksessä esitettiin lain toteuttamisvaihtoehtoiksi muissa maissa käytössä olleita periaatteellisia vaihtoehtoja. Ensimmäinen vaihtoehto oli kieltoperiaate, jonka mukaan erikseen määritellyt kilpailunrajoitusilmiöt kielletään lainsäädännössä täysin ja lain vastaiset oikeustoimet julistetaan mitättömiksi.¹⁵¹ Kieltoperiaatteeseen perustuvassa lainsäädännössä lakiin on kirjattu kielletyt kilpailunrajoitukset, jotka automaattisesti johtavat kilpailun rajoittumiseen. Tällöin viranomaisen ei tarvitse tehdä erikseen minkäänlaista

¹⁴⁹ Salonen 1955, s. 155-157.

¹⁵⁰ Fellman 2010, s. 148.

¹⁵¹ HE 95/1954, s. 1.

vahingollisuusarviointia, vaan kilpailunrajoituksen tunnusmerkistön täyttyminen riittää markkinakäyttötymisen kieltämiseksi.¹⁵² Esimerkiksi Yhdysvalloissa noudatettiin kieltoperiaatetta.¹⁵³

Toinen vaihtoehto oli väärinkäyttöperiaate, jossa kilpailunrajoituksia ei sellaisenaan julisteta kielletyksi, vaan viranomaisille varataan mahdollisuus ryhtyä yksittäistapauksissa määrättyihin toimenpiteisiin, jos kilpailunrajoitus havaitaan vahingolliseksi.¹⁵⁴ Ero kieltoperiaatteeseen on siis se, että kieltoperiaatteessa vahingollisuusarviointi on kilpailunrajoitusten osalta tehty jo lainsäätämisvaiheessa, kun taas väärinkäyttöperiaatteessa viranomaisen arvioi markkinakäyttötymisen vahingollisuuden tapauskohtaisesti.¹⁵⁵ Viranomaisen mahdollisia toimenpiteitä olisi muun muassa hintapoliittiset toimenpiteet ja mahdollisuus julistaa määrätty sopimus tai toimenpide mitättömäksi.¹⁵⁶ Väärinkäyttöperiaatetta sovellettiin erityisesti Pohjoismaissa.

Kolmas periaatteellinen päälinja oli julkisuusperiaate, eli viranomaisille varattiin mahdollisuus saada ja saattaa julkiseksi kilpailunrajoituksia koskevia tietoja. Lainsäätäjä ei siis julkisuusperiaatteen mukaisella lainsäädännöllä lainkaan puutu kartellisopimusten pätevyyteen tai laillisuuteen.¹⁵⁷ Julkisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että kilpailuviranomaiset rekisteröivät kilpailunrajoituksia julkiseen rekisteriin, jonka uskotaan luovan kielteisiä mielipiteitä kilpailunrajoitukseen osallistuvia kohtaan siten, että kilpailunrajoituksesta luovutaan.¹⁵⁸ Ensimmäinen julkisuusperiaatteen mukainen kartellirekisteri perustettiin Norjassa 1920 ja vielä vuonna 1980 Etelä-Koreassa otettiin käyttöön julkinen kartellirekisteri. Kartellirekisterejä esiintyi 1900-luvulla 16 maassa.¹⁵⁹

| Periaate | Olivatko kartellit kiellettyjä? | Miten kartelleja pyrittiin rajoittamaan? | Missä käytettiin? |
|----------|---------------------------------|--|-------------------|
|----------|---------------------------------|--|-------------------|

¹⁵² Lindberg 2018, s. 924.

¹⁵³ He 95/1954, s. 1.

¹⁵⁴ HE 95/1954, s. 1.

¹⁵⁵ Lindberg 2018, s. 924.

¹⁵⁶ HE 95/1954, s. 1.

¹⁵⁷ HE 95/1954, s. 1.

¹⁵⁸ Lindberg 2018, s. 924.

¹⁵⁹ Fellman – Shanahan 2018, s. 635-636. Nämä maat olivat Norja, Tanska, Ruotsi, Japani, Itävalta, Iso-Britannia, Saksa, Suomi, Alankomaat, Uusi-Seelanti, Israel, Espanja, Australia, Intia, Pakistan ja Etelä-Korea.

| | | | |
|----------------------|---|--|--|
| Kieltoperiaate | Kyllä | Kiellon rikkomisesta aiheutui sakko ja esimerkiksi kieltotuomio | Yhdysvallat, EY |
| Väärinkäyttöperiaate | Lähtökohtaisesti ei. Kartellit olivat kiellettyjä ainoastaan, jos niillä oli tapauskohtaisen arvioinnin perusteella yleiseltä kannalta vahingollisia vaikutuksia. | Neuvottelumenettelyn avulla ja sen kariutuessa seurauksena saattoi olla esimerkiksi soveltamiskielto | Pohjoismaat 1990-luvulle asti, monet Euroopan maat kuten Saksa ja Itävalta |
| Julkisuusperiaate | Ei | Toivottiin yritysten välttävän kartellisopimusten solmimista kielteisen julkisen mielipiteen pelolla | Pohjoismaat ennen 1990-lukua ja esimerkiksi Etelä-Korea, Japani, Australia, Saksa, Iso-Britannia ja Itävalta |

Kuva 1. Koonti periaatteellisista vaihtoehdoista kartellilainsäädännöksi.

Suomessa päädyttiin toteuttamaan julkisuusperiaatteeseen perustuva lainsäädäntö. Julkisuusperiaatetta voitiin pitää kesyimpänä vaihtoehtona kartellien torjunnassa aiemmin esitellyistä vaihtoehdoista. Lakia valmistellut komitea päätyi mietinnössään siihen, että lainsäädännössä tulisi aluksi säätää Ruotsin vuonna 1946 annettua kartellilakia vastaava laki. Käytännössä tämä siis tarkoitti lakia, jossa elinkeinonharjoittajilla olisi velvollisuus viranomaisen kehotuksesta ilmoittaa viranomaisille laissa määrätyt kilpailunrajoituksensa ja tällaiset tiedot saatettaisiin julkiseksi.¹⁶⁰ Julkisuusperiaatteen mukaisessa lainsäädännössä arvioinnin kohteena oli se, että riittääkö tällainen lainsäädäntö poistamaan kilpailunrajoituksia, sillä se ei antaisi viranomaisille mitään keinoja puuttua kiellettyihin käytäntöihin. Julkisuusperiaatteeseen perustuvan lainsäädännön avulla oli kuitenkin mahdollista saada tietoa Suomessa vallitsevista kartelleista, minkä perusteella voitaisiin päättää, mihin suuntaan lainsäädäntöä kannattaa jatkossa kehittää. Ruotsissa oli myös lain esitöiden vastaavalla lainsäädännöllä saatu ehkäistyä tai ainakin rajoitettua kilpailua rajoittavien sopimusten syntymistä.¹⁶¹

¹⁶⁰ HE 95/1954, s. 2.

¹⁶¹ HE 95/1954, s. 2.

Julkisuusperiaatteen mukaisen kartellilainsäätämisen vuonna 1958 on olemassa kritiikin paikka lainsäätäjää kohtaan. Hallituksen esityksessä ei esitetty muita perusteluja, kuin että Ruotsissa oli vastaava lainsäädäntö, joten julkisuusperiaate olisi hyvä ratkaisu Suomessakin.¹⁶² Kuitenkin jo samassa hallituksen esityksessä mainitaan myöhemmin, että kilpailunrajoitusten rekisteröintiin perustuva kartellilainsäädäntö ei ollut riittävä Ruotsissa saatujen kokemusten perusteella.¹⁶³ Tästä syystä Suomen lainsäädäntöön lisättiin tarjouskartellien kieltö. Elinkeinonharjoittajien kilpailunrajoitusten ilmoittamiseen ei sen sijaan lainsäädännössä puututtu, vaan säädettiin Ruotsissa jo toimimattomaksi osoitetun lain mukainen laki. Näin ollen voisi ajatella, että lainsäätäjä on jo lakia säätäessään tiennyt pelkästään julkisuusperiaatteeseen nojaavan lainsäädännöllisen ratkaisunsa toimimattomaksi, mutta halusi aloittaa kartellien rajoittamisen varovasti. Toinen vaihtoehto on, että lainsäätäjä on uskonut tarjouskartellien kieltämisen saavan aikaan sen, että kaikkein haitallisimmat kartellit saataisiin näin suljettua pois ja se riittäisi.

Toisaalta jo lakia säädettäessä korostettiin sitä, että julkisuusperiaatteen mukaisen lain avulla saataisiin tietoa kartelleista ja niiden yleisyydestä ja sen tiedon avulla kilpailulainsäädäntöä voitaisiin kehittää tulevaisuudessa tarvittavin keinoin.¹⁶⁴ Tämän perusteella voidaankin todeta, että ensimmäisen lain tarkoitus oli tiedonhankinta Suomen kilpailuolosuhteista ja vasta seuraavien lakien avulla pyrittäisiin puuttumaan kartelleihin paremmin. Tätä tukee se, että lakia valmistellessa todettiin julkisuusperiaatteen mukaisen lainsäädännön ”jossain määrin” vaikuttavan kartellisopimusten syntyyn Ruotsissa.¹⁶⁵ Ilmaisun ”jossain määrin” voidaan katsoa korostaneen sitä, että julkisuusperiaatteeseen nojaavan lainsäädännön ei edes odotettu merkittävästi vaikuttavan kartelleihin.

Kartellilaissa kartelleja tutkivaksi ja valvovaksi viranomaiseksi säädettiin kartellilain 1 §:n mukaisesti erityinen kartellivirasto. Kartellivirasto toimi Patentti- ja rekisterihallituksen yhteydessä. Sen tehtävänä oli hankkia kartelleja koskevia tietoja ja ylläpitää kartellirekisteriä. Kartelliviraston tehtävänä oli myös julkaista kilpailunrajoituksista laadittavat selosteet Kartellirekisteri-Kartellregistret nimisessä lehdessä.¹⁶⁶ Kartelliviraston yhteyteen perustettiin erityinen kartelliasian neuvottelukunta. Neuvottelukuntaan kuului puheenjohtaja ja kuusi

¹⁶² HE 95/1954, s. 2.

¹⁶³ HE 95/1954, s. 1.

¹⁶⁴ TaVM 5/1956, s. 1.

¹⁶⁵ TaVM 5/1956, s. 1.

¹⁶⁶ Fellman 2010, s. 149.

jäsentä. Jäsenistä yhden tuli edustaa maataloustuottajia, yhden teollisuudenharjoittajia, yhden tukkukauppiaita, yhden vähittäiskauppiaita ja kahden kuluttajia. Neuvottelukunnan tehtävänä oli antaa kartellivirastolle lausuntoja koskien kilpailunrajoituksia. Esimerkiksi tarjouskartellien poikkeuslupa-asioissa kartelliviraston tuli kuulla neuvottelukuntaa ennen luvan myöntämistä. Neuvottelukunnan lausunto ei kuitenkaan ollut kartellivirastoa sitova.¹⁶⁷

Julkisuusperiaate toteutettiin kartellilaisissa elinkeinonharjoittajien ilmoitusvelvollisuudella. Lain 3§:n mukaan elinkeinonharjoittaja oli velvollinen kartelliviraston kehotuksesta ilmoittamaan kartellisopimuksen tai muun vastaavan kilpailua rajoittavan järjestelyn, johon hän on osallisena. Ilmoitusvelvollisuus rajattiin samassa pykälässä koskemaan sopimuksia, jotka velvoittavat supistamaan tai rajoittamaan elinkeinotoimintaa tai noudattamaan määrättyjä hintoja tai menettelytapoja taikka jollain muulla tavalla rajoittavat tai ovat tarkoitettuja rajoittamaan sopijapuolten kilpailunvapautta, sekä muita kilpailunrajoituksia, joita elinkeinonharjoittaja tosiasiallisesti elinkeinotoiminnassaan noudattaa yhdenmukaisesti muiden saman alan elinkeinonharjoittajien kanssa. Ilmoitusvelvollisuus laajennettiin 5§:ssä koskemaan myös elinkeinonharjoittajien yhdistyksen, muun yhteisön ja yhdyselimen toimihenkilöiden toimesta taikka välityksellä aikaansaatuja tai toimeenpantuja kilpailunrajoituksia.

Kartellilain 6§:n mukaan elinkeinonharjoittajan oli liitettävä kartelli-ilmoitukseensa kopio kartellisopimuksesta, tai jos sopimusta ei ollut saatavilla, selostettava tarkoin sopimuksen sisältö. Mikäli kyseessä oli kilpailua rajoittava järjestely, elinkeinonharjoittajan tuli ilmoittaa miten järjestely oli syntynyt, miten elinkeinonharjoittaja oli saanut siitä tiedon ja miten järjestely pyrki rajoittamaan kilpailua. Monopolitilanteessa elinkeinonharjoittajan tuli ilmoittaa ne seikat, joihin erikoisasema tietyllä elinkeinoalalla perustuu, sekä ilmoittaa tiedot tuotannon ja myynnin laajuudesta, suoritettujen palvelusten määrästä, liikevaihdosta, tai muusta vastaavasta, jotka ovat tarpeen sen selvittämiseksi, onko kyseessä lain tarkoittama erikoisasema.

Kartellilain 7§:ssä tarkennettiin ilmoitusvelvollisuuden sisältöä. Pykälän mukaan elinkeinonharjoittajan tuli viranomaisen kehotuksesta antaa kaikki kilpailunrajoituksen sisältöä ja tarkoituksen selvittämiseksi tarpeelliset tiedot siitä osasta liiketoimintaansa, jota kilpailunrajoitus koskee. Lisäksi asianomaiselle asetettiin velvollisuus antaa tietoa myös

¹⁶⁷ Eerola 1960, s. 163.

muista liiketoimintaansa koskevista seikoista, mikäli ne olivat viranomaisen toiminnan kannalta tarpeellisia. Lain 8§:n mukaan elinkeinonharjoittajan ei tarvinnut ilmoittaa viranomaiselle teknillisluonteisia ammattisalaisuuksia.

Jo lainvalmisteluvaiheessa kiistaa aiheutti kysymys siitä, ketä laki tulisi koskemaan. Erityisesti maatalouden asema herätti huomattavasti keskustelua. Maataloustuottajien eri järjestöt vastustivat vahvasti sitä, että laki ulottuisi myös maatalouden harjoittajiin. Myös eduskuntakeskustelussa nousi esille maatalouden harjoittajien hankala asema ja tuotantoalan erilaisuus, mitä pidettiin perusteina jättää maatalous lain soveltamisalan ulkopuolelle.¹⁶⁸ Myös niin sanottujen vapaiden ammattien harjoittajien asemaa lain soveltamisen kannalta harkittiin. Tällaisia niin kutsuttuja vapaita ammatteja olivat muun muassa lääkäri, asianajaja, arkkitehti ja taiteilija. Näillä ammateilla oli kuitenkin niin suuri taloudellinen merkitys, että ne haluttiin lain soveltamisen piiriin.¹⁶⁹ Lopulta lain 2§:n mukaan laki ulottui kaikkiin elinkeinonharjoittajiin.

Lakiin otettiin mukaan myös kieltoperiaatteen mukainen säännös. Lain esitöissä todettiin, että Ruotsissa ja Tanskassa saatujen kokemusten perusteella, tarjouskartellit on kiellettävä kokonaan.¹⁷⁰ Näin ollen kartellilain 13§:n mukaan elinkeinonharjoittajat eivät saaneet tehdä tai soveltaa sellaista sopimusta, joka edellytti yhteistä neuvottelua tai muuta yhteistoimintaa elinkeinonharjoittajien kesken, ennen kuin joku heistä antoi tarjouksen tavaran myynnistä tai ostosta tai palvelun suorittamisesta kotimaassa. Tarjouskartellien kiellon osalta oli kuitenkin mahdollisuus saada poikkeuslupa kartellivirastolta erityistapauksissa. Kartellilain 14§:n mukaan erikoislupa oli mahdollista myöntää tilanteessa, jossa kartellivirasto harkitsee kilpailunrajoituksen aiheuttavan kustannusten säästöä, joka pääosaltaan tulee kuluttajan hyväksi, tai jos tarjouskartellilla edistetään yleiseltä kannalta tarkoituksenmukaista järjestelyä tai jos on olemassa muita erityisiä syitä. Kartellivirastolla oli mahdollisuus peruuttaa lupa, mikäli lupaa käytettiin väärin tai olosuhteet olivat luvan myöntämisen jälkeen muuttuneet.

Tarjouskartellien kieltopykälää eli 13§ kritisoitiin sen epäselvästä sanamuodosta. Lain esitöissäkään kieltoa tai sen syytä ei käsitelty sen tarkemmin, kuin että tarjouskartellit olivat Ruotsin lainsäädännössä kiellettyjä.¹⁷¹ Pykälä oli suora käännös Ruotsin vastaavasta

¹⁶⁸ Salonen 1955, s. 158-159.

¹⁶⁹ HE 95/1954, s. 5.

¹⁷⁰ HE 95/1954, s. 2.

¹⁷¹ Kuttner 1960, s. 411-412.

pykälästä¹⁷², lukuun ottamatta sitä, että Suomen lainsäädännössä kiellettiin myös ostoja koskeva yhteistoiminta. Pykälän käytännön soveltamista haittasi pykälän yksityiskohtaisemman määrittelyn puute lain esitöissä, eikä muissa Euroopan maissa ollut vastaavaa pykälää.¹⁷³ Tarjouskartellit haluttiin siis kieltää poikkeuksena muista kartelleista, mutta syytä siihen ei perusteltu millään muulla tavalla, kuin että Ruotsissakin ne olivat kiellettyjä. Tarjouskartelleja pidettiin siis muita kartelleja vahingollisempana kartellimuotona, mutta syy siihen oli arvoitus.

Tarjouskartellikiellon taustalla nähtiin lainsäätäjän halu kieltää sellaiset sopimukset, jotka jatkuvasti vaikuttivat hinnanmuodostukseen tarjouskilpailuissa ja siten aiheutti vahingollisia vaikutuksia tarjouskilpailun toteutumiselle. Kiellolla saatiin kumottua tarjouskartelleja koskevien elinkeinonharjoittajien välisten sopimusten sopimusehtojen pätevyys, mutta kiellon kiertäminen oli helppoa, sillä 13§ koski ainoastaan ennen tarjouskilpailua yhteistoimintavelvoitteen luovaa sopimusta ja sen sitovuutta, mutta jätti soveltamisalan ulkopuolelle esimerkiksi pelkkien tarjousten hinnoittelua koskevat sopimukset. Säännöksen soveltamisalaan kuului myös ainoastaan yksittäisten elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, eli yrittäjien yhteenliittymä, joka edusti useita elinkeinonharjoittajia, ei voinut syyllistyä tarjouskartellikiellon rikkomiseen.¹⁷⁴ Tarjouskartellikiellon rikkomisesta seurasi sopimuksen pätemättömyyden lisäksi sakko tai enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistus 18§:n mukaisesti.

Lain soveltaminen toteutettiin käytännössä siten, että viranomainen lähetti joko kaikille tai muutamille tietyn elinkeinoalan toimijoille kirjeen, jossa se kehotti kirjeen saajia ilmoittamaan heitä koskevat kilpailunrajoitukset. Saatuaan vastaukset, viranomainen laati vastauksista selostuksen, johon se kokosi julkaistavaksi tarkoitetun aineiston. Tämä selostus oli kuitenkin vasta luonnos, joka annettiin tiedoksi asianosaisille, joilla oli mahdollisuus esittää toivomuksia siitä, jos jokin osa luonnoksesta tuli pitää salassa. Toivomusten esittämisen jälkeen viranomaisella oli harkintavalta siitä, otettiinko toiveet huomioon vai ei.

¹⁷² Lag om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet 1953, 3§: ”Ej må företagare utan tillstånd av näringsfrihetsrådet träffa eller tillämpa överenskommelse att samråd eller annan samverkan mellan olika företagare skall äga rum innan någon av dem avgiver anbud å försäljning av förnödenhet eller utförande av tjänst här i riket”.

¹⁷³ Kuttner 1960, s. 412.

¹⁷⁴ Kuttner 1960, s. 414-417.

¹⁷⁵ Asianosaisilla oli 15§:n mukaan mahdollisuus hakea muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta, mikäli heidän toiveitaan ei huomioitu.

Vuoden 1958 kartellilaissa päädyttiin siihen, että kartellin käsitettä ei ollut tarpeen määritellä laissa. Käsitteen täsmällistä määrittelemistä pidettiin vaikeana ja sillä ajateltiin olevan käytännössä niin selkeä sisältö, että käsitteen määrittelemisen laissa olisi tarpeetonta. Laissa tarkoitettuja kilpailunrajoituksia olivat sopimukseen perustuvat kilpailunrajoituksen, muihin järjestelyihin perustuvat kilpailunrajoitukset, sekä monopolitapaukset. Laissa ei haluttu käyttää monopolitermiä, vaan määräävää asemaa, sillä lain haluttiin koskevan myös ei ehdotonta ja täydellistä alan hallitsemista tai ylivoimaisuutta muihin yrittäjiin nähden.¹⁷⁶

Lain 16§:n mukaan sen soveltamisen ulkopuolelle rajattiin sopimukset ja järjestelyt, jotka koskivat työmarkkinoita, tai ulkomaankauppaa. Lain esitöissä todettiin, että kauppapoliittisesti olisi edullista, jos suomalaiset yrittäjät eivät kilpailisi toisiaan vastaan ulkomaan markkinoilla. Kuitenkin jos ulkomaankauppaa koskevilla kilpailunrajoituksilla olisi heijastusvaikutuksia kotimaan markkinoihin, ne kuuluisivat lain soveltamisen piiriin.¹⁷⁷ Säädos heijastaakin ajan poliittista henkeä, sillä Suomen valtiontalous oli vahvasti riippuvainen vientiyrityksistä ja niiden toimintaa tai voiton tuottoa ei haluttu häiritä puuttamalla niiden väliseen kilpailuun ulkomailla, sillä näiden yritysten heikentyneellä tuloksella oli heijastevaikutus Suomen bkt:hen.

Kartellilaki sai julkistamisensa jälkeen osakseen huomattavasti arvostelua. Kartellilaki oli sisällöltään hyvin varovainen verrattuna kansainvälisiin sisaruksiinsa. Varovaisuutta puolustettiin kuitenkin siten, että kartelliasiat olivat Suomessa hyvin arkaluonteisia ja niitä koskeva lainsäädännön ala oli uusi.¹⁷⁸ Lain avulla saatiin tietoa kartellien esiintyvyydestä Suomessa ja niitä pystyttiin valvomaan. Kilpailunrajoitusten rekisteröinnin tavoitteena olikin selvittää aineisto, jonka perusteella voitaisiin arvioida, olisiko kilpailulainsäädännön kiristämiseksi aiheutta tulevaisuudessa.¹⁷⁹ Ruotsissa toimikin teollisuudenalan järjestön

¹⁷⁵ HE 95/1954, s. 6.

¹⁷⁶ HE 95/1954, s. 2-3.

¹⁷⁷ HE 95/1954, s. 5.

¹⁷⁸ Eerola 1960, s. 166.

¹⁷⁹ Kuttner 1959, s. 77.

Industriförbundet alaisuudessa erityinen komitea, jonka tarkoituksena oli edistää kartellisopimusten purkamista, jotta Ruotsin kartellilainsäädäntöä ei jyrkennettäisi.¹⁸⁰

Lainsäätäjän yhtenä tavoitteena oli, että elinkeinonharjoittajat oma-aloitteisesti luopuisivat julkisuuden painostamina kilpailunrajoituksistaan. Toivo oli asetettu sen varaan, että elinkeinonharjoittajat tekisivät itse parannuksen ja yrittäjät purkaisivat oma-aloitteisesti tai jättäisivät solmimasta sellaisia kilpailunrajoituksia, joista voisi seurata arvostelua.¹⁸¹ Laki ei kuitenkaan saavuttanut tavoitettaan, mutta lain säätämisen jälkeen joitakin kilpailunrajoituksia purettiin ja ainakin lievennettiin. Lain suurena puutteena voidaankin pitää sitä, että laki ei asettanut elinkeinonharjoittajalle velvollisuutta ilmoittaa kilpailunrajoituksistaan. Velvollisuus syntyi ainoastaan viranomaisen kehotuksesta. Viranomaisille syntyi kohtuuton työtaakka, joka edellytti jopa yliluonnollisia kykyjä aavistaa kartellin olemassaolo, jonka myötä tietojen pyytäminen elinkeinonharjoittajalta oli edes mahdollista. Kartellien paljastaminen jäi siis hyvin sattumanvaraiseksi.¹⁸² Toisaalta oma-aloitteisen ilmoitusvelvollisuuden säätämättä jättämistä myös puolustettiin oikeuskirjallisuudessa perustellen, että se olisi ollut käytännössä hyvin hankala, sillä asian outouden vuoksi suuri osa ilmoitusvelvollisista ei osaisi ilmoitusvelvollisuutta täyttää, eikä viraston työvoima riittäisi käsittelemään kaikkia ilmoituksia.¹⁸³

Lain heikkous oli myös siinä, että se ei tarjonnut viranomaisille minkäänlaisia mahdollisuuksia puuttua olemassa oleviin kartelleihin, lukuun ottamatta tarjouskartelleja. Lainsäätäjän luotto siihen, että kartellien julkistamisen pelko ja itse julkistaminen vähentäisi kartellien syntymistä, oli liian optimistinen. Kilpailunrajoitusten julkistamisen mainosarvo jäi hyvin pieneksi, eikä julkinen mielipidekään reagoinut kovin vahvasti kilpailunrajoituksiin varsinkaan, jos hintataso oli vakaa. Viranomaisetkaan eivät pyrkineet nostamaan kartellien mainosarvoa luomalla kohua ilmi tulleista kilpailunrajoituksista.¹⁸⁴ Toisaalta myöskään kartellien kieltämistä ei nähty tarkoituksenmukaisena, sillä kieltämisellä ei uskottu olevan vaikutuksia kartellien esiintyvyyteen muista maista saadun kokemuksen perusteella.¹⁸⁵

¹⁸⁰ Kuttner 1959, s. 77 alaviite 11.

¹⁸¹ Kuttner 1959, s. 77.

¹⁸² Vartiainen 1962, s. 169.

¹⁸³ Niklander 1957, s. 151.

¹⁸⁴ Vartiainen 1962, s. 169.

¹⁸⁵ TaVM 5/1956, s. 7.

4 KARTELLIEN JULKISUUDESTA KOHTI KONKREETTISEMPIÄ KEINOJA KARTELLEIHIN PUUTTUMISEKSI

4.1 *Kilpailunedistämislaki 1964*

Euroopassa vallitsi 1960-luvulla sulautetuksi liberalismiksi kutsuttu kilpailupoliittinen suuntaus, johon kuului kansallisen kilpailuintressin tunnistaminen, kartellisoitumisen ymmärtäminen ja jopa niiden tukeminen perustellen sitä kansallisten voimavarojen keskittämisellä.¹⁸⁶ Suuntaus näkyi selvästi myös suomalaisessa kilpailulainsäädännössä ja sen kehityksessä. 1960-luvun taitteessa Suomi alkoi siirtyä protektionismista vapaakaupan suuntaan. Suomi oli itsenäisyydestään asti ollut hyvin protektionistinen maa, jossa ulkomaisia kauppasuhteita kontrolloitiin valtion toimesta. Kotimaankauppaa suojeltiin ulkomaiselta kilpailulta tullipolitiikan ja tuontisäännöstelyn keinon ja Suomi olikin suljettu talous, vaikka se olikin riippuvainen ulkomaankaupasta. Vuonna 1961 solmittiin kuitenkin FINN-EFTA-sopimus, joka avasi Suomen talouden ulkomaankaupalle.¹⁸⁷ Kotimaisten markkinoiden avaamisen ulkomaiselle kilpailulle uskottiin hankaloittavan kotimaisen kilpailukyvyyn säilyttämistä ja parhaana keinona ongelman ratkaisemiseksi pidettiin tehokasta kilpailua kansallisilla markkinoilla.¹⁸⁸

Suomi ei kuitenkaan liittynyt EFTA:n varsinaisena jäsenenä, vaan assosiaatiosopimuksella, johtuen toisen maailmansodan jälkeisestä erityisasemasta suhteessa Neuvostoliittoon. Suomen politiikassa vaikutti vahvasti Neuvostoliiton varjo ja kysymys siitä, miten Neuvostoliiton kanssa oli toimittava ja miten poliittiset ratkaisut vaikuttivat Suomen ja Neuvostoliiton väliseen suhteeseen.¹⁸⁹ Suomen assosiaatiosopimus ei sisältänyt esimerkiksi mitään tulevaisuuteen tähtäviä suunnitelmia tai aikeita, toisin kuin varsinaisten jäsenmaiden sopimukset. Suomi sitoutui sopimuksella avaamaan kotimaisen taloutensa EFTA-maille purkamalla tullit. Tullien poistamiselle asetettiin kuitenkin pitkät määräajat, sillä tullit tuli poistaa vasta 1970-lukuun mennessä. EFTA-sopimuksessa kiellettiin kaikki toimenpiteet, jotka vaikeuttaisivat jäsenmaiden välisen kaupan esteiden purkamista.¹⁹⁰ Suomen voimassa ollut kilpailulainsäädäntö ei vastannut EFTA-sopimuksen asettamia vaatimuksia, sillä sopimuksen 15 artiklan mukaan kilpailua ehkäisevät, rajoittavat tai väärään suuntaan ohjaavat

¹⁸⁶ Blom 2018a, s. 118.

¹⁸⁷ Paavonen 2008, s. 47.

¹⁸⁸ Paakkanen 1961, s. 22.

¹⁸⁹ Blom 2018b, s. 45.

¹⁹⁰ Paavonen 2008, s. 48-50.

sopimukset eivät olleet sallittuja.¹⁹¹ Näin ollen Suomessa tuli ajankohtaiseksi päivittää kilpailulainsäädäntö vastaamaan tuoreen Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen velvoitteita.

Käsitys valtiovallan roolista oli myös kansainvälisesti muuttunut. Toisen maailmansodan jälkeen Euroopassa odotettiin valtiolta merkittävämpää roolia talouden sääntelyssä, kun kansalaiset vaativat taloudellista oikeudenmukaisuutta. Kansalaiset halusivat poistaa eliittejä suosivat talouden mekanismit ja luoda kaikille samanlaisen mahdollisuuden menestyä. Samalla poliittinen johtajuus oli siirtynyt vasemmistolle, joka halusi vastata kansalaisten huoliin taloudellisen oikeudenmukaisuuden toteutumisesta.¹⁹² Ottaen huomioon valmisteilla olevan lain ja edellä esitetyt siihen kohdistuneet kansainväliset vaikutteet koskien valtion roolia taloudessa, koettiin myös Suomessa oikeutetuksi valtion puuttumisen yritysten toimintaan puuttumalla vahingollisiin kilpailunrajoituksiin, jotta kaikilla olisi ollut tasavertaiset mahdollisuudet päästä markkinoille kartelleista huolimatta.

Hallitus antoi esityksensä kartellilain korvaavaksi laiksi taloudellisen kilpailun edistämisestä vuonna 1962. Esitöissä todettiin, että vuoden 1958 laki oli onnistunut siinä, että kartellivirasto oli perehtynyt monella elinkeinoalalla kilpailuolosuhteisiin, mikä asetettiin lakia säätäessä yhdeksi tavoitteeksi. Kartellivirasto oli vuoteen 1962 mennessä lähettänyt 10430 kilpailunrajoitusta koskevaa ilmoittamiskehotusta 130 eri elinkeinoalalla toimivalle elinkeinonharjoittajalle. Kartellirekisteriin oli rekisteröity 296 kilpailunrajoitusta koskevaa järjestelyä. Esitöissä todettiin kuitenkin myös, että siihen kuului kohtuuttoman paljon aikaa, ennen kuin kartellivirasto saisi kokonaiskuvan kilpailunrajoitusten esiintymisestä kaikilla elinkeinonaloilla nykyisillä resursseilla.¹⁹³ Kartellit olivat osoittautuneet yleisimmiksi kuin oli luultu, eikä julkisuus ollut myöskään vaikuttanut kilpailunrajoitusten syntymiseen tai niiden soveltamisen lopettamiseen toivotulla tavalla.¹⁹⁴ Toisaalta kartellien määrä ja merkitys taloudelle myös kyseenalaistettiin aikakausjulkaisussa.¹⁹⁵

¹⁹¹ Tukholman sopimus 1960, artikla 15: ”Convention in so far as they frustrate the benefits expected from the removal or absence of duties and quantitative restrictions on trade between Member States: (a) agreements between enterprises, decisions by associations of enterprises and concerted practices between enterprises which have as their object or result the prevention, restriction or distortion of competition within the Area of the Association”.

¹⁹² Gerber 1998, s. 167.

¹⁹³ HE 95/1962, s. 1.

¹⁹⁴ TaVM 1/1963, s. 1.

¹⁹⁵ Paakkanen 1961, s. 23.

Julkisuuden olemattomille vaikutuksille kartellien syntymiseen ei ole vaikea löytää syytä. Kartellien julkisuuden aiheuttamaan julkisen mielipiteen muodostumiseen ja sen vaikutuksiin kartellien syntyyn liittyi yksi merkittävä ongelma. Käytyäni läpi suomalaisen kilpailuviranomaisen julkaisut vuosilta 1964-1988 on ilmeistä, että julkaisut eivät herättäneet maallikoiden mielenkiintoa. Kartellisopimukset olivat julkaisuissa sellaisenaan, eli lehdet sisälsivät ainoastaan sopimusoikeudellista kieltä. Kartellien vaikutuksia elinkeinotoimintaan ei myöskään avattu mitenkään, eli julkaisut jättivät täysin maallikon vastuulle ymmärtää kartellisopimuksen sisältö ja vielä sen vaikutuksetkin elinkeinoelämälle. Kartellisopimukset olivat kirjoitettu siten, että asiasta tietämätön ei varmastikaan edes osannut tunnistaa niistä kartellien olemassaoloa, saati sitten arvioida tällaisten sopimusten vaikutuksia käytännössä. Kartellisopimuksista puhuttiin yritysten välisenä yhteistyönä, mikä saattoi kuulostaa maallikon korvaan positiiviselta asialta.

Vaikka lainsäätäjällä oli lain esitöissä sitä mieltä, että kilpailuolosuhteista oli saatu kartellirekisterin avulla paljon tietoa, väitteestä voi olla myös eri mieltä. Esimerkiksi tietyn tehdasteollisuuden alan arvioitiin olevan jopa 90 prosenttisesti kartellisoitunut, vaikka kartellirekisterissä alalle merkittiin vain 109 kartellia.¹⁹⁶ Kartellirekisterin ei siis voinut katsoa luovan kovin realistista kuvaa siitä, kuinka paljon kartelleja Suomessa tosiaan oli. Tämä olisi antanut lainsäätäjälle aihetta pohtia julkisuusperiaatteesta luopumista, mutta luopumista ei haluttu toteuttaa.

Julkisuusperiaatteeseen liittyi myös se ongelma, että se nojasi täysin siihen, että ihmisten kielteinen käsitys kartelleista aiheuttaisi sen, että kartellien julkisuus toisi elinkeinonharjoittajille negatiivisia vaikutuksia. Kuitenkin kilpailuvapauslehteä selatessa syntyi nopeasti kysymys siitä, että mihin lainsäätäjällä uskoivat vaikutuksen perustuvan. Lehdessä oli esitettyä puhtaasti elinkeinonharjoittajien yhteistoimintasopimustekstit. Esimerkiksi Suomen Vaneriteollisuusyhdistys- nimisen yhteistoimintasopimuksen osalta lueteltiin siihen kuuluvat jäsenet, yhdistyksen tavoitteet ja sen säännöt.¹⁹⁷ Tästä herää kysymys siitä, olettiko lainsäätäjällä tavallisten kansalaisten lukevan vapaaehtoisesti juridista sopimustekstiä ja vielä ymmärtävän sen sisällön ja alkavan boikotoimaan tällaisia yrityksiä. Ei ollut ihme, että kartellien julkisuus ei ollut kartellien vähentämiskeinona mikään menestys.

¹⁹⁶ Hyytinen, Toivanen 2010, s. 139. Kyseinen tehdasteollisuuden ala on ilmoitettu numerokoodein, eikä tietoa ole saatavilla siitä, mitä ala tarkkaan ottaen sisälsi.

¹⁹⁷ Kilpailuvapauslehti 1/1964, s. 1-5.

Lain soveltamisala pysyi samana kuin kartellilaissa, paitsi maatalouden osalta. Kuten aiemmin on todettu, jo edellistä lakia säädettäessä heräsi keskustelua siitä, tulisiko kilpailuoikeudellista säädöstä soveltaa maatalouteen. KEdl:n osalta päädyttiin siihen, että lain 3§:n mukaan lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattiin maatilatalouden harjoittamista tai kalastamista koskevat sopimukset ja järjestelyt, sekä työmarkkinat. Maatalouden rajaaminen lain soveltamisalan ulkopuolelle oli yleisin soveltamisalan rajaus viennin lisäksi myös muissa maissa, joissa kartellilainsäädäntöä oli.¹⁹⁸ Lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattiin edelleen myös ulkomaankauppa. Toisaalta tyypillinen suomalainen kartelli oli 1960-luvulla kansallinen¹⁹⁹, joten lainsäädäntö oli perusteltua kohdentaa kotimaisiin kartelleihin. Maatalouden ja työmarkkinoiden rajaaminen lain soveltamisalan ulkopuolelle oli tunnustus yhteiskunnan kahden keskeisen yhteiskuntaryhmän, maataloustuottajien ja työntekijöiden, intresseille eli piti esimerkiksi Maalaisliiton kannattajat tyytyväisinä.²⁰⁰

Vuoden 1964 lain voidaan katsoa kartellien osalta siirtyneen julkisuusperiaatteesta väärinkäyttöperiaatteeseen, vaikka julkisuusperiaate jäi osaksi lainsäädäntöä. Uudessa laissa säädettiin väärinkäyttöperiaatteen mukaisesta kartellin vaikutuksiin perustuvasta vahingollisuusarvioinnista. Lainsäädännössä pyrittiin siis siirtymään kartellien julkisuuden aiheuttaman vahingon pelosta kohti konkreettisempia keinoja puuttua haitalliseksi arvioitujen kartellien olemassaoloon neuvottelumenettelyn keinoin. Kartellisopimukset kuitenkin edelleen julkaistiin kilpailuviranomaisen aikakausijulkaisussa, eli julkisuusperiaatteesta ei luovuttu täysin.

Uuden lainsäädännön tärkeämmiksi tavoitteiksi mainittiinkin niiden keinojen löytäminen, joilla viranomaiset saisivat mahdollisuuden puuttua kilpailua rajoittaviin järjestelyihin. Tällaiseksi keinoksi ehdotettiin neuvottelumenettelyä, jollainen oli Ruotsissa käytössä vuodesta 1953 lähtien. Ruotsissa menettely oli tuottanut myönteisiä tuloksia, ja kilpailunrajoituksista oli luovuttu ilman, että rajoitukseen oli jouduttu puuttumaan esimerkiksi laissa säädetyllä enimmäishinnan määräämisellä. Neuvottelumenettelyllä tarkoitettiin menettelyä, jossa viranomaisen todettua vahingollisen kilpailunrajoituksen, hän ryhtyi neuvottelemaan rajoituksen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi elinkeinonharjoittajan kanssa. Neuvottelussa viranomaisen sijasta toisena asianosaisena voisi toimia myös sellainen

¹⁹⁸ Fellman – Shanahan 2018, s. 650.

¹⁹⁹ Hyytinen – Toivanen 2010, s. 134.

²⁰⁰ Paavonen 2006, s. 51.

elinkeinonharjoittaja, joka oli joutunut kilpailunrajoituksen kohteeksi.²⁰¹

Neuvottelumenettelystä tarkoitettiin luoda jonkinlainen sopimusvapauden ja säännöstelyn välimuoto.²⁰² Julkisen vallan velvollisuutena pidettiin talouspolitiikan harjoittamista siten, että markkinoiden toimintaa ei rajoitettu liikaa, mutta samalla myös siten, että estettiin markkinoiden itsensä aiheuttama markkinoiden rajoittuminen.²⁰³

Hallituksen esityksen mukaan neuvottelumenettelyn toivottiin tuovan huomattavan parannuksen kilpailunlainsäädäntöön tarjoamalla ensimmäistä kertaa kilpailuviranomaiselle jonkinlaisen keinon puuttua kilpailunrajoituksiin. Neuvottelumenettelyn oletettiin kiinnittävän huomiota kilpailunrajoituksiin paremmin kuin kilpailunrajoitusten rekisteröinnin, ja huomion kiinnittyminen mahdollistaisi kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamisen. Neuvottelumenettely toteutettiin KEdl:n 11 §:ssä, jonka mukaan kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi voitiin ryhtyä neuvottelumenettelyyn. Vahingollisia vaikutuksia katsottiin olevan silloin, kun järjestely aiheutti tai ilmeisesti saattoi aiheuttaa merkittävällä tavalla kohtuuttomia hintoja tai toimitusehtoja, taikka rajoittaa toimintamahdollisuuksia elinkeinoelämän piirissä tai vaikeuttaa elinkeinon harjoittamista. Neuvottelun kohteen ulkopuolelle rajattiin kilpailunrajoituksen ulkomaille ulottuvia vaikutuksia, sillä ne eivät kuuluneet lain soveltamisalaan. Tällaisia vaikutuksia voitiin kuitenkin 11 §:n mukaan käsitellä, mikäli vieraan vallan kanssa tehty sopimus edellytti sitä. Elinkeinonharjoittajalle tuli varata mahdollisuus antaa kirjallinen selitys siitä, ovatko neuvotteluun ryhtymiselle säädetyt edellytykset olemassa. Neuvottelu käytiin asianosaisten läsnä ollessa neuvoston kokouksessa tai puheenjohtajan ja asianosaisten kesken.

Neuvottelun epäonnistumisen mahdollisuutta pidettiin kuitenkin mahdollisena, ja sen varalle haluttiin säätää varaventiili.²⁰⁴ Mikäli neuvottelulla ei päästy tavoitteeseen, eli kilpailunrajoituksen vahingollisten vaikutusten poistamiseen, asiasta tuli ilmoittaa valtioneuvostolle. Valtioneuvostolla oli mahdollisuus lain 21 §:n mukaan kieltää kilpailunrajoituksen toimeenpaneminen ja noudattaminen enintään yhden vuoden ajaksi, mikäli kilpailunrajoituksella katsottiin olevan yleiseltä kannalta vahingollisia vaikutuksia. Sama kilpailunrajoitus voitiin kieltää myös uudelleen, mikäli uudella neuvottelulla ei vielä päästy kilpailun rajoittamisen poistamiseen. Uusi neuvottelu tuli kuitenkin järjestää

²⁰¹ HE 95/1962, s. 1.

²⁰² Vartiainen 1962, s. 170.

²⁰³ Paakkanen 1961, s. 22.

²⁰⁴ HE 95/1962, s. 2.

aina edellisen kiellon voimassaolon päättymisen jälkeen uuden kiellon määräämiseksi. Huomionarvioista on, että laki keskittyi poistamaan ainoastaan vahingollisia vaikutuksia, ei itse kartelleja, vaikka kartellien haitalliset vaikutukset olivat hyvin tiedossa lakia säätäessä.²⁰⁵ Suomalaiset kartellit olivat hyvin pitkäikäisiä 1960-luvulla, sillä 1960-luvun kartellirekisteröintien keskimääräinen pituus oli 16 vuotta. Rekisteröidyistä kilpailunrajoituksista yli 90% oli horisontaalisia kilpailunrajoituksia eli kartelleja ja ne olivat jäseniään sitovia.²⁰⁶ Näin ollen aihetta itse kartellien poistamiseen olisi varmasti ollut.

Lain mahdollistamista sanktiokeinoista herää kysymys, oliko tällaisilla neuvotteluilla ja kilpailunrajoituksen soveltamiskielloilla mitään vaikutusta kilpailunrajoitusten määrään tai soveltamiseen. Suhtaudun varauksella ajatukseen, että valtavia tuohon aikaan kartellisoituneita teollisuusalojen yrityksiä pelotti joutua tällaiseen neuvotteluun ja saada vuoden kielto soveltaa kartellisopimustaan. Kartellisopimuksen noudattamatta jättäminen ei välttämättä aiheuttanut yrityksille taloudellista tappiota tai muutakaan merkittävää haittaa yritystoiminnalleen.

Samalla lain 30§:ssä kriminalisoitiin kiellettyjen kilpailunrajoitusten eli määrähinnoittelun ja tarjouskartellin käyttäminen, ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti, sekä väärän tiedon antaminen kilpailuviranomaisille. Rangaistuksena oli tuomittava sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Tarjouskartellien osalta tulee huomioida, että tarjouskartelleja koskevat sopimusehdot olivat myös siviilioikeudellisesti pätemättömiä, toisin kuin muiden kartellien osalta. Tarjouskartelleja siis pidettiin erityisen haitallisina verrattuna muihin kartellin muotoihin. On mahdollista, että taustalla vaikutti tarjouskartellien käyttäminen esimerkiksi julkisten hankintojen kilpailutuksen yhteydessä, ja siksi niitä pidettiin haitallisimpina kartelleina, koska niiden aiheuttamat haitat kohdistuivat julkisyhteisöön.

Hallituksen esityksessä tuotiin esiin se, miten elinkeinonharjoittajien oma-aloitteinen ilmoitusvelvollisuus toisi merkittävän parannuksen voimassa olevaan kilpailulainsäädäntöön. Voimassa oleva tiedusteluun perustuva ilmoitusvelvollisuus, jonka tehokkaan soveltamisen edellytyksenä oli viranomaisten kattavat ennakkotiedot kilpailunrajoitusten käyttämisestä elinkeinoelämässä eri elinkeinoaloilla, oli johtanut tällaisten tietojen puutteen vuoksi

²⁰⁵ Vartiainen 1962, s. 170.

²⁰⁶ Hyytinen, Toivanen 2010, s. 133-134.

hajanaiseen ja suunnittelemaan selvitystyöhön. Jos tällaisia tietoja olisi ollut, tiedustelu olisi voitu keskittää sellaisille aloille, joilla kilpailu on hyvin rajoittunutta.²⁰⁷

Hallitus tuli kuitenkin siihen lopputulokseen, että tällaista yksityisiä elinkeinonharjoittajia koskevaa oma-aloitteista ilmoitusvelvollisuutta ei ole syytä ottaa Suomessa osaksi lainsäädäntöä. Perusteluiksi esitettiin se, että tällaista velvollisuutta ei voi ulottaa yksittäisiin elinkeinonharjoittajiin, sillä elinkeinonharjoittajilla ei voinut olla tarkkaa käsitystä tai ymmärrystä siitä, sisältääkö heidän solmimansa sopimukset kilpailua rajoittavia ehtoja. Myös lain esitöitä valmistellessa oma-aloitteista ilmoitusvelvollisuutta kritisoitiin siksi, että tällainen oma-aloitteinen ilmoitusvelvollisuus voisi muodostua ylivoimaiseksi joillekin elinkeinonharjoittajille.²⁰⁸ Toisaalta tällainen oma-aloitteinen ilmoitusvelvollisuus voitaisiin ulottaa elinkeinonharjoittajien muodostamille yhdistyksille tai muille yhdyselimille.²⁰⁹ Hallituksen esityksen maininnalle siitä, että oma-aloitteinen ilmoitusvelvollisuus voisi muodostua ylivoimaiseksi joillekin yrittäjille, naureskeltiin oikeuskirjallisuudessa, kun Vartiainen totesi ironisesti, että joku on tuonut esille luku- ja kirjoitustaidottomien ja ylivoimaisiin omantunnon kiusauksiin joutuvien yrittäjien etua suojaavan kannan.²¹⁰

Oma-aloitteinen ilmoitusvelvollisuus säädettiin lain 4§:ssä koskemaan kuitenkin elinkeinonharjoittajien yhdistyksiä tai muita yhteisöjä. Tällaisten yhdistysten tuli ilmoittaa sellaisista aikaansaamistaan sopimuksista, päätöksistä, taikka muista järjestelyistä, jotka velvoittavat supistamaan tai rajoittamaan elinkeinotoimintaa tai noudattamaan määrättyjä hintoja tai hinnoitteluperusteita. Sopimusten tai muiden vastaavien järjestelyjen tuli olla yhdistysten toimesta tai välityksin aikaansaamia tai toimeenpanemia. Ilmoituksen määräajaksi säädettiin kolmekymmentä päivää lain voimaantulosta tai järjestelyn synnystä. Myös sopimuksen tai järjestelyn muutoksista tuli ilmoittaa viranomaiselle. 5§:ssä säädettiin yksittäisille elinkeinonharjoittajille ilmoitusvelvollisuus viranomaisen kehotuksesta, eli ilmoitusvelvollisuus jätettiin kehotuksenvaraiseksi edellisen lain tavoin. Ilmoitusvelvollisuus koski sekä sellaisia kilpailunrajoituksia, joita tosiasiallisesti noudatettiin, että sellaisia, jotka olivat tarkoitettu noudatettavaksi, mutta niitä ei noudatettu. Ilmoitusvelvollisuus koski myös

²⁰⁷ HE 95/1962, s. 2.

²⁰⁸ Vartiainen 1962, s. 170.

²⁰⁹ HE 95/1962, s. 3.

²¹⁰ Vartiainen 1962, s. 171.

yksinoikeutta tai määräävää asemaa tietyllä elinkeinoalalla, jolloin kyseisen elinkeinoalan kilpailun katsottiin puuttuvan tai olevan olennaisesti rajoitettu.

Hallituksen päätöksestä jättää yksityisiä elinkeinonharjoittajia koskeva oma-aloitteinen ilmoitusvelvollisuus pois lainsäädännöstä herää kysymys, miksi. Hallituksen esityksessä nimenomaan todettiin, että se toisi merkittävän parannuksen lainsäädäntöön. Perään esitetty argumentti siitä, että tällaista velvollisuutta ei otettu lakiin, koska yrittäjiltä ei voitu odottaa kilpailunrajoituksia koskevaa ymmärrystä, kuulostaa hyvin onnistuneelta lobbaukselta. On ilmeistä, että vaikka etujärjestöjen vaikutuksesta ei selkeitä merkkejä jäänytäkään, lain toteutus puhui sen puolesta, että lainsäädännön toteutukseen vaikutettiin ulkopuolelta, sillä lainsäätäjät toteutti tehottoman lainsäädännön esittämättä uskottavia perusteita. Mikäli yrittäjät ymmärsivät järjestää toimintansa niin, että he menestyivät markkinoilla, voisi olettaa, että ymmärrystä riitti myös siihen, mitkä seikat olivat yritysten välisissä sopimuksissa kiellettyä.

Poliittinen vaikuttaminen olikin muuttunut. Ensimmäisen kartellilain valmisteluvaiheessa kysyttiin suoraan eri etupiirien näkemyksiä komiteamietinnöstä, mutta se oli jäänyt historiaan. Etujärjestöjen vaikuttamisen kohteeksi oli tämän jälkeen vaihtunut puolueet, ei suoraan lakihankkeet. Esimerkiksi teollisuusliitot ja muut elinkeinoelämän järjestöt olivat kiinteässä yhteydessä porvarillisiin puolueisiin, kun taas työväen edustajat olivat yhteydessä oikeistopuolueisiin ja sosiaalidemokraatteihin. Maanviljelijät olivat yhteydessä maalaisliittoa keskustapuolueeseen. Kansanedustajilla saattoi myös olla itsellään vahva etujärjestötausta, sillä ennen 1960-lukua etujärjestöjen toimitsijat tai johtajat saattoivat asettua ehdolle järjestönsä tukemina.²¹¹

Oma-aloitteisen ilmoitusvelvollisuuden hylkääminen ja neuvottelumenettelyyn tukeutuminen vaikuttaa siltä, että todellista tahtotilaa kartellien rajoittamiseen ei ollut. Jo ensimmäistä kartellilakia säätäessä käytiin keskustelua siitä, että laki oli toteutukseltaan hyvin kesy, eikä se tarjonnut välineitä kartellien rajoittamiseen. Ensimmäisen lain kesyyttä voitiin kuitenkin perustella jokseenkin uskottavasti sillä, että Suomen kartellisoitumista haluttiin ensin tutkia.²¹² Vuoden 1964 lakia säädettäessä tietoa kartelleista oli jo, samoin kuin siitä, että silloinen ilmoitusvelvollisuus ei riittänyt kartellien synnyn rajoittamiseen. Silti ilmoitusvelvollisuus pysyi ennallaan. Edellä esitetyn perusteella on ilmeistä, että tietoa oli kyllä siitä, miten

²¹¹ Paavonen 2006, s. 21.

²¹² Eerola 1960, s. 165.

kartelleihin päästäisiin edes vähän paremmin puuttumaan, mutta näitä keinoja ei haluttu käyttää, ja siksi esille tuotiin vähintäänkin kyseenalaisia perusteluja siitä, miksi näitä ei keinoja ei voinut käyttää.

Lain neljännessä luvussa säädettiin kokonaan kielletyistä kilpailunrajoituksista, joita olivat edellisen lain tavoin määrähinnoittelu ja tarjouskartellit. Kuten vuoden 1954 laissa, tässäkin laissa haluttiin säätää poikkeuslupamenettely. 20§:n mukaan lupa määrähinnoitteluun ja tarjouskartelliin voitiin myöntää, mikäli kilpailunrajoituksen katsottiin aiheuttavan kustannusten säästöä, joka pääosaltaan tulee kuluttajan hyväksi. Kilpailunrajoituksen tuli myös muilta osin edistää yleiseltä kannalta hyväksyttävää järjestelyä tai olemassa tuli olla muita erityisiä syitä. Lakia valmistellessa talousvaliokunnassa kritisoitiin poikkeuslupamahdollisuutta ja todettiin, että tarjouskartellit tulisi kieltää kokonaan. Kommunistipuolueet vaativat muidenkin kartellien kieltämistä kokonaan, mutta heidän muutosvaatimuksensa olivat niin epärealistisia, että niitä pidettiin lähinnä vaalipropagandana.²¹³ Kartellisopimusten kieltämisen ei myöskään uskottu estävän kartellisopimusten syntyä. Kartellisopimusten kieltämisen uskottiin kuitenkin olevan tehokkaampi toimenpide kuin neuvottelumenettely.²¹⁴

Kartelliviraston nimi muutettiin uudessa laissa elinkeinovapausvirastoksi. Neuvotteluja järjestämään asetettiin elinkeinovapausneuvosto. Lain 24§:n mukaan elinkeinovapausneuvostoon tuli kuulua puheenjohtaja ja kahdeksan jäsentä. Kahden jäsenen tuli olla talouselämään perehtyneitä henkilöitä, jotka eivät edustaneet kuluttajia tai yrittäjiä. Toisen heistä tuli olla koulutukseltaan oikeustieteen kandidaatti. Kolmen jäsenen tuli edustaa kuluttajia ja kolmen elinkeinonharjoittajia.

Maltillisen lain taustalla vaikutti vahvasti liberalistinen ajatus elinkeinonvapaudesta. Elinkeinovapautta pidettiin niin tärkeänä periaatteena, ettei pienet monopolitkaan haitanneet niin paljon, että elinkeinonharjoittajia haluttaisiin rajoittaa. Kilpailunrajoitusten negatiiviset vaikutukset elinkeinoelämälle olivat lakia valmistellessa hyvin tiedossa, mutta siitä huolimatta elinkeinonvapaus haluttiin pitää koskemattomana.²¹⁵ Toisaalta, liberalismiin käyttäminen argumenttina siinä, että elinkeinonvapauden vuoksi valtio ei halunnut puuttua yritysten

²¹³ Paavonen 2006, s. 51.

²¹⁴ TaVM 1/1963, s. 9.

²¹⁵ Vartiainen 1962, s. 170.

toimintaan, voidaan pitää kyseenalaisena. Liberalismin aatteen mukaisesti kilpailun tulisi olla täysin vapaata ja yritykset saisivat kilpailla markkinoilla vapaasti. Kartellit rajoittivat tällaista vapaata kilpailua markkinoilla, jolloin liberalismin nojalla valtion olisi kuulunut haluta päästä eroon tällaisista kilpailua rajoittavista toimijoista. Esimerkiksi Yhdysvalloissa kilpailulainsäädäntö oli niin kehittynyttä, että lailla pyrittiin estämään jopa monopoliaseman synty eri elinkeinoaloilla. Myös Saksassa oli oma kannattajakuntansa tällaiselle hyvin liberalistiselle lainsäädännölle, joka estäisi markkinoita hallitsevien yritysten synnyn ja taloudellisen voiman väärinkäytön.²¹⁶

Laki sai oikeuskirjallisuudessa kritiikkiä siitä, että se ei vielä kukaan pyrkinyt oikeasti estämään kartellien toimintaa ja niiden aiheuttamaa vääristynyttä hinnanmuodostusta markkinoilla. Lakiehdotuksen mukainen laki ei koskenut monopolistista kilpailua, joka vallitsi suuressa osassa suomalaista elinkeinoelämää ja joka piti hinnat korkeina, eikä sallinut niiden joustaa markkinavoimien vaikuttamana. Lakiehdotuksen mukainen laki ei myöskään puuttunut keskusjärjestöjen hinnastoihin tai hintasopimuksiin, eikä kuluttajille suoraan tehtyjen palvelusten hintoihin. Esimerkiksi jos keskusjärjestö korotti alan taksoja, ei tällainen toimi monopolistisesta luonteestaan huolimatta kuulunut lain soveltamisalan piiriin.²¹⁷

Suomen kartellilainsäädännön kehityksestä näkyy vahva yhteinen kehityssuunta muiden Pohjoismaiden kanssa. Kaikkien Pohjoismaiden ensimmäiset kartellilait perustuivat julkisuus- ja väärinkäyttöperiaatteelle ja niiden kehityssuunta oli sama. Norjassa vuonna 1953 voimaan tulleella lailla kiellettiin tarjouskartellit ja horisontaaliset ohjehinnat, sekä otettiin käyttöön oma-aloitteinen ilmoitusvelvollisuus. Tanskassa vuoden 1955 laki sisälsi neuvottelumenettelyn. Suomen vuoden 1964 laki vastasi hyvin vahvasti Ruotsissa muita Pohjoismaita lievempää vuonna 1953 voimaan tullutta lakia. Yhteistä kehityssuuntaa selittääkin vuonna 1956 perustettu Pohjoismaiden taloudellisen yhteistoimintavaliokunnan erityisvaliokunta, joka selvitti yhteneväisyyksiä ja eroavaisuuksia eri Pohjoismaiden kilpailulainsäädännöissä. Tämän jälkeen yhteisiä kokoontumisia pidettiin vuosittain ja yhteistoimintaa tiivistettiin vuosi vuodelta esimerkiksi nimeämällä vakituinen yhteismies ja valmistelemalla kokouksiin etukäteen siellä yhdessä käsiteltävät kysymykset.²¹⁸

²¹⁶ Vartiainen 1962, s. 170.

²¹⁷ Vartiainen 1962, s. 170-171.

²¹⁸ Holma 1968, s. 15.

4.2 *Kilpailunedistämislaki 1973*

Suomi suuntasi kohti länsieurooppalaista integraatiota askel kerrallaan. EFTA-sopimuksen aikaansaama tullien poisto oli nostanut EFTA-maiden osuutta Suomen viennistä jo 47 prosenttiin, kun taas Neuvostoliiton osuus laski. Suurin syy EFTA-maiden osuuden kasvuun oli Pohjoismaisten yhteismarkkinoiden synty, mikä aiheutti sen, että kauppa erityisesti Pohjoismaiden välillä lisääntyi olennaisesti. Muiden EFTA-maiden kanssa käydyn kaupan osuus pysyi ennallaan.²¹⁹ EFTA:n kilpailusääntöjen käytännön merkitys jäi kuitenkin lähes olemattomaksi, sillä säännökset koskivat vain valtioita ja sopimuksen käytännön merkitys rajoittui jäsenvaltioiden väliseen toimintaan ja siihen, ettei EFTA-tuontiin kohdistunut syrjintää.²²⁰

1960-luvulla Suomen strategia länsimaiden integraation suhteen oli sopeutua muuttuneeseen markkinatilanteeseen ja seurata sen kehittymistä. Suomi ei tehnyt aloitteita liittyäkseen integraatioon, mutta silti vallalla oli yleinen käsitys siitä, että integraation ulkopuolelle jättäytyminen olisi haitallista Suomen taloudelliselle kasvulle. Toisaalta länsimaiseen integraatioon liittymistä pidettiin uhkana Suomen puolueettomuusaseman säilyttämiselle, mikä oli tärkeää johtuen Suomen ulkopoliittisesta suhteesta Neuvostoliiton kanssa.²²¹ Teollisuuden edustajien arvion mukaan Suomelle olisi erityisen haitallista jättäytyä vapaakauppaintegraation ulkopuolelle, sillä Suomen vientiasema olisi heikentynyt selvästi, jos Suomen päävientituotteet joutuisivat tullimaksujen kohteeksi, kun taas niiden tärkeimmät kilpailijat saisivat tullivapauden.²²²

Vuonna 1965 integraatiokeskustelu alkoi kiihtyä Euroopassa ja Suomessa alettiin korostaa kiinnostusta ottaa yhä enemmän osaa länsieurooppalaiseen markkinaintegraatioon. Suomi liittyikin vuonna 1969 OECD²²³:n, mikä oli merkittävä askel kohti lännen integraatiota. Liittyminen OECD:hen, kuten myös NORDEK-suunnitelma pohjoismaiseksi talousyhteisöksi, aiheutti kitkaa Suomen ja Neuvostoliiton välille. Neuvostoliiton kielteinen

²¹⁹ Paavonen 2008, s. 255.

²²⁰ Rissanen – Korah 1991, s. 10-11.

²²¹ Suokko 1982, s. 373.

²²² Johansson 1982, s. 377.

²²³ OECD:llä ei ollut lainsäädännöllistä valtaa jäsenmaihin, vaan sen tarkoituksena oli toimia keskusteluforumina kansallisten kilpailulainsäädäntöjen kehittämiseksi. OECD alkoi 1970-luvulla antaa kilpailuoikeudellisia suosituksia jäsenvaltioille kansallisen lainsäädännön kehittämiseksi, mutta nämä suositukset eivät olleet sitovia. Näin ollen OECD:llä ei ollut mitään kilpailuoikeudellista sääntelyä, jota Suomen olisi tullut soveltaa. Pääkkönen 2008, s. 43.

kanta Suomen OECD:hen liittymiseen ilmeni vasta liittymisen jälkeen, mutta NORDEK-hanke kariutui, sillä Neuvostoliitto ei halunnut Suomen lähentyvän EY:n kanssa.²²⁴ Suomen kauppapolitiikka oli vahvasti keskittynyt idänkaupan turvaamiseen ja sen laajentamiseen,²²⁵ eikä Neuvostoliittosuhteita haluttu riskeerata. Suomi kuitenkin jatkoi EY:n kehityksen seuraamista ja piti yllä mahdollisuutta hakea jäsenyyttä.²²⁶

Vaikka pohjoismainen talousyhteisö ei toteutunut, Pohjoismaiden välillä oli runsaasti epävirallista taloudellista yhteistyötä, eli kartelleja. Kun Norjassa alettiin neuvotella 1970-luvun alussa EEC-sopimuksesta²²⁷, EY kehotti norjalaisia eroamaan Scan-kartelleista eli norjalaisten, ruotsalaisten ja suomalaisten kesken solmitusta kartellista nimeltä Scan-organisaatiot, jotka sisälsivät muun muassa pakkausmateriaaleja valmistavan Scankraft:n ja sanomalehtipaperia valmistavan Scannev:n. Scan-organisaatiot poistivat kartellisopimuksistaan kaikki viitteet liittyen markkinoiden vakauttamiseen, hinnoista sopimiseen ja kartellisopimusten rikkomisesta seuraavaan sopimussakkoon. Samalla suomalaiset ja ruotsalaiset valmistautuivat mahdollisiin tuleviin EEC-neuvotteluihin. Kartellit kuitenkin jatkoivat toimintaansa, mutta ei niin näkyvästi. Kartellit muuttuivat selkeistä organisaatioista epämuodollisiin yhteyksiin jäsenien välillä ja samalla vähenivät todistusaineistot kartelleiden olemassaolosta.²²⁸

EEC-sopimukseen liittymisen mahdollisuus herätti Suomessa paljon keskustelua siitä, miten sopimus vaikuttaisi Suomen tuontiin ja vientiin. Keskustelua käytiin niin sopimuksen poliittisista vaikutuksista kuin vaikutuksista eri toimialoihin. Yleisesti ottaen sopimukseen liittymisen katsottiin tuottavan enemmän edullisia kuin haitallisia vaikutuksia verrattuna siihen, että jättäydettäisiin vapaakauppaintegraation ulkopuolelle.²²⁹ Lopulta Suomi alkoi neuvotella EY:n kanssa vapaakauppasopimuksesta, joka ei saanut sisältää mitään Neuvostoliiton YYA-sopimuksen ehtoja ylittävää sisältöä. Neuvostoliitto ei silti halunnut Suomen allekirjoittavan sopimusta ja pyrki viivästyttämään Suomen allekirjoitusta, jotta sopimus raukeaisi. Presidentti Kekkonen sai lopulta idän suhteet järjestykseen ja alkoi

²²⁴ Paavonen 2008, s. 299-300.

²²⁵ Koivisto 1978, s. 38.

²²⁶ Paavonen 2008, s. 299-300.

²²⁷ EEC (European Economic Community) on suomeksi käännettynä ETY eli Euroopan Talousyhteistö, mutta kirjallisuudessa on vakiintunut tapa puhua vuoden 1974 EEC-sopimuksesta. Sen vuoksi myös tässä työssä käytetään lyhennettä EEC.

²²⁸ Jensen-Eriksen 2020, s. 766-769.

²²⁹ Suokko 1982, s. 374.

valmistella EEC-sopimuksen voimaansaattamista syksyllä 1973. Eduskuntaäänestyksessä vapaakauppasopimus hyväksyttiin selvästi²³⁰ ja EEC-sopimus tuli voimaan vuonna 1974. Suomen EEC-sopimus koski teollisuustuotteiden vientiä ja tuontia ja sen 3 artiklassa säädettiin tullien poistamisesta vuosien 1973-1977 aikana. Suomen EEC-sopimuksen myötä Suomen tuonnista ja viennistä yli 60% oli tullivapaata, eikä sitä koskenut tuonti- ja vientirajoitukset. EEC-sopimuksella oli siis merkittävä taloudellinen vaikutus vientiteollisuudelle.²³¹

Suomen EEC-sopimus erosi jäsenmaiden sopimuksista siten, että EEC:n oikeutta ei sovellettu Suomessa suoraan, vaan sopimus koski ainoastaan EEC:tä ja Suomea valtiona, eikä yksittäisiä yrityksiä, samoin kuin EFTA-sopimus. Näin ollen sopimuksen 23 artiklan kilpailunrajoituksia koskeva säännös²³² toteutui käytännössä niin, että mikäli EEC totesi suomalaisen yrityksen käyttävän kiellettyjä kilpailunrajoituksia, jotka vaikuttivat Suomen ja EEC:n väliseen vapaakauppaan, Suomen tuli sopimusosapuolena huolehtia kilpailunrajoituksen poistamisesta. Kilpailunrajoituksia koskevat asiat käsiteltiin sekakomiteassa ja mikäli siellä ei päästy ratkaisuun, EEC saattoi ryhtyä turvatoimenpiteisiin.²³³ EEC:n kilpailusäännöt sitoivat kuitenkin sellaisia suomalaisia yrityksiä, jotka harjoittivat kauppaa Euroopan talousyhteisön alueella, vaikka niiden toimipaikka olikin Suomessa.²³⁴

Toinen eroavaisuus koskien Suomen ja muiden jäsenvaltioiden välistä sopimusta oli se, että Suomen ja EEC:n vapaakauppasopimuksessa ei määrätty sanktioita kilpailuoikeudellisten rikkomusten varalle yksipuolisia pakotteita lukuun ottamatta. Vapaakauppasopimuksella ei voitu suoraan määrätä sanktioita, vaan sanktiot oli mahdollista määrätä vain kansallisen lainsäädännön perusteella.²³⁵ Suomen ja EEC:n välinen integraatio oli myös huomattavasti löyhempää kuin varsinaisten jäsenvaltioiden, sillä Suomen ja EEC:n välisellä sopimuksella ei

²³⁰ Sopimus hyväksyttiin äänin 141-36. Sopimusta vastaan äänesti ainoastaan SKDL:n eduskuntaryhmä.

²³¹ Bernitz.- Tiili 1974, s. 47.

²³² EEC-sopimuksen 23 artikla: Sopimuksen moitteettoman toiminnan kanssa ovat ristiriidassa, sikäli kuin ne ovat omiaan vaikuttamaan haitallisesti Suomen ja Yhteisön väliseen kauppaan:
i) kaikki yritysten väliset sopimukset, kaikki yritysten muodostamien yhtymien päätökset ja kaikki yritysten yhteisesti sopimat menettelytavat, joiden tarkoituksena tai seurauksena on kilpailun estäminen, rajoittaminen tai vääristäminen tavaroiden tuotannossa ja kaupassa;
ii) yhden tai useamman yrityksen hallitsevan markkina-aseman väärinkäyttäminen sopimuspuolten koko alueella tai tämän oleellisella osalla;
iii) kaikki valtion tukitoimenpiteet, jotka suosimalla tiettyjä yrityksiä tai tiettyjä tuotannonaloja aiheuttavat tai uhkaavat aiheuttaa kilpailun vääristymistä.

²³³ Bernitz – Tiili 1974, s. 90.

²³⁴ Mäenpää 1974, s. 83-84.

²³⁵ Jääskinen 1983a, s. 369-373.

pyritty yhteismarkkinoihin vaan tullittomaan vapaakauppaan ja vapaakauppasopimus soveltui vain tiettyihin hyödykkeisiin.²³⁶

1960-luvun loppuvuosina Suomessa vallitsi poikkeuksellisen voimakkaasti kehittyvä talous.²³⁷ 1960-luvun loppupuolen voimakas kehitys sai aikaan sen, että kilpailupolitiikka ei saanut huomiota, vaan resurssit kohdistettiin tärkeämpinä pidetyille talouspolitiikan aloille. Vientiteollisuuden kilpailukyvyyn ylläpito vei kaiken julkisen huomion.²³⁸ Talous alkoi kuitenkin hidastua 1970-luvun alussa, mutta inflaatio ei pienentynyt, vaan pysyi korkeana.²³⁹ Suomessa inflaatiota aiheutti kansainvälisesti korkea inflaatio, jonka taustalla oli maailman valuuttamarkkinoiden epäjärjestys ja siitä seurannut hintojen nousu. Esimerkiksi öljyn hinta oli noussut nelinkertaiseksi.²⁴⁰ 1970-luvun alussa alettiin pyrkiä kohti hinta- ja kilpailupolitiikan yhdistämistä talouspolitiikan tehostamiseksi. Hinta- ja kilpailupolitiikan yhdistämistavoite näkyi siten, että EEC-sopimukseen liittymiseen liittyvät hintapolitiikkaa koskevat turvalait valmisteltiin samanaikaisesti kilpailulain uudistuksen kanssa. Lakien yhteisvalmistelun taustalla vaikutti se, että hinta- ja kilpailuvalvonta keskitettiin samalle viranomaiselle, eli vuonna 1973 perustetulle elinkeinohallitukselle.²⁴¹

Kuten edellä on todettu, Suomen talous kasvoi voimakkaimmin 1960-luvulla ja talouden kasvun taustalla vaikutti viennin lisääntyminen ja Suomen kansainvälistyminen. Myös hyvinvointivaltion kehitys oli nopeimmillaan 1960- ja 1970-luvuilla.²⁴² Tämän perusteella voidaan todeta, että Suomen valtio oli tuolloin erityisen riippuvainen talouskasvun luovista vientiyrityksistä.²⁴³ Hyvinvointivaltion kehittäminen vaati tuloja ja vientiteollisuuden alojen suuryritykset toivat niitä. Valtion intresseissä ei siis ollut ottaa riskejä kilpailulainsäädännöllä, joka olisi voinut vaikuttaa tällaisten yritysten tulonhankintaan. Kartelleihin ei haluttu kiinnittää huomiota, sillä kaikki huomio keskittyi talouskasvuun. Uusi KEDL sai aikaan vaikutelman siitä, että jotain tehtiin lisääntyville kartelleille ja niihin haluttiin puuttua, mutta todellisuudessa lain asiasisältö ei muuttunut juurikaan edeltäjästään. Tämän perusteella voidaan päätellä, että todellista tahtotilaa kartellien hävittämiseen ei ollut, vaan

²³⁶ Mäenpää 1974, s. 117-118.

²³⁷ Koivisto 1978, s. 10.

²³⁸ Kunnas 1989, s. 233.

²³⁹ Koivisto 1978, s. 10.

²⁴⁰ Paunio 1989, s. 107.

²⁴¹ Kunnas 1989, s. 237.

²⁴² Kiander – Pekkarinen – Vartia – Ylä-Anttila 2005, s. 80. Paavonen 2006, s. 43.

²⁴³ Ks. Myös Jensen-Eriksen 2020, s. 766.

lainsäädäntöuudistuksella haluttiin luoda vaikutelma siitä, että jotain yritettiin asialle tehdä, vaikka lain sisältöä tarkasteltaessa huomataan, että se ei sisältänyt mitään merkittäviä uudistuksia edelliseen lakiin nähden.

Vaikka uutta kilpailulakia valmisteltiin EEC-sopimuksen ja siihen liittyvien turvalakien valmistelun kanssa samaan aikaan, mutta tätä ei huomioitu hallituksen esityksessä millään tavalla. Uutta lakia perusteltiin sillä, että vuoden 1964 lainsäädäntö osoittautui monilta osin puutteelliseksi. Puutteina pidettiin erityisesti sitä, että laissa ei ollut ollenkaan tutkimustoimintaa sääteleviä määräyksiä, vaikka tällaista tutkimustoimintaa oli pidettävä tärkeänä kilpailuasioden hoidon kannalta.²⁴⁴ Voimassa ollut laki sisälsi säännöksen siitä, että kilpailuviranomaisen tuli seurata talouselämässä vallitsevia kilpailuolosuhteita ja laatia selvityksiä taloudellisen kilpailun edistämiseksi. Selvityksiin tarvittavien tietojen hankkiminen oli kuitenkin vaikeaa rajoitettujen keinojen vuoksi, mikä johti siihen, että toimialatutkimukset voitiin kohdistaa vain sellaisiin aloihin, joissa kilpailunrajoitukset merkittiin rekisteriin tai joiden olemassaolo voitiin muutoin todeta.²⁴⁵

Tiedonhankinnan vaikeuteen pyrittiin puuttumaan tutkimusperiaatteen avulla. Tutkimusperiaatteesta säädettiin lain 2 luvussa. Lain 5§:n mukaan elinkeinohallitus teki tutkimuksia, joilla selvitettiin elinkeinoelämässä eri toimialoilla vallitsevia yleisiä kilpailuolosuhteita. 6§:ssä säädettiin elinkeinonharjoittajan velvollisuudesta antamaan elinkeinohallitukselle tietoja, joita tarvittiin tutkimustoiminnan toteuttamiseksi. 7§ koski tutkimustulosten julkaisemista. Sen mukaan elinkeinohallitus julkaisi tutkimustulokset silloin, kun niillä oli huomattavaa merkitystä kuluttajille tai asianomaisen toimialan elinkeinonharjoittajille taikka niiden julkaiseminen katsottiin muuten tarpeelliseksi. Liikesalaisuuksien julkaiseminen kiellettiin ilman asianomaisen lupaa. On ilmeistä, että tutkimusperiaatteella pyrittiin vastaamaan muuttuneisiin kartelleihin. Näytön saaminen kartelleista oli muuttunut hankalammaksi, kun vahvasti organisoituneet kartellit olivat muuttuneet luottamukseen perustuviksi yhteyksiksi eri liike-elämän vaikuttajien välillä. Viralliset sopimussakkoehdot sisältävät kartellisopimukset olivat muuttuneet hintoja koskeviksi puhelinsoitoiksi.²⁴⁶

²⁴⁴ HE 212/1972, s. 1-2.

²⁴⁵ HE 212/1972, s. 3.

²⁴⁶ Jensen-Eriksen 2020, s. 768-769.

Vuoden 1964 lain soveltamisalaa pidettiin myös liian rajattuna. Ongelmaan puututtiin laajentamalla lain soveltamisala koskemaan tuontikauppaa kokonaisuudessaan. Tuontikauppaa koskeva lain soveltamisalan rajausta poistettiin siis 3§:stä. Tarkoituksena oli ulottaa lain soveltaminen sellaisiin tuontia koskeviin sopimuksiin ja järjestelyihin, jotka toimivat perustana Suomessa myytävien ulkomaisten tuotteiden markkinoinnille ja hintapolitiikalle.²⁴⁷ Muutoin lain soveltamisala säilyi täysin ennallaan.

Kieltoperiaatteeseen siirtymistä eli kilpailunrajoitusten yleistä kieltämistä ei pidetty tarkoituksenmukaisena, kun tavoitteena oli saavuttaa mahdollisimman tehokas kilpailulainsäädäntö kuluttajan kannalta. Esitöiden mukaan olisi pitädyttävä tutkimus-, julkisuus- ja väärinkäyttöperiaatteen parissa. Lain soveltamisen ensisijaisina periaatteina pidettiin julkisuus- ja valvontaperiaatteita, jolloin sopimusvapautta rajoitettiin niukasti.²⁴⁸ Tämän perusteella on ilmeistä, että sopimusvapauden periaate oli edelleen merkityksellinen elinkeinonharjoittajia koskevassa lainsäädännössä. Vuoden 1973 laki jatkoikin edeltäjänsä tavoin väärinkäyttöperiaatteeseen nojaten. Laki perustui edelleen kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiselle, ei niinkään kartellien poistamiselle. Itse kartelleja ei pidetty vielääkään ongelman ytimenä, vaan ainoastaan haitallisia vaikutuksia yhteiskunnalle aiheuttavia kartelleja. Haitallisina vaikutuksina pidettiin lain 15§:n mukaan kohtuuttomia hintoja tai toimitusehtoja, toimintamahdollisuuksien rajoittamista, tai elinkeinon harjoittamisen vaikeuttamista. Vahinkojen ei tarvinnut konkretisoitua, vaan riitti, että kilpailunrajoitus ilmeisesti saattoi aiheuttaa edellä mainittuja vaikutuksia.

Ilmoitusvelvollisuus pysyi kartellien osalta ennallaan edellisestä laista. Lain 8§:n mukaan elinkeinonharjoittajien yhdistyksillä oli edelleen oma-aloitteinen velvollisuus kertoa aikaansaamistaan tai toimenpannuista sopimuksista, jotka velvoittavat elinkeinonharjoittajia supistamaan tai rajoittamaan elinkeinotoimintaa. 9§:ssä säädettiin yksittäisten elinkeinonharjoittajien ilmoitusvelvollisuudesta, joka säilyi ennallaan, eli ilmoitusvelvollisuus syntyi viranomaisen kehotuksesta. Ilmoitusvelvollisuuteen kuului 11§:n mukaan kilpailunrajoituksen sisällön ja tarkoituksen selvittämiseksi tarpeelliset tiedot, mutta myös uutuutena sen vaikutusten selvittämiseksi tarpeelliset tiedot. Tällä haluttiin korostaa kilpailuolosuhteiden tutkimisen merkitystä.²⁴⁹ Myös neuvottelumenettely pidettiin pääosin

²⁴⁷ HE 212/2972, s. 2.

²⁴⁸ HE 212/1972, s. 1-2.

²⁴⁹ HE 212/1972, s. 4.

ennallaan, vaikka lain esitöissä todettiin sen osoittautuneen tehottomaksi ja joustamattomaksi²⁵⁰. Valtioneuvostolla oli edelleen mahdollisuus kieltää vahingollisia vaikutuksia aiheuttavat kilpailunrajoitukset 21§:n mukaisesti. Vuoden 1964 laissa säädetty vuoden enimmäismääräaika kilpailunrajoitusten soveltamiskiellolle kuitenkin purettiin, ja laissa ei säädetty enää määräaikaisen kiellon enimmäisaikarajaa. Kieltoa tehostettiin myös uhkasakon määräämisen mahdollisuudella.

Tarjouskartellit pysyivät edeltävien lakien tapaan kiellettynä lain 24§:n mukaisesti. Tarjouskartellien ehdotonta kieltoa pehmensi kuitenkin edelleen 25§:ssä säädetty poikkeuslupamenettely, mikä pysyi ennallaan edellisistä laeista. Tarjouskartellienkaan kiellosta ei siis haluttu tehdä vielääkään ehdotonta. 25§:n mukaan tarjouskartellien kiellosta voitiin antaa lupa poiketa, mikäli kilpailunrajoituksen harkitaan aiheuttavan kustannusten säästöä, joka koituu kuluttajan hyväksi tai muutoin edistää yleisestä kannalta hyväksyttävää järjestelyä. Vaikka tarjouskartellit oli ainoa suoraan kielletty kartellimuoto KEdL:ssa, saattoi kilpailuviranomainen soveltaa EEC-sopimusta kotimaisen lainsäädännön rinnalla, jolloin muutkin kartellimuodot saattoivat olla kiellettyjä ilman, että niillä oli vahingollisia vaikutuksia. Vapaakauppasopimusta saatettiin soveltaa suoraan KEdL:n rinnalla, mikäli suomalainen kilpailunrajoitus rajoitti EEC-yritysten toimintamahdollisuuksia Suomessa, mikäli EEC:n ja Suomen valtion muodostamassa sekakomiteassa päädyttiin siihen ratkaisuun, että vapaakauppasopimusta tulisi soveltaa suomalaisen yrityksen rikkoessa EEC:n kilpailuoikeusartikkelia, tai mikäli EEC-yritysten kilpailunrajoitus vaikutti suomalaisiin markkinoihin.²⁵¹ Käytännössä EEC-sopimuksen soveltaminen jäi kuitenkin vain teoriaksi, eikä soveltamiskäytäntöä syntynyt.²⁵²

Laki jatkoi samalla minimimuutosten linjalla, kuin aiempikin lainsäädäntö. Esitöissä todettu neuvottelumenettelyn tehon riittämättömyys²⁵³ korjattiin purkamalla kilpailunrajoituksen soveltamiskiellon enimmäismääräaika ja mahdollistamalla uhkasakko. Tästä lainsäädännöllisestä ratkaisusta herää ajatus siitä, että lainsäädäntöä haluttiin kiristää mahdollisimman pienin muutoksin, kuten edellistäkin lakia. Väkisinkin herää kysymys siitä, uskoiko lainsäätäjät todella uhkasakon olevan niin suuri pelote, että kilpailunrajoituksia ei sovellettu ”kiinni jäämisen” jälkeen vai toteutettiin ainoastaan pienin mahdollinen muutos

²⁵⁰ HE 212/1972, s. 1.

²⁵¹ Jääskinen 1983a, s. 369-373.

²⁵² Jääskinen 1983b, s. 486.

²⁵³ HE 212/1972, s. 1.

ihan vaan siksi, että voidaan todeta kilpailulainsäädäntöä kehitettävän jatkuvasti. Toisaalta, vähäisten muutosten taustalla saattoi vaikuttaa lobbaus. Lobbarit ryhmittivät 1970-luvulla Taloudelliseksi tiedotustoimistoksi (TT), Teollisuuden Keskusliitoksi (TKL) ja Elinkeinoelämän valtuuskunnaksi (EVA) ja poliittinen vaikuttaminen oli muuttunut ammattimaiseksi lobbaamiseksi, joka tapahtui järjestöjen kautta.²⁵⁴

Ennen kaikkea, tämä lainsäädännöllinen muutoshan ei puuttunut lainkaan varsinaiseen ongelmaan, eli kartellien olemassaoloon. Uhkasakko oli mahdollista määrätä ainoastaan siinä tapauksessa, että neuvottelumenettely oli kariutunut. Tähän tilanteeseen päätyminen edellytti sitä, että viranomaisen oma-aloitteisesti oli saanut ensin kartellin olemassaolon selville oma-aloitteisen ilmoitusvelvollisuuden puuttuessa. Kartellien selvittämisen vaikeuttahan nimenomaan pidettiin suurimpana ongelmana koko kartellilainsäädännössä, mutta siihen ei tällä lainsäädännöllä puututtu, muuten kuin säätämällä tutkimustoimintaa koskeva luku, jonka tarkoitus oli saada lisätietoa elinkeinoalojen tehokkuusasteesta ja käyttäytymistavoista²⁵⁵, ei niinkään kartellien olemassaolosta. Kartellirekisterin tietojen perusteella onkin arvioitu, että 4-numerotason tehdasteollisuuden alasta, joka sisälsi 234 toimialaa, olisi ollut kartellisoitunut jopa 90 prosenttia, kun kyseiselle alalle oli rekisteröity ainoastaan 109 kartellia.²⁵⁶ Edellä esitetyn perusteella onkin ilmeistä, että lain tarjoamilla keinoilla puuttua kartelleihin ei vielä kukaan ollut käytännön merkitystä, sillä merkittävimpään ongelmaan, eli kartellien selvittämisen vaikeuteen, ei vielä kukaan puututtu.

Uuden lainsäädännön merkittävin esikuva oli Ruotsissa voimassa ollut laki ja uusi KEdL vastasikin sisällöltään Ruotsin lakia. Ruotsissa aloitettiin uuden kilpailulainsäädännön valmistelu vuonna 1974, sillä kilpailutilanne oli jo siihen mennessä muuttunut, mikä herätti mielenkiintoa Suomessakin.²⁵⁷ Laki paljasti puutteensa myös Suomessa jo nopeasti voimaantulon jälkeen. Lakia kritisoitiin sekä sen lakiteknisten että asiallisten aukkojen vuoksi. Suurin ongelma lain soveltamisen kannalta oli nopeasti muuttunut kilpailutilanne, samoin kuin Ruotsissa. Kotimainen kilpailu oli lain valmistelun jälkeen vähentynyt, kun taas kansainvälinen kilpailu oli lisääntynyt. Myös kilpailun luonne oli muuttunut, sillä yksittäiset kilpailijat olivat lisääntyneen toimialarationalisoinnin vuoksi vaihtuneet kilpailijaryhmittymiin. Myös lisääntynyt tarve tehostaa kuluttajansuojaa ja aikomukset

²⁵⁴ Blom 2018b, s. 94.

²⁵⁵ HE 212/1972, s. 3.

²⁵⁶ Hyytinen, Toivanen 2010, s. 139.

²⁵⁷ Knekt 1980, s. 12.

erillisen kuluttajansuojalain säätämiseksi toivat esiin tarpeen tarkastaa kilpailulainsäädännön, jotta viranomaiset pystyivät reagoimaan muuttuneen kilpailutilanteen aiheuttamiin mahdollisiin vahingollisiin vaikutuksiin tehokkaasti.²⁵⁸

Toimialarationalisointi olikin kyseisen ajan ilmiö. Sillä tarkoitettiin yritysten välisiä yhteistyömuotoja, jotka muuttivat toimialan rakennetta parantaen tuotantotuloksen ja tuotannontekijäpanosten välistä suhdetta. Toimialarationalisoinnin taustalla vaikutti tarkoitus alan kannattavuuden parantamiseen ja kilpailukyvyyn vahvistamiseen ja se toteutettiin yritysten välisillä sopimuksilla tai yritysjärjestelyillä. Toimialarationalisointi täytti lähes poikkeuksetta vaikutuksiltaan vahingollisen kilpailunrajoituksen kriteerit, sillä se pyrki täysin samaan asiaan kuin kartellit, eli markkinaosuuksien kasvattamiseen ja kilpailijoiden eliminoimiseen. Toimialarationalisointia pidettiin kuitenkin hyväksyttävänä sellaisilla aloilla, joissa esiintyy kansainvälistä kilpailua ja keskittymisaste on alhainen.

Toimialarationalisoinnin kohdalla korostettiin tapauskohtaista harkintaa sen vaikutusten osalta, kuten muidenkin kilpailua rajoittavien toimien osalta.²⁵⁹ Suomen valtio pyrki edistämään toimialarationalisointia suomalaisten yritysten kilpailukyvyyn parantamiseksi avautuvilla kotimaan markkinoilla.²⁶⁰

KEDL:n voimaantulon jälkeen rekisteröitiin selvästi eniten kartelleja, jotka koskivat tieliikenteen tavarankuljetusta. Tällaisia kartelleja rekisteröitiin yli 100. Muita aloja, joilla rekisteröitiin kartelleja, olivat muun muassa metallituotteiden valmis, meijerituotteiden ja jäätelön valmistus, autokoulut, rauta- ja rakennustarvikkeiden tukkukauppa, sekä erikoiskoneiden valmistus.²⁶¹ Kestoltaan pisimpiä kartelleja esiintyi muun muassa sähkötarvikkeiden ja kodintekniikan tukkukaupassa sekä moottoriajoneuvojen ja niiden osien vähittäiskaupassa.²⁶² Edellä mainittujen alojen pitkäikäisimmät kartellit kestivät yli 30 vuotta.²⁶³

²⁵⁸ Väyrynen 1975, s. 10.

²⁵⁹ Holma 1974, s. 17-23.

²⁶⁰ Pihkala 1982, s. 519.

²⁶¹ Hyytinen - Toivanen 2010, s. 136-137.

²⁶² Pitkäikäisimpiä kartelleja esiintyi myös sähköasennuksessa, moottoriajoneuvojen korjauksessa, sementin ja kalkin valmistuksessa, myllytuotteiden valmistuksessa, betonin valmistuksessa, koneiden tukkukaupassa, sekä kotitalouksesineiden korjauksessa.

²⁶³ Hyytinen - Toivanen 2010, s. 138.

4.3 Kilpailunedistämislain muutokset 1985

Vuonna 1980 asetettiin toimikunta selvittämään kilpailulainsäädännön uudistamisen tarve ja toteuttamismahdollisuudet. Toimikunnan tuli huomioida kilpailuasiamiehen huomiot, kilpailuolosuhteita koskevat tutkimukset, kilpailulainsäädännön kehitys muissa maissa ja OECD:n antamat suositukset koskien kilpailupolitiikkaa jäsenmaissa.²⁶⁴ Tämä oli ensimmäinen kerta, kun uuden lainsäädännön tarvetta arvioitaessa tuotiin esille Suomea koskevien kansainvälisten velvoitteiden vaikutukset lainsäädäntöön. Lakimuutosten tavoitteeksi esitettiin kilpailuviranomaisten toimintamahdollisuuksien parantaminen. Tavoitteen saavuttamiseksi oli tarpeellista tarkastaa elinkeinonharjoittajien ilmoitusvelvollisuuden sisältö, sekä kilpailunrajoitusten vahingollisuusarvioinnin ja niiden poistamismenettelyn perusteet ja tehostaa viranomaisten toimivaltuuksia.²⁶⁵

Elinkeinonharjoittajien yhteisöjen ja yksittäisten elinkeinonharjoittajien väliselle ilmoitusvelvollisuuden erolle ei nähty enää olevan perusteita, ja oma-aloitteinen ilmoitusvelvollisuus laajennettiin koskemaan myös yksittäisiä elinkeinonharjoittajia. Ilmoitusvelvollisuuden säätämisen samanlaisiksi kaikille oli tarkoitus selkeyttää velvollisuus kilpailunrajoitusten ilmoittamiseen ja mahdollistaisi kilpailunrajoitusten saamisen viranomaisten tietoon yhä useammin. Ilmoitusvelvollisuuden eroavuudesta oli aiheutunut epäselvyyksiä, mikä katsottiin ongelmalliseksi, sillä ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin varalta oli säädetty rangaistusseuraamus.²⁶⁶ Ilmoitusvelvollisuuden laajuus säilyi edellisten lakien kaltaisena eli 8§:n mukaan se koski edelleen ainoastaan velvoittavia kilpailunrajoituksia, eli kilpailunrajoituksesta poikkeamisesta tuli seurata sanktioita, kuten sopimussakko tai vahingonkorvausvelvollisuus. Lyhytaikaiset ja vaikutuksiltaan vähäiset kilpailunrajoitukset suljettiin ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Rajausta tulkittiin oikeuskirjallisuudessa siten, että sen tarkoituksena oli käytännössä rajata oma-aloitteisen ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle ainoastaan suositukset.²⁶⁷ Poikkeusta perusteltiin siten, että sen täyttävillä kilpailunrajoituksilla ei voitu katsoa olevan vaikutusta lain tavoitteiden

²⁶⁴ Kilpailutoimikunnan asettaminen. Hinnat ja kilpailu 4/1980, s. 19.

²⁶⁵ HE 100/1984, s. 3.

²⁶⁶ HE 100/1984, s. 4. Vuoden 1973 lain 34§:n mukaan ilmoitusvelvollisuuden rikkomisesta seurasi sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.

²⁶⁷ Tiili 1985, s. 312.

toteutumisen kannalta, eikä niitä voitu käytännössä valvoa.²⁶⁸ Poikkeussäännöstä kritisoitiin sen epäselvästä sisällöstä ja sen ennustettiin aiheuttavan säännöksen tulkintaongelmia.²⁶⁹

Edellä esitetyn perusteella aiemmissa laissa haluttiin tukea elinkeinonharjoittamista sellaisella lainsäädännöllä, että se tekee elinkeinonharjoittamisen mahdollisimman riskittömäksi. Taustalla voi nähdä vaikuttaneen hyvinvointivaltion kehittyminen ja siihen tarvittavat varat ja työpaikat, sekä lisääntynyt kilpailu kansainvälisillä markkinoilla. Yrittäminen haluttiin tehdä kannattavaksi ja mahdollisimman riskittömäksi, jotta ihmisillä oli rohkeutta harjoittaa elinkeinotoimintaa, eikä siirtyä palkkatyöhön, jolloin yritykset loivat uusia työpaikkoja ja toivat rahaa valtion kassaan mahdollistaen hyvinvointivaltion kehittämisen. Lakimuutosten yhteydessä kuitenkin todettiin, että ilmoitusvelvollisuuden ulottaminen ainoastaan elinkeinonharjoittajien yhteisöihin oli aiheuttanut ongelmia myös niille yksittäisille elinkeinonharjoittajille, joiden toiminta haluttiin tehdä riskittömäksi. Lainsäädännöllisten epäselvyyksien vuoksi yksittäisen elinkeinonharjoittajat saatettiin tuomita rikosoikeudelliseen rangaistukseen, mikä toi elinkeinonharjoittajille riskin. Riskin poistamiseksi ja yrittäjäystävällisen lainsäädännön säätämiseksi oli tarpeen laajentaa ilmoitusvelvollisuus koskemaan yksittäisiä elinkeinonharjoittajia.

Muut muutokset koskivat ilmoitusvelvollisuuden vanhenemista, vahingollisten vaikutusten arviointikriteerejä ja käytännössä esiin nousseiden ongelmien korjaamista. Käytännössä oli ilmennyt, että ilmoitusvelvollisuuden vanhenemisaika oli liian lyhyt, jolloin useita henkilöitä välttyi rangaistukselta asian tullessa ilmi liian myöhään,²⁷⁰ joten vanhenemisaika määrättiin 35§:ssä alkavaksi vasta siitä hetkestä, kun kilpailunrajoitus on lakannut ilmoitusvelvollisen osalta olemasta. Kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten osalta hintojen kohtuuttomuuden arviointi osoittautui käytännössä hankalaksi, erityisesti kohtuuttomuuden, toimintamahdollisuuksien rajoittumisen ja hyväksyttävän syyn rajanvedon osalta.²⁷¹ Käytännön hankaluuden vuoksi lainmuutoksen 15§:ssä hintojen kohtuuttomuusvaatimus

²⁶⁸ HE 100/1984, s. 9. Lyhytaikaisina kilpailunrajoituksina pidettiin muun muassa yleisölle suunnattuja erikoistarjouksia tai myyntikampanjoita, joiden kesto oli korkeintaan muutamia viikkoja

²⁶⁹ Tiili 1985, s. 311.

²⁷⁰ HE 100/1984, s. 16. Vuoden 1973 lain 8§:n mukaan ilmoitus kartellin olemassaolosta tuli tehdä 30 vuorokauden kuluessa kartellin synnystä ja rangaistukseen tuomitseminen ei oma-aloitteisen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä ollut mahdollista, mikäli kilpailunrajoituksen synnystä oli kulunut kaksi vuotta ja 30 päivää. Syytteenostolla oli siis Rikoslain 8 luvun 1§:n 1 momentin 4 kohdassa määritelty kahden vuoden vanhenemisaika.

²⁷¹ Saario 1984, s. 6.

poistettiin ja tilalle säädettiin vaatimus, että kilpailunrajoitus vaikutti hinnanmuodostukseen.

272

Toimintamahdollisuuden rajoittamiseksi säädettiin jo se, että tehokkuus tietyllä elinkeinoalalla heikkeni, eikä toiminnan hankaloitumista tarvinnut enää osoittaa ja pykälään lisättiin toisen elinkeinon harjoittamisen estäminen. Tehokkaan toiminnan estyminen vaikutti yleensä myös hinnanmuodostukseen, mutta lainsäätäjän mielestä nämä kriteerit olivat tärkeä pitää toisistaan erillään, jotta tehokkuusnäkökulman välitön merkitys lain soveltamiselle korostui. Samalla varmistettiin se, että jos ilmeni tapauksia, joissa kilpailunrajoitus ehkäisi tehokkuutta vaikuttamatta hinnanmuodostukseen, ne eivät jääneet lain soveltamisen ulkopuolelle.²⁷³

Kilpailunrajoitusten vaikutusten merkittävyysvaatimusta muutettiin yksiselitteisemmäksi ja kielellisesti selkeämmäksi. Uuden 15§:n mukaan viranomaistoimien edellytyksenä oli se, että kilpailunrajoitusten vaikutuksia voitiin pitää yleiseltä kannalta sopimattomalla tavalla vahingollisina. Uuden sanamuodon tarkoitus oli yhdistää edellisen lain ilmaisut ”yleiseltä kannalta merkittävällä tavalla” ja ”ilman hyväksyttävää syytä”. Uusi sanamuoto oli yhdenmukainen Ruotsin vastaavan säädöksen kanssa, minkä tarkoituksena oli mahdollistaa Ruotsin soveltamiskäytännön hyödyntäminen myös Suomessa.²⁷⁴ Kilpailunrajoitusten poistamismenettelyn osalta laajennettiin aloitteenteko-oikeutta ja etenkin toissijaisten aloitteenteko-oikeutettujen piiriä.²⁷⁵ Myös osallistumisoikeutta neuvottelumenettelyyn laajennettiin menettelyn toteutumisen turvaamiseksi.²⁷⁶ Edellä mainittujen muutosten taustalla

²⁷² Vaikutus hintoihin saattoi olla korottava tai ostokartellin tapauksessa hintoja alentava. Arvioinnin lähtökohdaksi otettiin hintojen suhde todellisiin tuotanto- ja jakelukustannuksiin. Lain soveltamisedellytykseksi määriteltiin se, että hintojen muodostukseen kohdistuvat haittavaikutukset olivat osoitettavissa.

²⁷³ HE 100/1984, s. 10-11.

²⁷⁴ HE 100/1984, s. 11.

²⁷⁵ Voimassa olleen 1973 vuoden lain 16§:n mukaan ensisijainen neuvottelumenettelyn esityksenteko-oikeus oli kilpailuasiamiehellä ja toissijainen oikeus sillä elinkeinonharjoittajalla, jota kilpailunrajoitus välittömästi koski, kuluttajain asianosaiskelpoisella yhteenliittymällä tai palkansaajain keskusjärjestöllä. Käytännössä päätöksestä vastasi yleensä kilpailuasiamies. Toissijaisten esityksenteko-oikeuden piiriä laajennettiin 16§:ssä koskemaan myös kilpailunrajoituksen välittömien vaikutusten piiriin kuuluvia elinkeinonharjoittajia edustavia yhdistyksiä ja muille yhteisöjä, jotta käytännön hankaluuksista päästäisiin eroon.

²⁷⁶ Myös neuvottelumenettelyyn haluttiin tuoda joustavuutta. Elinkeinonharjoittajien puolelta neuvotteluun oli mahdollista osallistua vain se elinkeinonharjoittaja, jota kilpailunrajoitus välittömästi koski. Neuvottelumenettelyn helpottamiseksi käytännössä haluttiin 18§:llä luoda osallistumismahdollisuus myös sellaiselle elinkeinonharjoittajien yhdistykselle, joka edusti kilpailunrajoituksen vaikutuspiiriin kuuluvia elinkeinonharjoittajia. Tällaisen yhdistyksen toimiminen yksittäisten elinkeinonharjoittajien sijasta edellytti sitä, että neuvottelun käyminen kaikkien asianomaisten elinkeinonharjoittajien kanssa ei olisi mahdollista ilman kohtuutonta hankaluutta.

vaikutti käytännössä havaitut ongelmat, jotka vaikeuttivat kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamista.²⁷⁷

Kilpailuviranomaisen toimivaltuuksien tehostamiseksi kilpailuasioita koskevaa valtaa poistettiin valtioneuvostolta ja siirrettiin sitä kilpailuneuvostolle. Valtioneuvoston vuoden 1973 lain 22§:n oikeutta kieltää vahingollisten kilpailunrajoitusten noudattaminen ja täytäntöönpano ei pidetty enää tarkoituksenmukaisena, sillä valtioneuvosto ei ollut käyttänyt oikeutta kertaakaan ja kaikki tapaukset olivat koskeneet aiemmin vain tietyn elinkeinonharjoittajan toiminnan vaikeuttamista.²⁷⁸ Viranomaiselle säädettiin myös uusia keinoja puuttua kilpailunrajoituksiin. 11§:n mukaan elinkeinohallituksella oli oikeus asettaa tietojen ja asiakirjojen esittämisvelvollisuuden tehosteeksi uhkasakko siltä varalta, että velvollisuutta ei täytetty sitä varten varatussa määräajassa. Uhkasakon tehosteeksi säädettiin 31 a §:ssä viranomaiselle oikeus toimittaa tarkastus kilpailunrajoitusta koskevien tietojen saamiseksi elinkeinonharjoittajan tiloissa. 22§:n mukaan kilpailuneuvostolla oli mahdollisuus kieltää elinkeinonharjoittajaa soveltamasta tiettyä sopimusta, sopimusehtoa tai muuta kilpailurajoittavaa järjestelyä taikka niihin rinnastettavaa menettelyä.²⁷⁹

Vuoden 1985 lakimuutoksissa nostettiin ensimmäistä kertaa jalustalle kuluttajat ja kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten liitäntä kuluttajien etuun. Lain 15§:n mukaan kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten arvioinnissa tuli erityisesti huomioida kuluttajien etu. Tässä lainkohdassa olikin nähtävissä arvomuutos kilpailulainsäädännössä. Kilpailulainsäädännön lähtökohtana ei ollut enää elinkeinonharjoittajan etu ja sen suojeleminen, vaan kuluttajien etu. Kuluttajien edun korostaminen liittyi eurooppalaisen kilpailuoikeuden kehittymiseen uusliberalistiseen suuntaan. Uusi suuntaus korosti kuluttajien etua eikä enää valtion intressejä.²⁸⁰ Kuluttajien aseman korostuminen lainsäädännössä näkyi myös vuonna 1978 Suomessa säädettyyn ensimmäiseen kuluttajansuojalakiin. Edellä esitetyn perusteella onkin ilmeistä, että ajanjaksoon liittyi vahvasti kuluttajien aseman korostuminen suojeltavana ryhmänä, mikä haluttiin huomioida myös kilpailulainsäädännössä.

²⁷⁷ HE 100/1984, s. 4.

²⁷⁸ HE 100/1984, s. 6.

²⁷⁹ Kilpailuneuvostolla oli mahdollisuus myös velvoittaa elinkeinonharjoittajan toimittamaan tavarantoiminnan palveluksen tai muun hyödykkeen toiselle elinkeinonharjoittajalle vastaavanlaisilla ehdoilla kuin hän niitä tarjoaa muille vastaavassa asemassa oleville elinkeinonharjoittajille.

²⁸⁰ Blom 2018a, s. 118.

Muutoksenhakuoikeutta haluttiin selventää ja laajentaa kilpailuneuvoston lisääntyvien toimivaltuuksien ja valtioneuvoston viimekätisen ratkaisuvallan poistumisen vuoksi.²⁸¹ 30§:n mukaan kilpailuneuvoston päätökseen ei edellisten lakien tavoin voinut hakea muutosta, jolloin muutoksenhaun ulkopuolelle jäivät neuvotteluun ryhtymistä ja uhkasakon asettamista koskevat päätökset. Kaiken kattavaa muutoksenhakukieltä ei kuitenkaan voitu perustella johtuen siitä, että kilpailuneuvosto ei ollut tuomioistuin ja kilpailunrajoitusten vahingollisuuden arvioinnin kriteerit olivat edelleen jossain määrin epäselvät. Lisäksi lain valmistelussa huomioitiin se, että kilpailunrajoitusten toimeenpanijat ja kilpailunrajoituksista kärsivät haluttiin asettaa muutoksenhakuoikeuden osalta samanarvoiseen asemaan.²⁸² Lopulta päädyttiin siihen, että 30§:n mukaan muutosta sai hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta päätökseen, jossa kilpailuneuvosto kieltää elinkeinonharjoittajaa soveltamasta tiettyä sopimusta, sopimusehtoa tai muuta kilpailua rajoittavaa järjestelyä taikka niihin rinnastettavaa menettelyä tai jossa kilpailuneuvosto jättää neuvotteluun ryhtymistä koskevan esityksen tutkimatta tai hylkää sellaisen.²⁸³

Kokonaisuudessaan lain toteutusta arvioidessa kiinnittyi huomio lain tekstin selkeyden paranemiseen. Hyvänä esimerkkinä toimii kilpailunrajoitusten vahingollisia vaikutuksia sääntelevien pykäliden ero.

Vuoden 1973 laki taloudellisen kilpailun edistämisestä, 15§ 1 momentti:

Kilpailunrajoituksella katsotaan olevan vahingollisia vaikutuksia, milloin se yleiseltä kannalta merkittäväällä tavalla aiheuttaa tai ilmeisesti saattaa aiheuttaa kohtuuttomia hintoja tai toimitusehtoja tahi ilman hyväksyttävää syytä rajoittaa toimintamahdollisuuksia elinkeinoelämän piirissä taikka vaikeuttaa elinkeinon harjoittamista.

Vuoden 1985 laki taloudellisen kilpailun edistämiseksi annetun lain muuttamisesta, 15§:
Kilpailunrajoituksella katsotaan olevan vahingollisia vaikutuksia, jos se yleiseltä kannalta sopimattomalla tavalla

- 1) vaikuttaa hinnanmuodostukseen;
- 2) vähentää tehokkuutta elinkeinoelämän piirissä; tai
- 3) estää tai vaikeuttaa toisen elinkeinon harjoittamista.

Vahingollisten vaikutusten arvioinnissa on erityisesti otettava huomioon kuluttajien etu.

Toinen keskeinen asia, mikä nousi esiin uuden lain valmistelussa ja toteutuksessa, oli tarve selkeyttää asioita käytännössä. Esitöissä nostettiin useassa kohdassa esiin käytännössä esiin nousseet hankaluudet ja pyrkimys korjata ne. Lain muutosten tavoitteena ei selkeästikään

²⁸¹ HE 100/1984, s. 14.

²⁸² HE 100/1984, s. 14.

²⁸³ Muutoksenhaku toteutettiin silloisen muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/50) mukaisesti.

ollut saada aikaan mitään mullistavia uudistuksia, vaan ainoastaan korjata käytännössä ongelmia aiheuttaneet pykälät ja jättää suuremmat uudistukset myöhemmäksi. Lain muutoksia kommentointiinkin merkittäväksi parannukseksi kilpailulainsäädäntöön, mutta lainsäädännön uskottiin kehittyvän jatkuvasti lisääntyvien käytännön kokemusten myötä.²⁸⁴ Lain uudistuksia koskevan keskustelun vähäisyyttä kritisoitiin ja tuotiin esille se, että kilpailupolitiikan uudistaminen oli Suomessa ajankohtainen ja tärkeä asia, joten tilaisuus keskustella aiheesta tavoitehakisesti olisi tullut käyttää paremmin.²⁸⁵

Lakimuutokset selkeyttivät viranomaisten toimivaltuuksia, sillä valtioneuvoston rooli poistui kokonaan ja kaikki kilpailuasioita koskeva toimivalta siirtyi yhdelle viranomaiselle, kilpailuneuvostolle. Vuoden 1985 muutosten lainsäädännön suurimpien ongelmien hetkellisen korjaamisen luonnetta korosti se, että jo samana vuonna perustettiin KIHJ eli Kilpailu- ja Hintakomitea selvittämään millaisilla lainsäädännöllisillä toimenpiteillä voitaisiin edistää taloudellista kilpailua ja purkaa tarpeeton hintasäännöstely ja -valvonta. Komitean mielestä silloinen laki taloudellisen kilpailun edistämisestä oli kumottava ja säädettävä uusi laki kilpailunrajoituksista.²⁸⁶ Komitea poikkesi aiemmista vastaavista siten, että siihen ei kutsuttu etujärjestöjen nimeämiä ihmisiä, eikä etujärjestöjä kutsuttu kuultavaksi. Oli kuitenkin tiedossa, että joillakin komiteaan kuuluvilla jäsenillä oli yhteyksiä etupiireihin tai puolueisiin ja heidän uskottiin tuovan etupiirien näkemykset riittävällä tavalla komitean tietoon, mutta ei ajavan suoranaisesti niiden etuja.²⁸⁷

4.4 Kilpailunrajoituslaki 1988

Vuoden 1973 KEeL sisälsi vuoden 1974 EEC-sopimuksen asettamat kilpailuoikeudelliset kriteerit, sillä valtioneuvostolla oli mahdollisuus puuttua 15§:n mukaan kansainvälisten sopimusten sitä edellyttäessä myös suomalaisten vientiyritysten ulkomaille ulottuviin vahingollisiin vaikutuksiin. Näin ollen EEC-sopimus ei edellyttänyt suomalaisen kilpailulainsäädännön uudistamista sopimuksen voimaantulon jälkeen ja vuoden 1973 laki olikin ollut voimassa yli 10 vuotta ennen seuraavan kilpailulainsäädännön kokonaisuudistuksen aloittamista. Kuten aiemmin on todettu, EEC-sopimuksen kilpailuoikeudelliset vaikutukset rajoittuivat Suomen valtioon, sillä Suomen EEC-sopimuksen

²⁸⁴ Saario 1984, s. 5.

²⁸⁵ Purasjoki 1985, s. 3.

²⁸⁶ HE 148/1987, s. 10.

²⁸⁷ Rekola 2004, s. 33.

23 artiklan mukaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttavat kilpailunrajoitukset tuli Suomen valtion toimesta poistaa. Toisaalta myös 23 artikla käytännön merkitystä pidettiin vähäisenä, sillä EEC:n jäsenvaltiot saivat soveltaa säännöstä oman oikeusjärjestyksensä periaatteiden mukaisesti, eikä artiklan rikkomista voinut saattaa kansainvälisen tuomioistuimen ratkaistavaksi, sillä se käsitteli ainoastaan valtioiden välisiä riitoja. Kummallakin osapuolella oli mahdollisuus ratkaista mahdollinen konflikti oman kansallisen lainsäädäntönsä keinoin, joten kansallisen lainsäädännön merkitys oli suurempi kuin EEC-sopimuksen artiklan.²⁸⁸

Suuren kansainvälisen taantumien myötä inflaation vakauttaminen oli tullut jäädäkseen osaksi kansainvälistä talouspolitiikkaa. Raha- ja finanssipolitiikka kiristyi kaikkialla. Suomessa inflaatio oli ollut huipussaan vuonna 1975, kun se oli kohonnut kahdeksaan prosenttiin BKT:stä.²⁸⁹ Inflaatio olikin ollut Suomessa yksi keskeisistä talouden ongelmista, jonka taustalla vaikutti eri yhteiskuntaryhmien välinen tulonjakotaistelu, kohonnut verotus ja suuret sosiaaliset uudistukset hyvinvointivaltiota kehitettäessä, sekä maailmanmarkkinahintojen nousun aiheuttama viennin vaikeutuminen.²⁹⁰ Viennin vaikeutumisesta pyrittiin helpottamaan palauttamalla viennin kilpailukykyä markan devalvaation avulla, joka toteutettiin Suomessa vuosina 1957, 1967, 1977-1978 ja 1982. Devalvaatiot auttoivat hetkellisesti ja nostivat Suomen viennin kilpailukykyä, mutta devalvaatiot nostivat sekä ulkomaisia että ennen pitkää myös kotimaisia hintoja, mikä aiheutti inflaation kiihtymisen jälleen eli pitkällä aikavälillä devalvaatiot kiihdyttivät inflaatiota.²⁹¹

Käytännössä inflaation hillintä jäi politiikassa talouskasvun ja työllisyystavoitteiden varjoon.²⁹² Devalvaatiot olivat helppo keino nostaa kilpailukykyä nopeasti, eikä siksi ollut tarvetta tehdä vientiin rakenteellisia muutoksia, jotka olisivat lisänneet Suomen kilpailukykyä kestäväällä tavalla.²⁹³ Inflaation kohotessa hyvin korkeaksi, oli pakko alkaa kehittää keinoja sen hillitsemiseksi. Hintavalvonta oli ollut osana aiheuttamassa korkeaa inflaatiota, joten siitä pyrittiin luopumaan.²⁹⁴ Hintasäännöstelyn katsottiin myös lisäävän yritysten yhteistoimintaa

²⁸⁸ Jääskinen 1983a, s. 348-351.

²⁸⁹ Paunio 1989, s. 108-110.

²⁹⁰ Pihkala 1982, s. 520-521.

²⁹¹ Kiander – Pekkarinen – Vartia – Ylä-Anttila 2005, s. 46-47.

²⁹² Halttunen – Wallius 1989, s. 219.

²⁹³ Kiander – Pekkarinen – Vartia – Ylä-Anttila 2005, s. 47-48.

²⁹⁴ Hallberg 1988, s. 8.

ja vähentävän kuluttajien hintatietoisuutta.²⁹⁵ OECD-maiden kehityssuuntana oli 1980-luvulla siirtyä hintasäännöstelystä kilpailupolitiikkaan.²⁹⁶ Tämä huomioitiin myös Suomessa kilpailulainsäädännön uudistuksen esitöissä.²⁹⁷ Kilpailulainsäädännön kehittämisen ja kilpailun lisääntymisen kotimaan markkinoilla uskottiin pitävän hintakehityksen tulevaisuudessa paremmin kurissa.²⁹⁸

Suomen lähentyminen länsimaiden kanssa jatkui vuosi vuodelta. Vuoden 1974 EEC-sopimuksen seuraukset Suomen tuontiin ja vientiin oli onnistuttu arvioimaan suhteellisen tarkasti sopimukseen liittyessä. Tuotannon kasvu ennustettiin noin prosentin nopeammaksi kuin mihin se todellisuudessa asettui.²⁹⁹ Liittymisen taustalla vaikutti tasavertaisen kilpailuasetelman tarjoaminen suomalaisille yrityksille verrattuna niiden kansainvälisiin kilpailijoihin. Sopimuksen katsottiin vastanneen tähän tavoitteeseen, eikä kehitysklausuulin³⁰⁰ puuttuminen ollut vaikuttanut haitallisesti Suomen teollisuuteen. Vienti oli kasvanut 1970-luvulla 5.5% ja tuonti 3.8% vuosittain. Suomen kauppataase oli ollut ylijäämäinen joka vuosi EEC:hen liittymisen jälkeen.³⁰¹ EEC-sopimuksen positiiviset vaikutukset kansantaloudelle, länsinaapurin aktiivinen osallistuminen länsieurooppalaiseen integraatiokehitykseen ja tahto pysyä kansainvälisessä kehityksessä mukana³⁰² sai Suomen liittymään EFTA:n täysjäseneksi vuonna 1986.

Myös EY:n kilpailuoikeuden merkitys Suomessa oli lisääntynyt, vaikka Suomi ei vielä EY:n jäsen ollutkaan. Euroopan komission Wood Pulp tapauksessa, jossa oli mukana myös suomalaisia yrityksiä³⁰³, oli vuonna 1984 todettu, että EY:n kilpailuoikeussäännöksiä voitiin soveltaa myös sellaisiin yrityksiin, joilla ei ollut toimintaa EY:n alueella. Tapauksessa kilpailunrajoitus oli pantu täytäntöön EY:n alueella, joten merkitystä ei ollut sillä, että neuvottelut oli suoritettu EY:n ulkopuolella ja minkään kilpailunrajoitukseen kuuluvan

²⁹⁵ Rekola 2004, s. 33.

²⁹⁶ Hallberg 1988, s. 7.

²⁹⁷ HE 148/1987, s. 11.

²⁹⁸ Halttunen – Wallius 1989, s. 227.

²⁹⁹ Tuomainen 1982, s. 380.

³⁰⁰ Kehitysklausuulilla tarkoitetaan Itävallan, Sveitsin ja Ruotsin EEC:hen liittymissopimusten klausuulia, jolla ilmaistiin halukkuus yhteistyön lisäämiselle tulevaisuudessa teollisuuden, talouspolitiikan ja lainsäädännön aloilla. Jääskinen 1983a, s. 346.

³⁰¹ Johansson 1982, s. 377-378.

³⁰² Blom 2018a, s. 122.

³⁰³ A. Ahlström Oy, Enso-Gutzeit Oy, Joutseno-Pulp Oy, Kaukas AB Oy, Kemi Oy, Metsä-Botnia AB Oy, Metsäliiton Teollisuus Oy, Oulu Oy, Wilh. Schauman AB Oy, Sunila Oy, Veitsiluoto Oy ja Finncell.

yrityksen kotimaa tai tytäryhtiön kotimaa ei ollut EY:n alueella.³⁰⁴ EEC:n kilpailuoikeutta koskevaa 23 artiklaa ei ollut sovellettu kertaakaan,³⁰⁵ joten EEC-sopimuksen kilpailuoikeudelliset vaikutukset olivat jääneet sen osalta mitättömiksi. Wood Pulp tapauksesta teki mielenkiintoisen myös se, että Suomen ja EEC:n välisessä vapaakauppasopimuksessa oli ehto, jonka perusteella EEC:n tuli asettaa suomalainen selluloosateollisuus erityisasemaan perustuen kyseisen teollisuudenalan merkityksellisyyteen Suomen taloudelle. EY:n kilpailuoikeus oli kuitenkin primaarista oikeutta, jota ei voitu syrjäyttää vapaakauppasopimuksen ehdolla, eikä siksi selluloosateollisuuden erityisasemaa Suomelle voitu huomioida ratkaisussa.³⁰⁶

EY:n kilpailuoikeuden rikkomisen seuraamukset olivat ankarat, sillä seuraamuksina oli sakko, jonka suuruus saattoi olla jopa 10% yrityksen liikevaihdosta huomioiden koko konsernin liikevaihto, vahingonkorvaus, sopimuksen pätemättömyys ja toimenpidekiellot. Näin ollen myös suomalaisten yritysten tuli huomioida EY:n kilpailuoikeus toiminnassaan välttääkseen edellä mainitut seuraamukset.³⁰⁷ Näin ollen sellaisilla yrityksillä, joiden toiminnan vaikutukset ulottuivat EY-alueen kauppaan, tuli noudattaa toiminnassaan ankarampia kilpailuoikeussääntöjä, kuin sellaisten yritysten, jotka harjoittivat kauppaa ainoastaan kotimaan markkinoilla. EY-oikeutta sovellettiin kuitenkin vain sellaisiin sopimuksiin, joihin kuuluvien yritysten yhteisliikevaihto oli yli viisi prosenttia sopimustuotteiden alan liikevaihdosta tai yli yksi miljardia markkaa.³⁰⁸

Lain 1§:ssä esiteltiin lain tavoite, joka oli edellisten lakien tavoin terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Terveellä taloudellisella kilpailulla tarkoitettiin kilpailua, joka oli tervettä sekä talouselämän dynaamisen ja staattisen tehokkuuden kannalta, sekä lain kohdistamat kilpailua turvaavat keinot ovat lain ja hyvän liiketavan mukaisia. Mikäli kilpailu oli hyvän liiketavan vastaista, se ei saanut lain tarjoamaa turvaa. Lain tarkoituksena oli suojata toiminta- eli suorituskilpailua.³⁰⁹ Käyttämällä ilmaisua ”toimiva taloudellinen kilpailu” haluttiin asettaa

³⁰⁴ Euroopan komission päätös 19.12.1984, Wood-Pulp, IV/29.725, 85/202/EEC.

³⁰⁵ Jääskinen 1983b, s. 469.

³⁰⁶ Jääskinen 1983b, s. 488.

³⁰⁷ Nyholm 1992, s. 942.

³⁰⁸ Nyholm 1992, s. 952.

³⁰⁹ Suorituskilpailulla tarkoitettiin elinkeinonharjoittajien välistä kilpailua, jonka tavoitteena oli saavuttaa kilpailuetu tuottamalla edullisempia hyödykkeitä niin laadun, hinnan kuin toimitusehtojen näkökulmasta. Lain turvaamalla terveellä kilpailulla ei tarkoitettu valtakilpailua tai suggestiokilpailua. Valtakilpailulla tarkoitettiin kilpailua, jonka tarkoituksena on tuhota kilpailijan toimintaedellytykset ja suggestiokilpailu puolestaan tarkoitti

normi, johon lakia sovellettaessa tuli verrata elinkeinonharjoittajan markkinointikäyttäytymistä. Toimivan taloudellisen kilpailun katsottiin tarkoittavan sitä, että markkinoilla hinnanmuodostus tapahtui elinkeinonharjoittajien itsenäisen hinnoittelun johdosta markkinamekanismin ohjaamana. Toimivan kilpailun markkinoilla uusien toimijoiden oli mahdollista päästä alalle, ja se olikin kilpailupolitiikan tavoitteena, samoin kuin kilpailuolosuhteita vahingoittavien kilpailunrajoitusten poistaminen.³¹⁰

Uudessa laissa haluttiin korostaa kuluttajien edun huomioimista siirtämällä jo vuoden 1985 lakimuutoksisten 15§:ssä ilmaistu kuluttajien etu lain ensimmäiseen pykälään. Lain 1§:n 2 momentin mukaan lakia sovellettaessa on erityisesti huomioitava kuluttajien etu. Syy, miksi kuluttajien etu haluttiin nostaa ensimmäiseen pykälään, oli se, että kuluttajien etua pidettiin sellaisena periaatteena, jonka tuli ohjata koko lain soveltamista ja tulkintaa. Tervettä ja toimivaa kilpailua pidettiin kuluttajien edun mukaisena.³¹¹ Kuluttajien tuotteiden hintojen ja laadun vertailumahdollisuuden ylläpitämistä pidettiin tärkeänä.³¹² Kuluttajien edun korostaminen kuului selvästi ajan poliittiseen henkeen, sillä Suomen ensimmäinen kuluttajansuojalaki säädettiin vuonna 1978³¹³ ja kuluttajien edun edistäminen oli osa kilpailuoikeuden muutostrendiä Euroopassa.³¹⁴

Kuluttajien edun korostamisessa voikin nähdä kilpailupoliittisen linjan muutoksen yhteiskunnassamme. Aiemmat lait perustuivat suurimmaksi osaksi sille, että yritysten toimintamahdollisuuksia ei haluttu liikaa rajoittaa, vaan koettiin tarpeelliseksi suojella yritysten elinkeinotoimintaa ja vapautta päättää omista sopimuksistaan. Tässä kohtaa lainsäädännön kehitystä vaaka alkoi kallistua yhä vahvemmin ja vahvemmin kuluttajien edun puolelle, mikä olikin yleinen eurooppalainen kilpailupolitiikkaan liittyvä kehityssuunta, kuten aiemmin on todettu. Kysymys oli joko siitä, että haluttiin seurata kansainvälisiä vaikutteita, tai kilpailunrajoitusten vahingolliset vaikutukset alettiin ymmärtää paremmin tai siitä, että niiden vaikutusten vihdoin tunnustettiin olevan merkittäviä ja kohdistuvan eniten kuluttajiin, joita todella haluttiin suojella.

sellaista kilpailua, jonka tavoitteena oli hankkia kilpailuetu kilpailijoihin nähden keinoitekoisen markkinoinnin avulla.

³¹⁰ HE 148/1987, s. 13.

³¹¹ HE 148/1987, s. 14.

³¹² TaVM 7/1988, s. 3.

³¹³ Kuluttajansuojalaki 38/1978.

³¹⁴ Blom 2018a, s. 118.

Uuden lainsäädännön pyrkimyksenä oli tukea markkinamekanismin itseohjautuvuutta, ja poistaa kilpailuolosuhteissa ilmeneviä häiriöitä. Tavoitteena oli pyrkiä aiempaa tehokkaammin poistamaan markkinoille pääsyn esteitä, torjua määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä ja kehittää kilpailunrajoitusten itsepurkautumismekanismia.³¹⁵

Lainsäädännössä pyrittiin jatkamaan aiempaa lainsäädäntökehitystä ja painottaa entistä enemmän kilpailun edistämistä ja säännöstelyn purkamista siirtymättä uusiin lainsäädännöllisiin periaatteisiin.³¹⁶ Lähtökohdaksi otettiin se, että yleensä kilpailunrajoituksiin liittyvät ristiriidat ilmenevät yritysten välisinä ristiriitoina, minkä vuoksi lainsäädökset haluttiin ryhmitellä siten, että viranomaisten toimintaa säätelevät asiat, sekä tutkimustoimintaa koskevat säädökset olisivat muissa laissa kuin kilpailulaissa.

Kilpailunrajoituslainsäädännön uudistamisen lähtökohdaksi otettiin myös asenne, joka periaatteessa torjui kilpailunrajoitusten käytön, mutta ei kuitenkaan sisältäisi liiallista kilpailunrajoitusten valvontaa ja sanktiointia. Lainsäädännön tuli kuitenkin mahdollistaa tehokas toiminta, mikäli räikeitä yksittäisiä kilpailunrajoituksia ilmenee ja toisaalta sallia yleiselle edulle hyödyllisten kilpailunrajoitusten käyttö. Tämän vuoksi lainsäädännön piti perustua edelleen väärinkäyttöperiaatteen mukaiseen yksittäistapauksiin kohdistuvaan vahingollisuusarviointiin.³¹⁷

Uudessa laissa haluttiin siis pitäytyä edelleen väärinkäyttöperiaatteessa.

Väärinkäyttöperiaatteessa pitäytymistä pidettiin oikeuskirjallisuudessa perusteltuna, sillä sen avulla suomalainen lainsäädäntö oli periaatteellisesti yhteneväinen muiden Pohjoismaiden kanssa ja maailman johtavat taloustieteen tutkijat kannattivat väärinkäyttöperiaatteen painotusta lainsäädännössä.³¹⁸ Väärinkäyttöperiaatetta pidettiin soveliaana Suomen oloihin myös siksi, että se oli tehokas, mikäli sitä sovellettaisiin riittävän aktiivisesti ja rohkeasti. Kansainvälisen kokemuksen perusteella kieltoperiaate oli helposti kierrettävissä ja se kielsi myös yhteiskunnan kannalta hyödylliset kilpailunrajoitukset. Mikäli hyödylliset kilpailunrajoitukset haluttiin säilyttää, olisi pitänyt säätää poikkeuslupamenettelyjä, ja niitä pidettiin byrokraattisesti raskaina.³¹⁹

³¹⁵ HE 148/1987, s. 3.

³¹⁶ Hallberg 1988, s. 7.

³¹⁷ HE 148/1987, s. 7-8.

³¹⁸ Hallberg 1988, s. 10.

³¹⁹ Tammivuori 1988, s. 76.

Kieltoperiaatetta ei siis vieläkään haluttu laajentaa koskemaan muita kuin määrähinnoittelua ja tarjouskartelleja. Sen sijaan kilpailunrajoitusten oikeusseuraamuksia haluttiin laajentaa. Oikeusseuraamukset jaettiin siviilioikeudellisiin, hallinto-oikeudellisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Siviilioikeudellisiin kuului kilpailua rajoittavien sopimusten pätemättömyys ja sekä vahingonkorvausvelvollisuus. Uuteen lakiin haluttiin lisätä horisontaalisten hinta-, toimitusehto-, kiintiö- ja markkinoidenjakokartellien siviilioikeudellista pätevyyttä koskevaa sääntelyä. Kartellit haluttiin saada tehottomiksi sillä, että kilpailunrajoituksiin liittyvät sopimussakot tai muut vastaavat sanktiot olisivat tehottomia, jolloin yritystä ei voitaisi pakottaa pysymään kartellissa.³²⁰ Hallinto-oikeudellisiin seuraamuksiin kuului muun muassa viranomaisen mahdollisuus kieltää kilpailunrajoitus, velvoittaa elinkeinonharjoittaja positiiviseen toimintaan eli toimitusvelvoitteeseen ja mahdollinen uhkasakko. Uutena hallinto-oikeudellisena seuraamuksena lakiin haluttiin varata viranomaiselle mahdollisuus asettaa kieltä ja toimitusvelvoite jo kilpailuneuvoston käsittelyn ajaksi. Rikosoikeudellisten seuraamusten osalta haluttiin tarkistaa rangaistusasteikot ja saattaa kilpailunrajoitusrikokset ja -rikkomukset normaalin virallisen syytteen alaisiksi teoiksi.³²¹

Lainsäätäjän halu laajentaa kilpailunrajoitusten siviilioikeudellisia seuraamuksia toteutettiin lain 6§:ssä. Säännöksen mukaan hintoja, vastikkeita tai niiden määräytymisperusteita, toimitusehtoja, toimitusmääriä tai markkina-alueiden jakamista koskeva sopimussakkomääräys tai vakuuden menetys oli tehoton. Pykälä koski horisontaalisia kilpailunrajoituksia, eli samalla tuotanto- tai jakeluportaalla toimivia elinkeinonharjoittajia. Pykälällä mitätöitiin monien kartellimääräysten vahingonkorvausoikeudelliset seuraamukset, mutta ei itse kartellisopimusten pätevyyttä. Rangaistusuhalla ei siis pyritty poistamaan kartellisopimuksia, vaan oletettiin, että sopimussakkoehdot vähenisivät niiden tehottomuuden myötä.³²²

Säännöksen tarkoituksena oli tehdä sopimussakkoehdot siviilioikeudellisesti oikeussuojattomiksi, koska hintoja, vastikkeita tai niiden määräytymisperusteita, toimitusehtoja, toimitusmääriä ja markkina-alueita koskevien kartellien voimassaolo perustui yksityisoikeudellisiin sanktioihin. Kilpailuoikeudellisesti ei ollut perusteltua suojata yksityisoikeudellisesti tällaisia sopimusehtoja, joiden tarkoituksena oli rajoittaa tervettä ja

³²⁰ HE 148/1987, s. 4.

³²¹ HE 148/1987, s. 5.

³²² Wires 1988, s. 88.

toimivaa taloudellista kilpailua.³²³ Säännös sai muotonsa osalta kritiikkiä. 6§:ää arvoiteltiin tulkinnanvaraiseksi ja epäselväksi. Säännös esitettiin yleisölleen sellaisena, että ainoastaan sopimussakkoehdot olisivat olleet pätemättömiä, mutta pykälän katsottiin käytännössä johtavan siihen, että kilpailunrajoitukset olisivat kokonaan siviilioikeudellisesti pätemättömiä. Pykälä ei myöskään estänyt kilpailunrajoitusehtojen tekemistä suositusmuodossa.³²⁴

Tässä kohtaa on syytä huomauttaa, että tässäkin kehityksessä Suomi seurasi huomattavasti länsimaista kilpailuoikeudellista kehitystä perässä, sillä siviilioikeudellinen tehottomuus oli ollut osa EY:n kilpailuoikeutta jo Rooman sopimuksesta eli vuodesta 1957 lähtien Rooman sopimuksen 85 artiklan mukaisesti. Suomi siis teki kartelleista siviilioikeudellisesti tehottomia yli 30 vuotta EY:n jälkeen. Otettaessa käyttöön kilpailuoikeudellinen keino, joka oli ollut käytettävissä jo vuosikymmeniä muissa maissa, oli lainsäätäjällä varmasti tietoa sen tehosta ja vaikutuksista. EY:n kilpailuoikeudessa kartellisopimukset olivat mitättömyyden lisäksi kiellettyjä, ja silti kartelleja esiintyi EY:n alueella, joten lainsäätäjällä varmasti tiesi, että siviilioikeudellinen tehottomuus ei ollut mikään ihmelääke kartellien kitkemiseksi. Tämän lisäksi siviilioikeudellista pätemättömyyttä ei pidetty tehokkaana keinona ehkäistä kilpailunrajoituksen syntyä, sillä pätemättömyys oli kilpailuoikeudessa seurausta sopimuksen asianosaisen aloitteesta, joten siviilioikeudellisella pätemättömyydellä on merkitystä ainoastaan silloin, kun asianosainen halusi lähteä kartellisopimuksesta ja välttää kartellisopimuksessa olleen sopimussakon.³²⁵

On kuitenkin huomattava, että tarjouskartelleja koskevat sopimusehdot olivat siviilioikeudellisesti tehottomia jo ensimmäisestä kartellilaista lähtien ja tarjouskartellikiellon rikkomisesta seurasi sakko tai vankeutta enintään kuusi kuukautta. Uudessa KRL:ssa rikosoikeudellisia seuraamuksia korotettiin ja näin ollen 24§:n mukaan tarjouskartellikiellon rikkomisesta saattoi seurata vuoden vankeusrangaistus. Ottaen huomioon tarjouskartellien siviilioikeudellisen pätemättömyyden jo ensimmäisestä kartellilaista ja edelleen erillisen rikosoikeudellisen seuraamusjärjestyksen, tarjouskartelleja kohdeltiin siis edelleen erityisen vakavina kilpailurikkomuksina verrattuna muihin kartelleihin.

³²³ HE 148/1987, s. 21.

³²⁴ Tiili 1988, s. 508-510.

³²⁵ Wires 1988, s. 87.

Ottaen huomioon Suomen kilpailulainsäädännön aiemman kehityksen, horisontaalisten kartellisopimusten vahingonkorvausoikeudellisia sanktioita koskevien sopimusehtojen mitätöinti noudatti Suomen kilpailuoikeudellisen lainsäädännön kehityksen periaatteita. Kehitys pyrittiin toteuttamaan lievimmillä mahdollisilla keinoilla ja tässäkin tapauksessa päädyttiin kokeilemaan lievempää keinoa kartellisopimusten vahingollisuuden vähentämiseksi, ennen kieltoperiaatteen soveltamista. Siviilioikeudellisen pätemättömyyden kirjaamista lakiin oli pidettävä hyvänä ajatuksena siinä mielessä, että se poisti kartelliin kuuluvilta elinkeinonharjoittajilta taloudellisen riskin lähteä kartellista ja olla noudattamatta kartellisopimusta mitätöidessään sopimussakkoehdojen pätevyuden, etenkin kun suomalaiset kartellit olivat vahvasti jäseniään sitovia.³²⁶ Säännös ei kuitenkaan puuttunut millään tavalla tällaisten kartellien perustamiseen, jolloin se ei puuttunut kartellien perusteisiin, vaan ainoastaan niiden elinkaaren loppupuoleen. Kehitys suuntasi kuitenkin selkeästi siihen, että horisontaalisia kartelleja alettiin pitää vahingollisina ja niitä haluttiin rajoittaa enenevässä määrin.

Kuten aiemmin todettiin, siviilioikeudellinen tehottomuus oli ollut osa EY:n kilpailuoikeutta jo yli 30 vuoden ajan. Siviilioikeudellisesta tehottomuudesta ja suorasta kartellikiellosta huolimatta kartelleja esiintyi EY:n alueella, joten lainsäätäjällä oli saatavilla tietoa siviilioikeudellisen tehottomuuden vaikutuksesta kartellien esiintymiseen. Lainsäätäjä siis päätti valita keinon, jonka vaikutukset tuskin tulisivat olemaan kovin kummoisia. Tämän ratkaisun perusteella voikin väittää, että kilpailulainsäädäntöä haluttiin kehittää kehittämisen vuoksi, eikä todellista tahtotilaa kartellien kitkemiseen ollut. Siviilioikeudellinen tehottomuus oli oikeastaan viimeinen yleisesti käytössä ollut kartellien rajoittamiseen pyrkivä lainsäädännöllinen keino, jota ei ollut vielä Suomessa käytössä totaalkieltoa lukuun ottamatta, joten koska kieltoa ei haluttu ottaa osaksi lainsäädäntöä, ei muita vaihtoehtoja lainsäädännön kehittämiseksi enää ollut.

Lain esitöissä tuotiin esille edellisen lain käytännön toteutumiseen liittyviä lukuja. Rekisteröintipäätöksiä oli vuoden 1986 lopussa 635. Kilpailuasiamiehen toimistossa kilpailunrajoitustapauksia oli käsitelty keskimäärin 30 vuosittain. Määrä oli kuitenkin kasvanut selvästi vuosittain ja vuonna 1985 niitä oli 51, joista lähes kolmannes koski kartelleja.³²⁷ Kilpailuasiamiehen tehtäviin kuului tehdä esityksiä kilpailuneuvostolle

³²⁶ Hyytinen – Toivanen 2010, s. 134.

³²⁷ HE 148/1987, s. 7.

neuvottelumenettelyyn ryhtymiseksi³²⁸, eli neuvottelumenettelyyn esitetyistä tapauksista lähes kolmannes koski kartelleja. Toinen kolmannes jätettiin käsittelemättä ja viimeinen kolmannes oli luonteeltaan toimituskieltoja. Poikkeuslupahakemuksia kiellettyjen kilpailunrajoitusten käyttämiseksi ei ollut tehty ainuttakaan koko sääntelyn aikana.³²⁹

Lain 2§:ssä lueteltiin lain soveltamisalan kuulumattomia elinkeinoelämän aloja, eli esitöiden mukaisesti lain soveltamisalan ulkopuolelle jätettiin edelleen työmarkkinoita, vientiä tai maataloustuloa koskevat sopimukset. Työmarkkinoiden kilpailullinen luonne katsottiin liian eriäväksi muusta elinkeinoelämästä ja maatalouden alkutuotannon³³⁰ luonteen katsottiin olevan rinnastettavissa työmarkkinoiden luonteeseen. Vientikartelleja ei haluttu ottaa suomalaisen lainsäädännön soveltamisalan piiriin, vaan lainsäädännössä haluttiin määritellä tarkemmin ne poikkeustilanteet, jolloin suomalaista kilpailulainsäädäntöä sovellettaisiin suomalaisten yritysten vientiin.³³¹ Uudessa laissa pankki- ja vakuutus toiminta puolestaan otettiin takaisin kilpailulainsäädännön soveltamisalan piiriin. Päätöstä perusteltiin sillä, että pankki- ja vakuutusalan kehitys oli jatkuvasti kilpailuhakuisempaa ja niiden jättäminen lain soveltamisen ulkopuolelle mahdollistaisi kilpailulainsäädännön kiertämisen käyttämällä kilpailunrajoituksia laina- tai vakuutus sopimusehdoissa. Edellä mainittujen alojen vaikutusvalta elinkeinoelämässä oli myös merkittävä muun muassa rajoittajina ja omistajina, jolloin nämä alat olisivat tärkeää saattaa saman kilpailuoikeudellisen sääntelyn piiriin kuin muutkin elinkeinoelämän alat.³³² Soveltamisalan laajentamisen uskottiin lisäävän kilpailupolitiikan käytännön toimintamahdollisuuksien uskottavuutta.³³³

Koska lainsäädännön keskeisenä tavoitteena oli edistää kilpailua turvaamalla sitä aiempaa tehokkaammin kilpailunrajoitusten vahingollisilta vaikutuksilta, haluttiin myös kilpailunrajoitusten selvittämis- ja vahingollisten vaikutusten poistomenettelyä kehittää. Kehittäminen aiottiin toteuttaa organisatorisilla muutoksilla. Kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuuteen haluttiin perustaa kilpailuvirasto, joka haluttiin perustaa kokoamalla jo olemassa olleet kilpailuhallinnon resurssit kilpailuasiamiesorganisaation ympärille. Kilpailuviraston

³²⁸ HE 148/1987, s. 6.

³²⁹ HE 148/1987, s. 7.

³³⁰ Hallituksen esityksen s. 8 mukaan poronhoito ja kalastus haluttiin lain soveltamisalan piiriin, kun taas maatalouden alkutuotantoa ei. Perustetta sille, miksi poronhoito ja kalastus eivät olleet luettavissa alkutuotannoksi, vaan ne haluttiin lain soveltamisalan piiriin, ei esitetty.

³³¹ HE 148/1987, s. 8.

³³² HE 148/1987, s. 14-15.

³³³ Kunnas 1989, s. 240.

tehtäviin esitettiin kuuluvaksi lain soveltamisen valvonta, sekä elinkeinohallituksen ja kilpailuasiamiehen hoitamat kilpailuasiat.³³⁴

Tarjouskartellien kieltö päivittyi uuden lain 5§:ssä. Aiempi tarjouskartellikieltö perustui sille, että kartelli oli muodostettu ennen tarjouksen antamista. Käytännössä kiellon soveltaminen oli osoittautunut hankalaksi, sillä säännöksen soveltaminen edellytti sitä, että tarjousyhteistyön lisäksi tuli voida osoittaa tulevaa tarjousyhteistyötä koskevan aiemmin solmitun sopimuksen olemassaolo.³³⁵ Kielto olikin johtanut toimenpiteisiin edellisen lain aikana ainoastaan kerran, kun syyteharkintaan tapauksia päätyi seitsemän.³³⁶ Uuden lain 5§:n mukaan tarjouksen antamiseen liittyvä elinkeinonharjoittajien välinen yhteistyö oli kiellettyä riippumatta siitä, oliko yhteistyöstä sovittu etukäteen ennen tarjouksen antamista. Yhteistarjouksen tekeminen ei kuitenkaan ollut kiellettyä silloin, kun annettiin yhteinen tarjous yhteisestä suorituksesta edellyttäen, että kaikki yhteistarjouksen antajat osallistuivat työn suorittamiseen.³³⁷

Vahingollisten vaikutusten arviointimenettelyä kehitettiin uuden KRL:n 7§:ssä. Muutos edelliseen lakiin nähden oli määräävän markkina-aseman huomioiminen, mutta tämän työn kannalta relevantimpi muutos oli kansainvälisten sopimusvelvoitteiden huomioiminen vaikutuksia arvioidessa. 7§:n mukaan kilpailunrajoituksella oli vahingollisia vaikutuksia, mikäli se oli terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta sopimattomalla tavalla yhteensopimaton Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa. Käytännössä säädös tarkoitti sitä, että kilpailunrajoituksella oli vahingollisia vaikutuksia, mikäli se oli EEC-vapaakauppasopimuksen vastainen, eli vaikutti Suomen ja yhteisön väliseen kauppaan, tai EFTA-konvention vastainen, eli se vaikutti talousyhteisön alueella kilpailuun sitä vahingoittavasti.

7§:n toteutus herätti kritiikkiä jo lainvalmisteluvaiheessa. Pykälän lähtökohtana oli hintojen kurissa pitäminen terveen kilpailun avulla, mutta lain lähtökohtana oli silti se, että kilpailunrajoitukset olivat lähtökohtaisesti sallittuja ja ne olivat vahingollisia ainoastaan silloin, kuin kilpailuviranomaiset pystyivät niiden vahingollisuuden osoittamaan.

Kilpailunrajoitusten uskottiin kuitenkin jäävän vaille käytännön toimia oikeuskäytännön ja lain määräämän todistustaakan perusteella. Lain valmistelun yhteydessä esitettiinkin, että

³³⁴ HE 148/1987, s. 11-12.

³³⁵ Tammivuori 1988, s. 81.

³³⁶ Mentula 2002, s. 66.

³³⁷ Kalliomaa-Puha 1995, s. 52.

todistustaakka tulisi kääntää toisinpäin, eli kilpailunrajoitukset olisivat lähtökohtaisesti vahingollisia, paitsi jos elinkeinonharjoittaja pystyisi osoittamaan niiden olevan hyödyllisiä.³³⁸

Lakia kritisoitiin siitä, että sitä perusteltiin tarpeella tehostaa lainsäädäntöä, mutta lainsäädännölliset muutokset jäivät vaisuiksi. Tehokkuuden lisäys näkyi ainoastaan rajoitusten valvonnassa, kun viranomaisorganisaatio uudistettiin ja kilpailunrajoitusten rekisteröinnistä käytännössä luovuttiin. Kilpailuvirasto piti kilpailunrajoitusten rekisteröintiä aikaa vievänä ja liian byrokraattisena. Muutoin uudistukset keskittyivät lakipykälien selkeämpään kirjoitusasuun muuttamatta niiden sisältöä ja vaikutusta käytännössä. Tämä noudattikin suomalaisen kilpailulainsäädännön aiempaa kehityslinjaa, eli sitä, että lainsäädäntö oli jo kolmesti kirjoitettu kokonaan uudelleen ilman asiasisällön muuttamista niin paljon, että uudelleen kirjoittaminen oli perusteltua. Myös yksittäisiä säännöksiä oli aiemmin muutettu sanamuodoltaan paremmiksi, vaikka niiden aiempi sanamuoto ei ollut aiheuttanut ongelmia käytännössä.³³⁹

Uuden kilpailulain uskottiin tarjoavan mahdollisuuksia kilpailun edistämiseen, mutta sitä ei pidetty takeensa tilanteen parantamiseksi. Suomalaisilta yrittäjiltä kysyttäessä suurin heidän toimintaansa haittaava tekijä oli epäterve kilpailu. Kartellit vaivasivat erityisesti aloilla, joilta tuontikilpailu puuttui ja kilpailuviraston toivottiinkin kohdistavan katseensa näihin aloihin tilanteen parantamiseksi.³⁴⁰ Väärinkäyttöperiaatteeseen uskottiin ja sitä pidettiin Suomen oloihin sopivana ja joustavana menettelynä. Kieltoperiaatteen laajentamista ei pidetty sopivana vaihtoehtona, koska kansainvälisen kokemuksen perusteella kieltoperiaate oli helposti kierrettävissä ja se kielsi myös hyödylliset menettelyt.³⁴¹ Uuteen lainsäädäntöön pelättiin kohdistuvan liikaa odotuksia, mutta toivottiin, että pettymyksiä ei tulisi ja ei tarvitsisi heti valmistella uutta lainsäädäntöä.³⁴²

³³⁸ TaVM 7/1988, s. 11.

³³⁹ Rissanen – Korah 1991, s. 356-359.

³⁴⁰ Tuominen 1988, s. 24-26.

³⁴¹ Tammivuori 1988, s. 76.

³⁴² Tuominen 1988, s. 24-26.

5 KARTELLIEN KIELTÄMINEN

5.1 Kilpailunrajoituslaki 1992

Vuoden 1988 kilpailulain myötä todettiin suomalaisen elinkeinoelämän siirtyneen herrasmiesmäisestä kabinettiajasta lisääntyneen kansainvälisen talouden integraation mukana tuomiin raikkaisiin liberaaleihin kilpailutuuliin.³⁴³ Suomi olikin jo pitkään ohjannut poliittista suuntautumistaan kohti länsimaista integraatiota. Integraatioon osallistumista oli kuitenkin rajoittanut Suomen suhteet Neuvostoliittoon eli Suomen ulkopoliittinen asema. Suurin ongelma oli ollut länsimaisen integraatioon liittymisen edellytysten ja YYA-sopimuksen yhdistäminen. Aiemmin Suomi oli integroitunut talouspolitiikan saralla länteen OECD, EEC ja EFTA-sopimusten kautta, mutta ulkopoliitikassa Suomi oli ollut puolueeton ja siten ylläpitänyt suhteita Neuvostoliiton kanssa ja noudattanut YYA-sopimusta. 1990-luvun alkupuolella alettiin kuitenkin olla tilanteessa, jossa Suomen ei ollut enää mahdollista osallistua länsieurooppalaiseen taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen erottamalla talous- ja ulkopoliittikka toisistaan.³⁴⁴

Suomen ulkopoliittinen asema koki vuonna 1991 merkittävän muutoksen, kun Neuvostoliitto hajosi. Jo ennen Neuvostoliiton hajoamista vuonna 1991 tasavallan presidentti Mauno Koivisto antoi luvan uutta hallitusta nimittäessään sen Eurooppa-politiikalle, vaikka turvallisuuspolitiikan näkökulmasta Venäjä oli edelleen numero yksi. Lopullinen niitti YYA-sopimukselle oli Suomen ja Venäjän tammikuussa 1991 allekirjoittama sopimus, joka lakkautti Suomen sotilaalliset velvollisuudet Neuvostoliittoa kohtaan.³⁴⁵ Pääministeri Ahon johtaman uuden hallituksen ulkopoliittisena linjana oli pyrkiä solmimaan uusi ETA-sopimus turvatakseen mahdollisimman tasavertainen asema suomalaisille, niin ihmisille kuin yrityksille, Euroopan sisämarkkinoilla. Uusi hallitus toi esiin myös mahdollisuuden liittyä EY:n jäseneksi toteamalla seuraavansa EY:n laajentumista ja pyrkivänsä laajentumiseen liittyen Suomen kannalta edullisiin ratkaisuihin.³⁴⁶ EY:hyn liittyminen oli alkanut saada kannatusta elinkeinoelämässä ja puolueissa kesällä 1991 ja EY:n komissiolla oli käsitys siitä, että Suomi oli liittymässä EY:hyn, mutta liittymisajankohdasta ei ollut vielä varmuutta.³⁴⁷

³⁴³ Aura 1988, s. 21.

³⁴⁴ Blom 2018b, s. 58.

³⁴⁵ Blom 2018b, s. 57-62.

³⁴⁶ Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991.

³⁴⁷ Blom 2018b, s. 61.

Neuvottelut Suomen ETA-jäsenyydestä käynnistettiin jo vuonna 1989 eli ennen Neuvostoliiton romahtamista. Neuvotteluvaiheessa sopimuksen kilpailusäännöt olivat vaikea neuvottelukohde, sillä ETA-sopimuksen mukaiset kilpailusäännöt soveltuivat suoraan yrityksiin, toisin kuin aiempien Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten säännökset.³⁴⁸ Suomen kilpailulainsäädäntö ei myöskään vastannut EY:n kilpailuoikeutta, sillä Suomen lainsäädäntö perustui väärinkäyttöperiaatteelle ja EY:n kieltoperiaatteelle. Uuden kilpailulain olikin tarkoitus reagoida Euroopan yhdentymisen aiheuttaman muuttuvan talouden aikaansaamiin muutoksiin.³⁴⁹ Suomen lainsäädännön tuli olla yhteensopiva ETA-sopimuksen velvoitteiden kanssa jo sillä hetkellä, kun sopimus tuli voimaan.³⁵⁰ EY:n kilpailuoikeuden vaikutus näkyi uudessa laissa erityisesti siinä, että Suomessa kiellettiin kartellit kokonaan. Kieltoperiaatteen laajentaminen koskemaan erilaisia horisontaalisia kartelleja oli yhdenmukainen lainsäädäntöä koskeva rakenteellinen ratkaisu Euroopan yhteisöjen ja Euroopan suunnitteilla olleen talousalueen kilpailuoikeuden kanssa.³⁵¹

ETA-sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä tuotiin esille se, että Suomi oli osallistunut länsimaisiin yhdistymispyrkimyksiin toisen maailmansodan jälkeen niiden mahdollisuuksien rajoissa, joita Suomella on ollut huomioiden kansainväliset suhteet eli suhteet Neuvostoliiton kanssa.³⁵² Onkin perusteltua väittää, että Suomen suhde Neuvostoliittoon hidasti Suomen yhdentymiskehitystä länsimaiden kanssa ja samalla kilpailuoikeuden harmonisointia EY-kilpailuoikeuden kanssa. Suomi solmi ETA-sopimuksen lopulta toukokuussa 1992. Sopimukseen liittymällä annettiin EFTA:n valvontaviranomaiselle oikeus valvoa Suomen alueella tapahtuvaa ETA-kilpailusääntöjen noudattamista, antaa poikkeuslupia ja määrätä tuntuvia sakkorangaistuksia.³⁵³ ETA-sopimuksen osalta on hyvä huomata, että vaikka Suomi ei olisi harmonisoinnut kilpailulainsäädäntöään EY-oikeuden kanssa, ETA-sopimuksen myötä EY:n kilpailuoikeuden säännökset olisivat syrjäyttäneet kansallisen lainsäädännön.³⁵⁴ ETA-sopimukseen liittyi se ongelma, että sopimukseen kuuluvat

³⁴⁸ Vuoria 2004, s. 43.

³⁴⁹ HE 162/1991, s. 3.

³⁵⁰ Jääskinen 1992, s. 778.

³⁵¹ HE 161/1991, s. 6.

³⁵² HE 95/1992, s. 4.

³⁵³ HE 95/1992, s. 49.

³⁵⁴ Jääskinen 1992, s. 775.

maat eivät voineet vaikuttaa EU-oikeuden kehitykseen, minkä vuoksi nopeasti ETA-sopimuksen solmimisen jälkeen suunnattiin katse kohti juuri perustetun EU:n jäsenyyttä.³⁵⁵

Kieltoperiaatteeseen siirtymisen taustalla vaikutti myös se, että voimassa olleesta laista saatu käytännön kokemus oli osoittanut tarpeen selventää suhtautumista sellaisiin kilpailunrajoituksiin, joilla oli lähes poikkeuksetta ollut vahingollisia vaikutuksia terveen ja taloudellisen kilpailun toteutumiseen. Vaikka edellistä lakia pidettiin onnistuneena, lainsäätäjät katsoi tarpeelliseksi jatkaa tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävää kehitystä ja luoda entistä paremmat keinot kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiselle. Vahingollisiin kilpailunrajoituksiin kohdistuvaa kielteistä suhtautumista haluttiin korostaa ja samalla kasvattaa elinkeinonharjoittajien tietämystä kielletyistä kilpailunrajoituksista. Lainsäätäjät toi esiin myös yrityksille koituvan edun lainsäädännön selventämisestä, eli sen, että elinkeinonharjoittajien mahdollisuudet ennakoita omien toimiansa seurauksia ja päättää omista kilpailullisista keinoistaan paranisi.³⁵⁶

Muiden kilpailunrajoitusten osalta pitäydettiin väärinkäyttöperiaatteen mukaisessa neuvottelumenettelyssä. Lainsäädännöllisistä ratkaisun taustalla vaikutti lainsäätäjän intressipunninta lainvalmistelun aikana. Väärinkäyttöperiaatteen mukainen lainsäädäntö oli viranomaisille työläs tapa säädellä kilpailua, sillä jokainen kilpailunrajoitus ja sen vahingollisuus tuli arvioida tapauskohtaisesti. Kieltoperiaate puolestaan määritteli selkeästi mikä oli sallittua ja mikä kiellettyä, jolloin viranomaiset pystyivät keskittyä kiellettyjen kilpailunrajoitusten rankaisemiseen ja kitkemiseen. Käytännön työn kannalta helpompana ratkaisuna tuli siis pitää kieltoperiaatetta, jolloin ylimääräinen vahingollisuusarviointi pystyttiin välttämään.

Kieltoperiaate otettiin käyttöön uuden lain 6§:ssä. Pykälällä kiellettiin horisontaaliset kilpailunrajoitukset. Pykälän mukaan samalla tuotanto- tai jakeluportaalla toimivat elinkeinonharjoittajat tai niiden yhteenliittymät eivät saaneet sopimuksella, päätöksellä tai niihin rinnastettavalla menettelyllä määrätä tai suosittaa hintoja, rajoittaa tuotantoa eikä jakaa markkinoita tai hankintalähteitä. Tällaiset menettelyt olivat sallittuja ainoastaan, mikäli ne tehostivat tuotantoa tai jakelua tai edistivät teknistä tai taloudellista kehitystä ja hyöty menettelystä kohdistuu kuluttajiin. Sisällöltään pykälä vastasi pääosin EY:n

³⁵⁵ Vuoria 2004, s. 43.

³⁵⁶ HE 163/1991, s. 3-6.

perustamissopimuksen 81 artiklan sisältöä, mutta pykälä oli sisällöltään huomattavasti suppeampi, kuin yksityiskohtaisempi 81 artikla. 81 artiklassa oli kielletty myös muista kauppahdoista kuin hinnoista sopimisen ja tuotannon rajoittamisen. Edellä mainittujen lisäksi artikla 81 kielsi lisäksi myös markkinoiden, teknisen kehityksen ja investointien rajoittamisen ja valvonnan, erilaisten sopimusehtojen soveltamisen eri kauppakumppanien kanssa, sekä sopimuksen synnyn edellytykseksi asetetut lisäsuoritukset, joilla ei ollut yhteyttä kaupan kohteeseen.

Merkittävä ero lain toteutuksen kannalta verrattuna EY:n kilpailuoikeuteen koski todistustaakkaa. Eurooppalaisessa ja amerikkalaisessa kilpailulainsäädännössä oli lähtökohtana, että kilpailunrajoituksia käyttävillä elinkeinonharjoittajilla oli todistustaakka, eli heidän tuli osoittaa, että kilpailunrajoituksella ei ollut vahingollisia vaikutuksia tai sitä ei ollut olemassa ollenkaan. Suomalaisessa lainsäädännössä päädyttiin kuitenkin siihen ratkaisuun, että todistustaakka kilpailunrajoituksen olemassaolosta ja sen vaikutuksista jätettiin viranomaiselle. Ratkaisun katsottiin aiheuttavan uuden lain tehottomuuden ja suosivan kartelleja. Samalla tuotiin esille se, että lakia tulisi kuitenkin muuttaa lähiaikoina, mikäli Suomi liittyisi EY:hyn.³⁵⁷

Todistustaakan asettamista elinkeinonharjoittajalle pidettiin perusteltuna EY-oikeuden lisäksi siviilioikeuden periaatteiden nojalla, sillä todistustaakan tulisi olla sillä osapuolella, jolla oli toista osapuolta paremmat mahdollisuudet näytön esittämiseen.³⁵⁸ Edellä esitetty tuo esiin jälleen sen, että vieläkin, vaikka Suomessa päädyttiin kieltämään kartellit, lakia syytettiin käytännön tehottomuudesta. Lain kirjain oli jo ajan tasalla verrattuna EY:hyn, mutta käytännön toteutus tuotti edelleen haasteita ja jopa suosi kartelleja. Suomessa oli siis linja, että kartellit olivat paperilla ja lainsäädännössä paheksuttuja ja kiellettyjä, mutta niiden toimintaa käytännössä ei vielä kukaan haluttu tehdä mahdottomaksi. Tässä kohtaa Suomi oli jo liittymässä EY:hyn, jonka kilpailuoikeuden mukaisesti todistustaakka olisi tullut asettaa elinkeinonharjoittajalle, mutta Suomessa ei vielä kukaan haluttu ryhtyä siihen, ennen kuin olisi pakko. Edellä esitetyn perusteella on ilmeistä, että Suomi ei olisi tehnyt kartellien olemassaolosta mahdotonta ilman EY:n pakotetta.

³⁵⁷ TaVM 14/1992, s. 6.

³⁵⁸ TaVM 14/1992, s. 7.

Hinnoista sopimisen kieltämistä perusteltiin lain esitöissä sillä, että markkinoiden hinnan muodostuksen häiriintyessä kysynnän ja tarjonnan laki ei kohtaa, jolloin hintakilpailua ei synny. Hintakilpailu puolestaan aikaansai markkinoilla kilpailevien yritysten tuotannon ja toiminnan tehostamisen, sekä kustannusten vähentämisen. Tämä lisäsi elinkeinonharjoittajien suorituskykyä ja tuotantovoimien käyttöä tehokkaasti. Hintakilpailun estyessä markkinoiden itseohjautuvuus häiriintyi, ja sen seurauksena joillekin elinkeinonharjoittajille saattoi syntyä kohtuuttomia voittoja, sillä hinnoista sovittaessa hinnat asettuivat sen elinkeinonharjoittajan mukaan, jolla oli korkeimmat tuotantokustannukset. Kohtuuttomia voittoja saavilla yrityksillä olisi ollut mahdollisuus myydä tuotteita halvemmalla, mikä olisi ollut hyödyksi kuluttajille, mutta ne eivät sitä hintayhteistyön vuoksi tehneet. Hintakilpailun puute vähensi myös yritysten toiminnan tehostamista, sillä sille ei ollut tarvetta. Erilaiset lyhytaikaiset kauppaketjujen tarjouskampanjat haluttiin jättää hinnoista sopimiskiellon ulkopuolelle, sillä niiden ajateltiin olevan hyödyllisiä kuluttajille.³⁵⁹

Tuotannon rajoittamista koskevien kartellien kieltäminen perusteltiin sillä, että niitä pidettiin aina haitallisina ja ne olisivat tämän vuoksi aina kiellettyjä. Tuotannon rajoittaminen johti siihen, että tuotantorakenteet eivät sopeutuneet kysynnän määräämänä vaan tuotannossa saatettiin pitää tarpeetonta ylikapasiteettia, joka johti tuotannon tehokkuuden heikkenemiseen. Tuotannon rajoittamisella myös pyrittiin yleensä ylläpitämään tiettyä hintatasoa, jolloin sen tarkoitus ja vaikutukset ulottuivat myös hintakartellien kiellon piiriin. Hintatasoon liittyivät myös markkinoiden jakamisen haitalliset vaikutukset. Markkinoita jakamalla pystyttiin myös ylläpitämään tietty hintataso, sillä markkinat jakamalla yritykset saivat oman siivunsa markkinoista, jossa heidän ei tarvinnut kilpailla muiden kanssa. Kilpailun puute mahdollisti valitsemansa hinnoittelun ja tuotannon tehostamisen laiminlyönnin, mikä koitui jälleen kuluttajien haitaksi. Hankintalähteiden jakaminen, eli ostokartelli, vaikeutti tavarantoimittajien elinkeinotoimintaa ja rajoitti tuotantoa. Erityisesti haluttiin kieltää välillinen boikotti, eli tilanne, jossa horisontaaliset elinkeinonharjoittajat estävät uuden toimijan pääsyn markkinoille tai estävät jo markkinoilla olevan toimijan elinkeinotoiminnan. Välillinen boikotti toteutettiin usein uhkailemalla alalle pyrkivän elinkeinonharjoittajan asiakkaita tai toimittajia asiakassuhteen katkaisemisella, mikäli hän jatkoi liikesuhdettaan uuden tulokkaan kanssa.³⁶⁰

³⁵⁹ HE 161/1991, s. 10.

³⁶⁰ HE 161/1991, s. 11.

Kieltoperiaatteen mukaiseen kartellikieltoon haluttiin kuitenkin jättää mahdollisuus tällaisten kartellien olemassaoloon, mikäli 6§ 2 kohdan mukaan ne olisivat välttämättömiä järjestelyille, joilla oli positiivisia vaikutuksia tekniselle tai taloudelliselle kehitykselle, ja hyöty pääosaltaan kohdistuisi kuluttajien lompakkoon. Esimerkiksi elinkeinonharjoittajien väliset rationalisoimissopimukset, eli sopimukset, joilla yritykset luopuvat vastavuoroisesti tietyistä toiminnoistaan, haluttiin sallia, sillä niiden katsottiin tehostavan tuotantoa, koska yritykset pystyivät keskittämään tuotantoaan. Tehokkuuden lisääntyminen puolestaan oli edullista kuluttajille, sillä se laski tuotteiden hintoja. Mikäli yritykset käyttivät tällaisia kilpailunrajoituksia, niiden tuli punnita järjestelystä saatavat hyödyt ja olla valmiita esittämään ne kilpailuviranomaisille. Hintayhteistyötä koskevat kilpailunrajoitukset olivat aina kiellettyjä.³⁶¹

Mielenkiintoista olikin se, että kilpailuvirasto oli jo käytännön toiminnassaan aiemman lain aikaan kieltänyt horisontaaliset kartellit. Vuoden 1988 KEdL:n voimaan tulon jälkeen kilpailuvirasto oli lähettänyt yli sadalle elinkeinonharjoittajalle tai niiden yhdistykselle kirjeen, jossa todettiin kaikkien horisontaaliset kilpailunrajoitusten aiheuttavan vahingollisia vaikutuksia kilpailulle ja talouselämälle. Kilpailuvirasto nojasi kirjeissään talousteoriaan, eikä toiminnalle ollut lainsäädännöllistä tukea. Kilpailuvirasto käski yrityksiä purkamaan järjestelyt tai todistamaan, ettei käytössä olleilla horisontaalisilla kilpailunrajoituksilla ollut vahingollisia vaikutuksia.³⁶²

Uusi laki siis vahvisti jo kilpailuviranomaisella käytössä olleen käytännön ja tarjosi sille lainsäädännöllisen tuen. Mistään suuresta mullistuksesta uudessa laissa ja sen sisältämässä kieltoperiaatteessa ei siis ollut kyse, sillä kartellit olivat käytännössä olleet kiellettyjä jo vuodesta 1988 lähtien. Kilpailuvirasto siirsi myös todistustaakan jo vuodesta 1988 elinkeinonharjoittajille EY-oikeuden mukaisesti, vaikka edes vuoden 1992 KRL ei sitä tehnyt. Onkin perusteltua kysyä, mikä merkitys lainsäädäntöuudistukselle jäi, jos kilpailuviraston käytäntö oli jo vuodesta 1988 noudattanut EY-oikeutta ja oli tiukempaa kuin itse lainsäädäntö.

Samaan aikaan, kun Suomessa valmisteltiin kieltoperiaatteen laajentamista, myös Ruotsissa ja Norjassa oli käynnissä vastaava hanke. Ruotsin lainsäädäntöhanke vastasi sisällöltään lähes täysin Suomen vastaavaa kilpailulainsäädännön tarkistamista, sillä myös Ruotsissa ehdotettiin

³⁶¹ HE 161/1991, s. 11-12.

³⁶² Rissanen – Korah 1991, s. 357.

kieltoperiaatteen laajentamista, sanktioiden muuttamista hallinnollisiksi ja kilpailuviranomaisten uudelleen organisointia. Norjassa selvitettiin myös kilpailunrajoitusten ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksenmukaisuutta, viranomaisten toimintamahdollisuuksia ja sanktiovaihtoehtoja.³⁶³ Suomen kilpailuoikeudellinen kehitys kulki siis käsi kädessä muiden Pohjoismaiden kanssa.

Hallituksen esityksen mukaan väärinkäyttöperiaatteeseen perustuva lainsäädäntö oli pääperiaatteiltaan onnistunut ja se oli toiminut käytännössä toivotulla tavalla.³⁶⁴

Kilpailuvirasto oli puuttunut kartellisopimuksiin, markkinoille pääsyn esteitä oli poistettu, elinkeinoelämän rakenteellisia kilpailunrajoituksia oli selvitetty ja tällaisia kilpailunrajoituksia oli myös poistettu neuvottelumenettelyn avulla. Myös lainsäädäntöön liittyviä ongelmia oli kuitenkin noussut esiin. Yksi ongelmista liittyi neuvottelumenettelyyn. Menettely oli ensinnäkin hidas ja työläs. Periaatteellinen näkökulma siitä, että kilpailunrajoitukset olivat kiellettyjä ainoastaan, jos niillä oli yksittäistapauksissa vahingollisia vaikutuksia, ei riittänyt poistamaan ennakoita eikä riittävän tehokkaasti tällaisia kilpailulle vahingollisia järjestelyjä. Toinen ongelma liittyi kieltojen rikkomisesta aiheutuneisiin seuraamuksiin. Kieltojen rikkomisesta oli mahdollista tuomita sakkoa tai enintään vuosi vankeutta. Seuraamuksia ei pidetty tarkoituksenmukaisina kilpailuasioissa, sillä tuomioistuimissa käsitellyistä kilpailunrajoitusrikkomuksista oli tuomittu ainoastaan lieviä sakkorangaistuksia.³⁶⁵

Uudessa laissa muutettiin kilpailunrikkomusten seuraamus rikosoikeudellisesta hallinnolliseksi seuraamukseksi. Muutos toteutettiin uuden lain 8§:ssä. Pykälän mukaan kielletyistä kilpailunrajoituksista seurasi kilpailunrikkomismaksu, jollei menettelyä katsottu vähäiseksi tai seuraamusmaksu ollut kilpailun turvaamisen kannalta perusteeton. Hallinto-oikeudellisen seuraamuksen katsottiin täyttävän lain tavoitteet paremmin, kuin rikosoikeudellinen seuraamus. Menettely katsottiin vähäiseksi, mikäli kilpailunrajoituksen taloudelliset vaikutukset jäivät vähäisiksi.³⁶⁶ Suomalaiset rikosoikeuden asiantuntijat epäilivät aluksi seuraamusten siirtämistä hallinnolliseksi, mutta päätyivät lopulta kannattamaan hanketta, eikä eduskunnassakaan lain käsittelyn yhteydessä vastustettu muutosta. Kilpailunrajoitusten rikkomisseurauksen muuttaminen hallinnolliseksi muutti myös

³⁶³ HE 161/1991, s. 7.

³⁶⁴ HE 162/1991, s. 3.

³⁶⁵ HE 161/1991, s. 5.

³⁶⁶ HE 161/1991, s. 12.

kilpailuoikeuden asemaa oikeusjärjestelmässämme, sillä se siirsi kilpailuoikeuden julkisoikeuden piiriin.³⁶⁷

Lain 8§:n 2 momentissa määriteltiin kilpailunrikkomismaksun suuruuden määräytymisperusteet. Maksun suuruutta määritettäessä tuli huomioida kilpailunrajoituksen laatu, laajuus ja kesto aika. Maksun suuruus määritettiin viiden tuhannen ja neljän miljoonan markan välille. Määrän sai myös ylittää tilanteen sitä vaatiessa. Tällainen tilanne saattoi olla esimerkiksi kilpailunrajoituksen laaja-alaisuus, jatkuva toistaminen tai erityinen vahingollisuus muulle elinkeinotoiminnalle.³⁶⁸ Maksun suuruuden enimmäismääräksi määritettiin 8§:n 2 momentissa kuitenkin 10 prosenttia elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta. Maksun suuruus vastasi EY-oikeuden mukaista seuraamusmaksua kilpailunrikkomisesta. 3 momentin mukaan maksun määräsi kilpailuviraston esityksestä kilpailuneuvosto ja maksu suoritettiin valtiolle. 4 momentissa säädettiin lisäksi kilpailuneuvostolle oikeus kieltää elinkeinonharjoittajia soveltamasta kilpailunrajoituksia.

KEdL:n mukaisia ilmoituksia kilpailunrajoituksista oli tullut vuonna 1990 kilpailuvirastolle 44 kappaletta. Ilmoituksen tekijöinä oli ollut kilpailunrajoituksista kärsineitä elinkeinonharjoittajia, mutta myös kuluttajia. Kilpailunrajoitusrekisterin ylläpitoa ei pidetty enää tarkoituksenmukaisena kilpailuviranomaisten tai muidenkaan tarpeiden tyydyttämiseksi ilmoitusten pienen määrän vuoksi suhteessa siihen resurssimäärään, joka kului rekisterin ylläpitoon. Myös kilpailunrajoitusten osallisten osoittaminen oli aiheuttanut käytännön ongelmia. Kilpailunrajoituksen olemassaolo ja siihen kuuluneiden elinkeinonharjoittajien osallisuutta ei ollut aina pystytty osoittamaan etenkin viranomaisten selvityksen alkuvaiheessa. Seurauksena viranomaisen toimivalta oli kyseenalaistettu kiistämällä osallistuminen kilpailua rajoittavaan toimintaan. Sen vuoksi tietoja oli jouduttu hankkimaan myös muista lähteistä, kuin kilpailunrajoitukseen osallistuvilta, eikä voimassa olleen lain 10§, eli oma-aloitteista ilmoitusvelvollisuutta koskeva pykälä, ollut toiminut täten riittävällä tehokkuudella.³⁶⁹

³⁶⁷ Hallberg 2004, s. 37.

³⁶⁸ HE 161/1991, s. 12.

³⁶⁹ HE 162/1991, s. 5.

Kilpailuviraston toimintaa haluttiin tehostaa ja resursseja kohdentaa uudelleen. Koska kartellien siirtämisen kieltoperiaatteen piiriin ennustettiin vähentävän huomattavasti ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvia asioita, haluttiin koko ilmoitusvelvollisuudesta luopua. Myös kilpailunrajoitusten rekisteröinnistä aiottiin luopua. Näin ollen kilpailuvirasto pystyi suunnata resursseja enemmän rajoitusten selvittämiseen ja vahingollisten vaikutusten poistamiseen.³⁷⁰ Kartellirekisteristä olikin luovuttu jo vuonna 1989 Tanskassa, mutta Ruotsissa ja Norjassa kartellirekisteri oli edelleen käytössä.³⁷¹ Suomessa kartellirekisteri ehti olla käytössä siis 34 vuotta vuodesta 1958 vuoteen 1992. Rekisteröintien määrä vaihteli hyvinkin paljon eri vuosina. Rekisterin alkuvuosina kartelleja rekisteröitiin keskimäärin 30 vuodessa, kun taas ennätysvuonna 1970 kartelleja rekisteröitiin jopa 72. Koko kartellirekisterin aikana rekisteröitiin 900 kappaletta. Rekisteristä poistamisia tapahtui puolestaan 610 kappaletta.³⁷² Näiden lukujen perusteella on ilmeistä, että kartellirekisterin ylläpito vaati merkittävästi resursseja kilpailuvirastolta ja kartellirekisterin lakkauttaminen vapautti nämä resurssit uudelleen kohdennettavaksi kilpailun edistämiseen.

Uudella lainsäädännöllä toivottiin olevan taloudelle useita edullisia vaikutuksia. Lainsäädännön uskottiin tehostavan kilpailunrajoitusten kansantaloudelliselle aiheuttamien haitallisten vaikutusten poistamista, jolloin vaikutukset olisivat kansantaloudelle myönteisiä. Myös lainsäädännön ohjaavan ja ennaltaehkäisevän vaikutuksen uskottiin paranevan. Lainsäädännön tarkoituksena oli myös antaa yrityksille mahdollisuus suunnitella kansainvälistymistä ja toimintaansa selkeyttämällä kiellettyjen kilpailunrajoitusten määritelmiä. Viranomaismenettelyjen tehostamisen uskottiin lyhentävän vahingollisten kilpailunrajoitusten voimassaoloaika.³⁷³ Kartellien kestoaika olikin Suomessa korkeampi, kuin kansainvälisesti keskimäärin. Suomalaisen kilpailunrajoitusten rekisteröintijakso oli pituudeltaan keskimäärin 13 vuotta.³⁷⁴

Uusi laki yhdisti siis kiello- ja väärinkäyttöperiaatteet. Horisontaalista yhteistyötä ei aina pidetty haitallisena. Periaatteiden välinen jako perustui paljaiden ja liitännäisten kilpailunrajoitusten väliseen eroon. Paljaita kilpailunrajoituksia, eli esimerkiksi hinnoista sopimista, pidettiin aina haitallisina kilpailulle, joten ne kiellettiin kieltoperiaatteen

³⁷⁰ HE 161/1991, s. 6.

³⁷¹ Fellman – Shanahan 2018, s. 636. Ruotsissa ja Norjassa kartellirekisterit lakkautettiin vuonna 1993.

³⁷² Hyytinen - Toivanen 2010, s. 132.

³⁷³ HE 161/1991, s. 8.

³⁷⁴ Hyytinen - Toivanen 2010, s. 133.

mukaisesti. Liitännäiset kilpailunrajoitukset puolestaan saattoivat olla sallittuja tai niille saattoi saada poikkeusluvan. Tällaisia liitännäisiä kilpailunrajoituksia saattoivat olla esimerkiksi markkinoiden jakaminen tai tuotannonrajoitukset. Markkinoiden jakaminen ja tuotannonrajoitukset saattoivat siis olla kokonaisvaikutustensa perusteella joko ehdottomasti kiellettyjä tai sallittuja. Niitä pidettiin kiellettyinä silloin, kun niillä ei voitu osoittaa hyödyllisiä vaikutuksia, järjestelyllä oli hyödyllisiä vaikutuksia, mutta ne olisi voitu saavuttaa muilla keinoilla, tai kun järjestelyjen hyödyt eivät kohdistuneet kuluttajien eduksi.³⁷⁵

Muilta osin uusi kilpailunrajoituslaki nojasi edelleen väärinkäyttöperiaatteelle, eikä vahingollisten vaikutusten tunnusmerkistöä katsottu tarpeelliseksi päivittää. Uuden lain 9§ vastasi siis sisällöltään aiempaa lainsäädäntöä, eli kilpailunrajoituksilla katsottiin edelleen olevan vahingollisia vaikutuksia, mikäli kilpailunrajoitus terveelle kilpailulle sopimattomalla tavalla vaikutti hinnanmuodostukseen, vähensi elinkeinoelämän tehokkuutta, esti tai vaikeutti toisen elinkeinon harjoittamista tai ei ollut yhteensopiva Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen sisällön kanssa. Sopimatonta tapaa arvioitaessa otettiin huomioon kunkin toimialan sisäiset erityisolosuhteet ja kilpailupoliittiset tavoitteet. Kilpailun rajoittumista ei vielääkään itsessään pidetty vahingollisena, mikäli kilpailua pidettiin kilpailunrajoituksesta huolimatta toimivana ja toimintaa pidettiin eettisenä.³⁷⁶

Lainsäädännön kehityksestä paistoi edelleen vahvasti varovaisuus. Kartellit kiellettiin vasta siinä kohtaa, kun oli käytännössä pitkällä aikavälillä todettu, että niiden vaikutuksia ei ole tarpeen enää arvioida tapauskohtaisesti, vaan ne olivat aina haitallisia kilpailulle ja elinkeinoelämälle. Kysymys kuuluukin, oliko kysymys varovaisuudesta vai siitä, että kartelleja ei haluttu vielääkään todellisuudessa kieltää. Tietoa kartelleista oli jo kertynyt valtavasti ja EY:ssä kartellien kieltämisen lisäksi niitä koskeva todistustaakka oli elinkeinonharjoittajalla mahdollistaen tehokkaan puuttumisen kartelleihin. Suomessa ei haluttu lähteä tähän, vaan todistustaakka jätettiin viranomaiselle, vaikka sen oli oltava tiedossa, että viranomaisten resurssit eivät riittäneet näyttämään kaikkia kartelleja toteen, varsinkin kun jo aiempien lakien yhteydessä todettiin, että kartellien toteennäyttäminen oli hankalaa.

³⁷⁵ Kalliomaa-Puha 1995, s. 30-32.

³⁷⁶ HE 161/1991, s. 12-13.

Kartellisopimusten kieltäminen oli noussut esiin jo vuoden 1964 lainvalmistelussa. Jo silloin talousvaliokunnassa esitettiin mielipide siitä, että kartellisopimukset tulisi kieltää.³⁷⁷

Kartellien kieltäminen oli tullut esiin jo ensimmäisen lain valmistelussa, sillä talousvaliokunnan mietinnössä otettiin kantaa siihen, että kartellien kieltäminen ei ollut muissa maissa vaikuttanut niiden toimintaan.³⁷⁸ Kartellien kieltämiseen otettiin kantaa myös 1985 lakimuutosten yhteydessä.³⁷⁹ Kilpailuvirasto kielsi kartellit käytännössä vuonna 1988, vaikka silloinen lainsäädäntö ei antanut tukea kiellolle. Kilpailuvirasto myös siirsi todistustaakan elinkeinonharjoittajille, mitä ei edes vuoden 1992 KRL tehnyt. Kilpailuvirasto noudatti tällöin omissa toiminnassaan EY:n oikeuden sisältöä ja näkemystä kilpailuoikeudesta, vaikka Suomi ei kuulunut vielä EY:hyn. Edellä mainitun perusteella vuoden 1992 KRL vain antoi lainsäädännöllisen tuen kilpailuviraston käytännölle, mutta ei muuttanut käytännössä tilannetta juurikaan. Toisaalta herää kysymys siitä, miksi lainsäätäjät ei vahvistanut myös todistustaakkaa koskevaa käytäntöä lainsäädännössä, vaan jätti todistustaakan edelleen kilpailuviranomaiselle.

Yksi syy kartellien kieltämisen kestämiselle oli teollisuuden vahva vaikutusvalta politiikkaan. Kaikkein kartellisoituneimmat alat, eli erityisesti teollisuudenalat, vastustivat jo ensimmäistä lakia säädettäessä äänekkäästi koko kartellilain säätämistä. Näillä teollisuuden edustajilla oli ollut vahva vaikutusvalta talousneuvostoissa, sillä 1990-luvun lopulle asti teollisuusliitolla oli kaksi edustajaa, kun muilla oli vain yksi.³⁸⁰ Teollisuusliitolla oli siis myös ääntä, mutta merkittävin osa vaikuttamisesta tapahtui oletettavasti piilossa. Etujärjestöillä oli yhteyksiä poliittisiin puolueisiin ja yhteyksien avulla etujärjestöt vaikuttivat eduskunnan päätöksiin. Niiden suoran kuulemisen lisäksi monilla kansanedustajilla oli etujärjestötausta, jolloin monet eduskunta-aloitteet olivat tosiasiallisesti peräisin etujärjestöiltä.³⁸¹

Kun kartellit olivat lainsäädännöllä kielletty, tapahtui Suomessa teollisuuden aloilla isoja yritysten yhdistymisiä. Pienet, perinteiset yritykset katosivat paperi- ja selluteollisuudesta

³⁷⁷ TaVM 1/1964, s. 9.

³⁷⁸ TaVM 5/1956 s. 7.

³⁷⁹ Esitöissä nostettiin esiin kiellettyjen kilpailunrajoitusten rooli. Esitöissä tuotiin esiin se, että Norjan lainsäädännössä tarjouskartellien ja määrähintajärjestelmien lisäksi oli kielletty myös horisontaaliset hintasopimukset, eli hintakartellit. Esitöissä todettiin kuitenkin, että uusia kilpailunrajoituksen muotoja ei esitetä laissa kiellettäviksi. Mitään perusteluja ei esitetty sille, miksi Suomessa ei haluttu kieltää hintakartelleja, lukuun ottamatta toteamusta siitä, että Ruotsissa kiellettyjä olivat ainoastaan tarjouskartellit ja määrähintajärjestelmät. HE 100/1984, s. 6.

³⁸⁰ Paavonen 2006, s. 31.

³⁸¹ Paavonen 2006, s. 22.

sulautuessaan yhteen suurten yritysten kanssa. Yhteensulautumisten myötä syntyi kaksi Euroopan suurinta paperintuottajaa, ruotsinsuomalainen Stora Enso ja suomalainen UPM.³⁸² Pienten yritysten oli mahdotonta pärjätä kilpailussa suuria tehtaita vastaan keskinäisen yhteistyön muuttuessa laittomaksi. Yhdysvalloissa oli jo vuonna 1955 tiukan kartellit kieltävän lainsäädännön aikana nähty sama kehitys, kun valtavat yritykset hallitsivat markkinoita, kun taas Suomessa oli tuolloin useista pienistä yrittäjistä koostuvia kartelleja.³⁸³ Yritykset reagoivat muuttuneeseen lainsäädäntöön ja keksivät keinon hallita markkinoita ilman kartelleja. On ilmeistä, että jättimäisten yritysten muodostuminen vaikutti kilpailutilanteeseen markkinoilla. Kilpailu rajoittui, sillä uusien yritysten on hankala päästä markkinoille, jossa on valtavia kilpailijoita resurssineen.

Kartellien sulautumiseen teollisuusjättiläisiksi vaikutti myös se, että vanhanaikaisia kartelleja ei pidetty niin tehokkaina, kuin olisi toivottu. Suurten yritysten uskottiin olevan toiminnaltaan tehokkaampia, kuin luottamukseen perustuvien pienistä yrityksistä koostuvien kartellien. Taustalla vaikutti myös kiristynyt EY:n kilpailuoikeus, johon oli perustettu leniency-menettely. Leniency-menettelyssä viranomaisten kanssa yhteistyöhön lähtenyt ensimmäinen kartelliin kuulunut yritys sai armahduksen, eikä voinut joutua kärsimään seurauksia kartelliin kuulumisesta. Näin ollen kynnyks lähteä kartellista aleni merkittävästi ja osa yrityksistä halusi suojata oman selustansa ja aloittaa yhteistyön viranomaisten kanssa. Esimerkiksi Stora Enso aloitti yhteistyön viranomaisen kanssa leniency-menettelyssä vuonna 1991 ja UPM vuonna 2004.³⁸⁴ Kartelleiden perustuessa enää keskinäiseen luottamukseen, leniency-menettely herätti epäilyksen kartellien sisällä ja loi kartelleihin kuulumisesta riskin yrityksille.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

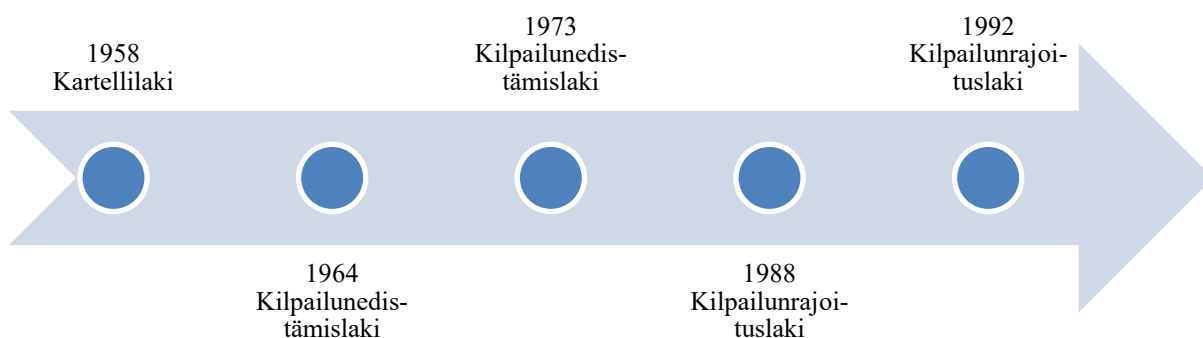
Suomen kartellilainsäädännön kehitykseen ennen EU:hun liittymistä kuuluu viisi kilpailuoikeutta koskevaa lakia. Kehitys alkoi ensimmäisen lain myötä vuonna 1958 julkisuusperiaatteeseen nojaten, mutta julkisuusperiaatteen riittämättömyyden käydessä selväksi siirryttiin kohti väärinkäyttöperiaatetta. Väärinkäyttöperiaatteen mukaisia lakeja olivat vuoden 1964 kilpailunedistämislaki, vuoden 1973 kilpailunedistämislaki, sekä vuoden 1988 kilpailunrajoituslaki. Vuoden 1973 lakiin tehtiin muutoksia vuonna 1985, jotka olivat myös väärinkäyttöperiaatteeseen perustuvia. Vuonna 1992 siirryttiin vahvasti kohti

³⁸² Jensen-Eriksen 2020, s. 764.

³⁸³ Jensen-Eriksen 2020, s. 773.

³⁸⁴ Jensen-Eriksen 2020, s. 774.

kieltoperiaatetta, kun horisontaalisten kilpailunrajoitusten sääntelyssä siirryttiin ensisijaisesti kieltoon ja toissijaisesti vahingollisten vaikutusten arviointiin. Näin ollen kieltoperiaate otti kartellien osalta niskaotteen väärinkäyttöperiaatteesta.



Keskeisimmät muutokset kartelleja rajoittavassa lainsäädännössä koskivat lainsäädäntöä ohjaavien periaatteiden lisäksi kilpailunrajoitusten ilmoitusvelvollisuutta ja sen vaikutuspiiriä, kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten arviointikriteerejä ja vahingollisiin vaikutuksiin käytettävissä olevia puuttumiskeinoja. Ilmoitusvelvollisuus syntyi ensimmäisissä laeissa viranomaisen kehotuksesta ja se muutettiin yksittäisiä elinkeinonharjoittajia koskevaksi oma-aloitteiseksi ilmoitusvelvollisuudeksi vasta vuoden 1985 lakimuutosten yhteydessä. Vahingollisten vaikutusten arviointikriteerien kehityksestä keskeiseksi nousi muun muassa kuluttajien edun huomioiminen, joka nostettiin lakiin mukaan vasta vuonna 1973. Puuttumiskeinot kartelleihin kehittyivät täysin nollasta neuvottelumenettelyn ja sen kariutuessa asetettavan väliaikaisen kilpailunrajoituksen soveltamiskiellon kautta totaalikieltoon.

Jo 1973 lain jälkeen nousi esille Suomen kilpailulainsäädännön kehityksestä se, että Suomessa luotettiin lainsäädännön riittävän keinoiltaan vaatimattomanakin, sillä julkista mielipidettä pidettiin niin kilpailuystävällisenä. Ihmisten ajateltiin tuomitsevan vahvasti kilpailua rajoittavat menettelyt, ja siksi niiden käytön uskottiin vähenevän. Lain uskottiin vaikuttavan elinkeinonharjoittajien toimintaan pelkällä olemassa olollaan. Kerta toisensa jälkeen lainsäätäjät joutuivat kuitenkin pettymään odotustensa kanssa ja lainsäädäntöä jouduttiin

tehostamaan. Vaikka ihmiset olisivatkin olleet kilpailuystävällisiä ja pitäneet kartelleja haitallisina, julkisuusperiaatteen suurimmaksi puutteeksi jäivätkin kartellirekisterien heikko levikki ja sisältö. Kartellirekisterin julkaisemisalustat, eli kartelleja koskevat lehdet, sisälsivät ainoastaan elinkeinonharjoittajien välisten yhteistoimintasopimuksen sisällön avaamatta maallikoille lainkaan sitä, mitä eri juridiset sopimusehdot käytännössä tarkoittivat ja mitkä niiden todelliset vaikutukset olivat. Kartellisopimuksia ei siis käännetty kansan kielelle, mikä varmasti heikensi ihmisten kiinnostusta ja ymmärrystä asiaa kohtaan.

Suomen ensimmäiset kilpailulait noudattivat toisen maailmansodan jälkeen vaikuttanutta eurooppalaista sulautetun liberalismien mukaista aatetta. Kartelleja ymmärrettiin ja niitä jopa tuettiin valtiontuilla perustellen valtiontukia kansallisten voimavarojen keskittämiseksi. Kansallinen kilpailuintressi oli merkittävässä osassa kilpailulainsäädäntöä. Euroopassa alkoi kuitenkin todellinen kartellien kitkeminen ja sanktioiminen 1960-luvulla, kun komissiolle annettiin oikeus tutkia ja rankaista kartelleja jopa 10% liikevaihdon suuruisella sakolla. Tästä kehityssuunnasta Suomi jäi selvästi jälkeen. Tarjouskartellit kiellettiin jo vuoden 1958 lailla, mutta muut kartellimuodot kiellettiin täysin vasta vuoden 1992 lailla. Suomi seurasi siis 30 vuotta perässä eurooppalaista kartellikieltoa, vaikka länsieurooppalaiseen integraatioon Suomi liittyi jo 1960-luvulla. Suomessa ei kuitenkaan otettu eurooppalaisesta kilpailulainsäädännöstä vaikutteita, vaan jatkettiin omalla kartelleja jopa suosivalla linjallaan. Myös Suomen erityinen suhde Neuvostoliittoon hidasti länsimaista yhdentymiskehitystä ja samalla kilpailuoikeuden harmonisointia EY-kilpailuoikeuden kanssa. Kartellit kiellettiin Suomessa vasta, kun länsimaisessa talousintegraatiossa mukana pysyminen sitä edellytti.

Suomen kartellilainsäädännön kehitystä kritisoitiin oikeuskirjallisuudessa tehottomuudesta.

Uusia lakeja säädettiin tiheästi, mutta niiden asiasisältö ei juurikaan muuttunut.

Lainsäädännön uudistukset keskittyivät pykäliden sanamuotojen selkeyttämiseen, vaikka ne eivät olleet edes aiheuttaneet ongelmia käytännössä ja uusi sanamuoto johti käytännön soveltamistilanteissa aiemman kaltaiseen lopputulokseen.³⁸⁵ Tämän tutkimuksen perusteella on ilmeistä, että Rissanen ja Korah olivat arvioinnissaan oikeassa, sillä jokaisessa lainsäädännön uudistamishankkeessa korostettiin, miten laki toisi merkittäviä muutoksia lainsäädäntöön. Oikeasti keskeisimmät muutokset olivat yleensä kilpailuviranomaisen nimen

³⁸⁵ Rissanen – Korah 1991, s. 356.

muuttaminen ja lainsäädännön sanamuodon selkeyttäminen, eikä lain soveltamiskäytäntö muuttunut.

Tämän tutkimuksen perusteella on ilmeistä, että Suomen kartellilainsäädännön kehitys on kulkenut pitkälti yritysten ehdoilla ja länsimaisen integraation painostuksen tuloksena. On kiistatonta, että Suomen talous oli vahvasti riippuvainen kartellisoituneiden alojen yritysten tuloista ja suuri osa Suomen BKT:stä oli peräisin näiltä yrityksiltä. Näin ollen tällaisten alojen yritysten etu on ollut pakko huomioida kilpailulainsäädäntöä kehitettäessä, sillä yritysten etu oli käytännössä valtion etu talouden näkökulmasta. Yksi syy Suomen kartellilainsäädännön varovaiseen kehitykseen voidaankin nähdä olevan se, että yrityksille haluttiin antaa aikaa sopeutua ja kehittää toimintansa vastaamaan uuden kilpailulain sisältöä. Koska yritysten etu oli myös valtion talouden etu, yritysten toimintaa haluttiin kilpailulainsäädännöllä tukea rajoittamalla vain kaikkein räikeimmät ja vahingollisimmat kilpailunrajoitukset pois.

Suomalaisten vahvasti kartellisoituneiden vientialojen merkitys valtiontaloudelle oli erittäin merkittävä. Kyseiset yritykset rahoittivat suuren osan Suomen hyvinvointivaltion kehityksestä. Näillä yrityksillä oli merkittävä valta Suomen talouspolitiikassa, sillä niiden edut olivat käytännössä valtion etuja, sillä suuri osa Suomen valtion tuloista tuli vientiyrityksiltä. Suomen talous kasvoi voimakkaimmin 1960-1970 -luvulla, jolloin myös hyvinvointivaltion kehittäminen oli nopeimmillaan. Mikäli vientiyritysten kannattavuus heikkeni, samalla valtion tulot pienenevät. Suomella ei siis ollut omaa intressejä rajoittaa kartelleja, vaan valtion kassaan suurilta vientiyrityksiltä tippunut raha ohjasi kilpailupolitiikka kuluttajien edun kustannuksella.

Kuluttajien etu kuitenkin huomioitiin lainsäädännössä. Vuonna 1985 tehtiin muutoksia vuoden 1973 kilpailunedistämislakiin, jolloin lain tekstiin otettiin mukaan kuluttajien etu 15§:ssä. Vuonna 1988 säädettäessä kilpailunrajoituslakia, kuluttajien etua koskeva pykälä nostettiin lain ensimmäiseksi pykäläksi. Tässä on nähtävissä selkeä muutos kuluttajien aseman huomioimisessa lainsäädännössä ja samalla arvomuutos yhteiskunnassa, joka liittyi vahvasti eurooppalaiseen kilpailuoikeudelliseen kehityssuuntaukseen, jonka mukaisesti valtion intressit menettivät merkitystään ja vapaa kilpailu ja kuluttajien etu korostuivat. Suomessa kuitenkin kuluttajien edun huomioiminen jäi lain kirjaimeen, sillä kuluttajien edulla perusteltiin kartellilainsäädäntöä alun alkaenkin, vaikka laki ei tuonut todellisuudessa helpotusta kuluttajien kärsimiin kartellien aiheuttamiin vahingollisiin vaikutuksiin.

Hallituksen esityksissä tuotiin esiin kerta toisensa jälkeen kartellien aiheuttama haitta kuluttajille, mutta ensimmäiset lait eivät tarjonneet tosiasiallista helpotusta tilanteeseen.

Lainsäädännön kehitystä perusteltiin varovaisuudella. Tämän tutkimuksen perusteella on kuitenkin ilmeistä, että todellista tahtotilaa poistaa kartellit Suomesta ei ollut. Vielä siinä vaiheessa, kun Suomi valmisteli liittymistä EY:hyn, kartellit kiellettiin laissa, mutta todistustaakan jättäminen viranomaiselle aiheutti sen, että niiden olemassaolo oli käytännössä edelleen mahdollista, sillä viranomaisen oli haastava näyttää kartellit toteen. Kartellit siis kiellettiin laissa, mutta lain sisällön tiedettiin aiheuttavan sen, että käytännössä kartellit olivat edelleen mahdollisia. Lainsäädäntö oli olevinaan saman sisältöistä EY-oikeuden kanssa, mutta näin ei kuitenkaan käytännössä ollut. Näin ollen kartelleja ei haluttu käytännössä kieltää kokonaan, ennen kuin EY:n kilpailuoikeus muuttui Suomessa pakottavaksi oikeudeksi. Tämän perusteella voidaankin olettaa, että kartelleja ei olisi kielletty Suomessa ilman liittymistä EY:n kilpailuoikeuden piiriin.

Kartellilainsäädännön kehitystä arvioitaessa on kuitenkin muistettava, että lakimuutokset tehtiin silloisen parhaan tiedon perusteella. Kilpailulainsäädännön muutosta ohjasi vahvasti se, millaisia keinoja pidettiin sopivina ja tehokkaimpina kansantalouden menestyksen kannalta juuri sinä ajanjaksona ja sen ajanjakson kontekstissa. Keinot ja painotukset muuttuivat väkisinkin ajan kuluessa olosuhteiden muuttuessa.³⁸⁶ Esimerkiksi kieltoperiaate nostettiin esiin jo ensimmäistä kartellilakia koskevassa talousvaliokunnan mietinnössä toteamalla, että muissa maissa kartellien kieltäminen ei ole tuottanut tulosta ja se oli keinona tehoton. Vuoden 1964 lakia koskevassa talousvaliokunnan mietinnössä sama toistettiin ja tuotiin esille se, että vaikka kieltö oli muissa maissa osoittautunut tehottomaksi, se olisi tehokkaampi, kuin Suomen lakiin ehdotetut väärinkäyttöperiaatteen mukaiset keinot. Voi siis olla, että lainsäätäjät eivät uskoneet kiellon tehoavan muista maista saatujen kokemusten perusteella, ja siksi ei haluttu vaarantaa Suomen valtion tulonlähteenä olevien yritysten tulonhankintaa.

Kielto- ja väärinkäyttöperiaatteilla on omat hyötynsä ja haittansa. Kieltoperiaate toi mukanaan paremman oikeusvarmuuden, mutta saattoi aiheuttaa hyvinvointitappioita, sillä joidenkin kartellien hyödyt saattoivat ylittää sen haitat, mutta tapauskohtaista arviointia ei tehty. Toisaalta taas väärinkäyttöperiaatteen mukainen tapauskohtainen vahingollisuusarviointi

³⁸⁶ Kalliomaa-Puha 1995, s. 18.

aiheuttivat sen, että markkinat eivät toimineet parhaalla mahdollisella tavalla johtuen epävarmuudesta, mutta se toi järjestelmään joustavuutta.³⁸⁷ Molemmilla on haittansa ja hyötynsä, joten lainsäädännön kehitystä ei ole tarkoituksenmukaista arvioida mustavalkoisesti pelkästään hyvänä tai huonona.

Kartellilainsäädännön kehityksessä on nähtävissä myös selkeä kehityssuunta koskien yrittäjien vastuuta. Vuoden 1964 lain esitöissä tuotiin esille se, että elinkeinonharjoittajien oma-aloitteista ei voinut ottaa lakiin siksi, että kaikilla elinkeinonharjoittajilla ei voinut olla tarkkaa käsitystä tai ymmärrystä siitä, sisälsikö heidän solmimansa sopimukset kilpailua rajoittavia ehtoja. Vuoden 1985 lakimuutosten yhteydessä oma-aloitteinen ilmoitusvelvollisuus ulotettiin koskemaan kaikkia elinkeinonharjoittajia ja nykyään yrittäjien tulee tuntea solmimiensa sopimusten sisällöt. Tässä onkin nähtävissä selkeästi muutos sen suhteen, millaista juridista osaamista yrittäjiltä odotettiin. Kehityksen taustalla vaikutti varmasti juristien saatavuus ja hinta. Toisaalta, yritysten vastuuta saatettiin käyttää myös tekosyynä, sillä mikäli yritykset pärjäsivät markkinoilla, oli heiltä perusteltua odottaa myös tekemiensä sopimusten sisällön ymmärtämistä.

Mielenkiintoinen kysymys liittyy kartellien kieltämiseen. Sitä, että kartelleja ei kielletty aiemmin, perusteltiin sillä, että kieltoperiaate ei ollut muissa maissa tehonnut toivotulla tavalla. Kieltoperiaatteen myötä kartellit sulautuivat Suomessa isoiksi teollisuusjättiläisiksi, jolloin markkinoiden toiminta häiriintyi niiden hallitessa suurta osaa markkinoista, eikä uudet toimijat pärjänneet kilpailussa valtavia konserneja vastaan. Edellä mainitun perusteella onkin perusteltua väittää, että kartellien kieltäminen ei Suomessakaan ratkaissut kaikkia kilpailupoliittisia ongelmia, vaan ongelmat siirtyivät salattuihin kartelleihin ja konsernien määräävään asemaan markkinoilla.

Kartellien kieltämisenkin jälkeen Suomessa on ilmennyt useita kartelleja. Asfalttikartellin lisäksi Suomessa on paljastunut useita muita eri teollisuudenalojen kartelleja. Muun muassa Outokumpu on saanut kahdet sakot EU-komissiolta vuosina 2003³⁸⁸ ja 2004, joista jälkimmäiset olivat suuruudeltaan 36 miljoonaa euroa³⁸⁹. Vuonna 2018 KKV esitti neljän miljoonan euron seuraamusmaksuja suomalaiselle EPS-eristekartellille, johon kuuluivat

³⁸⁷ Kalliomaa-Puha 1995, s. 20.

³⁸⁸ Euroopan komission päätös 14.12.2003, C.38.240, 2004/421/EY.

³⁸⁹ Euroopan komission päätös 3.9.2004, C.38.069, 2006/485/EY.

ThermiSol Oy, UK-Muovi Oy ja Styroplast Oy.³⁹⁰ KKV:n kartellivalvonnan päällikkö Antti Norkela totesi tapauksen yhteydessä haastattelussa, että KKV:n havaintojen perusteella kartellit eivät olleet menneen maailman ilmiö.³⁹¹ Hän totesi myös, että tutkittavien kartellitapausten määrä oli virastossa enemmän kasvussa kuin vähenemässä.³⁹² Näin ollen voidaan todeta, että kieltoperiaate, johon nykyinenkin Suomen kilpailulainsäädäntö perustuu, ei ole myöskään toiminut toivotulla tavalla ja Suomessa on edelleen otolliset olosuhteet kartellien synnylle. Suomen kilpailuviraston pitkäaikainen pääjohtaja, joka on nyt jo eläköitynyt, Matti Purasjoki onkin todennut lehtihaastattelussa, että Suomi on kartellien luvattu maa.³⁹³ Tämän tutkimuksen perusteella hänen kanssaan on helppo olla samaa mieltä.

³⁹⁰ KKV:n esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämiseksi 4.12.2018.

³⁹¹ Uutinen KKV:n seuraamusmaksuesitys EPS-eristeiden kartellista 4.12.2018.

³⁹² KKV uutiskirje 4/2018.

³⁹³ Matti Purasjoen haastattelu Taloussanomiiin 16.5.2004.