

# **Asianosaisen tiedonsaantioikeus puolustautumisoikeutena yritys- kauppavalvonnassa**

Oskar Kaskela

Pro gradu -tutkielma

Oikeussuoja ja oikeudenkäynti hallintoasioissa

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

Joulukuu 2021

## TURUN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

KASKELA, OSKAR: Asianosaisen tiedonsaantioikeus puolustautumisoikeutena yrityskauppavalvonnassa

OTM-tutkielma, XIII + 71 s.

Hallinto-oikeus ja kilpailuoikeus

Joulukuu 2021

---

Tutkielmassa perehdytään lainopin keinoin asianosaisen puolustautumisoikeuksien, ja sitä kautta oikeussuojan toteutumiseen yrityskauppavalvonta-asioissa. Varsinaisena tutkimuskysymyksenä onkin, toteutuuko asianosaisen tiedonsaantioikeus täysimääräisesti. Yrityskauppavalvonta on ennakkollista kilpailuvalvontaa ja se muodostaakin oman erityisen hallintomenettelyn lajin. Siihen liittyy monia erityislaatuista piirteitä, jotka erottavat sen normaaleista hallintoasioiden käsittelyistä. Erityisesti sitä leimaavat kilpailuoikeuden tavoitteet sekä korostunut kansainvälisyys.

Yrityskauppavalvontaa sitovat myös muita hallintomenettelyitä koskevat hyvän hallinnon perusteet ja yleiset oikeusperiaatteet. Tutkielmassa esitettävien perusteiden, tutkinnan asianosaisella on korostunut tarve saada oikeussuojaa ja puolustautumisoikeudet toteuttavat tätä. Yrityskauppavalvonnasta luonteesta takia, Kilpailu- ja kuluttajaviraston (”KKV”) kerätessä oma-aloitteisesti hallintopäätökseen vaikuttavia materiaaleja, asianosaisen tiedonsaantioikeudella ja kuulemisella on tutkinnassa korostunut merkitys. KKV:n tutkinnan aikana haltuun saamat asiakirjaineistot sisältävät usein elinkeinonharjoittajien liikesalaisuuksia, mikä rajoittaa asianosaisen tiedonsaantioikeutta. Tiedonsaantioikeutta ei kuitenkaan voida rajoittaa asianosaisen oikeussuojaa loukkaavalla tavalla. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa asiaa käsittelevän viranomaisen tulee tehdä liikesalaisuusarvio niistä materiaaleista, joita asianosaiselle voidaan luovuttaa. KKV:n tulee tältä osin suorittaa intressipunnintaa kilpailevien perusoikeuksien välillä.

Kotimaisen kilpailuoikeuden perustuessa pitkälti EU-oikeuteen tutkielmassa perehdytään vertailevasti myös unionin oikeuteen ja sen oikeuskäytäntöön. Samalla kuitenkin tiedostetaan KKV:n ja Euroopan komission tutkintojen erot ja niiden vaikutukset. Unionin tason oikeuskäytäntöä tiedonsaantioikeudesta kilpailuasioissa löytyy huomattavasti enemmän kuin kotimaista ja sen perusteella luodaankin kuva asiaa koskevasta oikeustilasta. Komissio on myös kehittänyt yrityskeskittymien valvonnassa asianosaisen puolustautumisoikeudet paremmin huomioivia menettelyitä, kuten tietohuonemenettelyn. Työn lopussa perehdytään myös tarkasti kotimaiseen aiheeseen liittyvään oikeuskäytäntöön ja sen avulla saadaan tarkka kuva tiedonsaantioikeuden vakiintuneesta merkityksestä puolustautumisoikeutena.

Johtopäätöksenä tutkielmassa todetaan, että asianosaisen tiedonsaantioikeus ei välttämättä toteudu aina täysimääräisesti kilpailuasioissa. Asiaa koskeva oikeuskäytäntö on kuitenkin yhtenäistä samoin kuin KKV:n toiminta, eikä asiassa ole suurempia ongelmia lainkäytön ennakoitavuuden suhteen. Silti tutkielmassa ehdotetaan asianosaisen tiedonsaantioikeuden kehittämistä, jotta se olisi samalla tasolla kuin eurooppalaiset standardit.

Keskeisimpinä lähteinä tutkielmassa on käytetty EU:n voimassa olevaa oikeutta, mukaan lukien oikeuskäytäntö sekä kotimaista ja kansainvälistä oikeuskirjallisuutta.

Asiasanat: EU-oikeus, hallinto-oikeus, kilpailuoikeus, oikeussuoja, yrityskauppavalvonta

# SISÄLLYS

<b>SISÄLLYS</b> .....	<b>III</b>
<b>LÄHTEET</b> .....	<b>IV</b>
<b>Oikeuskirjallisuus, artikkelit ja vastaavat</b> .....	<b>IV</b>
<b>Virallislähteet</b> .....	<b>VI</b>
<b>Oikeuskäytäntö</b> .....	<b>IX</b>
<b>LYHENTEET</b> .....	<b>XIII</b>
<b>1 Johdanto</b> .....	<b>1</b>
1.1 Alkuun.....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajausta.....	3
1.3 Menetelmät ja materiaalit.....	5
1.4 Tutkimuksen rakenne.....	7
<b>2 Yrityskauppavalvonta erityisenä hallintomenettelynä</b> .....	<b>8</b>
2.1 Yleisesti yrityskauppavalvonnasta.....	8
2.2 Yrityskauppavalvonnan historia lyhyesti.....	11
2.3 Hallintoasian käsittely.....	13
2.3.1 Yleisesti hallintomenettelystä.....	13
2.3.2 Yleisesti hallintoprosessista.....	18
2.3.3 Yrityskauppavalvonta erityisenä hallintomenettelynä.....	22
2.4 Yhteenveto.....	26
<b>3 Asianosaisen kuuleminen puolustautumisoikeutena yrityskauppavalvonta-asioissa</b> ...27	
3.1 Oikeussuojan ja puolustautumisoikeuksien suhde.....	27
3.2 Intressipunninnassa huomioitavat periaatteet.....	30
3.3 Asianosaisen kuuleminen ja tiedonsaantioikeus.....	35
3.3.1 Julkisuuslain lähtökohdat.....	35
3.3.2 Liiketalouden käsite.....	36
3.3.3 Kilpailuoikeudellisesti luottamuksellinen tieto.....	38
3.3.4 Oikeus lausua päätökseen vaikuttavista materiaaleista.....	40
3.4 Muutoksenhaku.....	43
3.5 Yhteenveto.....	49
<b>4 Oikeus tulla kuulluksi yrityskauppavalvonta-asioissa Euroopan unionin oikeudessa</b> .50	
4.1 Unionin oikeuden prosessuaaliset periaatteet.....	50
4.1.1 Yleisesti prosessista.....	50
4.1.2 Asianosaisen tiedonsaantioikeus yrityskeskittymien valvonnassa.....	52
4.1.3 Tietohuonemenettely.....	55
4.2 Puolustautumisoikeuksien laiminlyönnin vaikutus päätöksen laillisuuteen.....	57
4.4 Yhteenveto.....	59
<b>5 Asianosaisen lausumisoikeuden toteutuminen oikeuskäytännössä</b> .....60	
5.1 Lausumisoikeuden loukkaaminen yrityskauppa-asiaa ( <i>Kesko/Heinon Tukku</i> ).....	60
5.2 Puolustautumisoikeuksien loukkaus määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevassa tutkimuksessa.....	64
5.3 Yhteenveto oikeuskäytännöstä.....	67
<b>6 Kokoavat mietteet</b> .....	<b>68</b>

## LÄHTEET

### Oikeuskirjallisuus, artikkelit ja vastaavat

#### *Aarnio 1987*

Aarnio, Aulis, *The Rational as Reasonable, A Treatise on Legal Justification*. Dordrecht/Boston/Lancaster/Tokyo: D.Reidel Publishing Company 1987.

#### *Aer 2000*

Aer, Janne, *Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus 2000.

#### *Aine 2001*

Aine, Antti, *Kilpailulainsäädännön vaikutus yrityskauppa- ja yhteisyrityssopimusten soveltamiseen*. *Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV:2001*, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2001, s.7–65.

#### *Alkio – Wik 2009*

Alkio, Mikko – Wik, Christian, *Kilpailuoikeus. 2., uudistettu painos*, Talentum 2009.

#### *Alvesalo 1997*

Alvesalo, Anne, *Critical Legal Studies: kriittinen lähestymistapa oikeuteen*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus 1997.

#### *Castillo 2017*

Castillo De La Torre, Fernando – Fournier, Eric Gippini, *Evidence, proof and judicial review in EU competition law*. Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing Limited 2017.

#### *Craig 2018*

Craig, Paul, *EU Administrative Law*. Third edition, Oxford UK: Oxford university press 2018.

#### *Dworkin 1991*

Dworkin, Ronald, *Pragmatism, Right Answers and True Banality*. Print and Weaver, *Pragmatism in Law and Society* 1991.

#### *Hallberg et al 2011*

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, *Perusoikeudet*. Alma Talent 2011 (verkkoteos).

#### *Hiltunen et al 1998*

Hiltunen, Sari – Tammivuori, Kristian – Wallin, Carl-Henrik, *Yrityskauppavalvonta*. Porvoo: WSOY – Kirjapainoyksikkö 1998.

#### *Hirvonen 2011*

Hirvonen, Ari, *Mitkä metodit? : opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsinki: Ari Hirvonen, 2011. Print.

#### *Huimala et al 2012*

Huimala, Hannele – Huimala, Mikko – Leivo, Kirsi – Leivo, Timo, *EU:n ja Suomen Kilpailuoikeus*. Helsinki: Talentum 2012.

*Jokela 1990*

Jokela, Antti, Oikeusturvasta lainkäytössä. Oikeus 4/1990.

*Jones – Sufrin 2011*

Jones, Alison – Sufrin, Brenda, EU Competition Law, text, cases, and materials. Fourth edition, Oxford University Press 2011.

*Koivisto 2015*

Koivisto, Ida, Oikeus on, miten se systematisoidaan? – Kysymys oikeudenalajaotuksesta ja hallinto-oikeudesta. Lakimies 7–8/2015, s.954–972.

*Kulla – Salminen 2021*

Kulla, Heikki – Salminen, Janne, Hallintomenettelyn perusteet. 11., uudistettu painos, Helsinki: Alma Talent 2021.

*Kunnas 2008*

Kunnas, Matti, Ronald Dworkinin haaste asianajajalle. Defensor Legis N:o 6/2008, s.961-973.

*Kuoppamäki 2018*

Kuoppamäki, Petri, Uusi kilpailuoikeus. 3., uudistettu painos, Helsinki: Alma Talent Oy 2018.

*L. Lindberg 2011*

Lindberg, Leena, Yrityskauppatesti vaihtuu – mitä eroa testeissä on ja mikä arvioinnissa muuttuu? Defensor Legis 6/2011, s.757–767.

*L. Lindberg 2018*

Lindberg, Leena, Yrityskauppa- ja kilpailuvirastosta markkinavirastoksi – Juhani Jokisen juhlahikirja, toimittanut Martina Castrén, Helsinki 2018, s.17–42.

*R. Lindberg 2020*

Lindberg, Rainer, Kilpailulain prosessista kansainvälisten standardien valossa, Defensor Legis N:o 4/2020, s.538–556.

*Malminen 2020*

Malminen, Toni: Oikeustapauskommentti – Unionin yleinen tuomioistuin asiassa 399/16 CK Telecoms UK Investments Ltd v European Commission – todistustaakka ja näyttökynnys yrityskauppa- ja kilpailuvirastossa. Defensor Legis 4/2020 s.726–732, Oikeustapauskommentti.

*Mäenpää 2016*

Mäenpää, Olli, Julkisuusperiaate. 3., uudistettu painos, Helsinki: Alma Talent Oy 2016.

*Mäenpää 2017 tai 2018*

Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. Verkkoteos, Alma Talent Oy 2018.

*Mäenpää 2019*

Mäenpää, Olli, Oikeudenkäynti hallintoasioissa: hallintoprosessioikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent Oy, 2019.

*Nehl 2012*

Nehl, Hanns, Peter, Administrative Law. Elgar Encyclopedia of Comparative Law, Second Edition, Edward Elgar Publishing 2012, s.21-36 (verkkoteos).

*Ojanen 2016*

Ojanen, Tuomas, EU-oikeuden perusteita. Edita, 2016.

*Pellonpää 2009*

Pellonpää, Matti, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EY:n tuomioistuimen vaikutuksista Suomen valtiosäännön kannalta. Puhuri käy – Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme, toimittanut Heikki Kanninen ym., Helsinki: Edita Publishing Oy 2009, s.103–129.

*Pohjalainen 2014*

Pohjalainen, Anna, Artikkeleita eurooppaoikeudesta – EU-oikeuden vastaisuus ylimääräisen muutoksenhaun perusteena – Ajankohtaista oikeuskäytäntöä Suomesta. Defensor Legis N:o 2/2014.

*Raitio 2016*

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

*Raitio – Tuominen 2020*

Raitio, Juha – Tuominen, Tomi, Euroopan unionin oikeus. 2., uudistettu painos, Helsinki: Alma Talent 2020.

*Schermers – Waelbroeck 2001*

Schermers, Henry G. – Waelbroeck, Denis F, Judicial Protection in the European Union. Sixth edition, The Hague, London, New York: Kluwer Law International 2001.

*Tuori 2003*

Tuori, Kaarlo, Tuomarivaltio – uhka vai myytti? Lakimies 6/2003, s.915–943.

*Turunen 2019*

Turunen, Santtu, KKO:n ratkaisut kommentein. Verkkoteos toimittanut Timonen Pekka, Helsinki: Alma Talent Oy 2019.

*Vapaavuori 2019*

Vapaavuori, Tom, Liikesalaisuudet ja salassapitosopimukset. 3., uudistettu painos, Alma Talent 2019 (verkkoteos).

*Wikberg 2011*

Wikberg, Olli, Johdatus kilpailuoikeuteen. Alma Talent Oy 2011 (verkkoteos).

**Virallislähteet****Valtiosopimukset**

Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (4.11.1950, SopS 63/1999).

Euroopan unionin perusoikeuskirja, POK, 2000/C 364/01 (EUVL C 326, 26.10.2012).

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen Pöytäkirja (N:o 2) toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta (OJ C 115, 9.5.2008).

Sopimus Euroopan unionista, SEU

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, 2012/C 326/01 (EUVL C 326, 26.10.2012), s.13–46.

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, SEUT

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s.47–390.

### **Hallituksen esitykset**

HE 309/1993 vp.

HE 217/1995

HE 243/1997 vp.

HE 1/1998 vp.

HE 30/1998

HE 72/2002 vp.

HE 12/2006 vp

HE 88/2010 vp.

HE 29/2018

HE 68/2018 vp.

HE 49/2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain 26 §:n väliaikaisesta muuttamisesta 99/2020.

### **Valiokuntien lausunnot ja mietinnöt**

PeVM 25/1994 vp.

HaVM 29/2002 vp.

PeVL 35/2009 vp.

PeVL 40/2010

PeVL 21/2011 vp.

PeVL 68/2014 vp.

PeVL 41/2017 vp.

### **Neuvoston asetukset ja direktiivit**

Neuvoston asetus (ETY) N:o 4064/89, annettu 21 päivänä joulukuuta 1989, yrityskeskittymien valvonnasta (EYVL L 395, 30.12.1989, s. 1–12).

Neuvoston asetus (EY) N:o 1310/97, annettu 30 päivänä kesäkuuta 1997, yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4064/89 muuttamisesta (EYVL L 180, 9.7.1997, s. 1–6).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001, annettu 30 päivänä toukokuuta 2001, Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (EYVL L 145, 31.5.2001, s. 43–48).

Neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004, annettu 20 päivänä tammikuuta 2004, yrityskeskittymien valvonnasta (EUVL L 24, 29.1.2004).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/943, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2016, julkaisemattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liiketalousalaisuus) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta (EUVL L 157, 15.6.2016, s. 1–18).

## Komission tiedonannot sekä suuntaviivat

DG Competition Best Practices on the conduct of EC merger proceedings 20/01/2004 (<https://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/proceedings.pdf>, luettu 28.12.2021).

Best Practices on the disclosure of information in data rooms in proceedings under Articles 101 and 102 TFEU and under the EU Merger Regulation ([https://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/disclosure\\_information\\_data\\_rooms\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/disclosure_information_data_rooms_en.pdf), luettu 28.12.2021).

Komission tiedonanto – Suuntaviivat perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta (EUVL C 101, 27.4.2004, s. 97–118).

Komission tiedonanto — Ohjeita komission ensisijaisista täytäntöönpanotavoitteista sovellettaessa EY:n perustamissopimuksen 82 artiklaa yritysten määräävän aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen, 2009/C 45/02 (EUVL C 45, 24.2.2009).

Euroopan komissio – Suuntaviivat vertikaalisista rajoituksista, 2010/C 130/01.

Komission Tiedonanto – Suuntaviivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin, 2011/C 11/01.

Komission tiedonanto SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklan mukaisissa menettelyissä sovellettavista käytännesäännöistä ETA:n kannalta merkityksellinen teksti (EUVL C 308, 20.10.2011).

Komission tiedonanto vähämerkityksisistä sopimuksista, jotka eivät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla rajoita tuntuvasti kilpailua (*de minimis* -tiedonanto), 2014/C 291/01 (EUVL C 291, 30.8.2014, s. 1–4).

Komission tiedonanto luottamuksellisten tietojen suojaamisesta kansallisissa tuomioistuimissa EU:n kilpailuoikeuden yksityistä täytäntöönpanoa koskevissa menettelyissä, 2020/C 242/01 (EUVL C 242, 22.7.2020, s. 1–17).

## Muut virallislähteet

Neelie Kroes Member of the European Commission in charge of Competition Policy Preliminary Thoughts on Policy Review of Article 82 Speech at the Fordham Corporate Law Institute New York, 23 September 2005 (SPEECH/05/537, [https://ec.europa.eu/competition/presscorner/detail/en/SPEECH\\_05\\_537](https://ec.europa.eu/competition/presscorner/detail/en/SPEECH_05_537), luettu 28.12.2021).

Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisu 4/2011.

Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta, julkaistu lokakuussa 2011 (<https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/11/2011-suuntaviivat-1-2011-yrityskauppavalvonta.pdf>, luettu 27.12.2021).

Kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän mietintö, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 16/2017.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle 29.11.2017, Dnro KKV/1234/03.02/2017.



Guidance from the Swedish Competition Authority for the notification and examination of concentrations between undertakings, 11.1.2018 ([https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/engelska-dokument/competition/guidance-from-the-swedish-competition-authority-for-the-notification-and-examination-of-concentrations-between-undertakings\\_2018.pdf](https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/engelska-dokument/competition/guidance-from-the-swedish-competition-authority-for-the-notification-and-examination-of-concentrations-between-undertakings_2018.pdf), luettu 27.12.2021).

Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto: HE 49/2018 vp liikesalaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, Dnro KKV/468/03.02/2018, 7.5.2018.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Selvitys yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuuden muutostarpeista, Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 7/2021.

OECD: Draft Recommendation of the Council on Transparency and Procedural Fairness in Competition Law Enforcement 2021 (<https://www.oecd.org/mcm/Recommendation-of-the-Council-on-Transparency-and-Procedural-Fairness-in-Competition-Law-Enforcement.pdf>, luettu 28.12.2021).

## **Oikeuskäytäntö**

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO päätös, 12.4.2006, Dnro 1432/05 (taltio 883)

KHO:2006:78

KHO:2009:83

KHO:2010:44

KHO:2010:45

KHO:2011:38

KHO:2013:36

KHO:2014:1

KHO 18.11.2015/3348

KHO päätös, 18.11.2015, Dnro 3704/1/13 (taltio 3348)

KHO:2016:33

KHO:2016:80

KHO:2016:221

KHO:2018:173

KHO:2019:98

KHO:2019:118

KHO:2019:119

KHO:2020:34

KHO:2021:112

### **Korkein oikeus**

KKO 1984 II 34

KKO, 12.12.2008, Dnro R 2007/656

KKO:2013:17

KKO:2019:7

### **Markkinaoikeus**

MAO:45/03, Carlsberg / Orkla, Dnro 102/02/KR, 3.3.2003.

MAO:499/, *NCC Roads Oy / Destia Oy:n ja Destia Kalusto Oy:n asfalttipäällysluoketoiminta*, Dnro 253/11/KR, 2.11.2011.

MAO:228/13, *Uponor Oyj / KWH-Yhtymät Oy*, Dnro 91/13/KR, 24.5.2013.

MAO:183:16, *Eltel Networks Oy ja Eltel Group Oy*, Dnro 2014/837, 30.3.2016.

MAO:50/20, *Kesko Oyj / Heinon Tukku Oy*, Dnro 2019/375, 17.2.2020.

MAO:580/20, *Avarn Cash Solutions Oy*, Dnro 2020/45, 29.12.2020.

### **Hallinto-oikeus**

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 20/0636/1, Dnro 05778/19/1203.

### **Kilpailu- ja kuluttajaviraston ratkaisut sekä komission päätökset**

Komission päätös asia N:o IV/M.787 – Kesko/Tuko.

Kilpailuneuvoston päätös, Sonera Oyj:n ja Yleisradio Oy:n välisen Digita Oy:tä koskevan yrityskaupan kieltämiseksi, Dnro 53/690/2000, 29.6.2000.

Esitys yrityskaupan kieltämiseksi Keskon ja Heinon Tukun välisessä yrityskauppa-asiassa, Dnro KKV/55/14.00.10/2019.

Yrityskaupan hyväksyminen ehdollisena asiassa Loomis AB / Automatia Pankkiautomaatit Oy, Dnro KKV/383/14.00.10/2020.

Esitys yrityskaupan kieltämiseksi Mehiläisen ja Pihlajalinnan välisessä yrityskauppa-asiassa, Dnro KKV/1233/14.00.10/2019.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston ehdollinen hyväksymispäätös Assemblin AB / Fidelix Holding Oy -yrityskauppa-asiassa, annettu 30.7.2021.

### **Euroopan unionin tuomioistuimet**

Asia 13/61, *Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd v. Robert Bosch GmbH ym.*, annettu 6 päivänä huhtikuuta 1962.

Asia 48/69, *Imperial Chemical Industries Ltd. v. Euroopan yhteisöjen komissio*, annettu 14 päivänä heinäkuuta 1972.

Asia 6/72, *Europemballage Corporation ja Continental Can v. Euroopan yhteisöjen komissio*, annettu 21 päivänä helmikuuta 1973.

Asia 85/76, *Hoffmann-La Roche & Co. AG v. Euroopan yhteisöjen komissio*, annettu 13 päivänä helmikuuta 1979.

Yhdistetyt asiat 142 ja 156/84, *British-American Tobacco Company Ltd ja R. J. Reynolds Industries Inc. v. komissio*, annettu 17 päivänä marraskuuta 1987 (ECLI:EU:C:1987:490).

Asiat 43 ja 63/82, *Vereniging ter Bevordering van het Vlaamse Boekwezen, VBVB ja Vereniging ter Bevordering van de Belangen des Boekhandels, VBBB ym. v. Euroopan yhteisöjen komissio*, annettu 17 päivänä tammikuuta 1984.

Asia 5/88, *Wachauf v. Federal Republic of Germany*, annettu 13 päivänä heinäkuuta 1989 (ECLI:EU:C:1989:321).

Asia T-30/91, *Solvay SA v. Euroopan yhteisöjen komissio*, annettu 29 päivänä kesäkuuta 1995.

Asia T-36/91, *Imperial Chemical Industries plc v. Euroopan yhteisöjen komissio*, annettu 29 päivänä kesäkuuta 1995.

Asia C-55/94, *Reinhard Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, annettu 30 päivänä marraskuuta 1995 (ECLI:EU:C:1995:411).

Asia C-310/93 P, *BPB Industries ja British Gypsum v. Euroopan yhteisöjen komissio*, annettu 6 päivänä huhtikuuta 1995 (ECLI:EU:C:1995:101).

Yhdistetyt asiat T-25/95, T-26/95, T-30/95–T-32/95, T-34/95–T-39/95, T-42/95–T-46/95, T-48/95, T-50/95–T-65/95, T-68/95–T-71/95, T-87/95, T-88/95, T-103/95 ja T-104/95, *Cimenteries CBR ym. v. Euroopan yhteisöjen komissio*, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2000 (Kok. 2000, s. II-491).

Asia T-5/02, *Tetra Laval BV v. Euroopan yhteisöjen komissio*, annettu 25 päivänä lokakuuta 2002 (ECLI:EU:T:2002:264).

Asia C-453/00, *Kühne & Heitz NV v. Productschap voor Pluimvee en Eieren*, annettu 13 päivänä tammikuuta 2004.

Asia T-210/01, *General Electric Company v. Euroopan yhteisöjen komissio*, annettu 14 päivänä joulukuuta 2005 (ECLI:EU:T:2005:456).

Asia C-2/06, *Willy Kempter KG v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, annettu 12 päivänä helmikuuta 2008.

Asia C-209/07, *Competition Authority v. Beef Industry Development Society Ltd ym.*, annettu 20 päivänä marraskuuta 2008 (ECLI:EU:C:2008:643).

Asia C-349/07, *Sopropé – Organizações de Calçado, Lda v. Fazenda Pública*, annettu 18 päivänä joulukuuta 2008 (Kok., s. I-10369).

Asia C-202/07 P, *France Télécom SA v. Euroopan yhteisöjen komissio*, annettu 2 päivänä huhtikuuta 2009.

Asia T-127/04, *KME Germany ym. v. Euroopan yhteisöjen komissio*, annettu 6 päivänä toukokuuta 2009.

Asia C-8/08, *T-Mobile Netherlands BV v. Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit*, annettu 4 päivänä kesäkuuta 2009.

Asia C-12/08, *Mono Car Styling SA v. Dervis Odemis ym.*, annettu 16 päivänä heinäkuuta 2009.

Asia C-513/06, *GlaxoSmithKline Services Unlimited v. Euroopan yhteisöjen komissio*, annettu 6 päivänä lokakuuta 2009 (ECLI:EU:C:2009:610).

Asia C-109/10 P, *Solvay SA v. Euroopan komissio*, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011 (ECLI:EU:C:2011:686).

Asia C-386/10 P, *Chalkor AE Epexergias Metallon v. Euroopan komissio*, annettu 8 päivänä joulukuuta 2011 (ECLI:EU:C:2011:815).

Asia C-477/10 P, *Euroopan komissio v. Agrofert Holding a.s.*, annettu 28 päivänä kesäkuuta 2012.

Asia C-199/11, *Euroopan yhteisö v. Otis NV ym.*, annettu 6 päivänä marraskuuta 2012 (ECLI:EU:C:2012:684).

Asia C-501/11 P, *Schindler Holding ym. v. Euroopan komissio*, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2013 (ECLI:EU:C:2013:522).

Asia C-276/12, *Jiří Sabou v. Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu*, annettu 22 päivänä lokakuuta 2013.

Asia T-91/10, *Lucchini SpA v. Euroopan komissio*, annettu 9 päivänä joulukuuta 2014.

Asia C-547/14, *Philip Morris Brands SARL ym. v. Secretary of State for Health*, annettu 4 päivänä toukokuuta 2016 (ECLI:EU:C:2016:325).

Asia T-194/13, *United Parcel Service, Inc. v. Euroopan komissio*, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2017 (ECLI:EU:T:2017:144).

Asia C-682/15, *Berlioz Investment Fund SA v. Directeur de l'administration des contributions directes*, annettu 16 päivänä toukokuuta 2017.

Asia C-633/16, *Ernst & Young P/S v. Konkurrenseråder*, annettu 31 päivänä toukokuuta 2018.

Asia C-189/18, *Glencore Agriculture Hungary Kft. v. Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága*, annettu 16 päivänä lokakuuta 2019.

Asia T-399/16, *CK Telecoms UK Investments Ltd v. Euroopan komissio*, annettu 28 päivänä toukokuuta 2020.

Asia C-456/18 P, *Unkari v. Euroopan komissio*, annettu 4 päivänä kesäkuuta 2020.

Asia C-132/19 P, *Groupe Canal + SA v. Euroopan komissio*, annettu 9 päivänä joulukuuta 2020.

Asia T-425/18, *Altice Europe NV v. Euroopan komissio*, annettu 22 päivänä syyskuuta 2021.

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuim**

Case of *Albert and Le Compte v. Belgium*, application no. 7299/75, judgement 10 February 1983 (ECLI:CE:ECHR:1983:0210JUD000729975).

Case of *Pfarrmeier v. Austria*, application no. 16841/90, judgement 23 October 1995 (ECLI:CE:ECHR:1995:1023JUD001684190).

Case of *Jussila v. Finland*, application no. 73053/01, judgement 23 November 2006 (ECLI:CE:ECHR:2006:1123JUD007305301).

Case of *Kammerer v. Austria*, application no. 32435/06, judgement 12 May 2010 (ECLI:CE:ECHR:2010:0512JUD003243506).

Case of *Bistrovic v. Croatia*, application no. 25774/05, judgement 31 May 2007 (final 31.8.2007) (ECLI:CE:ECHR:2007:0531JUD002577405).

Case of *Mérigaud v. France*, application no. 32976/04, judgement 24 September 2009 (ECLI:CE:ECHR:2009:0924JUD003297604).

Case of *Korosec v. Slovenia*, application no 77212/12, judgement 8 October 2015 (final 8.1.2016) (ECLI:CE:ECHR:2015:1008JUD007721212).

## LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
Hallintoprosessilaki	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (5.7.2019/808)
Julkisuuslaki	Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KKV/virasto	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Liikesalaisuusdirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/943 julkaisemattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta
PL	Perustuslaki (11.6.1999/731)
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

# 1 Johdanto

## 1.1 Alkuun

Yrityskauppavalvonta on oma erityinen hallintomenettelynsä, jota säännellään kilpailulain (948/2011) neljännessä ja viidennessä luvussa. Vaikka yrityskauppavalvonta poikkeaa useilta osin tavanomaisesta hallintoasian käsittelystä, ohjaavat sitä yltäosalla samat yleiset oikeusperiaatteet kuin muitakin vastaavia julkisen vallan käyttöä sisältäviä menettelyitä. Hallintolaissa (434/2003) säädetään puolestaan tarkemmin viranomaisten toimintaan sovellettavista hyvän hallinnon perusteista. Vaikka hallintolaki on yleislakina kilpailulakiin nähden toissijainen, hallintolaki säätää yrityskauppavalvontaan liittyvästä viranomaismenettelystä ja viranomaisen harkintavaltaa ohjaavista periaatteista siltä osin kuin kilpailulaista ei muuta nimenomaisesti johdu. Erityisesti hallintolain 2 luvun säännökset hyvän hallinnon perusteista suuntaavat ja määrittävät Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV tai virasto) harkintavaltaa ja toimivaltuuksia. Näin ollen oikeussuojan ollessa yksi perustuslain (731/1999) ja hallintolain suojaamista perustavanlaatuisimmista periaatteista, tulisi sen toteutua yrityskauppavalvonnassakin kaikilta osin. Kansainvälisten prosessuaalisten standardienkin mukaan kilpailulainsäädännön tulee olla arkitehtuuriltaan johdonmukaista ja sen soveltamisen ennakoitavaa.<sup>1</sup>

Osana Kilpailu- ja kuluttajaviraston suorittamaa tutkintaa KKV kerää kilpailulain 33 §:n nojalla kyseisillä markkinoilla toimivilta muilta yrityksiltä lausuntoja ja selvityksiä. On tavanomaista, että kerätty asiakirja-aineisto sisältää salassa pidettäviä yritysten liikesalaisuuksia. Pääsy tällaiseen materiaaliin on lähtökohtaisesti ainoastaan asiaa tutkivilla viranomaisilla. Osana hyvän hallinnon takeita sekä hallintoprosessin asianosaisen oikeussuojaa, asianosaisella on oikeus hallintolain 34 §:n mukaisesti lausua ja saada tieto kaikesta, jota käytetään hallintopäätöksen tekemiseen. Lisäksi kilpailulain 38 § edellyttää elinkeinonharjoittajan<sup>2</sup> puolustautumisoikeuksien kunnioittamista. Kuitenkaan samoilla markkinoilla toimiville kilpaileville yrityksille ei voida antaa jo pelkästään viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) (621/1999) 22 §:n nojalla toisen yrityksen liikesalaisuudeksi katsottavaa tietoa. Kansainväliset prosessiperiaatteet pyrkivät myös osaltaan varmistamaan, että kilpailuviranomaiset suojaavat käsittelemiensä luottamuksellisten tietojen aiheetonta paljastumista.<sup>3</sup> Tämä aiheuttaa tilanteen, jossa KKV:n tulee tasapainottaa sekä lausuneen kolmannen osapuolen oikeussuojaa että tutkinnan asianosaisen oikeussuojaa keskenään.

---

<sup>1</sup> R. Lindberg 2020, s.540.

<sup>2</sup> Tässä työssä käytetään elinkeinonharjoittajasta myös termejä yritys sekä yhtiö ja niillä tarkoitetaan samaa asiaa. Yrityksestä puhuttaessa voidaan tarkoittaa myös yrityksen yhteenliittymää, sillä näiden erottamisella toisistaan ei ole merkitystä työn kannalta.

<sup>3</sup> R. Lindberg 2020, s.549.

Oman problematiikkansa asiaan aiheuttaa lausuneen osapuolen luottamus siihen, että viranomainen todellisuudessa säilyttää luottamuksellisesti toimitetun materiaalin salassa pidettävänä suhteessa muihin tahoihin. Mikäli virasto luovuttaisi kolmannen osapuolen liikesalaisuuksia heidän kilpailijoilleen, kolmansien osapuolien kannustin toimittaa virastolle sen tutkinnan kannalta elintärkeitä tietoja laskisi huomattavasti. Lainsäädäntö ei nykyisellään tarjoa selkeitä sääntöjä ja ohjeita jokaiseen tilanteeseen, joita edellä mainittu problematiikka aiheuttaa.

Viranomaisen tulee jokaista yksittäistapausta harkitessaan vertailla eri osapuolien laillisia intressejä ja sen päätöksenteon tulee perustua lakiin. Julkisuuslain 24 §:ssä on lueteltu perusteita sille, mitä voidaan pitää liikesalaisuutena. Lisäksi liikesalaisuuslaki (595/2018) antaa tästä osviittaa. Liikesalaisuuslaki ei suoraan ohjaa viranomaisen päätöksentekoa vaan sen on tarkoitus suojata elinkeinotoiminnan harjoittamiseen liittyviä salaisuuksia niiden oikeudettomalta käytöltä. Näin ollen liikesalaisuusmerkinnöille tulee olla julkisuuslaista löytyvät perusteet, eikä KKV hyväksykään liikesalaisuusmerkintöjä, joille ei ole olemassa laillisia perusteita. Mikäli elinkeinonharjoittajan haltuun päätyy toisen elinkeinonharjoittajan liikesalaisuuksia, on heillä lähtökohtaisesti velvollisuus olla hyödyntämättä näitä tietoja ja näiden tietojen oikeudeton hyödyntäminen voi johtaa jopa rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Kilpailulain mukaisessa tutkinnassa viranomaiselle tietoja antavien yritysten tulee ensi sijassa tehdä annettuja tietoja koskeva liikesalaisuusarvio itse. Tämä on jo pelkästään prosessitekniistä syistä kannattavaa, sillä näin liikesalaisuusmerkinnät tulevat viranomaisen arviotavaksi nopeammin ja yleisesti ristiriitatilanteilta vältytään. Toisaalta yrityksen intressissä on todennäköisesti suojata omia liikesalaisuuksiaan ja heillä on parhaat tiedot siitä, minkä tiedon vuotaminen julkisuuteen voisi olla haitallista yrityksen liiketoiminnalle. Viranomaisen tulee toki neuvontavelvollisuuden mukaisesti auttaa asiassa ja viranomainen tekee julkisuusarvion viime kädessä kuitenkin itse. Viranomaiset pyytävät kuitenkin usein tietojen antanutta yritystä muuttamaan arviotaan niiltä osin, kun annettuja tietoja halutaan käyttää tutkinnassa hyödyksi,<sup>4</sup> sillä tutkinnan asianosaisella tulee olla mahdollisuus lausua kaikesta aineistosta, mitä käytetään päätöksessä hyväksi. Tilanteessa, jossa asianosainen ei ole tyytyväinen viranomaisen tekemään liikesalaisuusarvioon, asianosainen voi pyytää viranomaista tekemään asiassa varsinaisen valituskelpoisen hallintopäätöksen.

---

<sup>4</sup> Jos tietojen antaminen suurelle yleisölle olisi haitallista päädytään tällaisissa tilanteissa usein tekemään asiakirjoista asianosaisjulkisia versioita, jolloin mahdolliset liikesalaisuudet ovat julkisia suhteessa tutkinnan asianosaiseen, mutta muutoin salassa pidettäviä. Asiaan palataan myöhemmin tutkielmassa.

KKV:n liikesalaisuusmerkinnöistä antama hallintopäätös on kilpailulain mukaisesta pääasian ratkaisusta erillinen. Tosin sanoen tällainen päätös ei ole suoraan liitännäinen varsinaiseen pääasiaan, vaan KKV tekee päätöksen normaalina hallinnon viranomaisena ja päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeudelle hallintoprosessilain (808/2019) mukaisesti. Mielenkiintoista asiassa on tosiaan se, että päätöksestä valittaminen tapahtuu asianomaiselle hallinto-oikeudelle eikä markkinaoikeudelle, jolla on pääsääntöisesti toimivalta KKV:n suorittamiin menettelyihin liittyvissä asioissa. Hallinto-oikeuden asian ratkaisemisessa voi myös kuluja suhteellisen kauan ja päätös saadaan vasta kun varsinainen KKV:n tutkinnassa ollut asia on jo käsitelty.<sup>5</sup> Tällöin asianosaisen intressi saada lausua näistä asioista on todennäköisesti heikentynyt huomattavasti, eikä asian saattaminen tutkittavasti uudestaan ole läheskään kaikissa tapauksissa edes mahdollista. Tämä luo omalta osaltaan myös problematiikkaa asianosaisen puolustautumisoikeuksiin ja asiaan palataan tarkemmin läpi tutkielman.

Asianosaisen oikeuteen lausua liikesalaisuutena pidettävästä aineistosta liittyy edellä todetusti monia mielenkiintoisia vastakkainasetteluita sekä näiden luomaa problematiikkaa. Tutkielmassa selvitetään näitä teemoja ja annetaan kattava vastaus asiaa koskevasta oikeustilasta. Kilpailulain mukainen yrityskauppavalvonta on hyvin erityislaatuinen hallintoprosessinsa. Kuitenkin myös kilpailuoikeudessa oikeusvaltion elementit kuten oikeuskäytännön johdonmukaisuus, yhdenvertaisuus lain edessä sekä prosessuaaliset oikeusturvatakeet ovat tärkeässä asemassa kuten unionin yleisen tuomioistuimen päätös asiassa *CK Telecoms*<sup>6</sup> osoittaa.<sup>7</sup>

## 1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus

Tutkielman läpi tarkastellaan, miten kilpailulain mukaisen tutkinnan kohteena olevan asianosaisen oikeus tulla kuulluksi asian ratkaisuun vaikuttavista materiaaleista ja tiedonsaantioikeus suhtautuvat kolmannen osapuolen liikesalaisuuksiin asianosaisen oikeussuojan kannalta. Tämän yhteydessä tutkitaan varsinaisesti, toteutuuko tutkinnan kohteen oikeussuoja nykyisellään täysimääräisesti ja vastaako oikeussuojan taso kansainvälisiä standardeja. Toisaalta asian aiheuttamassa problematiikassa on kyse myös kolmannen osapuolen ja asianosaisen oikeussuo-

<sup>5</sup> Yrityskauppavalvonta-asioiden kilpailulaista tulevat määräajat ovat erittäin lyhyitä ja täten prosessi eroaa suuresti muista KKV:n suorittamista tutkinnoista. Näin ollen tässä mainittu problematiikka koskee melkein lähinnä yrityskauppavalvontaa-asioita tutkinnan keston ollessa lyhyt. Esim. kartellitutkinnat kestävät yleensä kahdesta neljään vuoteen eikä asia muodostu niin ongelmalliseksi näissä. Asiaan palataan työn myöhemmässä vaiheessa.

<sup>6</sup> Asia T-399/16, *CK Telecoms UK Investments Ltd v. Euroopan komissio*.

<sup>7</sup> Malminen 2020, s.732.



jan tasapainottamisesta keskenään hallintoviranomaisen toimesta. Kyse on siten myös kilpailevien oikeuksien yhteensovittamisesta keskenään, ja tällaisessa tilanteessa viranomaiselta odotetaan vahvaa asiantuntijuutta. Pelkistetysti sanottuna, asiassa on jännitettä elinkeinonharjoittajan lain suojaamien liikesalaisuuksien ja tutkinnan asianosaisen tiedonsaantioikeuden välillä. Molemmat näistä oikeuksista ovat oikeusjärjestyksemme suojaamia, ja oikeuksien törmätessä tulee niiden rajoittamisen tapahtua siten, ettei kenenkään oikeusturvaa vaaranneta kohtuuttomasti, eikä näiltä oikeuksilta viedä pois niiden ydinsisältöä. Oikeussuoja esiintyy tässä mielessä kahdesta eri näkökulmasta ja vahvemman oikeuden määrittäminen onkin erittäin haastavaa.

Kilpailuasioissa asianosaisen puolustautumisoikeuksien tulisi olla samalla tasolla tutkinnan luonteesta riippumatta. Siten tutkielmassa ei voida täysin keskittyä arvioimaan puolustautumisoikeuksia pelkän yrityskauppavalvontaprosessin perusteella, sillä puolustautumisoikeuksien tason tulee olla vähintäänkin vastaava jokaisen kilpailulain mukaisen tutkinnan osalta.<sup>8</sup> Puolustautumisoikeudet ylittävät eri tutkimusprosessit, mutta tutkielman tarkoituksen takia tässä keskitytään tarkastelemaan asiaa yrityskauppavalvonnan näkökulmasta ja muihin kilpailulain mukaisiin prosesseihin viitataan tätä tukevin osin. Muiden kilpailuasioden oikeuskäytännössä vahvistetut periaatteet soveltuvat myös osittain yrityskauppavalvontaan. Lisäksi oman kysymyksenä työlle tarjoaa se, mitä voidaan pitää kilpailulain mukaisissa hallintomenettelyissä niin oleellisena asianosaisen puolustautumisoikeuksien loukkauksena, että se kumoaisi koko menettelyn.

Tutkielmassa sivutaan myös varsinaiseen tutkimuskysymykseen vahvasti liitännäisiä teemoja kuten esimerkiksi, miten liikesalaisuuslaki suhtautuu esitettyyn problematiikkaan. Yleisenä teemana läpi työn vaikuttaa myös salassa pidettävän materiaalin käyttö osana yrityskauppavalvontaprosessia ja yleisesti hallintopäätöksen perustaminen sellaiseen aineistoon, josta asianosainen ei ole pystynyt lausumaan tai saanut haltuunsa. Oman mielenkiintoisen tutkimuskysymyksen saisi lähes vastaavasta tilanteesta, tutkimalla vastakkainasettelua asianosaisen KKV:lle antaminen tietojen liikesalaisuussuojan ja kolmannen osapuolen oikeudesta saada tietoa viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista välillä. Erityisesti tämä konkretisoituu KKV:n antamissa päätöksissä, jotka voivat vaikuttaa merkittävästikin kolmanteen osapuoleen, ja joista on peitetty tietoja asianosaisen liikesalaisuutena. Tämä pohdinta rajataan kuitenkin tutkielman tarkastelun ulkopuolelle samoin kuin asianosaisen oikeus saada lausua asianosaiseen kohdistuvasta päätöksestä

---

<sup>8</sup> Ks. esim. Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio asiassa T-210/01, *General Electric Company v. komissio*.

ennen kuin viranomainen antaa sen.<sup>9</sup> Lisäksi työssä ei käsitellä, miten asianosaisen oikeussuojaa turvataan tehokkaasti, kun viranomaisen haltuun päätyy vahingossa LPP-suojan<sup>10</sup> alaista asianosaisen materiaalia.

### 1.3 Metodit ja materiaalit

Tutkimuksessa käytetty päämetodi on lainoppi. Tavoitteena on löytää esitettyihin tutkimuskysymyksiin vastauksia, tutkimalla asiaa oikeusjärjestyksen sisällä ja systematisoida vallitsevaa oikeustilaa sieltä käsin. Toisin sanoen, voimassa olevan oikeuden sisältöä selvitetään sen omien lähtökohtien ja perusteiden avulla. Tutkielmassa ei kuitenkaan vain kirjata voimassa olevia normeja ja ratkaisuja tai toisteta auktoriteettien tulkintoja ja teorioita, sillä sitä ei voida pitää hyvänä oikeustieteellisenä tutkielmana.<sup>11</sup> Tarkastelun kohteena olevaan aiheeseen tuotetaan uutta sanottavaa ja kysyttävää, ja tutkielmassa tulee esiin näin uudenlainen näkökulma. Tuotettava näkökulma ja lopputulos eivät välttämättä ole ainoat mahdolliset, mutta ne esitetään perustellusti ja systematisoidusti.<sup>12</sup>

Tutkielmassa esitetään yhtäältä normikannanottoja ja tulkintakannanottoja, sillä näitä ei voida lainopillisessa tutkimuksessa täysin eritellä toisistaan. Normikannanottoon sisältyy yleensä itessään myös tulkintakannanotto ja siten normikannanotto on pääsääntöisesti myös aina tulkintakannanotto. Oikeusnormien merkityssisällöstä esitetään tulkintoja ja samalla kyseisten oikeusnormien esitetään kuuluvan voimassa olevaan oikeuteen.<sup>13</sup> Työssä keskitytään myös oikeusperiaatteiden tutkimiseen, sillä lainopin tehtävänä on myös niiden punninta ja yhteensovittaminen. Lainopin perusperiaatteen mukaisesti, tutkielmassa annetaan kuvaus voimassa olevasta oikeudesta, ottaen samalla kantaa siihen, miten tutkimuksen kohteena olevaa oikeutta tulee tulkita, punninta ja systematisoida.<sup>14</sup> Siten työssä ei pelkästään selvitetä aiheeseen liittyvän oikeuden pintatasoa, vaan myös sen syvemmät normatiiviset vaatimukset kuten oikeuskulttuurin asettamat vaatimukset.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> Tällaisen tilanteen muodostaa esimerkiksi kilpailulain 26 §:n kolmannen momentin mukainen niin sanottu ”stop the clock” -päätös. Tällöin hallintopäätös annetaan ilman, että asianosaisella on mahdollisuus lausua asiasta.

<sup>10</sup> LPP on lyhenne sanoista ”legal professional privilege”, jolla tarkoitetaan yrityksen ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja yrityksen välistä tutkittavaan kilpailunrajoitukseen liittyvää puolustautumista varten käytyä luottamuksellisenä pidettävää kirjeenvaihtoa.

<sup>11</sup> Hirvonen 2011, s.18. Tutkielmassa vältetään myös päätymästä identiteettisyyskiellon sekä trivialiteettikiellon mukaiseen lopputulokseen (Siltanen 2003, s.475–476).

<sup>12</sup> Koivisto 2015, s.954–955.

<sup>13</sup> Hirvonen 2011, s.23–24.

<sup>14</sup> Hirvonen 2011, s.25.

<sup>15</sup> Koivisto 2015, s.965. Oikeuskulttuuriin vaikuttavat vakiintuneet oikeudelliset käytännöt, joita ovat niin oikeusperiaatteet kuin oikeudenalajojen yleiset opit ja niiden ominaiset käsitteet. Asiasta tarkemmin ks. Kaarlo Tuori, Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000, s.230.

Oikeustiede on jaotellut eri oikeudenalat ja ne ovat keskeisesti lainopillisen systematisoinnin tuotteita, eivätkä ne ole immuuneja muutokselle, vaan ne muuttuvat internaalisten sekä eksternaalisten tekijöiden myötä.<sup>16</sup> Siten ei ole mielekästä määritellä tutkimuksen kuuluvan ainoastaan yhden oikeudenalan piiriin. Tutkielman voidaan kuitenkin ajatella sijoittuvan ensisijaisesti hallinto-oikeuden ja erityisesti kilpailuoikeuden piiriin, vaikka tutkimukseen sekoittuu vähissä määrin myös taloustiedettä, sillä kilpailuoikeudesta puhuttaessa tätä näkökulmaa ei voida koskaan täysin ohittaa. Kilpailuoikeudelle on ominaista taloustieteen keskeinen merkitys ja kilpailuoikeus voi epäonnistua sen perimmäisessä tavoitteessa eli kuluttajajhyödyn suojaamisessa, jos sen yhteys taloustieteeseen katkeaa. Itsearvoista legalismia ja säädösten sanamuodon mukaista tulkintaa eivät siten ole kilpailuoikeuden perimmäisiä tavoitteita.<sup>17</sup> Vaikka oikeustaloustiede on itsenäinen oikeustieteen osa-alue, sen tuottama tieto oikeudesta tukee tutkielmassa lainoppia ja nämä näkökulmat toimivat osittain perusteina lainopin tulkinnoille, punninoille ja systematisoinneille.<sup>18</sup>

Kilpailulainsäädännön perustuessa vahvasti Euroopan unionin asettamiin sääntöihin ja periaatteisiin, eurooppalaisella oikeuskäytännöllä on hyvin merkittävä rooli kilpailulain mukaista problematiikkaa arvioitaessa. Erityisesti huomioitaessa, että unionin oikeus voi paikoitellen olla ensisijaista suhteessa kotimaiseen oikeuteen samoin kuin se voi olla suoraan sovellettavissa olevaa.<sup>19</sup> Siten myös EU:n oikeuskäytäntöä ja lainsäädäntöä käytetään tutkimuksessa argumentoinnin tukena läpi työn, vaikka työ ei sinänsä kuulu eurooppaoikeuden alaan. Työn voidaan nähdä sisältävän tältä osin vertailevaa hallinto-oikeustiedettä, joka on vakiinnuttanut asemansa oleellisena osana niin lainkäyttöä kuin oikeustieteellistä tutkimustyötä. Vertailevan hallinto-oikeustieteen avulla voidaan selvittää muista oikeussysteemeistä peräisin olevia oikeusperiaatteita,<sup>20</sup> ja sillä voidaan ajatella olevan kriittinen rooli oikeudellisena kontrollimekanismina, ylikansallisen laillisuusperiaatteen ja oikeusturvan noudattamisen valvonnassa hallinnollisten rajoitusten suhteen.<sup>21</sup> Suurin vertailukohde työssä muodostuukin tutkielman aihetta koskevan kotimaisen oikeustilan ja unionin oikeustilan välille.

<sup>16</sup> Koivisto 2015, s.955–958. Oikeusjärjestelmän sisäisistä (internaaliset) ja ulkoisista (eksternaaliset) tekijöistä ks. tarkemmin myös Kaarlo Tuori, *Oikeuden ratio ja voluntas*. Helsinki 2007, s.106–108.

<sup>17</sup> Malminen 2020, s.732.

<sup>18</sup> Hirvonen 2011, s.29–30.

<sup>19</sup> Nehl 2012, s.26.

<sup>20</sup> Nehl 2012, s.23.

<sup>21</sup> Nehl 2012, s.22–23.

Työssä annetaan näkyvyyttä myös kotimaiselle oikeuskäytännölle.<sup>22</sup> Suomessa asianosaisen puolustautumisoikeudet eivät välttämättä ole samalla tasolla muiden unionin maiden kanssa ja tämän selvittäminen edellyttää kotimaisen oikeustilan selvittämistä viime kädessä oikeuskäytännön perusteella. Vertailevaa analyysin osalta huomioidaan, että sitä voidaan käyttää ainoastaan työkaluna ennalta määritellyn tavoitteen saavuttamiseksi eikä sitä itsessään tule pitää lopputuloksena.<sup>23</sup>

Hallinto-oikeuden alaa voidaan perinteisesti myös tarkastella prosessuaalisen oikeuden tai aineellisoikeudellisen näkökulman kautta. Tällä kahtiajaolla voi olla erityistä merkitystä, sillä se mahdollistaa hallintomenettelyn ja -prosessin arvioimisen sekä niissä vaikuttavien oikeusperiaatteiden selvittämisen eri lähtökohdista.<sup>24</sup> Siten oikeussuojaa verrataan myös muihin kilpailuoikeudessa korostuviin oikeusperiaatteisiin kuten suhteellisuusperiaatteeseen sekä oikeusvarmuuden periaatteeseen. Työssä noudatetaan hyvän tieteellisen käytännön periaatteita.<sup>25</sup>

#### 1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielman alkuun perehdytään yrityskauppavalvontaan erityisenä hallintoprosessina sekä käsitellään lyhyesti hallintomenettelyä ja -prosessia yleisesti. Tämän jälkeen työn kolmannessa luvussa arvioidaan alkuun asianosaisen ja kolmannen osapuolen oikeussuojaa sekä puolustautumisoikeuksia osana oikeussuojaa. Sitten samassa luvussa syvennytään asianosaisen tiedonsaanti- ja kuulemisoikeuteen erityisesti yrityskauppavalvonnassa, minkä jälkeen pohditaan muutoksenhakua oikeussuojan viimeisenä perustana. Läpi kolmannen pääluvun vertaillaan asianosaisen ja kolmannen osapuolen oikeussuojan tarvetta sekä viranomaisen roolia arvioinnin tekemänä elimenä. Koska oikeussuojan tarve ei todellisuudessa realisoidu ongelmattomissa tutkinnoissa markkinaoikeusprosessia tulee myös arvioida tältä kannalta. Näin tutkielmassa esitellään myös kilpailuoikeudellista valitusprosessia markkinaoikeudessa. Markkinaoikeus, hallinto-oikeus ja viime kädessä korkein hallinto-oikeus toimivat viraston toimien laillisuutta valvovina toimieliminä ja näin työssä tuodaan esille, miltä osin näiden tuomioistuimien päätökset näyttäytyvät suhteessa tutkimuskysymykseen.

---

<sup>22</sup> Soveltaessa samanaikaisesti yhtäältä kotimaisia normeja ja toisaalta EU-oikeudellisia normeja, suomalaisten tuomioistuinten oikeuslähdeopillisten standardien tulisi olla mahdollisimman lähellä unionin tuomioistuinten käytänteitä. Tuori 2003, s.922.

<sup>23</sup> Nehl 2012, s.23.

<sup>24</sup> Nehl 2012, s.28–29.

<sup>25</sup> Saatavilla: [https://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK\\_ohje\\_2012.pdf](https://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf).

Neljännessä pääluvussa puolestaan arvioidaan puolustautumisoikeuksien toteutumista Euroopan komission suorittamassa yrityskauppa- ja kilpailuvalvonnassa ja viidennessä pääluvussa taas esitellään kotimaista aiheeseen liittyvää oikeuskäytäntöä. Mielenkiintoisen lisän työhön tuokin hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden samasta asiasta antamien ratkaisujen suhde asianosaisen oikeus- suojan kannalta. Työn loppuun arvioidaan esitetyn perusteella, toteutuuko asianosaisen oikeus- suoja todellisuudessa Kilpailu- ja kuluttajaviraston suorittamassa yrityskauppatutkinnassa suo- malaisen kuin myös eurooppalaisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön valossa. Tämän lisäksi viimeisessä luvussa esitellään kokoavat mietteet työssä esitetystä.

## 2 Yrityskauppa- ja kilpailuvalvonta erityisenä hallintomenettelynä

### 2.1 Yleisesti yrityskauppa- ja kilpailuvalvonnasta

Yrityskauppa- ja kilpailuvalvonta on merkittävä osa kilpailuvalvontaa ja sen perimmäisenä tarkoituksena on kilpailun olennaisen rajoittumisen estäminen, erityisesti määrävän markkina-aseman syn- tymisen tai sen vahvistumisen ehkäisemisellä. Tavoite on sama kuin kilpailulainsäädännöllä, jonka päämääränä on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Yrityskauppa- ja kilpailuvalvonta on järjestetty Euroopan unionissa kaksiportaisesti kuten lähtökohtaisesti muukin kilpailuvalvonta. Euroopan komissiolla on yksinomainen toimi- valta unioninlaajuisten keskittymien tutkimiseen ja jäsenvaltioilla on pääsääntöisesti omat kan- salliset valvontajärjestelmänsä. Yrityskauppa tulee siten ilmoittaa joko komissiolle tai kansal- liselle kilpailuviranomaiselle – ei kuitenkaan molemmille.<sup>26</sup> Kansallisen kilpailuviranomaisen ja komission toimivaltajaosta käytetään tässä yhteydessä usein myös termiä ”one-stop-shop” (yhden luukun periaate).<sup>27</sup>

Yrityskauppa- ja kilpailuvalvonta voidaan kuitenkin erottaa muusta kilpailuoikeudesta muutamastakin syystä. Yrityskauppa- ja kilpailuvalvontasäännöstö edellyttää, että sen soveltamisalaan kuuluvat järjestelyt ilmoitetaan asianomaiselle taholle ennen niiden toteuttamista. Yrityskauppa- ja kilpailuvalvonnassa yritys- keskittymiä arvioidaan siis ennakkollisesti (*ex ante* -valvonta) kun taas SEUT 101 ja 102 artik- loiden noudattamisen valvominen tapahtuu jälkikäteisesti viranomaisten suorittamien tutkinto- jen avulla (*ex post* -valvonta).<sup>28</sup> Yrityskaupan osapuolien tulee pidättäytyä kaupan täytäntöön- panosta sekä tällaisiksi katsottavista toimista, kunnes toimivaltainen kilpailuviranomainen on

<sup>26</sup> Komissio voi kuitenkin tietyissä tapauksissa siirtää ”sulautuma-asetuksen” mukaisesti yrityskaupan tutkimisen myös osittain jäsenvaltion kilpailuviranomaisen tutkittavaksi eivätkä rinnakkaiset tutkinnat ole siten täysin mah- dottomia, vaikka ne ovat toki harvinaisia.

<sup>27</sup> Huimala et al 2012, s. 979.

<sup>28</sup> Huimala et al 2012, s.741. Yrityskauppa- ja kilpailuvalvonta voi olla myös *ex post* -valvontaa niissä tilanteissa, joissa yri- tyskaupan osapuolet ovat toteuttaneet ilmoitettavan kaupan ilman hyväksyntää. Tällöin puhutaan ns. *gun jumpin- gista*, jonka seurauksena yrityskauppa voidaan purkaa.

hyväksynyt kaupan. Toisena keskeisenä erona voidaan pitää prosessin kestoa. Kilpailunrajoitustutkinnat kestävät usein vuosia, kun taas yrityskauppailmoitusten tutkinnalle on asetettu tarkat muutaman kuukauden mittaiset määräajat. Järjestelyihin liittyvät merkittävät taloudelliset intressit onkin huomioitu laitimalla menettely mahdollisimman nopeaksi.<sup>29</sup> Yleisesti pienemmät yritysjärjestelyt eivät kuulu yrityskauppasäännösten soveltamisalaan, jolloin viranomaisilla ei ole toimivaltaa tutkia ehdotettua järjestelyä. Useimmissa maissa yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuus perustuu liikevaihtorajoihin, mutta se voi perustua myös osapuolten markkinaosuuksiin tai omaisuuseriin.<sup>30</sup> Kilpailunrajoitusasioiden osalta kilpailuviranomiset voivat puolestaan tukia asian riippumatta epäiltyyn toimintaan osallistuvasta toimijasta, eikä viranomaisen toimivaltaa ole siten rajoitettu vastaavalla tavalla.<sup>31</sup>

Merkittävintä yrityskauppavalvontasäännösten soveltumisessa on se, tuleeko yritysjärjestely ilmoittaa KKV:lle kilpailulain 4 luvun mukaisesti vai sulautuma-asetuksen<sup>32</sup> mukaisesti komissiolle. Terminologisesti on huomattavaa, että sulautuma-asetuksen 3 artiklassa puhutaan keskittymästä kun taas kilpailulain 21 §:ssä yrityskaupasta.<sup>33</sup> Keskittymän määrittäminen on tärkeä osa prosessia ja sen osalta on hyvä huomata, että sen laaja-alaisuuden takia ilmoitettavaksi voitulla merkittävä määrä sellaisia oikeustoimia, joita ei tyypillisesti mielletäisi yrityskaupaksi, järjestelyksi tai sulautumaksi.<sup>34</sup> Kansallisessa lainsäädännössä on tavanomaista käyttää termiä yrityskauppa, vaikka lähtökohtaisesti sen soveltamisala on aivan yhtä laaja kuin komission käyttämä vastine ja näitä tulisi tulkita yhdenmukaisesti toistensa kanssa.<sup>35</sup> Käsitteiden välillä on myös joitakin eroja.<sup>36</sup> Käytettävästä termistä huolimatta, yritysjärjestelyltä vaaditaan määräysvallan siirtymisestä seuraavaa pysyvää muutosta, jotta se kuuluu yrityskauppasäännösten soveltamisalaan.

<sup>29</sup> Aine 2001, s.57. Yritysjärjestelyiden taloudellisiin intresseihin palataan lyhyesti myöhemmin luvussa 3.4.

<sup>30</sup> Markkinaosuusrajoihin perustuvat yrityskauppasäädökset ovat yleisiä erityisesti Lähi-Idän maissa, vaikka esimerkiksi myös Englannissa on käytössä päällekkäisesti molemmat kynnyksarvojärjestelmät.

<sup>31</sup> Komission antaman tiedonannon (EUVL 2014/C 291/01, 30.8.2014.) mukaan on kuitenkin olemassa sellaisia vähämerkityksellisenä pidettäviä sopimuksia, jotka eivät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla rajoita tuntuvasti kilpailua (*de minimis* -tiedonanto). Samoin vertikaalisiin sopimuksiin voidaan soveltaa ryhmäpoikkeusasetusta, jolla on hieman vastaavanlainen vaikutus. Siten tietyt sopimusjärjestelyt voivat olla pääsäännön vastaisesti rajattu myös kilpailunrajoitusasioissa soveltamisalan ulkopuolelle.

<sup>32</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004, yrityskeskittymien valvonnasta.

<sup>33</sup> Kansallisten kilpailusäännöksiensä ja unionin sääntöjen päällekkäisyyden takia sekä niiden soveltamisesta usein rinnakkain, tässä työssä yrityskeskittymällä ja yrityskaupalla tarkoitetaan lähtökohtaisesti samaa asiaa. Samoin myös yritysjärjestelyllä, joka kattaa myös mm. yhteisyrityksen perustamisen.

<sup>34</sup> Huimala et al. 2012, s.984.

<sup>35</sup> HE 88/2010 vp., s.68.

<sup>36</sup> Esim. sulautuma-asetuksen 3(5) artiklassa on lueteltu tilanteita, jotka kuuluvat asetuksen soveltamisalaan, vaikka näissä ei varsinaisesti synny pysyvää keskittymää. Vastaavasta mainintaa ei ole kilpailulaissa ja KKV onkin todennut, etteivät tällaiset tilanteet sovellu kilpailulain mukaisen yrityskaupan käsitteen tulkintaan. Ks. Huimala et al. 2012, s.1385 sekä Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta (2011), s.15.

Kuten edellä on todettu, järjestely tulee ilmoittaa joko komissiolle tai KKV:lle. Tämän lisäksi on mahdollista, että kauppa on ilmoitettava myös EU:n ulkopuolisille kilpailuviranomaisille.<sup>37</sup> Kilpailulain 22 §:n mukaan yrityskauppa on ilmoitettava, jos yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu maailmanlaajuinen liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa ja jos vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa. Järjestely on puolestaan sulautuma-asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti ilmoitettava ensisijaisesti komissiolle, jos osapuolten yhteenlaskettu maailmanlaajuinen liikevaihto on yli 5 miljardia euroa ja ainakin kahden osapuolten EU:sta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 250 miljoonaa euroa. Mikäli nämä kynnyksarvot eivät täyty voi kauppa silti olla ilmoitettava yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa.<sup>38</sup>

Mikäli järjestely ylittää sulautuma-asetuksen kynnyksarvot kyseessä on unioninlaajuisesta keskittymästä, joka tulee ilmoittaa komissiolle. Jos yrityskauppa puolestaan ylittää ainoastaan Suomen kansalliset liikevaihtorajat, tulee se ilmoittaa KKV:lle. Yrityskauppavalvontatutkinnan aikana kilpailuviranomaiset suorittavat arvionsa siitä, voiko järjestely johtaa kilpailun olennaiseen rajoittumiseen relevanteilla markkinoilla tai relevantilla osalla niitä. Lyhyesti käsiteltynä viranomaiset voivat ensimmäisessä vaiheessa hyväksyä ehdotetun järjestelyn tai siirtää sen toisen vaiheen tutkintaan, joka pidentää prosessin kestoja. Toisen vaiheen lopuksi järjestely voidaan hyväksyä sellaisenaan, sen toteuttamiselle voidaan asettaa ehtoja tai se voidaan kieltää.<sup>39</sup> Yrityskauppoja arvioidaan niin Suomessa kuin unionin tasolla niin kutsutun *SIEC*-testin<sup>40</sup> avulla. Tutkinnan aikana löytyvät kilpailuongelmat pyritään aina ensisijaisesti ratkaisemaan sitoumuksilla ja järjestelyn kieltäminen on vasta viimesijainen puuttumiskeino, jolla syntyvään kilpailuhaittaan puututaan. Yrityskauppavalvontaan hallintomenettelynä ja sen ominaispiirteisiin palataan vielä tarkemmin luvuissa 2.3.3 ja 3.

<sup>37</sup> Unioninlaajuisiin keskittymiin osallistuvat yritykset toimivat lähes poikkeuksetta maailmanlaajuisesti, joten tällaiset järjestelyt tulevat usein ilmoitettavaksi myös muille kilpailuviranomaisille.

<sup>38</sup> Sulautuma-asetus sisältää myös muita erinäisiä säännöksiä, joiden mukaan kauppa voi tulla ilmoitettavaksi komissiolle tai jäsenvaltiot voivat siirtää kaupan komission tutkittavaksi tai päinvastoin. Näiden säännösten läpikäyminen ei kuitenkaan ole tutkielman tavoitteen kannalta mielekäästä, joten niitä ei käsitellä tämän tarkemmin.

<sup>39</sup> Komission ja KKV:n prosessit ja toimivaltuudet eroavat toisistaan merkittävästi näiltä osin, mutta näihin palataan tarpeellisin osin myöhemmin.

<sup>40</sup> SIEC tulee englanninkielisistä sanoista ”*significant impediment to effective competition*”. Keskittymien kilpailuvaikutuksia arvioitiin ennen dominanssitestillä. Ks. esim. Ks. Lindberg, Leena: Yrityskauppatesti vaihtuu – mitä eroa testeissä on ja mikä arvioinnissa muuttuu? Defensor Legis 6/2011, s. 757–767.

## 2.2 Yrityskauppavalvonnan historia lyhyesti

Yrityskauppavalvonta on suomalaisessa oikeuskulttuurissa suhteellisen uusi käsite, sillä valvonta käynnistyi Suomessa kansallisella tasolla vasta syksyllä 1998 kilpailunrajoituksista annettuun lakiin (480/1992) tehdyn muutoksen (303/1998) tultua voimaan. Tätä muutosta edeltäneessä kilpailunrajoituslaissa oli säännös, jonka perusteella Kilpailuvirasto saattoi velvoittaa määräävässä markkina-asemassa olevan elinkeinonharjoittajan ilmoittamaan sellaisen määräysvallan hankinnan toisessa yrityksessä, jolla voitiin olettaa olevan merkittävää vaikutusta kilpailuolosuhteisiin.<sup>41</sup> Lisäksi EU:n oikeussäännöt sitoivat Suomea vuodesta 1995 alkaen myös yrityskauppavalvonta-asioiden osalta. Silloisen yhteisön laajuisiin kilpailusääntöihin oli nimittäin jo vuodesta 1990 alkaen sisältynyt fuusiovalvonta-asetus (sulautuma-asetus)<sup>42</sup>, joka soveltui yhteisön laajuisiin yrityskeskittyisiin.<sup>43</sup>

Kotimaiseen valvontaan kaivattiin kuitenkin rakenteellista ennakkollista valvontaa, sillä fuusiovalvonta-asetuksen mukaiseen pelkkään jälkikäteiseen valvontaan liittyi merkittäviä epävarmuuksia jo pelkästään oikeusvarmuuden suhteen. Silloisella Kilpailuvirastolla ei myöskään ollut valtuuksia puuttua yrityskauppaan, joka johti määräävän markkina-aseman syntymiseen tai sen vahvistumiseen. Komission suorittama valvonta edellytti lisäksi, että yrityskaupalla oli vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, eikä sitä näin ollen voitu pitää pysyvä ratkaisuna.<sup>44</sup> Oma merkityksensä säännöstön sisällyttämisestä kansalliseen lainsäädäntöön oli *Kesko/Tuko* -yrityskaupalla<sup>45</sup>, jonka Suomi siirsi fuusiovalvonta-asetuksen 22 artiklan<sup>46</sup> nojalla komission käsiteltäväksi vuonna 1996. Kilpailuvirastolla ei nimittäin ollut toimivaltaa itse tutkia kyseistä yrityskauppaa. Komissio julistikin yrityskeskittymän yhteismarkkinoille soveltumattomaksi ja kaupan osapuolet joutuivat purkamaan tehdyn kaupan. Yrityskaupan kieltäminen jälkikäteen on pitkälle menevää puuttumista sopimusvapauteen sekä arveluttavaa asianosaisten yritysten oikeussuojan kannalta. Osittain tämänkin takia, kansalliset yrityskauppasäädökset tulivat voimaan suhteellisen pian.

---

<sup>41</sup> Huimala et al. 2012, s.1382.

<sup>42</sup> Neuvoston asetus (ETY) N:o 4064/89, 21.12.1989, yrityskeskittymien valvonnasta sekä tätä seurannut neuvoston asetus (EY) N:o 1310/97, 30.6.1997, yrityskeskittymien valvonnasta. Kilpailusäännöt ovat kuuluneet unionin oikeuteen aina 1950-luvulta lähtien, mutta EU:n perustamissopimukset eivät sisällä nimenomaista säännöstä yrityskauppavalvonnasta. Tätä koskevan erillisen asetuksen antamista edistivät aikoinaan yhteisöjen tuomioistuimen tuomiot asioissa *Continental Can* (asia 6/72) sekä *BAT & Reynolds* (yhdistetyt asiat 142 ja 156/84).

<sup>43</sup> L. Lindberg 2018, s.18.

<sup>44</sup> L. Lindberg 2018, s.18–19.

<sup>45</sup> Komission päätös asia N:o IV/M.787 – Kesko/Tuko.

<sup>46</sup> Kyseinen artikla tunnetaan myös nimellä *Dutch clause*, tästä enemmän ks. esim. Hiltunen et al. Yrityskauppavalvonta 1998, s.66.



Yrityskauppavalvonnan pääpiirteet ovat pysyneet jossain määrin samoina, mutta eräitä merkittäviä muutoksia prosessiin on myös tehty. Niin sanotun saman toimialan kahden vuoden säännön<sup>47</sup> poistuttua laista vuonna 2004 kilpailunrajoituslain muuttamisen myötä (318/2004), ja samalla ilmoitettujen yrityskauppojen lukumäärä väheni merkittävästi.<sup>48</sup> Toinen merkittävä muutos liittyy edellä jo mainittuun *SIEC*-testiin, joka otettiin käyttöön myös Suomessa sulautumaasetuksen muutoksen tullessa voimaan vuonna 2004. Sulautuma-asetuksen muutos toi mukanaan myös muita muutoksia esimerkiksi viraston ja komission välinen yhteydenpito lisääntyi samoin kuin yhteydenpito muiden jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten kanssa. Lisäksi yrityskauppailmoituksen kannalta merkittävät ilmoitusvelvollisuuden liikevaihtorajat muuttuivat.

Seuraava merkittävä muutos kilpailulainsäädännössä ja sen myötä myös yrityskauppavalvontaprosessissa tapahtui vuoden 2011 lakiuudistuksen myötä. Uuden kilpailulain voimaantulolla kotimaista kilpailulainsäädäntöä muutettiin edelleen enemmän yhdenmukaiseksi sulautumaasetuksen kanssa. Ilmoitusmääräajasta luovuttiin sekä yrityskauppoja pystyi ilmoittamaan jo ennen kuin kaupan osapuolet olivat allekirjoittaneet sitovan sopimuksen, jos he pystyivät näyttämään riittävällä varmuudella toteen aikomuksensa tehdä kaupan. Virastolle annettiin myös mahdollisuus pidentää käsittelymääräaikoja tiettyjen edellytysten täytyessä.<sup>49</sup> Merkittävintä tutkielman kannalta on, että lakimuutoksen yhteydessä Kilpailuvirastolta poistettiin oikeus määrätä sellaisia ehtoja, joita yrityskaupan ilmoittaja ei ole hyväksynyt. Tällä pyrittiin korostamaan ilmoittajan oikeusturvaa, sillä ilmoittajalla ei ole oikeutta valittaa ehdollisesta yrityskaupan hyväksymispäätöksestä.<sup>50</sup> Taloustieteellisen analyysin merkitys on myös jatkuvasti kasvanut yrityskauppavalvonta-asioissa eikä sen merkityksen vähenemisestä tulla näkemään jatkosakaan. Viimeaikaisten yrityskauppapäätösten perusteella voitaneen myös olettaa, että kaikilla yrityskauppaprosessin osapuolilla olisi hyvä olla ekonomistitiimi mukana prosessissa. Esimerkiksi viime vuonna kovasti esillä olleessa yrityskauppa-asiassa *Mehiläinen/Pihlajalinna*<sup>51</sup> virasto suoritti merkittäviä taloustieteellisiä analyysejä, joiden lopputulokset johtivat kieltoesityksen tekemiseen markkinaoikeuteen.

<sup>47</sup> Säännöksen mukaan hankinnan kohteen liikevaihtoon luettiin myös niiden saman alan toimijoiden liikevaihdot, joissa kaupan ilmoittaja oli viimeisen kahden vuoden aikana hankkinut määräysvallan.

<sup>48</sup> Huimala et al. 2012, s.1383.

<sup>49</sup> L. Lindberg 2018, s.37–38.

<sup>50</sup> Muutoksenhakua käsitellään tarkemmin myöhemmin luvussa 3.4.

<sup>51</sup> Liite 1, KKV:n taloustieteellinen analyysi Mehiläisen ja Pihlajalinnan välisessä yrityskaupassa Dnro KKV/1233/14.00.10/2019, pelkästään kieltoesityksen taloustieteellinen liite oli pituudeltaan 198 sivua.

## 2.3 Hallintoasian käsittely

### 2.3.1 Yleisesti hallintomenettelystä

Hallintoasian asianmukaista käsittelyä, hallintomenettelyä ja hyvän hallinnon perusteita säännellään hallintolaissa, joka on myös yrityskauppa- ja valvonta-asioihin soveltuva yleislaki. Hallintolain tarkoituksena onkin, että hyvän hallinnon perusteita noudetaan kaikessa viranomaisen toiminnassa sen muodosta tai sisällöistä riippumatta. Samoin menettelysäännökset soveltuvat viranomaisen prosesseihin sen käsitellessä hallintoasiaa. Hallintolain 6 §:ssä määritellään keskeisimmät hallinnon oikeusperiaatteet, mutta esimerkiksi osaa hallintomenettelyä velvoittavista säännöksistä ei sisälly suoraan hallintolakiin, vaan ne määräytyvät suoraan perustuslain mukaan.<sup>52</sup> Hallintomenettelyllä tarkoitetaan yksinkertaisesti hallintoasian käsittelemistä asianomaisessa viranomaisessa eli toisin sanoen julkisoikeudellisen toimielimen lain sille määrittelemän prosessin suorittamista.

Hallintomenettelyyn vaikuttavia oikeusperiaatteita sekä säännöksiä tulee myös eurooppaoikeuden kautta. Erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännöllä on merkitystä hallintomenettelyn kannalta. Lisäksi EU:n perusoikeuskirjassa<sup>53</sup> on määritelty jokaisen perusoikeutena oikeus hyvään hallintoon (artikla 41).<sup>54</sup> Nämä ovatkin osaltaan vaikuttaneet laissa säädettyjen hallintomenettelyn laatuvaatimusten muovautumiseen. Nämä perustavat laatukriteerit mainitaan tiivistetysti perustuslain 21 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oma asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja joutuisasti sekä muita hyvän hallinnon periaatteita noudattaen.

Hyvään hallintoon kuuluu nyt tarkasteltavan aiheena kannalta ennen kaikkea kolme keskeistä menettelyoikeutta: oikeus tulla kuulluksi, oikeus tutustua asiakirjoihin ja oikeus saada perusteltu päätös. Nämä asianosaisen oikeudet sisältyvät hallintolakiin kuin myös unionin perusoikeuskirjaan. Näiden voidaan ajatella osa laajempaa puolustautumisoikeuksien kokonaisuutta ja ne turvaavat hallintomenettelyn yksityisen asianosaisen oikeuksia.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> Mäenpää 2018, pääluku III.

<sup>53</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01).

<sup>54</sup> Vaikka kotimaisesta lainsäädännöstä ei ole suoraan aina havaittavissa mainitun eurooppaoikeuden vaikutusta, on sillä myös paljon ns. pinnanalaisia vaikutuksia, jotka tulevat pitkälti unionin tuomioistuinten ja EIS:n ratkaisukäytännön kautta. Erityisesti tämä on nähtävissä eurooppalaisten ja valtiosisäisten tuomioistuinten välillä käytävästä vuoropuhelusta samoin kuin lainvalmistelun yhteydessä viitataan vakiintuneesti eurooppalaiseen oikeuskäytäntöön. Huomattavaa on myös, ettei perustuslaki mainitse näitä tuomioistuinta, vaikka niillä on merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia heijastusvaikutuksia. Pellonpää 2009, s.104–106 ja s.123.

<sup>55</sup> Mäenpää 2017, pääluku III. Näitä puolustautumisoikeuksia käsitellään tarkemmin luvussa 3.

Lähtökohtaisesti hallintoasian käsittely on julkista samoin kuin tätä koskevat asiakirjat ja päätökset. Julkisuus kuuluu PL:n 21 §:n mukaisesti hyvän hallinnon takeisiin ja julkisuuslain pääperiaatteen mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei toisin säädetä.<sup>56</sup> Viranomaisen päätöksentekoprosessi voidaan perinteisesti jakaa kahteen toisistaan riippuvaiseen toimintaan – hallintomenettelyyn ja hallintoprosessiin. Yksinkertaistetusti hallintomenettelyllä viitataan viranomaisen suorittamaan omaan tutkintaan, kun taas hallintoprosessilla viitataan menettelyyn, joka on seuraus suoritetusta tutkinnasta. Hallintomenettelyä sääntelee yleislakina<sup>57</sup> hallintolaki kun taas hallintoprosessia laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Työssä perehdytään seuraavaksi näihin kahteen käsitteeseen,<sup>58</sup> jonka lomassa erittelen Kilpailu- ja kuluttajaviraston suorittaman yrityskauppavalvontaprosessin ainutlaatuisia piirteitä hallintomenettelynä sekä hallintoprosessissa.

Hallintomenettelyn perusteista säädetään perustuslain 21 §:ssä, ja edellä todetusti, sen menettelyn keskeisistä osista säädetään tarkemmin hallintolaissa. Hallintolaki on kuitenkin useilta kohdiltaan tulkinnanvarainen, jonka takia se tarvitsee usein tuekseen muuta oikeudellista aineistoa kuten esimerkiksi lainvalmisteluaineistoa ja oikeuskäytäntöä.<sup>59</sup> Yksittäisisissä tilanteissa hallintolaki mahdollistaakin useita menettelytapavalintoja, kunhan vain asiassa menettelyyn kyseisen asian laadun kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla ja lain mahdollistaman harkintavallan puitteissa.<sup>60</sup> Hyvän hallinnon ja hyvän hallintotavan tulee yhdessä ohjata hallintomenettelyn kulkua. Hyvän hallinnon perusteet on suurimmilta osin konkretisoitu lainsäädännöllä. Hyvällä hallintotavalla voidaan puolestaan nähdä olevan eniten merkitystä tilanteissa, joita ei säännellä suoraan laissa ja ne koostuvatkin hallintotoiminnalta edellytettävistä menettelytavoista, jotka tukevat lakisääteistä menettelyä.<sup>61</sup>

Hyvän hallinnon perusteet on lueteltu hallintolain 2 luvussa ja niiden tulee ohjata esitetysti hyvän hallintovan ohella hallintomenettelyä. Lisäksi hallintomenettelyssä tulee huomioida muut oikeusjärjestyksen edellyttämät oikeusperiaatteet, joita ei suoraan ole sisällytetty hallintolain

---

<sup>56</sup> Asian käsittelyn julkisuutta samoin kuin asiakirjojen julkisuutta yrityskauppavalvonta-asioissa käsitellään tarkemmin jäljempänä luvussa 3.3.

<sup>57</sup> Hallinnon yleislait konkretisoivat yleensä osaltaan perustuslain perusoikeussäännöksiä ja tietyissä erityislaeissa säädellään tarkemmin esimerkiksi tietyn viranomaisen toimintaa tai säädetään perustellummin yksittäisestä hallintomenettelystä. Yleislait ovat *Lex specialis derogat legi generali* periaatteen mukaan toissijaisia erityislakeihin nähden, niiden ollessa ristiriidassa keskenään, mutta samalla yleislaeilla on asianomaisilta osin erityislakeihin kohdistuva tulkintavaikutus.

<sup>58</sup> On syytä huomauttaa, ettei työssä käsitellä hallintomenettelyä tai -prosessia kaikilta osin perusteellisesti, vaan niitä tarkastellaan tutkielman aiheen kannalta relevantein osin. Siten tässä luvussa ei perehdytä perusteellisesti esim. hallintomenettelyn vireillepanon kaikkiin osiin tai hallintoasian käsittelyn jokaiseen komponenttiin.

<sup>59</sup> Kulla – Salminen 2021, s.49.

<sup>60</sup> Kulla – Salminen 2021, s.64.

<sup>61</sup> Kulla – Salminen 2021, s.65.

asianomaisiin säädöksiin.<sup>62</sup> Nämä hallinnon oikeusperiaatteet voidaan ensisijaisesti luokitella aineellisiksi ratkaisuperiaateiksi, sillä ne asettavat hallintotoiminnalla sisällöllisiä laatuvaatimuksia.<sup>63</sup> Samoin hallintomenettelyssä korostuvat yleiset hallinto-oikeudelliset vaatimukset sekä laadulliset perusteet. Laatuvaatimukset edellyttävät muun muassa, että käsittely on asianmukaista sekä yksityisen oikeusturvaa edistetään ja turvataan. Hallintomenettely itsessään pitää sisällään kaikki käsittelyvaiheet, joissa asiaa valmistellaan, selvitetään sekä muuten käsitellään, ja mikä päättyy hallintopäätöksen tekemiseen siihen liittyvineen toimineen.<sup>64</sup>

Hallintoasia alkaa ja se tulee käsittelyn kohteeksi, kun sen katsotaan tulleen asianmukaisesti vireille. Hallintomenettely voi tulla vireille joko viranomaisen tai yksityisen aloitteesta. Yleensä viranomainen toimii vireillepanijana, kun asian ratkaisu kuuluu sen toimivaltaan ja yksityiselle pyritään asettamaan jokin velvollisuus tai rajoitus. Yksityinen toimii puolestaan yleensä vireillepanijana hakiessaan itselleen lupaa taikka jotakin muuta oikeutta.<sup>65</sup> Yrityskauppavalvonta tulee lähtökohtaisesti vireille yrityskaupan osapuolten tekemästä kilpailulain 23 §:n mukaisesta yrityskauppailmoituksesta.<sup>66</sup> Tullakseen asianomaisesti vireille, hallintoasian tulee täyttää sille laissa määritellyt muodolliset ja sisällölliset vaatimukset. Yrityskauppavalvonnassa yrityskauppailmoituksen edellytetään täyttävän yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1012/2011) asettamat muotovaatimukset, jotta asia voi tulla asianomaisesti vireille. Mikäli ilmoitus ei täytä asetuksen edellyttämiä vaatimuksia, KKV pyytää virkansa puolesta ilmoitusvelvollista yritystä täydentämään asiakirjaa, kunnes ilmoituksen katsotaan täyttävän siltä vaaditut seikat.<sup>67</sup> Vasta tämän jälkeen hallintomenettely alkaa asianomaisesti ja käsittelyn määräaika alkaa kulua.

<sup>62</sup> Tällainen oikeusperiaate on esimerkiksi suhteellisuusperiaate, jota käsitellään tarkemmin luvussa 3.2. Lisäksi asianosaisen puolustautumisoikeudet kuuluvat näihin oikeusperiaatteisiin ja ne onkin sisällytetty kilpailulain asianomaiseen säädökseen. Oikeussuojan voidaan taas puolestaan katsoa sisältyvän perustuslain 21 §:ään. Hyvän hallinnon perusteita ja samoin hyvää hallintotapaa käsitellään myös tarkemmin oikeussuojaa käsittelevässä luvussa 3.1.

<sup>63</sup> Kulla - Salminen 2021, s.110.

<sup>64</sup> Mäenpää 2017, verkkoteos.

<sup>65</sup> Mäenpää, 2017 ”Yksityinen tai viranomainen vireillepanijana”. Ei-asianosainen yksityinen voi myös toimia asian vireillepanijana esimerkiksi tekemällä tutkintapyynnön määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle.

<sup>66</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi tilanteessa, jossa yrityskauppa on pantu täytäntöön ilman, että sille on saatu KKV:n asianomainen lupa esittää seuraamusmaksun määräämistä kyseisille yrityksille, jolloin asia tulee vireille viranomaisen aloitteesta. Samoin esimerkiksi kartellitutkinnat voivat tulla vireille viranomaisen tai yksityisen aloitteesta.

<sup>67</sup> KKV on viime vuosina alkanut edellyttämään ennakkoneuvotteluja ennen varsinaisen ilmoituksen tekemistä. KKV on omaksunut tämän käytännön komission prosessista, jossa tämä on ollut jo pidempään pääsääntönä. Ennakkoneuvotteluiden lisääntymistä voidaan selittää myös mm. ilmoituksen muotovaatimusten haasteellisuudella, jokaisen ilmoituksen ainutlaatuisuudella sekä kyseiselle hallintomenettelylle asetetulla erittäin rajallisella käsittelemääräajalla. Mikäli yrityskauppailmoitus on oleellisen puutteellinen, KKV voi antaa asiasta puutteellisuuspäätöksen, jota koskee valituskielto. Aiheeseen palataan vielä lyhyesti myöhemmin luvussa 3.4.

Oleellinen osa hallintomenettelyä on asianosaisasema sekä sen määritelmä. Hallintolain 11 §:n mukaan asianosaisella tarkoitetaan sitä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Useimmiten asianosaisasema on selkeä ja se syntyy yksityiselle oikeusasemaansa koskevan asian saattamisesta hallintoviranomaisen käsiteltäväksi tai viranomaisen pannessa asian viireille, asianosainen on silloin se, jonka oikeusasemaa asia koskee.<sup>68</sup> Asianosaisaseman myötä asianosaiselle syntyy menettelyllisiä oikeuksia sekä velvollisuuksia asian käsittelyssä. Oikeustila ei kuitenkaan ole aina täysin selkeä ja asianosaisasemaan voi liittyä paikoitellen myös tulkinnanvaraisuutta. Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että asianosaisuus määräytyy käsiteltävän asian ja tehtävän ratkaisun oikeudellisten vaikutusten mukaisesti. Siten yksittäisen hallintoasian käsittelyn asianosaisten määrä voi vaihdella asian luonteen ja tehtävän päätöksen suoranaisten oikeusvaikutusten mukaisesti. Oikeusvaikutukset voivat olla välittömiä tai välillisiä.<sup>69</sup> Lähtökohtaisesti yrityskauppalvonnassa pidetään asianosaisena tutkinnan viireille saattanutta yritystä tai yrityksiä.<sup>70</sup>

Viranomaisen on aina pyrittävä hallintomenettelyssä lainmukaiseen ja aineellisesti oikeaan ratkaisuun. Hallintoasian selvittäminen edellyttääkin aina, että asiaa käsittelevä viranomainen tuntee virkansa puolesta relevantin voimassa olevan oikeuden ja osaa soveltaa sitä.<sup>71</sup> Lisäksi viranomaisen tulee hankkia asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset ja viranomaisen toimintaa ohjaakin tältä osin hallintolain 31 §:n mukainen selvittämisvelvollisuus. Viranomaisen tulee hankkia selvityksiä tehtyjen vaatimusten perusteista, ottamalla huomioon asianosaisen esittämä selvitys. Vaikka viranomaisella onkin useimmiten pääasiallinen näyttövelvollisuus, asianosaiselta edellytetään useimmiten vastanäyttöä omien väitteidensä tueksi ja sen onkin hallintolain mukaisesti esitettävä selvitys vaatimuksensa perusteista.<sup>72</sup> Todistustaakan jakautuminen ei siten ole hallintoasioiden käsittelyissä täysin selkeää eivätkä perinteisen prosessioikeuden säännöt sovellus siihen.<sup>73</sup>

Yrityskauppalvonnassa ei voida suoraan sanoa olevan menettelyn vetovastuuseen osalta enemmän määräämisperiaatteen kuin myöskään virallisperiaatteen mukainen. Toisaalta asian viireillepanovalta on melkein yksinomaisesti asianosaisella ja samoin se voi luopua melkein missä

<sup>68</sup> Mäenpää, 2017 ”Mitä asianosaisasema merkitsee?”. Hallintoprosessin tarkoittama asianosaisasema voi tapauksesta riippuen poiketa tässä mainitusta määritelmästä.

<sup>69</sup> Mäenpää, 2017, ”Asian oikeudelliset vaikutukset”.

<sup>70</sup> Myös yrityskauppalvonta-asioissa asianosaisasemaan voi liittyä tulkinnanvaraisuutta. Ks. esim. Avarn Cash Solutions Oy:n valitus MAO:580/20.

<sup>71</sup> Kulla – Salminen 2021, s.241–244.

<sup>72</sup> Yrityskauppalvonnassa tämä toteutetaan käytännössä menettelyn aloittavalla yrityskauppailmoituksella kuten edellä on todettu.

<sup>73</sup> Kulla – Salminen 2021, s.245–249.

vaiheessa tahansa luopua menettelyn kohteesta. Toisaalta taas kilpailulaki edellyttää tiettyjen yritysjärjestelyiden ilmoittamista eikä järjestelyitä saa panna täytäntöön ilman kilpailuviranomaisen lupaa ja lisäksi asian selvittäminen sekä sen ratkaisuun saattaminen riippuvat suurilta osin kilpailuviranomaisesta. Siten menettelyn voidaan katsoa olevan yhdistelmä molempia. Yrityskauppa- ja valvonta-asian selvittäminen onkin yhdistelmä KKV:n pyytämää selvityspyynnöitä<sup>74</sup> muilta markkinatoimijoilta sekä yrityskaupan ilmoitusvelvolliselta. Lisäksi menettelyn asianosaisella on oikeus esittää, missä tahansa vaiheessa käsittelyä, näkemyksiään asian käsittelystä sekä siinä esiin tulleista seikoista, myös omatoimisesti.

Hallintoasian selvittämiseen on yhteydessä myös tutkielman kannalta varsinaisen hallintomenettelyn tärkein osa-alue eli asianosaisen kuuleminen. Asianosaisen kuuleminen on keskeinen osa perustuslain 21 §:n hyvää hallintoa ja sen voidaan nähdä korostavan ennakkollista oikeussuojaa. Kuulemisen perusteella asianosainen voi asettaa toimenpiteen perusteet kyseenlaiseksi samoin kuin sen lainmukaisuuden. Menettelyllisesti sitä voidaankin pitää ensisijaisesti oikeussuojan takeena.<sup>75</sup> Hallintolaki sisältää yleissäännöksen asianosaisen kuulemisesta, mutta asiaa koskevia erityissäännöksiä on useita kuten esimerkiksi kilpailulaissa.<sup>76</sup> Lähtökohtaisesti asianosaiselle on hallintolain 34 §:n mukaisesti varattava ennen asian ratkaisemista tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ja antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.<sup>77</sup> Tästä oikeudellisesta velvollisuudesta voidaan poiketa ainoastaan lain tarkoittamissa tilanteissa.

Hallintoasian käsittelyn jälkeen menettelyssä annetaan hallintopäätös, joka sisältää hallintoasian ratkaisun. Päätös sisältää useimmiten asiaratkaisun, jossa päätetään jonkun oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta.<sup>78</sup> Hallintomenettelyn muotosidonnaisuus näkyy myös hallintopäätökselle asetettavissa vaatimuksissa ja hallintopäätöksiä voidaan prosessuaalisesti erottaa toisistaan niiden luonteen mukaan. Esimerkiksi osaratkaisu koskee asiaa vain tietyltä osaltaan, samoin kuin väliratkaisu on pääasiaan nähden epäitsenäinen päätös. Tämän lisäksi päätöksiä voidaan luokitella niiden sisällön mukaan, esimerkiksi velvoittaako päätös vai oikeuttaako se.<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> KKV:lla on kilpailulain 33 §:n mukaisesti oikeus velvoittaa mm. elinkeinoharjoittajia toimittamaan sille, salassapitosäännösten estämättä, kaikki yrityskauppa-asian selvittämiseksi ja arvioimiseksi tarpeelliseksi katsotut tiedot ja asiakirjat. Tästä lisää myöhemmin luvussa 2.3.3.

<sup>75</sup> Kulla - Salminen 2021, s.279–281.

<sup>76</sup> Asianosaisen kuulemiseen sekä kuulemismenettelyyn palataan puolustautumisoikeuksia käsittelevässä aluvussa.

<sup>77</sup> Mäenpää 2018, ”Asianosaisen kuuleminen”.

<sup>78</sup> Mäenpää 2018, ”Hallintopäätös”.

<sup>79</sup> Kulla – Salminen 2021, s.310–314.

Hallintopäätökseen on mahdollista sisällyttää ehtoja lain säätelemissä asioissa, kuten yritys-kauppavalvonta-asioissa, mutta tärkeimpänä kaikista päätös tulee perustella.<sup>80</sup> Hallintolain 45 §:n mukaan päätöksessä on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet siihen, jotta näitä tarkastelemalla asianosainen voi arvioida päätöksen oikeellisuutta. Perustelemisvelvollisuus on suoraan yhteydessä asianosaisen oikeussuojaan ja muutoksenhaun tarpeellisuuden arvioimiseen. Useimmissa hallintoasioissa asianosainen tai muu, johon kyseinen hallintopäätös vaikuttaa, voi hakea tähän muutosta valittamalla.<sup>81</sup> Kyseiseen muutoksenhakuprosessiin viitataan hallintoprosessilla ja tätä käsitellään seuraavassa alaluvussa.

### 2.3.2 Yleisesti hallintoprosessista

Hallintoprosessi on edellä todetusti suoraan sidoksissa sekä hallintomenettelyyn että oikeusturvaan. Hallintoprosessilla viitataan yleensä oikeudenkäyntiin hallintoasioissa ja siihen liittyvän prosessiin. Prosessia sääntelevä yleislaki laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tuli voimaan vuoden 2019 puolella välissä ja ennen prosessin yleisiä osia säänneltiin hallintolainkäyttölailla (586/1996). Hallintoprosessissa on useita erityispiirteitä, jotka erottavat sen esimerkiksi siviili-oikeudellisista riidoista käräjäoikeudessa, esimerkiksi lähtökohtaisesti yksityinen on epäsymmetrisessä ja erityislaatuisessa oikeudellisessa suhteessa hallintoviranomaiseen.<sup>82</sup> Näihin perehdytään seuraavaksi, annattaen erityispainoa työn kannalta oleellisimpiin asioihin.<sup>83</sup> Oikeusturvaa ei käsitellä tässä yhteydessä, vaan siihen perehdytään tarkemmin jäljempänä luvussa 3.

Hallinto-oikeus on hallintoprosessilain 8 §:n mukaan yleinen ensimmäisen asteen hallintotuomioistuin, joka käsittelee viranomaisen päätöksistä tehdyt valitukset. Hallintoasioita voidaan käsitellä myös erityisissä hallintotuomioistuimissa, joista merkityksellisin tämän työn kannalta on markkinaoikeus, josta säädetään tuomioistuinaissa (673/2016) sekä oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013). Markkinaoikeudella on pääasiallinen toimivalta kilpailuvalvontaan liittyvissä asioissa ja sama koskee yrityskauppavalvonta-asioita. Vaikka markkinaoikeusprosessiin ei sovelleta suoraan hallintoprosessilakia, oikeudenkäynnistä

<sup>80</sup> Kulla – Salminen 2021, s.317–319. Tietyissä tilanteissa hallintolaki mahdollistaa myös perusteluiden esittämättä jättämisen.

<sup>81</sup> Yrityskauppavalvontaan liittyy muutamia erityislaatuisia ratkaisuja, joihin ei voi hakea muutosta valittamalla. Asiaan perehdytään tarkemmin yrityskauppavalvontaa erityisenä hallintomenettelynä käsittelevässä alaluvussa sekä muutoksenhakua käsittelevässä luvussa.

<sup>82</sup> Koivisto 2015, s.971. Koivisto on pohtinut, voitaisiinko tätä yksityisen ja julkisen vallan suhdetta kutsua jopa hallinto-oikeuden syvärakenteeksi. Tällöin tämän suhteen voitaisiin ajatella vaikuttavan kaikkeen hallinto-oikeuden alaan kuuluvaan.

<sup>83</sup> Kuten hallintomenettelyä käsittelevän luvun kohdalla, tässä ei myöskään käsitellä kaikkia hallintoprosessin komponentteja. Tarkoitus on antaa kuva oikeudenkäynnistä hallintoasioissa yleisesti ja siitä, miten eri asiat vaikuttavat yrityskauppavalvontaan.

markkinaoikeudessa annetun lain 2 luvun 1 §:n mukaan hallintoprosessilaki soveltuu kilpailuasioiden käsittelyyn myös markkinaoikeudessa siltä osin kuin kilpailulaissa ei toisin säädetä. Samoin todetaan myös kilpailulain 49 a §:ssä. Lisäksi tietyissä yrityskauppa- ja valvontaan liittyvissä asioissa viranomaisen tekemästä päätöksestä on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen<sup>84</sup> ja markkinaoikeuden päätöksestä muutoksenhakureitti on korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Siten normaalin hallintoprosessin säädökset soveltuvat myös suurimmilta osin markkinaoikeusprosessiin, vaikka siitä on säädetty myös omassa laissaan.<sup>85</sup>

Oikeudenmukaista menettelyä hallintoasian oikeudenkäynnissä ohjaavat menettely- ja prosessiperiaatteet, jotka perustuvat muun muassa säädännäiseen oikeuteen, EU-oikeuteen ja kansainvälisiin sopimuksiin. Prosessissa on lisäksi paljon merkitystä vakiintuneella oikeuskäytännöllä, oikeudellisilla doktriineilla sekä vakiintuneilla oikeusperiaatteilla. Hallintoprosessin menettelyperiaatteet ovat pitkälti muodostuneet eurooppalaisissa tuomioistuimissa kuten EUT:ssa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimissa. Lisäksi esimerkiksi Euroopan neuvosto on aktiivisesti määritellyt oikeusturvan perusteita.<sup>86</sup> Hallintoprosessiin vaikuttavia asioita voidaan siten löytää useammista eri lähteistä kuin hallintomenettelyssä, sillä viranomaisen ratkaisun tulee aina perustua asiaa koskevaan säädännäiseen oikeuteen eikä sillä ole mahdollisuutta suorittaa yhtä laaja-alaista analyysia kuin hallintotuomioistuimella.

Hallintoprosessia leimaa erityisesti se, että siinä oikeudenkäynnin kohteena on yleensä hallintoviranomaisen päätös, jolla on perustettu, muutettu tai kumottu julkisoikeudellinen oikeussuhde asianosaisen ja viranomaisen välillä. Mikäli hallintoriidan kohteena ei ole sitova hallintopäätös, luokitellaan se julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen kohdistuvaksi oikeusriidaksi.<sup>87</sup> Perustuslaissa mainitun hallinnon lainalaisuusperiaatteen ja julkisoikeudellisten suhteiden indispositiivisuus antavat prosessille omat vivahteensa, sillä hallintoriitaa ei siten voida sopia kuin lain rajoissa.<sup>88</sup> Asiaa käsittelevällä tuomioistuimella on myös aktiivinen rooli asian selvittämisessä ja hallintotuomioistuimen aktiivinen prosessinjohto onkin yleensä lähtökohtana. Li-

<sup>84</sup> Tällaisia asioita ovat esimerkiksi viranomaisen tekemä päätös koskien asiakirjojen julkisuutta. Asiaan palataan tarkemmin muutoksenhakua käsittelevässä luvussa.

<sup>85</sup> Kuten jäljempänä tullaan huomaamaan, kilpailuoikeudelliset hallintomenettelyt on rakennettu siten, että markkinaoikeuden päätös asiassa on yleensä vasta varsinainen hallintopäätös kilpailuasioissa, ja ensimmäinen valitusaste on korkein hallinto-oikeus. Siten on loogista, että prosessille on olemassa omat erityissääntönsä. Tässä jaksossa perehdytään varsinaiseen markkinaoikeusprosessiin ainoastaan siltä osin kuin se on tarpeen ja työn tarkoituksen kannalta merkityksellistä.

<sup>86</sup> Mäenpää 2019, s.56–59.

<sup>87</sup> Mäenpää 2019, s.10–11.

<sup>88</sup> *Ibid*, 13–14.



säksi useimmissa asioissa päätöksen tehnyt viranomainen ei ole itsenäinen asianosainen oikeudenkäynnissä, jossa sen tulisi puolustaa omia oikeuksiaan tai etujaan, vaikka viranomaisella voi olla keskeinen ja aktiivinen rooli myös oikeudenkäynnissä.<sup>89</sup> Hallinnon lainalaisuuden lisäksi myös virkavastuu sitoo ratkaisun tehnyttä viranomaista myös oikeudenkäynnissä. Siten viranomaisella on velvollisuus aktiivisesti vaikuttaa asian luotettavaan, objektiiviseen ja lainmukaiseen selvittämiseen.<sup>90</sup>

Hallintoprosessin oikeudenkäynnin kohde vaihtelee huomattavasti hallintoasian laadun mukaisesti, vaikka erot eri prosessien kesken ovat kuitenkin suhteellisia ja rajallisia.<sup>91</sup> Osapuolten välinen suhde on kuitenkin esimerkiksi tekijä, joka vaikuttaa noudatettaviin menettelyperiaatteisiin. Tämä tulee erityisesti esiin hallintoriitaprosesseissa, jotka perustuvat kahden asianosaisen väliseen muodollisesti tasaveroiseen suhteeseen,<sup>92</sup> kuten yrityskauppavalvontaa koskeva markkinaoikeusprosessi. Tutkielman kohteen kannalta on aiheellista keskittyä tässä yhteydessä käsittelemään hallintoasiassa tehtyä päätöstä ja julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta koskevaa asiaa eli hallintoriitaa. Keskeistä näillä kaikille on yhtäältä, että prosessin kohteena on viranomaisen tekemä hallintopäätös ja julkisoikeudellinen suhde, jossa viranomainen on osapuolena.<sup>93</sup>

Lähtökohtaisesti vasta viranomaisen tekemä asiaratkaisu eli hallintopäätös on valituskelpoinen. Hallintoprosessilaissakin todetaan, että valittamalla saa hakema muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Todellisen laajuuden kannalta määritelmä on kuitenkin väljä, sillä hallintoasioissa voidaan tehdä monenlaisia keskenään erilaisia päätöksiä, joilla on samoin erilaisia oikeusvaikutuksia.<sup>94</sup> Hallintoasian ratkaisu on samoin kiinteästi yhteydessä siihen, sisältääkö päätös jonkun oikeusasemaa koskevan asiasisältöisen ja sitovan ratkaisun.<sup>95</sup> Valituskelpoinen päätös on siten sellainen, joka sisältää viranomaisen lopullisen ja sitovan, asiasisältöisen päätöksen tai asiaratkaisu, jolla on oikeusvaikutuksia asianosaisen oikeusasemaan.<sup>96</sup>

---

<sup>89</sup> Mäenpää 2019, 15–17. KKV:n yrityskauppavalvonta-asioissa tekemää kielloesitystä seuraava markkinaoikeusprosessi eroaa edellä mainitusta osapuolten rooleista huomattavasti, sillä viraston tarkoituksena on oikeudenkäynnin aikana todistaa kantansa sillä vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseessä ei ole varsinainen hallintopäätös. Aiheeseen palataan tarkemmin myöhemmässä vaiheessa.

<sup>90</sup> KHO:2016:80.

<sup>91</sup> Mäenpää 2019, s.19.

<sup>92</sup> *Ibid*, s.20.

<sup>93</sup> Mäenpää 2019, s.60.

<sup>94</sup> Mäenpää 2019, s.73–74.

<sup>95</sup> *Ibid*, s.75–76. Puolestaan sellaiset päätökset, jotka eivät ole lopullisia tai oikeusvaikutuksellisia ratkaisuja, eivät ole sellaisenaan valituskelpoisia.

<sup>96</sup> *Ibid*, s.79.

Varsinaisen hallinto-oikeudenkäynnin tarkoituksena on aineellisen totuuden saavuttaminen asiassa eli päätöksenteon kannalta merkityksellisistä seikoista pyritään saamaan mahdollisimman luotettava, sisällöllisesti täsmällinen ja riittävän kattava kokonaiskuva.<sup>97</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan oikeudenkäynnin osapuolilla on oltava yhtäläiset mahdollisuudet ottaa asiaan kantaa siten, ettei yksikään osapuoli ole vastapuoltaan olennaisesti suotuisammassa tai epäedullisemmässä asemassa.<sup>98</sup> Vaatimus tasapuolisuudesta kohdistuu erityisesti asiaa käsitelleen viranomaisen ja yksityisen tiedolliseen tasavertaisuuteen. Osapuolilla on oltava vastaavanlaiset oikeudet saada tieto päätökseen vaikuttavista asiakirjoista ja kommentoida niitä. Tämä edellyttää myös, ettei ratkaisussa voida nojautua sellaiseen tietoon, jota toinen osapuoli ei ole voinut saada tietoonsa, ellei se ole ehdottoman välttämätöntä.<sup>99</sup>

Oikeudenkäynnin pääasiallinen kulku, osapuolten menettelylliset vastuut sekä toimimisvelvollisuudet määräytyvät hallintoprosessiperiaatteiden mukaan, joista keskeisimpänä työn kannalta ovat, virallisperiaate, kontradiktorinen periaate ja tasapuolisuusperiaate.<sup>100</sup> Hallintotuomioistuimen tutkimiin oikeuskysymyksiin osana sen päätöksentekoa voidaan lukea muun muassa harkintavallan käyttö, lain soveltaminen sekä hallinnon oikeusperiaatteiden ja menettelyvaatimusten noudattaminen. Lisäksi osana niin sanottua tosiasiaselvitystä tuomioistuimen tulee arvioida faktuaalisia seikkoja, joihin asia perustuu.<sup>101</sup> Hallintoprosessilain mukaan hallintoprosessin aikana voidaan vielä lähtökohtaisesti esittää uusia selvityksiä asiassa, ellei sen esittämistä ole erityisesti rajoitettu. Uuden selvityksen kohdalla tulee kuitenkin huomioida, että sen muuttaessa olennaisesti päätöksenteon ja sovellettavan harkinnan perusteita, asian palauttaminen takaisin viranomaisen käsiteltäväksi voi tulla kyseeseen.<sup>102</sup>

Lähtökohtaisesti hallintotuomioistuimen toimivaltaan ei kuulu arvioida hallintopäätöksen tarkoituksenmukaisuutta, vaan sitä onko päätös lainvastainen. Valituksen perusteilla ei ole tuomioistuimen päätösvaltaa rajoittavaa merkitystä, vaikka lähtökohtaisesti päätökseen kohdistuva

<sup>97</sup> Mäenpää 2019, s.303.

<sup>98</sup> Tähän viitataan myös perinteisesti käytetyllä termillä ”*equality of arms*”. Ks. asiasta tarkemmin esim. EIT *Ko-rosec* 2015 ja EUT *Berlioz*, kohta 96.

<sup>99</sup> Mäenpää 2019, s.314–315. Asiaan palataan tarkemmin jäljempänä luvussa 3.3.4 asianosaisen lausumisoikeuden yhteydessä.

<sup>100</sup> Hieman yksinkertaistetusti voidaan todeta mainittujen prosessiperiaatteiden olevan keskeisimmät tässä yhteydessä, mutta myös muilla periaatteilla voidaan nähdä olevan merkitystä. Hallintoprosessiperiaatteisiin ei kuitenkaan perehdytä tässä yhteydessä työssä tehdyn rajauksen takia sen tarkemmin.

<sup>101</sup> Mäenpää 2019, s.434–435.

<sup>102</sup> *Ibid*, s.436.

arviointi tehdään esitettyjen valitusperusteiden kannalta. Hallintotuomioistuin saa kuitenkin puuttua myös asioihin, joihin valituksessa ei nimenomaisesti ole vedottu.<sup>103</sup> Normaalin hallintotuomioistuimen toimivaltaan ei kuulu viranomaisen harkintavallan käyttäminen tai varsinaisen hallintopäätöksen tekeminen, mutta sen sijaan markkinaoikeuden päätöstä kilpailuasioissa voidaan luonnehtia hallintopäätökseksi. Päätöksenteon oikeuslähteitä on jo arvioitu edellä, mutta hieman päällekkäisenä toistona mainittakoon, että päätöksenteossa tulee huomioida muun muassa EU-oikeuden erityispiirteet: välittömät oikeusvaikutukset, välilliset oikeusvaikutukset, etusija suhteessa kansalliseen oikeuteen ja pätevyysoletama.<sup>104</sup>

Ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimen päätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällaiseen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon tuomioistuimen päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Valitusoikeuden perusteet määräytyvät siis lähtökohtaisesti samoin perustein kuin valittaessa viranomaisen hallintopäätöksestä.<sup>105</sup> Tämän lisäksi asianomaisella viranomaisella voi olla jossain tapauksissa mahdollisuus hakea muutosta ratkaisuun laissa esitetyin edellytyksin. Erityisen muutoksenhausta tekee KHO:lta haettava valituslupa. Valituslupa on myönnettävä, jos asiassa on tapahtunut ilmeinen virhe; asia on tärkeä saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi; tai valitusluvan myöntämiselle on jokin muu painava syy. Lisäksi KHO:lta on mahdollista hakea muutosta ylimääräisen muutoksenhaun avulla. Asian käsittely KHO:ssa vastaa pääpiirteiltään prosessia alemmassa oikeusasteessa, vaikka prosessissa on toki erojakin. Näistä keskeisimpänä mainittakoon velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua sekä hieman rajoittuneempi mahdollisuus esittää uusia vaatimuksia selvityksiä.<sup>106</sup>

### 2.3.3 Yrityskauppalvonta erityisenä hallintomenettelynä

Ylhäältä ajateltuna yrityskauppalvonta on hallintomenettely ja verrattavissa muihin valtion viranomaisten julkisoikeudellisiin päätösprosesseihin. Yrityskauppalvonnan avulla KKV suorittaa yhtä, sille kilpailulaissa asetettua tehtävää ja tähän soveltuvat pääosin samat hallintolain säännöksistä tulevat määräykset kuin muihinkin hallintoasioihin. Kilpailulainsäädäntöä voidaan kuitenkin pitää siinä mielessä erityisenä, että Euroopan unionin sekä Suomen kansal-

<sup>103</sup> Mäenpää 2019, s.450–451.

<sup>104</sup> Näihin erityispiirteisiin ei perehdytä tässä yhteydessä sen tarkemmin, mutta niitä käsitellään soveltuvin osin jäljempänä työssä.

<sup>105</sup> Mäenpää 2019, s.553.

<sup>106</sup> Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä asianomaista prosessia sen tarkemmin. Aiheeseen palataan myöhemmin ylimääräisen muutoksenhaun yhteydessä luvussa 3.4.

lisen kilpailupolitiikan tavoitteet vaikuttavat kilpailuviranomaisten ja tuomioistuinten tapauskohtaiseen harkintavallan käyttöön.<sup>107</sup> Kilpailumekanismilla onkin keskeinen ja erityinen rooli toimivassa markkinataloudessa, mikä edellyttää tehokasta ja toimivaa kilpailua elinkeinonharjoittajien välillä. Siten ei riitä, että kilpailu on mahdollista oikeudellisesti, vaan yrityksiin tulee tosiasiallisesti kilpailla keskenään. Kilpailulainsäädännöllä on erityinen tehtävä ja sitä tarvitaan, jotta markkinatalous pystyy toimimaan tavoitteidensa mukaisesti. Kilpailulakia pidetäänkin markkinatalouden perustuslakina.<sup>108</sup>

EU:n kilpailupolitiikan keskeisimmät tavoitteet, jotka heijastuvat myös kotimaisissa kilpailuasioissa ovat tehokkaan kilpailun turvaaminen kuluttajien hyvinvoinnin lisäämiseksi ja kansallisten markkinoiden yhtenäistäminen yhteismarkkinoiksi. Kilpailusääntöjen tavoitteena onkin suojella kilpailua itsessään, eikä suoranaisesti yksittäisiä kilpailijoita. Kilpailupolitiikan keskiössä on tältä kannalta pitkän aikavälin huomioiminen, joka näkyy kilpailuoikeuden soveltamisessa monella tavalla.<sup>109</sup> Esimerkiksi sopimusjärjestely, joka hyödyttäisi kuluttajia lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna, voi olla haitallinen pidemmällä aikavälillä katsottuna, jos yritysten välinen kilpailu poistuu tarkoitetun yhteistyön vuoksi.<sup>110</sup> Yksittäisten yritysten tehokkuuden ja hyvinvoinnin lisääntymisen huomioiminen kilpailupolitiikassa edellyttää, että kuluttajille koituu tästä myös hyötyä. Kilpailupolitiikan tavoitteena katsotaankin tältä kannalta olevan enemmänkin kuluttajajäljäämän<sup>111</sup> lisääminen kuin yhteiskunnan kokonaisyhyvinvoinnin.<sup>112</sup>

Kuluttajien hyvinvoinnin lisäämistä laajempaan tavoitteena kilpailuoikeudessa korostetaan sisämarkkinoiden yhdentymistä.<sup>113</sup> Tämän takia kansallisia markkinoita jakavia tai tämän periaatteen vastaisiin sopimuksiin suhtaudutaan erittäin kriittisesti. Vaikka sisämarkkinatavoite ja kuluttajien hyvinvoinnin turvaaminen ovatkin usein keskenään yhdenmukaisia, voivat ne kuitenkin olla myös ristiriidassa keskenään. Tällöin unionin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sisämarkkinatavoite vaikuttaa vahvemmalta eikä kilpailun rajoittamiselta aina edellytetä näyttöä siitä, että tarkastelun kohteena oleva sopimus aiheuttaisi haittaa kuluttajille.<sup>114</sup>

<sup>107</sup> Huimala et al. 2012, s.39–48.

<sup>108</sup> Kuoppamäki 2018, s.5–6.

<sup>109</sup> Kilpailukomissaari *Kroesin* puhe 23.9.2005.

<sup>110</sup> Komission suuntaviivat [101] artiklan 3 kohdan soveltamisesta 2004, kohta 105.

<sup>111</sup> Kuluttajajäljäämällä tarkoitetaan tilannetta, jossa kuluttaja olisi ollut valmis maksamaan tuotteesta enemmän kuin tuotteesta on todellisuudessa peritty.

<sup>112</sup> Huimala et al. 2012, s.49.

<sup>113</sup> Komission vertikaaliset 101 artiklaa koskevat suuntaviivat 2010, kohta 7 sekä komission määräävää asemaa koskeva tiedonanto 2009, kohta 1.

<sup>114</sup> Asia C-513/06 *GlaxoSmithKline v. komissio*, kohta 63 ja kohdat 56–67. Tuomioistuimen mukaan kilpailusääntöt eivät ole yksinomaan tarkoitettuja kilpailijoiden tai kuluttajien intressien suojelemiseen, vaan niillä pyritään suojelemaan markkinoiden rakennetta ja kilpailua itsessään. Sopimuksen tarkoituksen ollessa kilpailunvastainen ei vaadita näyttöä siitä, että kuluttajilta evätään tehokkaan kilpailun etuja.

EU-oikeudella voidaan ajatella olevan välitöntä oikeusvaikutusta kilpailuoikeudessa, sillä todusti kilpailulainsäädäntö perustuu pitkälti unionin säädöksiin. Jos jollain EU:n oikeusnormilla on välitön oikeusvaikutus, voi yksittäinen oikeussubjekti vedota hallintomenettelyssä suoraan tällaiseen normiin.<sup>115</sup> Toisaalta kilpailusäännöt on implementoitu Suomessakin kotimaiseen lainsäädäntöön ja niissä esiintyy eroja vastaavien unionin tason normien kanssa. Lisäksi yrityskauppavalvonnan menettelysäännöt perustuvat pitkälti kotimaiseen lainsäädäntöön, vaikka viranomaisen voidaan nähdä omaksuvan komission käytäntöjä soveltuvilta osin.<sup>116</sup> Siten EU-oikeudella ei välttämättä voida nähdä olevan välitöntä oikeusvaikutusta KKV:n suorittamassa yrityskauppavalvonnassa, vaikka sitä ehkä tulisikin olla.

Yrityskauppavalvontaa leimaa erityisenä hallintomenettelynä myös eräät sen erityiset säännökset, jotka saavat sen poikkeamaan hieman, suoraan hallintolain mukaisista hallintoasioiden käsittelyistä. Tästä huolimatta hyvän hallinnon perusteet ovat yrityskauppavalvontaa sitovaa lainsäädäntöä ja esimerkiksi asianosaisen puolustautumisoikeudet tiedostetaan erikseen kilpailulain 38 §:ssä. KKV:lla on oikeus vaatia kilpailulain 33 §:n mukaisesti yrityksiä toimittamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki sen tarvitsemat tiedot, joita se tarvitsee käsiteltävän yritysjärjestelyn arvioimiseksi. Lisäksi KKV:lla on oikeus kerätä tietoa toimittamalla tarkastuksia elinkeinonharjoittajan liiketiloissa.<sup>117</sup> Samoin yrityskauppavalvonnan säännöksiin sisältyy useita muutoksenhakukieltoja.<sup>118</sup> Mainittujen säännösten lisäksi erityisen menettelystä tekee varsinaisen ratkaisun tekeminen erityisesti sellaisten yritysjärjestelyiden osalta, jotka eivät ole ongelmattomia ja joiden käsittely on edennyt toiseen vaiheeseen.

Toisen vaiheen käsittelyn päätteeksi tutkinnan kohteena oleva yritysjärjestely voidaan hyväksyä sellaisenaan, ehdollisena tai KKV voi tehdä sen kieltämistä koskevan esityksen markkina-

---

<sup>115</sup> Raitio 2016, s.223–244.

<sup>116</sup> Tästä hyvänä esimerkkinä on viime aikoina esille noussut ehdollisten yrityskauppapäätösten sitoumuksiin tulevaisuudessa enemmän sääntönä kuin poikkeuksena otettava ennakko-ostajaa koskeva ehto. Tämä komissiolla jo pitkään käytössä ollut ehto merkitsee sitä, että KKV:n tulee hyväksyä sitoumusten perusteella esimerkiksi myytävän liiketoiminnan osan ostaja ennen kuin yritysjärjestely voidaan panna täytäntöön. Toisin sanoen kyseisen liiketoiminnan osan divestoinnin on tapahduttava käytännössä ennen kuin varsinainen ilmoitettu yritysjärjestely voidaan toimeenpanna. Tästä ei suoraan ole mainintaa kilpailulaissa, mutta KKV:n mukaan järjestely on vakiintunut komission käytäntö ja täten sitä voidaan soveltaa myös Suomessa. Ks. esim. ehdollinen hyväksymispäätös *Assemblin AB / Fidelix Holding Oy* -yrityskauppa-asiassa.

<sup>117</sup> Tarkastus voidaan suorittaa myös muissa kilpailulain 35 §:n mainitsemisissa tiloissa, mutta menettely ei kuitenkaan ole juurikaan käytetty yritysjärjestelyiden yhteydessä. Säädos soveltuu enemmänkin kartelliasioihin ja määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskeviin asioihin, mutta sen soveltaminen on mahdollista myös muissa kilpailulain alaan kuuluvissa hallintomenettelyissä. Sinänsä säädos ei ole niin poikkeuksellinen, sillä esim. myös elintarvikemarkkinalaki (1121/2018) mahdollistaa tarkastukset yritysten toimitiloissa.

<sup>118</sup> Muutoksenhakuun palataan myöhemmin luvussa 3.4.

oikeudelle. Kilpailulain 25 §:n mukaisesti viraston tulee ensisijaisesti neuvotella ja määrätä yritysjärjestelylle noudatettavaksi sellaiset ehdot, joilla sen haitalliset vaikutukset tehokkaalle kilpailulle voidaan välttää. Sitoumusehdotuksen<sup>119</sup> tulee kuitenkin olla lähtöisin asianomaisilta yrityksiltä, eikä KKV voi määrätä noudatettavaksi ehtoja, joita asianosaiset eivät hyväksy. Mikäli tehokkaan kilpailun kannalta ongelmallista asiaa ei saada ratkaistua ehdoilla, tulee viraston tehdä kieltoesitys markkinaoikeudelle. Markkinaoikeus voi hyväksyä järjestelyn, määrätä osapuolten noudatettavaksi ehtoja tai äärimäisessä tapauksessa kieltää järjestelyn toteuttamisen. Siten hallintomenettelyssä voidaan rajoittaa pitkälle menevästi yritysten perustuslaissa säädettyä elinkeinonharjoittamisen- sekä sopimusvapautta. Merkittävää hallinto-oikeudellisesti asiassa on se, mitä pidetään varsinaisena hallintopäätöksenä.<sup>120</sup>

Toisin kuin normaaleissa hallintoprosesseissa, joiden kohteena on valitus hallintopäätöksestä, markkinaoikeuden tehtävänä on ratkaista oikeudenkäynnin kohteena oleva hallintoasia eli täytyvätkö kilpailulain mukaiset edellytykset kyseisen yritysjärjestelyn kieltämiseksi tai ehtojen asettamiseksi. Toissijaisesti markkinaoikeuden tehtävänä on arvioida KKV:n suorittaman tutkinnan lainmukaisuutta, eikä vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan viraston markkinaoikeudelle tekemä esitys ole hallintopäätös eikä markkinaoikeusprosessissa ole kysymys muutoksenhausta KKV:n tekemään päätökseen.<sup>121</sup> Siten vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan markkinaoikeuden ei tule arvioida, tulisiko hallintopäätös kumota, sillä perusteella, että se perustuu menettelyvirheeseen.<sup>122</sup> Vasta KHO voi arvioida, perustuuko hallintopäätös sellaiseen menettelyvirheeseen, joka voisi kumota päätöksen. KKV:n tekemää esitystä ei siis vakiintuneesti pidetä hallintopäätöksenä ja markkinaoikeusprosessi on eräänlainen jatkettu hallintomenettelyn osa, jossa annetaan lainvoimainen hallintopäätös. Tällä on vaikutuksia erityisesti arvioitaessa puolustautumisoikeuden loukkaamista KKV:n suorittaman tutkinnan aikana. Menettelystä tekee erityisen myös se, että KKV tekemään päätökseen asianosaisen tiedonsaantioikeudesta, voi hakea muutosta julkisuuslain mukaisesti toimivaltaiselta hallinto-oikeudelta.

Vaikka KKV:n markkinaoikeudelle tekemää esitystä ei pidetä vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hallintopäätöksenä eikä sillä suoranaisesti perusteta oikeuksia tai kohdisteta velvolli-

<sup>119</sup> Yrityskaupalle asetettavat ehdot voidaan lähtökohtaisesti jakaa rakenteellisiin ehtoihin ja ei-rakenteellisiin käyttäytymisehtoihin. Rakenteellinen sitoumus voi merkitä esim. liiketoiminnan osan myymistä ja käyttäytymisehto esim. tiettyjen arkaluontoisten tietojen pitämistä erillään yritysjärjestelyn toteuttamisen jälkeen.

<sup>120</sup> Tällä on merkitystä erityisesti siltä kannalta, minkä tason virheellisyys voisi kumota suoritettun hallintomenettelyn hallintoprosessissa. Tähän palataan tarkemmin luvussa 5 samoin kuin markkinaoikeusprosessiin.

<sup>121</sup> Esim. markkinaoikeuden ratkaisu yrityskauppa-asiassa *Uponor Oyj / KWH-Yhtymät Oy*, kohta 420.

<sup>122</sup> Esim. KHO:2009:83 kohdat 1000–1001.

suuksia, välillisesti esityksellä markkinaoikeudelle on hyvin todennäköinen vaikutus. Esimerkiksi asiassa Mehiläinen / Pihlajalinnalla tehdyllä kieltoesityksellä oli merkittävä välillinen vaikutus Pihlajalinnan markkina-arvoon ja pörssikurssiin.<sup>123</sup> Kuten myös seuraamusmaksuesityksellä on mainehaittana sekä mahdollisineen vaikutuksineen julkisten pörssi-yhtiöiden kurssiin. Siten KKV:n tekemää esitystä tulisi välillisiltä oikeusvaikutuksiltaan pitää hallintopäätöksenä tai tähän rinnastettavana ratkaisuna. Kieltoesityksellä kohdistetaan myös velvollisuuksia yritysjärjestelyn osapuoliin, sillä yritykset eivät saa ryhtyä toimeenpanemaan järjestelyä ennen kuin markkinaoikeus on antanut asiassa päätöksen. Toisaalta suoritettava ennakkollinen kilpailuvaikutusten tarkastelu on yrityskauppavalvonnan perimmäinen tarkoitus ja kielto yritysjärjestelyn toimeenpanemisesta kuuluu menettelyn luonteeseen, joten sen voidaan ajatella myös niin oleellinen osa menettelyä, ettei sitä voida verrata oikeusvaikutuksiltaan lain tarkoittamaan hallintopäätökseen.

## 2.4 Yhteenveto

Yrityskauppavalvonta on edellä todetusti hallintomenettelynä hieman poikkeava ja se on perustettu tarpeeseen suojella tehokasta kilpailua markkinoilla. Vaikka kilpailupolitiikalla on painoarvoa kilpailuoikeuden soveltamisessa, sitovat yrityskauppavalvontaa hallintomenettelynä täysin samat yleiset oikeusperiaatteet ja hyvän hallinnon perusteet. Kilpailuoikeudellisella hallintomenettelyllä voidaan äärimmäisissä tapauksissa rajoittaa hyvinkin pitkälti yritysten laillisuutta odotuksia, joten siinä voidaan ajatella olevan korostunut merkitys tietyillä yksityisen asianosaisen oikeussuojaan vaikuttavilla oikeuksilla. Yrityskauppavalvontaa leimaa myös korostunut kansainvälisyys, eikä EU-tason normeja voida siten sivuuttaa arvioinnissa. Lisäksi mielenkiintoisen lisän prosessille antaa se seikka, että samaan pääasiaan liittyen yrityskauppa-asioissa voi olla vireillä samanaikaisesti kaksi toisistaan erillistä hallintoprosessia, jotka voivat lopulta päätyä olemaan samanaikaisesti vireillä myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa.<sup>124</sup>

Yrityskauppavalvontaprosessia on käsitelty nyt hallintomenettelynä ja lukijalle on avattu sen yleistä luonnetta. Lisäksi asian yhteydessä on perehdytty hallintoprosessin yleisiin piirteisiin. Seuraavassa pääluvussa perehdytään tutkielman kannalta tärkeimpiin asianosaisen yksittäisiin puolustautumisoikeuksiin sekä niiden ilmenemismuotoihin prosessin eri vaiheissa.

<sup>123</sup> Pihlajalinnan yksittäisen osakkeen arvo oli OMX Helsingissä kieltoesitystä edeltäneenä päivänä 28.9.2020 vielä 14,70 euroa ja kyseisillä osakkeilla oli käyty kauppaa 12 685 kpl verran. Kieltoesityksen julkaisemisen jälkeen 29.9.2020 Pihlajalinnan yksittäisen osakkeen arvo oli tippunut 10,80 euroon pörssin sulkeuduttua ja osakkeilla oli käyty kauppaa 375 161 kpl:n edestä. Pihlajalinnan osakekurssissa tapahtui siten 26,53 % negatiivinen arvonmuutos samalla kun sen osakkeiden vaihto kasvoi 2 857,52 %. Toisin sanoen kieltoesityksellä oli todellisuudessa merkittäviä markkinavaikutuksia.

<sup>124</sup> Ks. luku 5 ja Valion määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskeva päätös.

### 3 Asianosaisen kuuleminen puolustautumisoikeutena yrityskauppavaltavonta-asioissa

#### 3.1 Oikeussuojan ja puolustautumisoikeuksien suhde

Jokaisella on oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin sekä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Nämä lainkäytön kohteen oikeudet ovat niin perustuslaissa kuin Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattuja perusoikeuksia. Lisäksi näistä on maininta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa, jonka voidaan nähdä olevan muiden säännösten esimerkkinä ja periaatteellisenä lähteenä.<sup>125</sup> Artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Menettelyn tulee lisäksi täyttää artiklassa määritellyt laadulliset kriteerit.<sup>126</sup> Tarkalta sanallisilta määritelmiltään oikeussuojaa ja oikeusturvaa käsittelevät säännökset poikkeavat hieman toisistaan, mutta niiden periaatteellinen tarkoitus on sama – varmistaa oikeussuojan tehokas toteutuminen, mitä voidaan pitää yhtenä hallinto-oikeuden keskeisimmistä tehtävistä. Normin on tarkoitus antaa yksilölle suojaa hallinnolta ja samalla rajoittaa hallintovallan käyttöä.<sup>127</sup>

Oikeussuojalla tarkoitetaan käytännössä samaa kuin oikeusturvalla sen laajassa merkityksessä. Tällä viitataan yksinkertaistetusti ratkaisujen muodolliseen lainmukaisuuteen ja ennustettavuuteen sekä niiden sisällölliseen oikeellisuuteen ja kohtuullisuuteen. Perusedellytyksenä on, että lait ovat oikeudenmukaisia ja ne vastaavat yleisesti hyväksytyä oikeuskäsitystä.<sup>128</sup> Oikeussuojan käsite voidaan puolestaan johtaa aina oikeusvaltioideologiaan. Verrattaessa eri oikeuskulttuureita esimerkiksi ranskalaisessa hallinto-oikeussysteemissä oikeusturvalla tarkoitetaan ensisijaisesti tuomioistuinten mahdollisuutta tarkastella hallintomenettelyn laillisuutta objektiivisesti ja yleisen edun mukaisesti. Anglosaksisissa maissa puolestaan oikeusturvan nähdään olevan erottamaton osa hallinnon laillisuutta takaavaa perusoikeutta. Suomessakin vallitsevassa oikeuskulttuurissa ei taas voida yksiselitteisesti määritellä oikeusturvan alaa, vaan se tulee määritellä tapauskohtaisesti aina sen mukaan, milloin on tarpeen antaa yksityiselle mahdollisuus haastaa hallinnollinen toimi.<sup>129</sup>

<sup>125</sup> Samoin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen voidaan ajatella toimineen edelläkävijänä perusoikeuksien kuten oikeussuojan tosiasiallisen sisällön muovaamisessa ja kehittämässä. Nehl 2012, s.25. Siten myös ylimpien tuomioistuinten alettua huomioimaan EIS:n oikeuskäytäntöä lainkäyttötoiminnassaan, voidaan oikeusturvan nähdä laajentuneen. Pellonpää 2009, s.113.

<sup>126</sup> Mäenpää 2019, s.67.

<sup>127</sup> Mäenpää 2017, verkkoteos.

<sup>128</sup> Jokela 1990, s.354–357.

<sup>129</sup> Nehl 2012, s.29.



Oikeussuojakeinojen tulee varmistaa, että yksityinen voi välittömästi vedota oikeuksiinsa vaikuttavaan säännökseen viranomaisissa. Sama koskee EU:n oikeussuojaperiaatteita, joiden kohdalla tulee noudattaa tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteita.<sup>130</sup> Tähän liittyvän vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeudessa edellytetään vastaavuusperiaatteen ja tehokkuusperiaatteen noudattamisen lisäksi, että kansallisessa lainsäädännössä ei loukata yksilön oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan, vaikka yksityisen oikeussubjektin asiavaltuus ja oikeussuojan tarve määräytyvät lähtökohtaisesti kansallisen lainsäädännön mukaan.<sup>131</sup>

Vaikka oikeusturvan toteuttamisen kohteena on pääasiallisesti viranomaisen päätös, jolla on vaikutusta jonkun oikeusasemaan (oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin), ei sen toteuttaminen rajoitu pelkästään päätöksiin. Sillä on merkitystä myös sellaisessa toiminnassa, jossa ei tehdä lopullisia hallintopäätöksiä. Samoin asianosaisen menettelyllisiin perusoikeuksiin kohdistuvien menettelyratkaisujen saattaminen hallintoprosessin piiriin saattaa olla perusteltua oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen kannalta.<sup>132</sup> Oikeus hakea muutosta on siten oikeusturvaan sisältyvä pääsääntö, mutta tästä on mahdollista säätää lailla poikkeuksia edellyttäen, etteivät ne muuta oikeusturvatakeiden asemaa. Lähtökohtana on, ettei oikeutta hakea muutosta päätökseen, joka koskee jonkun oikeusasemaa, voida kokonaan poistaa.<sup>133</sup> Unionin oikeuteen sisältyvien oikeuksien ja velvollisuuksien toimeenpanon turvaaminen voi myös edellyttää jossain tilanteissa valituskelpoisuuden laajentavaa soveltamista.<sup>134</sup>

Myös perustuslain 22 § korostaa tehokkaan oikeusturvan merkitystä, sillä hallintotuomioistuin on pyrittävä varmistamaan, että oikeusturva todellisuudessa toteutuu. Oikeusturvakeinon tehokkuus edellyttää, että sillä voidaan saada poistetuksi tai korjatuksi oikeusturvan loukkaus. Siten oikeustilan palauttamisen voidaan katsoa sisältyvän perustuslain 21 §:n vaatimukseen.<sup>135</sup> Perinteisesti puolustautumisoikeudet ovatkin olleet esillä rikosoikeudessa, erityisesti syytetyn tehokkaan puolustautumisen osalta.<sup>136</sup> Puolustautumisoikeudet ovat kuitenkin myös osa tehokasta oikeussuojaa hallinto-oikeudellisissa asioissa, vaikka näiden laajuuden ja sovellettavuus-

---

<sup>130</sup> Juha Raitio 2016, s.245.

<sup>131</sup> Esim. Asia C-12/08 *Mono Car Styling* (2009), kohta 49.

<sup>132</sup> Mäenpää 2019, s.62.

<sup>133</sup> *Ibid*, s.65.

<sup>134</sup> Mäenpää 2019, s.77.

<sup>135</sup> Mäenpää 2019, s.445.

<sup>136</sup> Osassa EU:n jäsenvaltioita kilpailuoikeudelliset seuraamukset voidaan luokitella rikosoikeudellisiksi niiden luonteen takia. Tämä ei kuitenkaan päde Suomessa, joten tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista erotella yritysten puolustautumisoikeuksia hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten perusteella. Asiasta tarkemmin ks. esim. Wikberg 2011, s.385–387.

den välillä on löydettävissä eroja. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaan liittyvät tuomiot ovatkin periteisesti liittyneet rikosoikeuden alaan.<sup>137</sup> Kilpailuoikeudessa myös elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeuksien juuret voidaan juontaa unionin oikeuteen, jossa ne ovat vakiintuneet oikeuskäytännössä.<sup>138</sup> Puolustautumisoikeuksille on kehittynyt vahva ja vakiintunut asema sovellettaessa unionin oikeutta, mitä kuvastaa myös se, että näiden kunnioittaminen ja huomioiminen koskevat jäsenvaltioiden viranomaisia, kun ne tekevät päätöksiä, jotka kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan, vaikka sovellettavassa unionin lainsäädännössä ei säädettäisikään nimenomaisesti tällaisesta muodollisuudesta.<sup>139</sup>

Kilpailuoikeuden yhteydessä voidaan puhua prosessuaalisista puolustautumisoikeuksista, jotka voidaan suoraan johtaa oikeussubjektin oikeusasemaan vaikuttavaan päätökseen ja siten myös oikeussuojan tarpeeseen.<sup>140</sup> Puolustautumisoikeuksien voidaan nähdä tässä yhteydessä toteutettavan oikeussuojaa prosessuaalisesti tai ainakin ne ovat siihen suoraan yhteydessä. Niiden voidaan ajatella ilmentävän hyvän hallinnon periaatetta. Erityisesti tästä näkökulmasta voidaan painottaa kuulemisperiaatteen merkitystä samoin kuin oikeutta tutustua asiakirjoihin, jonka voidaan nähdä ilmentävän puolustautumisoikeuksia.<sup>141</sup> Unionin oikeuteen liittyvät yleiset oikeusperiaatteet ovat myös läheisessä yhteydessä puolustautumisoikeuksiin.<sup>142</sup>

Kun sama yrityskauppa tulee usein ilmoittaa useampaan valtioon, asianosaisen oikeussuojan kannalta olisi tärkeää, että puolustautumisoikeudet olisivat vähintäänkin samalla tasolla alueesta riippumatta. Yrityskauppa on sama mutta ilmoittajan prosessuaaliset oikeudet poikkeavat maasta toiseen, mikä johtuu yritysten oikeusturvaan liittyvien takeiden erilaisuudesta.<sup>143</sup> Myös OECD on tiedostanut tämän viimeaikaisessa tutkimuksessaan toteamalla, että oikeussuojan

---

<sup>137</sup> EIS on todennut esimerkiksi tuomiossaan asiassa *Jussila* (kohta 43), että asiat, jotka eivät kuulu perinteisiin rikosoikeuden alueisiin – kuten esim. kilpailuoikeus – eroavat rikosoikeuden ytimestä ja siten rikosoikeudelliset periaatteet eivät päde täydessä mitassaan. EIS on kuitenkin katsonut myös tuomiossaan asiassa *Kammerer* (kohta 27), että siviilioikeuksien ja rikosoikeudellisten seuraamusten ero on välillä epäselvä ja näiden välillä on nähtävissä selvä jatkumo.

<sup>138</sup> Esim. Asia 85/76, *Hoffmann-La Roche*, kohta 9: ”Puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen kaikissa sellaisissa menettelyissä, joissa voidaan määrätä seuraamuksia, on yhteisön oikeuden perusperiaate, jota on noudatettava myös luonteeltaan hallinnollisessa menettelyssä.” Puolustautumisoikeuksiin EU:n kilpailuoikeuskäytännössä palataan myöhemmin luvussa 4.

<sup>139</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-189/18, kohta 39. Samoin tuomio asiassa *Sopropé*, C-349/07, kohdat 36–38 ja tuomio asiassa *Sabou*, C-276/12, kohta 38.

<sup>140</sup> Wikberg, 2011, s.375.

<sup>141</sup> Raitio – Tuominen 2020, s.779.

<sup>142</sup> *Ibid*, s.780.

<sup>143</sup> R. Lindberg 2020, s.538.

osalta on olemassa vähimmäisstandardeja, jotka ovat universaaleja ja riippumattomia yksittäisestä tietystä valtiosäännöstöstä.<sup>144</sup> OECD on julkaissut suosituksen periaatteista, jotka ottavat huomioon sekä kilpailuselvitysten tehokkuuden että riittävät puolustautumisoikeudet.<sup>145</sup>

Elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeudet sisältyvät todetusti myös kilpailulain alaan, johon ne on sisällytetty vasta vuonna 2011, vaikka asiaa koskeva unionin lainsäädäntö vahvistettiin jo asetuksen (EY) 1/2003 27 artiklassa. Lakia edeltäneen hallituksen esityksen mukaan säännösten täydentävät hallintolain säännöksiä ja hallinto-oikeudelliset yleiset periaatteet onkin otettava tarkoin huomioon. Lisäksi tarkoituksena on ollut varmistaa, että yritysten oikeusturva toteutuu tutkinnan yhteydessä.<sup>146</sup> Vaikka näistä oikeuksista ei ole ollut nimenomaista mainintaa aikaisemmassa laissa ja muun muassa kuulemismenettelyä koskevien säännösten puuttumista pidettiin merkittävänä puutteena<sup>147</sup>, on KHO todennut esimerkiksi asfalttikartelliasiassa, että sen on asiaa ratkaistessa varmistuttava siitä, että EIS:n 6 artiklan vaatimukset toteutuvat.<sup>148</sup> Lain sisältämä lista puolustautumisoikeuksista ei nykyiselläänkään ole tyhjentävä, vaan enemmänkin esimerkinomainen.<sup>149</sup> Korkein hallinto-oikeus onkin todennut, että kilpailulain 38 §:ssä säädettyjen puolustautumisoikeuksien toteutumista on arvioitava muun ohella unionin oikeuden valossa. Kuitenkin huomioiden, että Suomessa kilpailurajoitusten tutkinta, seuraamusten määrääminen ja tuomioistuINVALVONTA perustuvat olennaisesti erilaiseen menettelyyn.<sup>150</sup>

### 3.2 Intressipunninnassa huomiotavat periaatteet

Oikeussuojan ja puolustautumisoikeuksien voidaan nähdä olevan tiiviisti yhteydessä yleisiin oikeusperiaatteisiin, joita hallintoviranomaisen tulee soveltaa tehdessään ratkaisuja. Viranomaisen hallintomenettelyn aikana soveltamaa harkintaa voidaan nimittää myös intressipun-

<sup>144</sup> OECD:n suositus: Draft Recommendation of the Council on Transparency and Procedural Fairness in Competition Law Enforcement 2021. Vaikka OECD:n suositukset eivät ole suoraan oikeudellisesti sitovia, KHO on esimerkiksi pitänyt OECD:n siirtohinnoitteluohjeita tietyissä verolainsäädäntöä koskevissa erityiskysymyksissä merkittävänä tulkintalähteenä. Ks. esim. KHO 2013:36, KHO 2020:34 ja KHO 2018:173. OECD-säännösten potentiaalisuus laintulkinnassa on siten huomioitavaa.

<sup>145</sup> Recommendation of the Council on Transparency and Procedural Fairness in Competition Law Enforcement. Suosituksissa todetaan yhtenä pääteemana, että kilpailusääntöjen soveltamisen kohteena olevilla yrityksillä tulee olla aito mahdollisuus osallistua selvitysprosessin kulkuun, mukaan lukien tulla aidosta kuulluksi asiassa. Samoin suosituksessa tiedostetaan liike- ja asianajosalaisuuksien turvaaminen.

<sup>146</sup> HE 88/2010, Yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>147</sup> HE 88/2010, yleisperustelut, kohta 2.3. Samoin esim. yritykset puolsivat, että heidän keskeiset puolustautumisoikeutensa sisällytetään asianomaisiin säännöksiin. HE 88/2010, yleisperustelut kohta 4.2.

<sup>148</sup> KHO:2009:83, kohta 966.

<sup>149</sup> Puolustautumisoikeuksiin voidaan sisällyttää todetusti kaikki yksityisen oikeussubjektin tehokkaan puolustautumisen kannalta oleelliset prosessuaaliset oikeudet, kuten esim. tiedonsaantioikeus, lausumisoikeus, oikeus olla myötävaikuttamatta omaan syyllisyyteensä ja valitusoikeus. Työn yhteydessä ei perehdytä kuitenkaan kattavasti kaikkiin eri puolustautumisoikeuksiin, kuten aiheen rajauksessa on esitetty.

<sup>150</sup> KHO:2016:221, luku 4.3. Tähän palataan vielä myöhemmin luvussa 5.

ninnaksi eri tahojen perusteltujen odotuksien välillä. Seuraavaksi työssä perehdytäänkin lyhyesti viranomaisen suorittaman liikesalaisuusarvion kannalta oleellisimpiin oikeusperiaatteisiin – suhteellisuusperiaatteeseen ja oikeusvarmuuden periaatteeseen,<sup>151</sup> jotka täydentävät omalta osaltaan oikeussuojan toteutumista. Lisäksi käsitellen lyhyesti viranomaisen harkintavallan puitteita sekä päätöksentekoon vaikuttavia seikkoja.

Euroopan unionin perusoikeudet ovat kehittyneet oikeuskäytännön perusteella. Siten niiden perusteella on laadittu Euroopan unionin perusoikeuskirja, jonka periaatteet sitovat kaikkia jäsenvaltioita. Perusoikeuskirja samoin kuin unionin oikeuskäytäntö edellyttää, että lainsäädäntöä tulkitaan näiden periaatteiden valossa. Näillä periaatteilla on erityisesti merkitystä, kun EU:n ja kansalliset viranomaiset, soveltaessaan unionin oikeuden alaan kuuluvaa lainsäädäntöä, määrittelevät yksittäisen hallintotoimen oikeasuhtaisia ja laillisia rajoja.<sup>152</sup> Siten näillä periaatteilla tulkintavaikutus lainkäytössä ja yleisten oikeusperiaatteiden tarkoituksena on suojata yksityistä hallintovallan väärinkäytöksiltä.<sup>153</sup> Viranomaisten toimien, joissa sovelletaan ja ylläpidetään EU:n kilpailulainsäädäntöä, tulee kunnioittaa näitä yleisiä oikeusperiaatteita, erityisesti suhteellisuusperiaatetta, asianosaisen laillisia odotuksia ja perusoikeuksia. Erityisvastuu puolustautumisoikeuksien suojelemisesta on komissiolla, vaikka myös kansallisten kilpailuviranomaisen tulee kunnioittaa näitä oikeusperiaatteita soveltaessaan SEUT 101 ja 102 artikloita.<sup>154</sup>

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate edellyttää, että kyseessä olevan säännösten hyväksyttävien tavoitteiden toteuttaminen voidaan varmistaa unionin toimielinten toimilla ja toimilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuitenkin siten, että kolmansien osapuolten oikeudet eivät menetä merkitystään.<sup>155</sup> Samoin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate edellyttää, että unionin toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muille toimenpiteillä ei ylitetä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja soveltuu tähän. Tämä merkitsee, että tilanteessa, jossa on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava toimenpide ja toimenpiteistä aiheutuvat haitat

<sup>151</sup> Tässä yhteydessä ei käsitellä muita vakiintuneita yleisiä oikeusperiaatteita, vaikka kaikilla oikeusperiaatteilla voidaan yhtäältä nähdä olevan vaikutusta päätöksenteossa. Kuitenkin työssä käsitellään myös mm. kuulemisperiaatetta ja erityisesti asianosaisen oikeutta saada tietuunsa vaikuttavista asiakirjoista.

<sup>152</sup> Esim. Asia 5/88, *Wachauf v. Federal Republic of Germany*.

<sup>153</sup> Raitio 2016, s.261.

<sup>154</sup> Jones – Sufriin 2011, s.103.

<sup>155</sup> Esim. Asia C-132/19 P, *Groupe Canal + SA v. komissio*, kohdat 104 ja 106 oikeuskäytäntöviittauksineen.

eivät saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.<sup>156</sup> Suhteellisuusperiaatteesta on viittaus myös SEU 5 artiklan 4 kohdassa sekä sopimukseen Euroopan unionin toiminnasta liitetyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan 1 artiklassa.<sup>157</sup>

Suhteellisuusperiaatteen soveltamisala on suhteellisen laaja, eikä sitä sovi arvioida irrallaan muista oikeusperiaatteista ja periaatteen sisältöä tulee tarkentaa jokaisessa yksittäistapauksessa erikseen.<sup>158</sup> Suhteellisuusperiaate on tunnustettu myös suomalaisessa oikeuskulttuurissa ja erityisesti julkisuuslaissa. Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattava edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjät kohdellaan tasapuolisesti. Samoin hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Suhteellisuusperiaate edellyttää siten, että viranomaisen toimenpide tulee suhteuttaa tarkoituksensa mukaan siten, että yksityisen oikeuksia rajoitetaan mahdollisimman vähän.<sup>159</sup>

Oikeusvarmuuden periaate on myös nimetty unionin vakiintuneessa oikeuskäytännössä yleiseksi oikeusperiaatteeksi.<sup>160</sup> Oikeusvarmuuden periaate voidaan vakiintuneesti jakaa taannehtivien oikeusvaikutusten kieltoon, oikeutettujen odotusten suojaan, saavutettujen oikeuksien suojaan, määräaikojen laskemiseen ja ymmärrettävän kielen vaatimukseen.<sup>161</sup> Aarnio on katsonut periaatteen edellyttävän, että oikeusvaikutuksellisten päätösten tulee olla ennakoitavia sekä hyväksyttäviä ja niiden tulee vastata tapauskohtaisen oikeuskulttuurin vakiintuneita arvoja ja tietoja todellisuudesta.<sup>162</sup> Oikeusvarmuuden periaate sisältyy myös suomalaiseen lainsäädäntöön. Esimerkiksi hallintolain 6 § sisältää kohdan luottamuksensuojan periaatteesta, jonka mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamusvaatimuksen perusteella yksityisen tulee voida perustellusti odottaa viranomaisen käyttäytyvän tietyllä tavalla.<sup>163</sup>

<sup>156</sup> Esim. Asia C-456/18 P, *Unkari v. komissio*, kohta 41 oikeuskäytäntöviittauksineen.

<sup>157</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen Pöytäkirja (N:o 2) toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta.

<sup>158</sup> Raitio 2016, s.264–266. Unionin tuomioistuimen asian C-55/94 *Gebhard* (1995) päätöksessä asettama ns. *Gebhard*-testi edellyttää, että suhteellisuusperiaatteella annetaan merkittävä asema perusvapauksien rajoitusten tulkinnessa.

<sup>159</sup> Kulla – Salminen 2021, s.123–124.

<sup>160</sup> Esim. Asia 13/61 *Bosch*, s.52.

<sup>161</sup> Esim. Schermers – Waelbroeck 2001, s.52-69.

<sup>162</sup> Aarnio 1987, s.3 ja s.188-193.

<sup>163</sup> Kulla – Salminen 2021, s.131.

Oikeusvarmuus kuten myös suhteellisuusperiaate ovat yhteydessä moniin muihin yleisiin oikeusperiaatteisiin. Unionin oikeuskäytännön perusteella voidaan kuitenkin todeta oikeutettujen odotusten suojan olevan sen keskeisimpiä osatekijöitä ja periaatetta on sovellettu erityisesti lainkäytön ja hallintotoiminnan ennakoitavuuden vaatimuksena.<sup>164</sup> Tämän voidaan terminologisesti nähdä vastaavan edellä mainittua luottamuksensuoja periaatetta. Tiivistettynä oikeusvarmuus edellyttää, että yksityinen voi luottaa viranomaisen toiminnan olevan ennustettavaa ja perusteltua vallitsevan oikeustilan perusteella.

Viranomaisen harkintavalta voidaan puolestaan jakaa Mäenpään mukaan kahteen laajuudeltaan ja sisällöltään tosistaan olennaisesti eroavaan lajiin: oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkinta on sidottu lain soveltamiseen ja periaatteessa tällöin on mahdollista päätyä yhteen ainoaan lainmukaiseen ratkaisuun. Toinen mainituista harkinnan muodoista on taas vapaampaa, jolloin voidaan päätyä useampaan oikeaan ja lainmukaiseen ratkaisuun.<sup>165</sup> Todellisuudessa harkintavalta vaihtelee tapauskohtaisesti ja sen voidaan nähdä olevan sidoksissa kulloisenkin asian säädöksiin. Harkintavallan voidaankin nähdä olevan muodollisesti laajimmillaan, kun viranomaisen toimivaltanormi on väljä, jolloin ratkaisu riippuu pääasiallisesti viranomaisen harkinnasta. Suppeimmillaan se on, kun päätöksen tulee olla tietynsisältöinen lain edellytysten täyttyessä.<sup>166</sup>

KKV:n soveltaessa asianomaisia oikeussääntöjä keskeinen merkitys sen toteuttamassa harkinnassa tulee olla perustuslain määrittelemillä perusoikeuksilla, hallinnon lainalaisuusperiaatteella ja oikeusnormien hierarkialla. Viraston suorittaman intressipunninnan tulee jokaisessa tilanteessa tapahtua suhteellisuusperiaatteen mukaisissa puitteissa eikä se saa ylittää sitä sitovia toimivaltasäännöksiä. Vaikka erityislaeilla on jossain määrin etusija yleislakeihin, perustuslailla on sen 106 §:n mukaisesti etusija suhteessa muihin lakeihin ja alemmanasteisiin normeihin. Siten suoritettavassa harkinnassa on annettava etusija perustuslain tulkinnalla, mikäli se on kyseisessä asiassa mahdollista.

Perustuslain mukaisesti julkisen vallan on turvattava myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Näiden oikeuksien tarkoituksena on ohjata sisällöllisesti viranomaisen harkintavallan käyttöä ja siten viranomaistoiminnan yleisenä velvollisuutena on soveltaa perus- ja ihmisoikeuksia.

<sup>164</sup> Raitio 2016. s.297–298. Muut mainitut oikeusvarmuuden komponentit eivät ole työn tarkoituksen kannalta yhtä merkityksellisiä, joten niitä ei tässä yhteydessä käsitellä sen tarkemmin.

<sup>165</sup> Mäenpää 2018, ”Oikeusharkinta ja tarkoituksenmukaisuusharkinta”.

<sup>166</sup> Mäenpää 2018, ”Harkintavallan laajuus vaihtelee”.

keusmyönteistä tulkintaa ja harkintaa. Paikoitellen tämä edellyttää asianosaisten perusoikeuksia vähiten rajoittavan ratkaisun löytämistä, edellyttäen, että tällä turvataan asianosaisten keskeiset oikeudet.<sup>167</sup> Perustuslakivaliokuntakin on todennut lausunnossaan, että hallintoviranomaisen tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka edistää parhaiten perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot.<sup>168</sup> EU:n perusoikeuskirjalla voidaan nähdä olevan samanlainen merkitys sovellettaessa unionin oikeuden alaan kuuluvaa lainsäädäntöä.

Viranomaisen soveltaessa useampaa perusoikeutta samassa päätöksentekotilanteessa punninta näiden välillä on välttämätöntä. Intressipunnintaa sekä juridinen ratkaisutoimintaa on perinteisesti pohdittu myös oikeusteoreettisissa tutkimuksissa ja niissä on tiedostettu, että todellisudessa ratkaisutoimintaan vaikuttavat myös monet juridiikan ulkopuoliset asiat. Oikeuden ulkopuolisia aineksia kuten moraalialia tai politiikkaa voida koskaan täysin sulkea pois juridisesta ratkaisutoiminnasta.<sup>169</sup> Siten myöskään objektiivisesti täysin oikeaa lopputulosta ei ole olemassa,<sup>170</sup> vaan jokaiseen tilanteeseen on olemassa useampi ratkaisu. Esimerkiksi vaikka Ronald Dworkin on luonut tutkimuksissaan super-tuomari Herkuleksen, joka voisi ratkaisutoiminnassaan päätyä vain yhteen oikeaan lopputulokseen, on hän joutunut luopumaan opistaan, sillä tälle on ollut mahdotonta luoda toimivaa viitekehikkoa.<sup>171</sup> Kuitenkaan useamman mahdollisen ratkaisun olemassaolo ei ole ongelmallista myöskään oikeusteoreettisesta näkökulmasta, vaan tällöin tulee määrittää intressipunninnan avulla, mikä kilpailevista säännöistä soveltuu parhaiten.<sup>172</sup>

Punnittaessa asianosaisten tiedonsaantioikeutta on otettava huomioon kolmansien osapuolien liikesalaisuussuoja. Viranomaisen on kyseisessä päätöksentekotilanteessa pyrittävä löytämään tulkinta, joka turvaa kaikkien käsillä olevien perusoikeuksien ydinalueelle kuuluvat oikeudet.<sup>173</sup> Harkintavallan käyttöä voidaan ohjata myös hallinnon sisäisillä ohjeilla, jotka koskevat esimerkiksi lain soveltamista yksittäisissä tapauksissa. Julkisuuslaki sisältää myös omat säännöksensä siitä, milloin asianosaisjulkisuuttakin voidaan rajoittaa. Tähän perehdytään tarkemmin seuraavissa luvuissa.

<sup>167</sup> Mäenpää 2018, ”Viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat tekijät”.

<sup>168</sup> PeVM 25/1994 vp, s.4.

<sup>169</sup> Kunnas 2008, s.972.

<sup>170</sup> Alvesalo 1997, s. 46.

<sup>171</sup> Kunnas 2008, s.962 sekä Dworkin, s.365.

<sup>172</sup> Kunnas 2008, s.965.

<sup>173</sup> Mäenpää 2018, ”Viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat tekijät”.

### 3.3 Asianosaisen kuuleminen ja tiedonsaantioikeus

#### 3.3.1 Julkisuuslain lähtökohdat

Julkisuuslain 17 §:n 2 momentin mukaan asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on otettava huomioon:

onko asiakirjan salassapitovelvollisuus riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös) vai määräytyykö julkisuus asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös) vai edellyttääkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös).

Toisien sanoen, salassapito-olettamaan perustava salassapito merkitsee, että tieto on lähtökohtaisesti pidettävä salassa ja tieto on julkinen ainoastaan, jos sen antamisesta ei aiheudu ilmeistä vaaraa, haittaa tai vahinkoa salassapitosäännöksen suojaamalle intressille. Lisäksi tulee olla selvää ja kiistatonta, ettei tiedon antamisella ole myöskään vahinkolausekkeen tarkoittamaa negatiivista vaikutusta.<sup>174</sup> Julkisuusolettama lähtee puolestaan vastakkaisesta asetelmasta. Sen mukaan tieto on lähtökohtaisesti julkinen, mutta se voidaan salata, jos tiedon antaminen aiheuttaa vahinkoa tai haittaa salassapitoperusteen suojaamalle intressille. Tieto voidaan siten antaa, jos tämä ei aiheuta mainittua vahinkoa tai haittaa.<sup>175</sup> Kilpailuviranomaisen hallintomenettelyn aikana vastaanottamissa ja mahdollisesti salaamissa asiakirjoissa voidaan ajatella olevan kyse julkisuus- ja salassapito-olettamaan perustuvien salassapitosäännöksiä yhdistelmästä.

Julkisuuslain 22 §:n 2 momentti sisältää säännöksen siitä, että viranomaisen tulee pitää salassa pidettäväksi määrätty asiakirja salassa. Julkisuuslain 24 § sisältää listan asiakirjoista, jotka ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä, jollei toisin erikseen säädetä. Kyseisen pykälän 1 momentin kohdat 15 ja 20 sisältävät kilpailuviranomaisen hallintomenettelyn kannalta oleellimmat listaukset edellä tarkoitetuista asiakirjoista:

- 15) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäviksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle; sekä
- 20) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole...elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista.<sup>176</sup>

<sup>174</sup> Mäenpää 2016, s.452.

<sup>175</sup> Mäenpää 2016, s.451.

<sup>176</sup> Lain 15 kohdan muutos on tullut voimaan (274/2009) ja 20 kohdan muutos on tullut voimaan liikesalaisuuslain säätämisen yhteydessä (604/2018).



Julkisuuslaissa todetun liikesalaisuuden määritelmä vastaa liikesalaisuuslakia edeltäneen hallituksen esityksen mukaan liikesalaisuuslaissa annettua määritelmää. Hallituksen esityksen mukaan kohta on muutettu sisällöltään yhdenmukaiseksi liikesalaisuuslaissa käytetyn ilmaisun liikesalaisuus kanssa.<sup>177</sup> Siten kilpailuoikeudellisessa hallintomenettelyssä tarkoitettavan liikesalaisuuden määritelmän tarkastelun lähtökohtana tulee olla liikesalaisuuslain käsitteelle antama määritelmä, johon perehdytään seuraavassa alaluvussa.

Julkisuuslaki sisältää myös poikkeuksen, joka voidaan asettaa julkisen tiedon ja salassa pidettävän tiedon välimaastoon. Lain 11 § mahdollistaa asianosaisen tiedonsaannin muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, jos tämä voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn. Asiakirjan ei ole tosiasiallisesti tarvinnut vaikuttaa ratkaisun sisältöön, riittää, että se on voinut tai voi.<sup>178</sup> Tarkoitettua tiedonsaantioikeudesta käytetään yleensä termiä asianosaisjulkisuus. Asianosaisellakaan ei ole kuitenkaan oikeutta asiakirjana, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Joissain tilanteissa asiakirjan sallassapito intressi voi olla suurempi kuin asianosaisen oikeus saada tieto asiakirjasta, mutta tämän arvioiminen edellyttää aina tapauskohtaista arviointia. Tällöin viranomaisen on pyrittävä sovittamaan yhteen yksilön oikeusturva, ja toista koskevat tärkeät edut kuin myös yhteiskunnallisten tavoitteiden ja sääntelyiden tarkoituksen toteutuminen.<sup>179</sup> Yrityksen liikesalaisuus voi olla erityistä suojelua vaativa intressi ja siten vastoin erittäin tärkeää yksityisen etua, jos kyseinen tieto kuuluu salassapitoperusteen ydinalueelle ja sen paljastaminen vaikuttaisi erittäin haitallisesti suojattuun etuun. Toisaalta taas jossain tilanteissa liikesalaisuus ei sellaisenaan riitä asianosaisjulkisuuden rajoittamisen perusteeksi.<sup>180</sup>

### 3.3.2 Liikesalaisuuden käsite

Liikesalaisuuslain<sup>181</sup> 2 §:n mukaan liikesalaisuudella tarkoitetaan tietoa:

- a) joka ei ole kokonaisuutena tai osiansa täsmällisenä kokoonpanona ja yhdistelmänä tällaisia tietoja tavanomaisesti käsitteleville henkilöille tunnettua tai helposti selville saatavilla;
- b) jolla a alakohdassa tarkoitettujen ominaisuuksien vuoksi on taloudellista arvoa elinkeinotoiminnassa; ja

<sup>177</sup> HE 49/2018, yksityiskohtaiset perustelut kohta 1.10.

<sup>178</sup> HE 30/1998, pykäläkohtaiset yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>179</sup> HE 30/1998, pykäläkohtaiset yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>180</sup> Mäenpää 2016, s.178–180. Asianosaisjulkisuuteen sekä sen rajoittamiseen palataan vielä myöhemmin luvussa 3.3.4 arvioitaessa oikeutta lausua päätökseen vaikuttavista materiaaleista.

<sup>181</sup> Lain säätäminen on ollut seuraus liikesalaisuusdirektiivin implementoimisesta, jonka tavoitteena on ollut yhdenmukaistaa asiaa koskeva jäsenmaiden lainsäädäntö. Direktiivissä mainittu liikesalaisuuden käsite perustuu WTO:n perustamissopimukseen (SopS 5/1995) liittyvän TRIPS-sopimuksen 39 artiklan 2 kohtaan. Artikla vastaa tarkoitukseltaan liikesalaisuuslain määritelmää.

- c) jonka laillinen haltija on ryhtynyt kohtuullisiin toimenpiteisiin sen suojaamiseksi

Liikesalaisuuslain 4 § sisältää kiellon tällaisen salaisuuden oikeudettomasta käyttämisestä ja ilmaisemisesta. Kyseinen kiello koskee muun muassa tilanteita, joissa liikesalaisuuden käyttämistä tai ilmaisemista on rajoitettu sopimuksen tai velvoitteella. Liikesalaisuuden oikeudettomasta ilmaisemisesta tai välittämisestä voi lain mukaan tulla maksettavaksi liikesalaisuuden lailliselle haltijalle käyttökorvausta, hyvitystä ja vahingonkorvausta, minkä lisäksi yrityssalaisuuden rikkomisesta ja väärinkäytöstä on erikseen säädetty rikoslain (39/1889) 30 luvun 4 ja 5 §:ssä (605/2018). Edellä mainitusta liikesalaisuuden oikeudettomasta väärinkäytöstä voidaan rikoslain mukaan tuomita sakkorangaistukseen tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Huomattavaa on, että pelkkä yritys on myös rangaistavaa toimintaa.

Hallituksen esityksen mukaan liikesalaisuudet voivat olla monentyyppistä teknistä tai taloudellista tietoa, mutta kaikelle tällaiselle tiedolle on yhteistä se, että sen tulee olla salaista. Vaikka liikesalaisuudeksi luokiteltava tieto yleensä jaotellaan taloudelliseksi tai tekniseksi, voi se lähtökohtaisesti olla sisällöltään mitä tahansa elinkeinotoimintaan liittyvää tietoa.<sup>182</sup> Tiedolla on kuitenkin oltava taloudellista arvoa sekä tiedon haltijan on tullut tehdä kohtuullisia toimenpiteitä pitääkseen tiedon salassa. Esityksessä myös tiedostetaan, että liikesalaisuudet ovat erityisen tärkeitä liiketoiminnan kilpailukyvyyn sekä tutkimus- ja kehitystyön ja innovointiin liittyvän suorituskyvyn kannalta.<sup>183</sup> Liikesalaisuus tulee kuitenkin erottaa yksinoikeudesta, sillä se voi olla yhtä aikaa useamman tahon liikesalaisuus, vaikka se ei toisaalta voi olla yleisesti tunnettua. Samoin taloudellinen arvo ei välttämättä edellytä, että tietoa hyödynnetään elinkeinotoiminnassa – riittävää on, että tämä on mahdollista. Riittävänä toimenpiteenä liikesalaisuuden pitämiseksi salassa katsotaan olevan se, että sitä käsittelevät henkilöt ovat tietoisia tiedon luottamuksellisuudesta.<sup>184</sup>

Liikesalaisuuslain yhtenä tavoitteena on ollut yhdenmukaistaa eri laeissa olevat käsitteet, vaikka käytännössä näiden on mielletty tarkoittavan samaa asiaa ja niitä on myös oikeuskäytännössä tulkittu samalla tavalla. Liikesalaisuuslain säätämisen myötä liikesalaisuuden määritelmästä tuli yleinen, eikä se sisällä rajoituksia suojattavalle kohteelle, olettaen, että tieto täyttää kolme edellä mainittua kriteeriä.<sup>185</sup> Nykyään liikesalaisuuden käsitteen tulkinnan tulisi siis olla

<sup>182</sup> Vapaavuori 2019, s.121.

<sup>183</sup> HE 49/2018, yleisperustelut kohta 1 Johdanto.

<sup>184</sup> HE 49/2018, kohta 5.3.1 *Liikesalaisuuden määritelmä*.

<sup>185</sup> Oikeuskäytännössä liikesalaisuutena on pidetty esim. moottorikelkkapuvun kaavoja (KKO:2013:17), rakennustarvikkeiden asiakaskohtaiset yksikköhinnat (KKO 12.12.2008, dnro R 2007/656) ja koneen piirustukset, vaikka sen toimintaperiaate ja pääperiaatteet ovat olleet tunnetut (KKO 1984 II 43).

yhdenmukaista riippumattaa siitä, minkä säädöksen yhteydessä tähän viitataan. Mainittavan arvoista on, ettei määritelmä rajoitu niin sanotusti positiiviseen tietoon, sillä myös negatiivinen tieto voi olla liikesalaisuus. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi yhtiön kannalta negatiivista tai vahingollista tietoa, jolla voi olla haitallisia vaikutuksia yritykselle.<sup>186</sup> Tällainenkin tieto vaikuttaa täyttävän liikesalaisuuden tunnusmerkit, sillä tieto ei todennäköisesti ole yleisesti tunnettua, sillä on taloudellista arvoa ja se on tosiasiaa myös pidettävä salassa. Tiedon muuttuminen yhtiölle edullisesta epäedulliseksi ei ole aina myöskään täysin selvää.<sup>187</sup>

Mielenkiintoisen vertailukohdan nyt tarkasteltavalle aiheelle liikesalaisuuden määritelmästä ja sen hyödyntämisestä kilpailuoikeuden soveltamisalalla antaa kilpailua rajoittavan toimen paljastaminen, kun yritys on saanut haltuunsa liikesalaisuuden alaan kuuluvaa materiaalia, joka paljastaisi tarkoitettua kilpailun rajoittamisen. Tästä on maininta liikesalaisuuslain 5 §:ssä, jonka mukaan liikesalaisuuden käyttäminen, hankkiminen tai ilmaiseminen ei ole oikeudetonta, jos tähän liittyvä toiminta on ollut tarpeen yleisen edun suojaamiseksi väärinkäytökseltä tai laittoman toiminnan paljastamiseksi. KKV on lausunnoissaan liikesalaisuuslaista kiinnittänyt erityistä huomiota kyseisen pykälän toimivuuteen. KKV:n näkemyksen mukaan liikesalaisuuksien suoja tai niiden ilmaisemiseen liittyvät oikeussuojakeinot eivät saa rajoittaa kilpailuoikeudellisten sääntöjen valvontaa ja vaikuttaa kilpailuoikeudellisten sääntöjen soveltamiseen. Viraston suurimpana huolenaiheena näyttää olleen, että lain muotoilut heikentäisivät heidän tiedonsaantioikeuttaan.<sup>188</sup>

### 3.3.3 Kilpailuoikeudellisesti luottamuksellinen tieto

Kilpailuoikeudellisesti luottamuksellisen tiedon määritelmä menee vielä asteen pidemmälle kuin liikesalaisuuslain tarkoittama liikesalaisuuden määritelmä. Kilpailuoikeuden perusperiaatteiden mukaan tällaisena tietona voidaan lähtökohtaisesti pitää kaikkea, jolla voi olla vaikutusta yritysten kilpailukäyttäytymiseen ja siten kilpailusta sekä kilpailijoiden spontaaneista reaktioista johtuvat riskit poistuvat.<sup>189</sup> Klassinen esimerkki tästä on hintatietojen tai jakelu- ja toimi-

<sup>186</sup> HE 49/2018, yksityiskohtaiset perustelut kohta 1.1 2 §.

<sup>187</sup> Vapaavuori 2019, s.121.

<sup>188</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto: HE 49/2018 vp liikesalaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, Dnro KKV/468/03.02/2018, 7.5.2018. Ks. samasta aiheesta myös KKV:n lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle 29.11.2017, Dnro KKV/1234/03.02/2017. Vaikka ns. *whistleblowing* ja liikesalaisuuden suojan suhde tarjoavat mielenkiintoisen vertailukohdan tutkielman aiheelle, ei tähän perehdytä tässä yhteydessä sen tarkemmin työssä tehdyn rajauksen takia. Tärkeintä on huomata, ettei liikesalaisuuden suoja ole absoluuttinen ja siitä voidaan perustellusti poiketa myös tässä yhteydessä.

<sup>189</sup> Katso esim. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa 48/69 *Imperial Chemical Industries Ltd. v. Euroopan yhteisöjen komissio*, erityisesti kohta 119.

tussopimusten vaihtaminen kilpailevien yritysten kesken tai ylipäättään tietojen, joiden perusteella kilpailijat voivat päätyä yhdenmukaistamaan toimintaansa.<sup>190</sup> Toisin sanoen kaikki tieto, joka voi johtaa SEUT 101 artiklan tai kilpailulain 5 §:n tarkoittamaan kiellettyyn toimintaan, voi olla kilpailuoikeudellisesti arkaluontoista tietoa. Tällöin ei ole merkitystä onko kilpailijoiden välillä vaihdetun tiedon seurauksena kilpailu relevanteilla markkinoille todellisuudessa rajoittunut, jos tällaista tietoa voidaan pitää kilpailua rajoittavana tarkoitukseltaan. Tiedolta ei välttämättä tällöin edellytetä varsinaisesti taloudellista arvoa, vaikka lähtökohtaisesti yrityksen liiketoimintakäyttämiseen vaikuttavien tietojen vaihdolla on yleensä myös taloudellinen seuraama.<sup>191</sup>

Tietojenvaihtoa koskevia oikeusohjeita on nimenomaisesti annettu unionin tuomioistuinten ja komission oikeuskäytännössä sekä myös vähemmän sitovalla ”*soft law*” -tasolla. Vaikka lähtökohtaisesti kilpailevien yritysten välinen tiedonanto on kiellettyä, voi se paikoitellen olla sallittuakin. Esimerkiksi horisontaalisten suuntaviivojen<sup>192</sup> mukaan tietojenvaihto kilpailijoiden välillä voi tietyissä tapauksissa olla sallittua, sillä sen avulla voidaan saada aikaan erilaisia tehokkuusetuja samoin, kun tiedon laadusta riippuen tietojenvaihto voi johtaa kilpailua rajoittaviin vaikutuksiin.<sup>193</sup>

Yrityskauppavalvontaan pätevät täysin samat säännöt kuin muuhunkin kilpailuoikeuden alaan kuuluvaan. Tämän lisäksi yrityskauppavalvonnan yhteydessä arkaluontoisen tiedon välittämisestä puhutaan erityisesti niin sanotun ”*gun jumpingin*” yhteydessä.<sup>194</sup> Tällä tarkoitetaan lähtö-

<sup>190</sup> Vallitsevan oikeuskäytännön mukaan jokaisen yrityksen on itsenäisesti päätettävä toimintalinjasta, jota se aikoo yhteismarkkinoilla noudattaa. Tämä itsenäisyysvaatimus ei kuitenkaan sulje pois taloudellisten toimijoiden oikeutta sopeutua järkevästi kilpailijoidensa markkinakäyttämiseen, mutta se vaatii, etteivät mainitut toimijat ole keskenään minkäänlaisessa suorassa tai epäsuorassa yhteydessä, mikä voi joko vaikuttaa tosiasiallisen tai mahdollisen kilpailijan markkinakäyttämiseen tai paljastaa sen, kuinka toimija itse aikoo käyttäytyä kyseisillä markkinoilla. Tällöin myös edellytetään, että yhteydenpidon tarkoituksena on epätavanomaisten kilpailuolosuhteiden muodostuminen kyseisillä markkinoilla, kun otetaan huomioon kyseisten markkinoiden ominaispiirteet. Esim. Asia C-8/08, *T-Mobile*, kohdat 32 ja 33 oikeuskäytäntöviittauksineen.

<sup>191</sup> Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kilpailun rajoituksen ollessa tarkoitukseen perustuva ei ole vaadittu näyttöä siitä, että kilpailu kyseisillä relevanteilla markkinoilla on todellisuudessa rajoittunut. Ks. esim. asia C-209/07, *Competition Authority v. Beef Industry Development Society Ltd ym.*, kohta 15 oikeuskäytäntöviittauksineen. Tästä voi siten johtaa, että vaihdetulla tiedollakaan ei aina välttämättä ole suoranaista taloudellista arvoa, jos vaihdetun tiedon tarkoituksena katsotaan olleen kilpailun rajoittaminen.

<sup>192</sup> Komission Tiedonanto – Suuntaviivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin (2011/C 11/01).

<sup>193</sup> Komission horisontaaliset suuntaviivat, luku 2. Suuntaviivojen toinen luku sisältää suhteellisen yksityiskohtaisesti tietojenvaihdon kilpailuvaikutusten arviointia koskevat yleiset periaatteet, mutta niihin ei tutkielmassa perehdytä sen tarkemmin aiheen rajauksen takia.

<sup>194</sup> *Gun jumpingista* puhutaan erityisesti myös silloin, kun yrityskaupan kohteen ostaja käyttää kaupan kohteessa ennen aikaisesti kilpailuoikeudellisesti merkityksellistä määräysvaltaa. Tällöin oikeuskäytännön mukaan edellytetään, että tarkoitettulla toiminnalla on ollut markkinavaikutuksia, ks. esim. EUT:n tuomio asiassa C-633/16. *Gun*

kohtaisesti yrityskaupan täytäntöönpanemista ennen kuin täytäntöönpanolle on saatu asianomaiset viranomaisluvut kuten Kilpailu- ja kuluttajaviraston hyväksyvä päätös. Sulautuma-asetuksen viidennestä perustelukappaleesta ilmenevä yritysten uudelleenjärjestelyitä koskeva peruseriaate soveltuu myös tähän: tavoitteena on varmistaa, etteivät yritysjärjestelyt aiheuta pysyvää vahinkoa kilpailulle. Kilpailulaissa tai sulautuma-asetuksessa ei ole sen tarkemmin määritelty edellä tarkoitettua arkaluontoisen tiedon määritelmää, vaan se on kehittynyt ja muovautunut nykyiseen muotoonsa oikeuskäytännössä. Arkaluontoisen materiaalin alaan kuuluvat tässä yhteydessä melkein kaikki yritysten välillä vaihdetut tiedot, jotka eivät ole tavanomaisesti välttämättömiä yritysjärjestelyn toimeenpanemisen ja sen jälkeisen ajan valmistelemiseksi.<sup>195</sup>

### 3.3.4 Oikeus lausua päätökseen vaikuttavista materiaaleista

Yksityinen asianosainen on lähtökohtaisesti käsiteltävän aineiston suhteen heikommassa asemassa kuin päätöksen tehnyt viranomaisena, jolla on yleensä mahdollisuus käyttää kaikkea asian ratkaisemiseen vaikuttavaa materiaalia. Siten tässä yhteydessä tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että yksityinen asianosainen pystyy tosiasiallisesti osallistumaan tarvittavan informaation esittämiseen ja käsittelyyn.<sup>196</sup> Aikaisemmin toiminnassa ollut Kilpailuneuvosto on myös todennut kontradiktorisen periaatteen noudattamisen antavan parhaat takeet siitä, että oikeudenkäyntiaineisto saa sille kuuluvan aseman ja että ratkaisun lopputulos muodostuu oikeaksi.<sup>197</sup> Oikeudesta lausua päätökseen vaikuttavasta asiakirja-aineistosta voidaan erottaa kaksi hieman erillistä prosessuaalista komponenttia: asianosaisen kuuleminen ja asianosaisen tiedonsaantioikeus. Oikeuden tulla kuulluksi voidaan ajatella olevan primäärinen oikeus, jonka tärkeä komponentti tiedonsaantioikeus on, antaen asianosaiselle paremman mahdollisuuden esittää vasta-argumentteja.<sup>198</sup>

Asianosaisen kuulemista ja tiedonsaantioikeutta ei voida luontevasti täysin erottaa toisistaan, sillä ne ovat osa samaa puolustautumisoikeutta ja täydentävät toisiaan. Ilman tiedonsaantioikeutta asianosaisella ei ole mahdollisuutta lausua, samoin tiedonsaantioikeus jää vaille merki-

---

jumping voi kuitenkin tulla kyseeseen myös tilanteessa, jossa osapuolet ovat vaihtaneet keskenään kilpailuoikeudellisesti arkaluontoista materiaalia, kuin ne olisivat jo osa samaa konsernia.

<sup>195</sup> Esim. Asia T-425/18 – *Altice Europe NV v. Commission*, erityisesti kohta 229. Kielletyn tietojenvaihdon ja sallitun tietojenvaihdon raja ei aina ole selkeä ja se riippuu hyvin usein kyseessä olevasta tilanteesta. Tietojenvaihto voi esimerkiksi olla sallittua yritysjärjestelyiden suunnitteluvaiheessa ns. ”*clean roomin*” välityksellä ennalta määriteltyjen ”*clean teamien*” kesken, jotka yleensä koostuvat yritysten ulkopuolisista neuvonantajista.

<sup>196</sup> Mäenpää 2019, s.315.

<sup>197</sup> Kilpailuneuvoston päätös, *Sonera Oyj:n ja Yleisradio Oy:n välisen Digita Oy:tä* koskevan yrityskaupan kieltämiseksi, dnro 53/690/2000, 29.6.2000.

<sup>198</sup> Craig 2018, s.354.

tystä, ellei asianosaisen voi esittää kantaansa haltuunsa saamista asiakirjoista. Tiedonsaantioikeuden voidaan kuitenkin ajatella olevan prosessuaalisesti lausumista edeltävä oikeus, joka juontaa kilpailuoikeudellisissa asioissa juurensa edelläkin jo todetusti unionin oikeuteen. Tähän viitataan vakiintuneesti englanninkielisellä termillä ”*right to access to file*”, jota sovellettiin alun perin ainoastaan kilpailuoikeudellisissa asioissa, mutta nykyään sitä sovelletaan myös muissa unionin oikeuden alaan kuuluvissa asioissa.<sup>199</sup> Asianosaisjulkisuus on todetusti unionin oikeudessa tunnustettu periaate, jonka lisäksi se kuuluu hyvän hallinnon takeisiin. Lisäksi se on osa asianosaisen menettelyllisiä oikeuksia niin yrityskauppavalvonnassa kuin yleisesti hallintomenettelyssä.

Puolustautumisoikeuteen viittaava kilpailulain säädös on sinänsä yleinen, että se koskee kaikkia kilpailulain alaisia hallintomenettelyitä. Luvussa 2.1 todetusti, nämä prosessit ovat keskenään hyvinkin erilaisia, mutta puolustautumisoikeuksien tason tulisi kuitenkin olla sama kilpailututinnan luonteesta riippumatta. Verrattaessa yrityskauppavalvontaprosessia muihin kilpailunrajoitustutkintoihin on hyvä tiedostaa, että muiden tutkintojen osalta kilpailuviranomaisen keräämän asiakirja-aineiston osalta on voimassa niin sanottu tutkimusrauha, joka ei sellaisenaan ole sovellettavissa yrityskauppa-asioissa.<sup>200</sup> Käytännön tasolla kuuleminen edellyttää, että KKV suorittaa asiassa kerätyn asiakirja-aineiston osalta liikesalaisuusarvion, jonka pohjalta tutinnan aikana saatu aineisto voidaan luokitella julkiseksi, asianosaisjulkiseksi tai kokonaan salassa pidettäväksi. Yleinen käytäntö on, että yritykset merkitsevät ensisijaisesti itse liikesalaisuutensa virastolle, sen pyynnöstä, toimittamistaan materiaaleista, vaikka viime kädessä viranomaisen tekeekin oman arvionsa merkittyjen tietojen liikesalaisuusluonteesta.<sup>201</sup>

Luvussa 3.3.1 todetusti, asianosaisen tiedonsaantioikeus voi koskea myös asiakirja-aineistoa, joka sinänsä määritellään liikesalaisuudeksi ja sitä voidaan rajoittaa, mikäli erittäin tärkeä yksityinen tai yleinen etu sitä vaatii.<sup>202</sup> Tiedonsaantioikeus voi kattaa jopa sellaiset asiakirjat, jotka eivät suoraan kohdistu ratkaisun sisältöön, mutta ne ovat mahdollisesti saattaneet vaikuttaa johonkin asian yksittäiseen käsittelyvaiheeseen tai -tapaan.<sup>203</sup> Liikesalaisuusarvion tekemisen

<sup>199</sup> Craig 2018, s. 356. Katso tarkemmin asiasta esim. asia T-42/96 *Eyckeler*, kohdat 79–80.

<sup>200</sup> Tutkimusrauhalla tarkoitetaan yksinkertaistetusti sitä, ettei tutinnan asianosaisella ole mahdollisuutta saada kaikkea aineistoa nähtävilleen ennen kuin viranomaisen näkee tämän parhaaksi ottaen huomioon prosessin vaiheen. KHO on ottanut asiaan kantaa päätöksessään 12.4.2006 dnro 1432/05 (taltio 883) sallimalla kilpailuviranomaisen olla luovuttamatta tietoja ja asiakirjoja ennen kilpailuselvitysten päättymistä. Asiassa katsottiin perustelluksi, että asiakirjojen luovuttaminen kesken kilpailuasian tukinnan voisi estää tai vaikeuttaa silloisen kilpailunrajoituslain vastaisten menettelyiden selvittämistä.

<sup>201</sup> Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta, s.13.

<sup>202</sup> Tässä yhteydessä keskitytään arvioimaan yksityisen edun turvaamisen käsitettä, sillä se on sidoksissa yrityksen liikesalaisuussuojaan. Yleistä etua käsitellään myös paikoitellen tässä ja myöhempanä luvussa 5.

<sup>203</sup> Mäenpää 2016, s.163.

lähtökohtana on, että kilpailulaki edellyttää elinkeinonharjoittajia antamaan KKV:lle kaikki sen tarvitsemat tiedot salassapitosäännöksiensä estämättä ja samoin asianosaisen tiedonsaantioikeutta voidaan rajoittaa julkisuuslain edellytyksillä. Samoin toisaalta oikeus tulla kuulluksi sisältyy hyvän hallinnon ja oikeusturvan perusteisiin. Varsinkin menettelyllinen oikeusturva edellyttää asianosaisen laajaa tiedonsaantioikeutta, jota voi lähtökohtaisesti rajoittaa vain erittäin tärkeä yksityinen etu, kuten erittäin keskeisen liikesalaisuuden suojaaminen.<sup>204</sup>

Kilpailevien yritysten antaessa KKV:lle tietoja osana sen suorittamaa tutkintaa, tiedot antaneen yrityksen liikesalaisuudella voi olla yksityisenä etuna niin tärkeä merkitys, että sen suojaaminen yrityskaupan ilmoittajalta on välttämätöntä. Rajoittaminen on kuitenkin suhteutettava samanaikaisesti hallintomenettelyn vaatimuksiin eikä perusoikeuksiin voida puuttua niin laajasti, että niiden ydinalue koverretaan tyhjäksi.<sup>205</sup> Tiedonsaantioikeuden rajoittaminen voidaan suorittaa esimerkiksi siten, että se kohdistetaan pelkästään liikesalaisuuden suojaamisen kannalta välttämättömiin ydintietoihin tai asianosaisen kuulemista varten laaditaan yhteenveto tai tiivistelmä selvityksestä.<sup>206</sup> Pääsääntönä kuitenkin on, ettei asianosaisen tiedonsaantioikeutta voida rajoittaa esimerkiksi tilanteessa, jossa virasto on päätöksessään viitannut suoraan kolmannen osapuolen antamaan lausuntoon, joka on vaikuttanut päätökseen, kuten markkinaoikeus on todennut asiassa *Carlsberg / Orkla*.<sup>207</sup>

Tiedonsaannin rajoittaminen hallintomenettelyn aikana on myös vahvistettu oikeuskäytännössä, kuten luvussa 5 esitetään. Ensimmäisen kerran entinen Kilpailuneuvosto arvioi julkisuuslain mukaista asianosaisen tietojensaantioikeutta yrityskauppavalvonta-asiassa *Sonera Oy / Yleisradio Oy*.<sup>208</sup> Asiassa Kilpailuneuvosto vahvisti viraston kannan siitä, että lausunnonantajien tunnistetietojen antamatta jättäminen on perusteltua julkisen edun perusteella. Toisin sanoen tämä olisi heikentänyt viraston mahdollisuuksia saada kolmansilta markkinaosapuolilta peittelemättömiä näkemyksiä järjestelyn vaikutuksista. Siten erittäin tärkeä julkinen etu tulee myös usein perustelluksi tiedonsaantioikeuden rajoittamisperusteeksi.

<sup>204</sup> Mäenpää 2016, s.180.

<sup>205</sup> Hallberg et al. 2011, ”Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus”.

<sup>206</sup> Mäenpää 2016, s.180.

<sup>207</sup> MAO:45/03 *Carlsberg / Orkla*, dnro 102/02/KR, 3.3.2003.

<sup>208</sup> Kilpailuneuvoston päätös, *Sonera Oyj:n ja Yleisradio Oy:n välisen Digita Oy:tä* koskevan yrityskaupan kieltämiseksi, dnro 53/690/2000, 29.6.2000. Markkinaoikeus on vahvistanut tämän käytännön pätevän edelleen myöhemmin käsiteltävässä *Kesko / Heimon Tukku* -asiassa.

Arvioinnin suorittaminen ei aina ole yksiselitteistä ja siihen vaikuttavat helposti myös asiat, joita ei erikseen ole mainittu hallintomenettelyä ohjaavina oikeusperiaatteina.<sup>209</sup> Esimerkiksi arvioitaessa viraston suorittamaa liikesalaisuusarviointia tulee huomioida, että vaitiolovelvollisuus on yksi virkamiesten virkavelvollisuuksista ja rikoslaissa on säädetty rangaistavaksi virkasalaisuuden rikkominen ja asiakirjan luvaton paljastaminen. Asiakirjojen perusteettomaan salaamiseen ei puolestaan ole kohdistettu vastaavaa sanktiota, joten rangaistussäännös viranomaistoiminnan julkisuuden kannalta yksipuolinen.<sup>210</sup> Siten asiakirjojen liiallinen salaaminen saattaa vaikuttaa vähemmän riskialttiilta toiminnalta vähäänkään epäselvemmissä tilanteissa. Lisäksi asianosaisen tiedonsaantioikeuden ja kuulemisen merkitys vaihtelevat eri yrityskauppavalvontaprosessien välillä. Lähtökohtaisesti ongelmattomissa ensimmäisen vaiheen prosesseissa ei ole vastaavia ongelmia kuin pitkään jatkuvissa ongelmallisissa toisen vaiheen käsittelyissä. Asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskeva ratkaisu saattaisikin olla eri käsiteltävässä asiaa markkinaoikeudessa, sillä oikeudellinen tilanne on eri, eikä käsittelyn pääpaino ole enää tutkimuksen tehokkuudessa vaan oikeusturvan suojaamisessa.<sup>211</sup> Siten näiden oikeuksien toteutumisen merkitys on vahvasti sidottu prosessin lopputulokseen.

### 3.4 Muutoksenhaku

Oikeus hakea muutosta on edellä esitetysti oikeusturvan perimmäinen tae ja siten se myös toteuttaa oikeussuojaa. Asianosaisen puolustautumisoikeuksien tehokas toteutuminen hallintomenettelyssä, kuten yrityskauppavalvonnassa, edellyttää viime kädessä, että asianosainen voi saattaa toiminnan laittomuuden arvioimisen riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Edellä 2 luvussa esitelty hallintoprosessi soveltuu luontevammin perinteisten hallintoasioiden käsittelyyn, sillä yrityskauppa-asioiden markkinaoikeus käsittelyssä on enemmänkin kyse eräänlaisesta hakemusasiasta tai hallintoriidasta. Joka tapauksessa kilpailuoikeuden kansainvälisissä standardeissakin muutoksenhaku on tunnustettu keskeinen prosessiperiaate.<sup>212</sup> Muutoksenhaun perusteella hallintomenettelyä rasittava mahdollinen laittomuus voidaan saada poistettua ja asian käsittely palautettua viranomaisen käsittelyyn tai ääritapauksissa koko päätös voidaan kumota. Lisäksi oikeudenkäynnin aikana asianosaisen tiedonsaantioikeutta voidaan laajentaa entisestään tehokkaan oikeussuojan toteutumisen perusteella, kuten jäljempänä tässä luvussa tullaan huomaamaan.

---

<sup>209</sup> Ks. myös esim. edellä luvussa 3.2 on lyhyesti esitelty moraalien ja politiikan vaikutuksesta juridiseen päätöksentekoon.

<sup>210</sup> Aer 2000, s.84.

<sup>211</sup> Alkio – Wik 2009 s.717. Tähän palataan vielä tarkemmin seuraavassa luvussa käsiteltävässä muutoksenhakua.

<sup>212</sup> R. Lindberg 2020, s.552.



Vaikka muutoksenhaku on pääsääntö, voidaan sitä kuitenkin tietyissä tilanteissa rajoittaa lailla. Laissa tai säädöksessä asetetut valituskiellot, joissa on kysymys yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevasta asiasta saattavat olla ongelmallisia oikeussuojaa koskevan säännöksen kannalta, kuten jo vuonna 1993 annetussa hallituksen esityksessä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta tiedostettiin.<sup>213</sup> Perustuslain oikeussuojaa koskeva säännös ei estä vähäisiä lailla säädettyjä poikkeuksia oikeusturvasta, jos tarkoitettut poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.<sup>214</sup> Perustuslakivaliokunta on kuitenkin huomauttanut, että muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen lupajärjestelmällä ensimmäisessä valitusasteessa on mahdollista vain hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa.<sup>215</sup> Kuitenkin mahdollisuuden saattaa julkisoikeudellisen oikeussuhteen lainmukaisuuden arvioiminen tuomioistuimen käsiteltäväksi, on katsottu täyttävän oikeusturvan saatavuutta koskevat peruskriteerit ja tältä kannalta esitys markkinaoikeuteen voi olla riittävä.<sup>216</sup>

Luvussa 2.3.3 todetusti, joihinkin yrityskauppavalvonnassa annettuihin viranomaisen ratkaisuihin sovelletaan muutoksenhakukielloa, joka on saanut osakseen arvostelua puutteellisesta oikeussuojasta.<sup>217</sup> Oleellisimpana työn kannalta, ilmoittaja ei saa valittaa viraston noudatettavaksi määräämistä elinkeinonharjoittajan esittämistä ehdoista, joiden avulla yrityskauppa hyväksytään. Kilpailulain uudistamista koskeva työryhmä on myös huomioinut tämän problematiikan pitämällä kilpailulain 44 §:n 1 momentissa tarkoitettua muutoksenhakukielloa ongelmallisena.<sup>218</sup> Hallituksen esityksestä kuitenkin selviää, että muutoksenhakukiellolla on haluttu sulkea pois se mahdollisuus, että yrityskaupan ilmoittaja neuvottelee ensin kilpailuviranomaisen kanssa ehdot yrityskaupan hyväksymiselle ja sen jälkeen valittaa näistä nimenomaisista ehdoista markkinaoikeuteen.<sup>219</sup> Prosessiteknisistä syistä tämä lieneekin täysin perusteltua. Ennen valituskielon säätämistä ilmoittaja pystyi ensin neuvottelemaan sitomusehdot viraston kanssa

---

<sup>213</sup> HE 309/1993 vp, s.73-74.

<sup>214</sup> PeVL 68/2014 vp, s.3.

<sup>215</sup> PeVL 21/2011 vp, s.2 ja PeVL 35/2009 vp, s.3. Valitusoikeuden rajoittamisen tulisi siten olla mahdollisesti vielä enemmän poikkeuksellista viranomaisen ratkaisusta kuten esim. yrityskauppavalvonta-asioissa annetuista ratkaisuksista.

<sup>216</sup> Mäenpää 2019, s.60.

<sup>217</sup> R. Lindberg 2020, s.552.

<sup>218</sup> Kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän mietintö 2017, s. 101.

<sup>219</sup> HE 88/2010 vp, s.42.

ja sen jälkeen valittamaan ehdoista markkinaoikeuteen sekä vaatimaan, että se voi panna yrityskaupan täytäntöön heti ilman ehtoja. Ehdot olisivat tulleet voimaan vasta tuomioistuimen päätöksen jälkeen.<sup>220</sup>

Perustuslakivaliokunta on samoin katsonut, että muutoksenhakukielto ei vaaranna yrityskaupan ilmoittajan oikeusturvaa eikä valitusoikeuden asemaa pääsääntönä, koska kilpailuviranomaisen päätöksen on sisällöltään vastattava ilmoittajan omaa ehdotusta kilpailuongelman ratkaisemiseksi. Valiokunnan mukaan ilmoittaja voi myös markkinaolosuhteiden ja kilpailutilanteen mahdollisesti muututtua hakea tarvittaessa ehtojen muuttamista. Perustuslakivaliokunnan mukaan asia ei siten ole ongelmallinen esimerkiksi perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta.<sup>221</sup>

Asia ei kuitenkaan ole näin yksiselitteinen todellisuudessa. Sitomusehdot ovat usein pitkällisen neuvottelun tulos eivätkä ne useimmissa tapauksissa ole ilmoittajan kannalta optimaaliset, mutta näihin on tyydytty asian saattamiseksi maaliin.<sup>222</sup> Yritysjärjestelyn asianosaisilla voidaan nähdä olevan intressi saada hyväksyvä päätös mahdollisimman nopeasti, jolloin tärkeintä on vain saada itse päätös. Yritysten taloudelliset intressit erityisesti ilmoitettavien yrityskauppojen osalta ovat merkittäviä. Oletettavasti yritysjärjestelyn suunnitteluun on käytetty huomattavat määrät resursseja, minkä lisäksi pelkän yrityskaupan ilmoittamisen aiheuttamat kustannukset ovat isot.<sup>223</sup> Siten yrityksen intressissä on saada hyväksyvä päätös mahdollisimman nopeasti, jotta yrityskaupan taustalla olleet intressit saadaan toteutettua. Samoin asioiden viemistä markkinaoikeuteen pyritään välttämään viimeiseen asti, koska prosessin lopputuloksesta ei voi missään tapauksessa olla varma. Kieltopäätöksen seurauksena kaikki kaupan suunnitteluun käytetyt voimavarat muuttuisivat nopeasti uponneiksi kustannuksiksi, joita yritysjärjestelyä yrittäneet toimijat eivät tule koskaan näkemään.

<sup>220</sup> HE 88/2010 vp, s.31. Tämä oli tilanne esim. asiassa KHO 2006:78, jossa Kilpailuvirasto oli hyväksynyt ehdollisena yritysjärjestelyn, jossa Fortum Power ja Heat Oy hankkivat määräysvallan E.ON Finland Oyj:ssä. Päätöksessään KHO vahvisti, että markkinaoikeus pystyi määräämään ehdolliseen päätökseen sisältyneet sitoumukset noudatettavaksi sellaisenaan välittömästi.

<sup>221</sup> PeVL 40/2010, s.5. Yrityskauppavalvontaan liittyy tässä yhteydessä muita vastaavia muutoksenhaun estäviä tilanteita. Esimerkiksi yrityskauppailmoituksen olennaisesta puutteellisuudesta annetusta päätöksestä ei voi valittaa, vaikka sillä voi olla suurikin merkitys yrityskaupan osapuolille. Tällainen ilmoitus ei myöskään ole hallituksen esityksen mukaan valituskelpoisen päätös. Ks. hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain 26 §:n väliaikaisesta muuttamisesta 99/2020, s.5.

<sup>222</sup> Ks. esimerkiksi yrityskaupan hyväksyminen ehdollisena asiassa *Loomis AB / Automatia Pankkiautomaatit Oy*, Dnro KKV/383/14.00.10/2020, s.56. Asiassa sitoumusten sisällöstä käytiin neuvotteluja yli kaksi kuukautta ja ilmoittaja toimitti KKV:lle muokatun sitomusehdotuksen ainakin neljä kertaa.

<sup>223</sup> KKV:n julkaiseman selvityksen mukaan I vaiheessa hyväksytyjen yrityskauppojen yrityksille aiheuttamat lisäkulut ovat olleet keskiarvolta 55 023 euroa ja II vaiheen yrityskauppojen osalta vastaava mediaani on ollut 990 228 euroa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Selvitys yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuuden muutostarpeista, Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 7/2021, s.58.

Valituskielto päätöksestä aiheuttaa sen, ettei tähän voida hakea muutosta helposti tilanteessa, jossa päätökseen vaikuttaneista asiakirjoista selviääkin myöhemmässä vaiheessa jotain, esimerkiksi hallinto-oikeuden muutettua liikesalaisuusarviota, joka olisi voinut vaikuttaa asianosaisen intressiin hyväksyä sitoumukset. Tällöin asianosainen ei voi hakea muutosta päätökseen markkinaoikeudelta selvinneiden asioiden perusteella. Samoin KKV tuskin pitää selvinneitä seikkoja merkittävänä markkinaolosuhteiden tai kilpailutilanteen muutoksena, sillä kyseiset seikat ovat olleet sen käytettävissä päätöstä tehtäessä.

Tilanteessa, jossa asiaan on annettu päätös eikä siihen voi hakea muutoin muutosta normaalein keinon, tulee kyseen ylimääräinen muutoksenhaku. Tällä tarkoitetaan lähtökohtaisesti keinoja, joilla voidaan hakea muutosta lainvoiman saaneeseen päätökseen. Tämän taustalla on EIS 6 artiklan 1 kappaleen edellyttämä riittävän oikeusturvan saatavuus<sup>224</sup> Ylimääräisen muutoksenhaun on tarkoitus olla käytettävissä tilanteissa, joissa ei ole saatavilla enää muita oikeussuoja-keinoja.<sup>225</sup> Oikeusturvaa on oltava mahdollista saada silloinkin, kun varsinaiset muutoksenhakeinot eivät sitä pysty tarjoamaan, vaikka oikeusvarmuus edellyttää myös, että ylimääräisiä muutoksenhakekeinoja voidaan käyttää ainoastaan erittäin tärkeistä syistä.<sup>226</sup> EUT on tässä yhteydessä korostanutkin oikeusvarmuuden periaatetta eikä unionin oikeudessa lähtökohtaisesti edellytetä, että lainvoimaiset päätökset puretaan.<sup>227</sup>

Hallintotuomioistuimien päätöksissä tulee pystyä lähteä olettamasta, ettei päätökseen johtanut hallintoprosessi ole ollut virheellistä. Lainvoimain saaneen päätöksen pysyvyys onkin lähtökohta, jota oikeusvarmuuden periaatekin edellyttää. Lisäksi niin sanotun purkukynnyksen tehtävänä on turvata tätä pysyvyyttä ja päätös voidaankin purkaa vain erityisen painavista syistä. Hallintoprosessilain 117 §:n mukaan päätös saadaan purkaa vain, jos se loukkaa yksityisen oikeutta tai jos yleinen etu vaatii sitä. Purkukynnyksen ylittyminen on siten välttämätön edellytys lainvoimaisen päätöksen purkamiselle.<sup>228</sup> Arvioinnissa on merkitystä päätöksen sisällöllä sekä sillä, missä määrin virheellisyys on viranomaisen toiminnan seuraus. Purkukynnyksellä on merkitystä myös arvioitaessa vastaavia asioita unionin oikeuden näkökulmasta.

KHO voi hallintoprosessilain mukaan purkaa lainvoimaisen hallintopäätöksen, jos asian käsittelyssä on tapahtunut muu menettelyvirhe tai se perustuu sellaiseen erehdykseen, joka on voinut

<sup>224</sup> HE 217/1995.

<sup>225</sup> Oikeusministeriö 2011, s.65.

<sup>226</sup> Oikeusministeriö 2011, s.54.

<sup>227</sup> KHO 2011:38, kohta 2.3.3.

<sup>228</sup> Mäenpää 2019, s.595.

olennaisesti vaikuttaa päätökseen.<sup>229</sup> Pelkkä virheellinen menettely ei siis riitä menestyksekkääseen tuomion purkuun, vaan virheeltä edellytetään oleellisuutta. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaan pelkästään se, että päätöstä on pidettävä EU-oikeuden vastaisena ei yksinään muodosta purkuperustetta, ellei päätöksen purkamiselle ole olemassa myös yleiseen tai yksityiseen etuun liittyviä edellytyksiä.<sup>230</sup> EU-oikeuden sekä kansainvälisen oikeuden velvoitteiden vastaista laintulkintaa arvioidaan tässä yhteydessä samoin edellytyksin kuin kansallisen laintulkintaa.<sup>231</sup> Siten on vedettävissä johtopäätös, ettei lainvoimaisen päätöksen EU-oikeuden vastaisuus riitä yksinään täyttämään olennaisen menettelyvirheen vaatimuksia.<sup>232</sup>

Olennaisen menettelyvirheen arviointi edellyttää kokonaisharkintaa, jossa vaikuttavat muun muassa itse virheen vaikutus asiassa ja sen ratkaisussa sekä se, että lainvoimaisen ratkaisun avaaminen merkitsee poikkeusta oikeusvoiman periaatteesta.<sup>233</sup> Virheen laadulla on oma merkityksensä asian arvioinnissa ja olennaisuuden edellytyksenä on tietyn asteinen oikeudenloukkaus.<sup>234</sup> Ylimääräisen muutoksenhaun yhtenä kriteerinä mainittavat yleinen ja yksityinen etu viittaavat tässä yhteydessä muun muassa yksityisen oikeusturvaan, hallintolainkäytön yhdenmukaisuuteen ja Suomea sitoviin kansainvälisiin oikeusvelvoitteisiin.<sup>235</sup> Lainsäädäntö tai sen esityöt eivät sisällä tyhjentävää listaa asioista, joita voidaan pitää olennaisena menettelyvirheenä, vaan asia on jätetty kehittymään kulloisenkin oikeuskäytännön mukaan.<sup>236</sup> Mäenpään mukaan mikä tahansa selvä ja olennainen virhe tai laiminlyönti menettelyssä voi olla riittävä syy purkaa lainvoimainen päätös. Virheellä on vain pitänyt olla olennaista vaikutusta päätöksen lopputulokseen.<sup>237</sup> Siten ylimääräinen muutoksenhaku korkeimmalta hallinto-oikeudelta olisi mahdollista tulla kyseeseen myös yrityskauppavalvonta-asioissa, joissa asianosaisen tiedonsaantioikeutta on rajoitettu oikeudettomasti.

<sup>229</sup> Ylimääräinen muutoksenhaku soveltuu myös tilanteisiin, joissa päätös perustuu ilmeisesti väärän lain soveltamiseen tai menettelyllisesti ja muodollisesti oikean päätöksen kohdalla asiassa on tullut uutta selvitystä, joka olisi voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Näitä kahta seikkaa ei kuitenkaan käsitellä tässä yhteydessä sen tarkemmin.

<sup>230</sup> KHO:2010:44 ja KHO:2010:45.

<sup>231</sup> Oikeusministeriö 2011, s.210.

<sup>232</sup> Jossain tilanteissa menettelyvirhe, joka johtuu unionin oikeuden laiminlyömisestä, voi kuitenkin riittää täyttämään olennaisuuden kriteerit. Esim. KHO on katsonut ratkaisussaan 2011:38, että mikäli asiassa jätetään virheellisesti pyytämättä EUT:lta ennakkoratkaisu ja EUT:n oikeuskäytännössä asettamat edellytykset lainvoimaisen kansallisen ratkaisun purkamiselle täyttyvät, asiassa katsotaan tapahtuneen olennainen menettelyvirhe. Tässä yhteydessä voidaan puhua myös ns. *acte clair* ja *acte éclairé* -doktriinien soveltamisesta. Ks. aiheesta lisää esim. Pohjalainen 2014 sekä unionin oikeudessa asetetuista edellytyksistä ks. esim. Asia C-453/00, *Kühne & Heitz* (2004) ja asia C-2/06, *Kempter*.

<sup>233</sup> KHO:2011:38, kohta 2.3.3.

<sup>234</sup> Oikeusministeriö 2011, s.210.

<sup>235</sup> Yleiseen ja yksityiseen etuun viitataan myös arvioitaessa elinkeinonharjoittajan liikesalaisuussuojasta poikkeamista. Pääsisällöltään ja merkitykseltään käsitteillä voidaan nähdä olevan melkein sama merkitys, vaikka toki käsitteiden välillä on eroja riippuen niiden käyttöyhteydestä. Asiaa käsiteltiin myös edellä luvussa 3.3.4.

<sup>236</sup> Ks. esim. KHO:2019:118 ja KHO:2019:119.

<sup>237</sup> Mäenpää 2019, s.589–590.

Hallintoprosessin aikana asianosaisella on muutoinkin paremmat mahdollisuudet lausua liikesalaisuussuojan alaisista materiaaleista, sillä kuten edellä on esitetty liikesalaisuuden suoja ei ole ehdoton vaan siitä poikkeamiseksi on säädetty erinäisiä poikkeuksia. Näistä tärkeimpinä ovat oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17 luvun 19 §:ssä (599/2018) sekä melkein vastaavan sisältöisenä hallintoprosessilain 7 luvun 69 §:ssä säädetty poikkeukset. Oikeudenkäymiskaaren 17:19 mukaan liikesalaisuudesta saa kieltäytyä todistamasta, jolleivät erittäin tärkeät syyt ottaen huomioon asian laatu, todisteen merkitys asian ratkaisemisen kannalta ja seuraukset sen esittämisestä sekä muut olosuhteet vaadi todistamista. Samoin hallintoprosessilain 7:69 mukaan todistaja saa kieltäytyä todistamasta siltä osin kuin todistaminen ilmaisisi liikesalaisuuden, elleivät erittäin tärkeät syyt ottaen huomioon asian laatu, todisteen merkitys asian ratkaisemisen kannalta ja seuraukset sen esittämättä jättämisestä sekä muut olosuhteet vaadi todistamista. Lain säätämistä edeltäneen hallituksen esityksen mukaan säännös on tarkoitettu vastaamana oikeudenkäymiskaaren säännöstä.<sup>238</sup>

Korkein oikeus on ottanut yllä mainittuihin poikkeuksiin kantaa esimerkiksi ratkaisussaan KKO 2019:7. Kyseissä tapauksessa riita-asian osapuolet kiistivät käyttämästä eräitä asiakirjoja todisteina, sillä niillä ei ollut heidän mukaansa merkitystä näyttönä, minkä lisäksi ne sisälsivät sen yhtiön liikesalaisuuksia, jonka hallussa ne olivat. Korkein oikeus totesi asiassa, että osassa tarkoitetuista tiedoista voitiin perustellusti katsoa todennäköisesti sisältävän liikesalaisuuksia. Asian laadun merkitys oli korkeimman oikeuden mukaan ratkaistava tapauskohtaisesti ja painoa voidaan antaa sille, minkälainen ja kuinka suuri intressi on kysymyksessä. Lisäksi painoarvoa on annettava sille, kuinka olennaisesta todisteesta on kysymys, onko korvaavaa todistelua saatavissa, ja kenen hyväksi kieltäminen on säädetty.

Korkeimman oikeuden mukaan on kuitenkin myös huomioitava, että todiste voidaan ottaa vastaan suljetuin ovin ja määrätä salassa pidettäväksi. Vaikka asian laadun osalta ei tullut esille erittäin tärkeitä, esimerkiksi asian intressiin muutoksenhakijoille liittyviä syitä murtaa suoja, tietoja oli kuitenkin pidettävä keskeisenä näyttönä, mikä tuki erittäin tärkeiden syiden käsilläoloa. Asiassa annettiin painoarvoa myös sille, että asiakirjat oli mahdollista määrätä salassa pidettäväksi pääasiassa. Korkein oikeus katsoi, ottaen huomioon muutoksenhakijoiden oikeuden ajaa asiaansa sekä aineellisen totuuden selvittämisen tavoitteen, että erittäin tärkeät syyt edellyttivät esittämisvelvollisuuden puoltamista.<sup>239</sup>

<sup>238</sup> HE 29/2018, yksityiskohtaiset perustelut 1.1 7 luku 69 §.

<sup>239</sup> KKO 2019:7 sekä Turunen 2019.

### 3.5 Yhteenveto

Edellä esitetysti puolustautumisoikeudet ovat oleellinen osa asianosaisen tehokkaan oikeussuojan toteutumista myös yrityskauppavalvonta-asioissa. Puolustautumisoikeuksista erityisen korostunut rooli on asianosaisen kuulemisella ja vielä tarkemmin tätä edeltävällä asianosaisen tiedonsaantioikeudella. Viranomaisen tulee varmistaa puolustautumisoikeuksien tehokas toteutuminen hallintomenettelyssä samoin kuin asianomaisen tuomioistuimen tulee varmistaa tämä hallintoprosessissa. Hallintoprosessi on asianosaisen viimeinen mahdollisuus varmistaa tehokkaan oikeussuojan toteutuminen. Siten oikeusturvan saatavuutta ei tulisi rajoittaa perusteettomasti valituskielloilla. Kuten huomasimme, valituskiellot voivat muodostua hyvinkin ongelmallisiksi puolustautumissuojan kannalta. Yleisten oikeusperiaatteiden tulisi myös osaltaan varmistaa oikeussuojan toteutumista, ja liikesalaisuusarviossa tulisikin suhteuttaa puolueettomasti kilpailevat intressit. Ratkaisutoiminnasta puhuttaessa on kuitenkin hyvä myös tiedostaa, että oikeuden ulkopuolisilla asioilla voi olla myös vaikutusta asian ratkaisuun, sillä juridinen ratkaisutoiminta harvoin tapahtuu omassa tyhjiössään.

Asianosaisen tiedonsaantioikeus ulottuu todetusti pidemmälle kuin ainoastaan täysin julkisiin asiakirjoihin. Tiedonsaantioikeutta ei tulisikaan pyrkiä rajoittamaan pelkän liikesalaisuuden perusteella, sillä liikesalaisuussuojan alaiset materiaalit saavat suojaa muualta lainsäädännöstä. Liikesalaisuuden oikeudettoman hankkimisen, ilmaisemisen tai käyttämisen estämiseksi voi liikesalaisuuden haltija hakea myös tuomioistuimessa turvaamistoimen määräämistä, minkä voidaan ajatella osaltaan nopeuttavan liikesalaisuuden haltijan mahdollisuutta saada laitton menettely lopetettua. Lisäksi liikesalaisuudeksi katsottavan aineiston laitton hyödyntäminen on lähtökohtaisesti kiellettyä.<sup>240</sup> Samoin pelkästään jo kilpailulainsäädännön perussäännöt ovat esteenä yrityksen kilpailijoiden arkaluontoisen materiaalin hyödyntämiselle.

Seuraavaksi työssä tarkastellaan hieman tarkemmin komission yrityskauppavalvontaprosessia sekä miten puolustautumisoikeuksien toteutuminen on turvattu unionin tasolla. Lisäksi tämän

---

<sup>240</sup> Erilaisilla salassapitosopimuksilla voidaan vielä tehostaa kiellon suojaa ja näitä voisi hyödyntää myös yrityskauppavalvonnassa. Salassapitosopimukset ovat tavanomainen käytäntö yrityskaupan suunnitteluvaiheessa ja niiden on katsottu riittävän niin yritysten omien intressien mukaan kuin kilpailulainsäädännön mukaan. Myös hallituksen esitys liikesalaisuuslaiksi (HE 49/2018, kohta 3.2) sisältää maininnan salassapitosopimuksesta ja sen merkityksestä. Esityksen mukaan salassapitosopimuksella tai -ehdolla sovitaan tavanomaisesti esimerkiksi salassa pidettävän tiedon määritelmästä ja salassapitovelvollisuuden rajoituksista sekä tiedon luovutuksesta ja käsittelystä, kuin myös tiedon tuhoamisesta yhteistyösuhteen päättyessä.

ohella perehdytään siihen, miten komissio varmistaa asianosaisen tiedonsaantioikeuden toteutumisen ja miten unionin oikeuskäytännössä on suhtauduttu puolustautumisoikeuden loukkamiseen.

## 4 Oikeus tulla kuulluksi yrityskauppavalvonta-asioissa Euroopan unionin oikeudessa

### 4.1 Unionin oikeuden prosessuaaliset periaatteet

#### 4.1.1 Yleisesti prosessista

Euroopan komission yrityskauppavalvonta-asioita koskevat hallintomenettelyt eroavat Suomen kansallisista prosesseista monella tapaa, kuten edellä on luvussa 2.1 esitetty. Yrityskeskittymien valvonnasta annettu asetus<sup>241</sup> määrittelee komission toimivaltuudet yrityskauppavalvonnassa. Tietyt yrityskaupat, jotka ylittävät sulautuma-asetuksen 1 artiklassa luetellut edellytykset tulee ilmoittaa kansallisen kilpailuviranomaisen sijaan komissiolle, jolloin komissio on sulautuma-asetuksen mukaisesti toimivaltainen EU:n toimielin tutkimaan ehdotetun yrityskaupan.<sup>242</sup> Tämän kirjoituksen kannalta merkittävintä on, että toisin kuin kilpailulain 4 luvun mukaisessa tutkinnassa, komission ei tarvitse tehdä kieltoesitystä unionin yleiselle tuomioistuimelle estääkseen yrityskauppaa toteutumasta. Sulautuma-asetuksen 8 artiklan mukaisesti komissio voi julistaa päätöksellään ehdotetun yrityskeskittymän yhteismarkkinoille soveltumattomaksi, jolloin yrityskaupan osapuolet eivät saa panna ehdotettua järjestelyä täytäntöön. Vastaavalla tavalla komissio voi määrätä itsenäisesti sakkoja, uhkasakkoja ja seuraamusmaksuja myös SEUT 101 ja 102 artikloiden kieltämissä kilpailunrajoittamisasioissa.<sup>243</sup>

Seuraavaksi arvioidaan, miten Euroopan unionin oikeuskäytännössä on suhtauduttu elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeuksien laiminlyöntiin, erityisesti oikeuteen saada lausua toisen elinkeinonharjoittajan liikesalaisuudeksi katsottavasta materiaalista. Edellä mainittua asetelmaa tarkastellaan varsinkin sen perusteella, millainen puolustautumisoikeuksien loukkaaminen on unionin tuomioistuinten mukaan katsottava sellaiseksi hallintomenettelyä rasittavaksi virheeksi tai laittomuudeksi, että komission asiassa antama päätös on kumottava. Lisäksi asian

<sup>241</sup> Neuvoston asetus N:o 139/2004 yrityskeskittymien valvonnasta.

<sup>242</sup> Tämän työn kannalta ei ole tarkoituksenmukaista selventää luvussa 2.1 esitettyä tarkemmin, milloin yrityskauppa ilmoitetaan komissiolle Kilpailu- ja kuluttajaviraston sijasta, eikä asiaa siten käsitellä sen tarkemmin.

<sup>243</sup> Vaikka työssä keskitytään arvioimaan yrityskauppavalvonta-asioita, ei muita kilpailunrajoittamista koskevia päätöksiä voida täysin sivuuttaa. Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-210/01, *General Electric Company v. komissio* antaman päätöksen mukaisesti yrityskeskittymien valvonnan yhteydessä ei ole nimittäin ole syytä soveltaa erilaista eikä laajempaa suojelun tasoa puolustautumisoikeuksien osalta kuin kilpailusääntöjen rikkomisen yhteydessä. Siten muullakin kilpailusääntöjen rikkomista koskevalla oikeuskäytännöllä on myös tässä suhteessa painoarvoa, varsinkin puhuttaessa asianosaisen puolustautumisoikeuksista.

tiimioilta käsitellään tarpeellisin osin myös EU:n yrityskauppavalvonta-asioita koskevaa hallintomenettelyä ja hallintoprosessia sekä asiaa koskevan kotimaisen ja unionin oikeuden eroja.

Unionin yleisellä tuomioistuimella on toimivalta käsitellä komission tutkinnassa asianosaisina olleiden elinkeinonharjoittajien tekemiä valituksia, ja kilpailuasiat tulevat tätä kautta vireille unionin tuomioistuimissa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on tutkittava puolustautumisoikeuden mahdollista loukkaamista ja sen seurauksia kulloinkin esillä olevaan asiaan liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Yleisen tuomioistuimen päätöksiin voidaan hakea muutosta Euroopan unionin tuomioistuimelta. Unionin yleisessä tuomioistuimen käsittelyn asianosaiset voivat siten valittaa yleisen tuomioistuimen päätöksestä EUT:lle, joka tekee viime kädessä päätöksen komission hallintomenettelyn ja sen seurauksena annetun päätöksen laillisuudesta ja virheettömyydestä. Asian saattaminen vireille EUT:ssa eroaa yleisen tuomioistuimen prosessista siten, että myös komissio voi valittaa yleisen tuomioistuimen antamasta päätöksestä. Siten komissiota voidaan pitää toisena asianosaisena antamaansa päätöstä koskevassa yleisen tuomioistuimen kanneprosessissa, sillä komissiollakin on asiassa intressi ja valitusoikeus.<sup>244</sup> Komissio ei kuitenkaan vie kilpailuasioita koskevia asioita tuomioistuimeen ensisijaisesti, koska sillä ei ole valitustarvetta sen itsensä antamista päätöksistä toisin kuin tutkinnan kohteena olleena elinkeinonharjoittajalla.

Komission ja KKV:n suorittamat tutkinnot eroavat toisistaan esitetysti toimivallan suhteen ja siten asianosaisen<sup>245</sup> oikeussuojan tarve on hieman eri kansallisissa ja unionin laajuisissa tutkinnoissa. Lähtökohtaisesti asianosaisen oikeussuojan tarve voi olla komission toimivaltaan kuuluvissa yrityskauppavalvonta-asioissa suurempi, sillä päätöstä kaupan kieltämisestä ei tee tuomioistuin vaan varsinaisen tutkinnan suorittanut Euroopan unionin toimielin. Unionin oikeuden tasolla onkin käyty keskustelua, onko EIS 6(1) artiklan mukaista, että kilpailuoikeudellisia seuraamusmaksuja määrätään ensimmäisenä asteena hallinnollisen toimielimen tai ei-oikeudellisen toimielimen toimesta, minkä jälkeen asia voidaan saattaa vasta tuomioistuimen tarkasteltavaksi.<sup>246</sup> Tämä on kuitenkin hyväksytty EIT:n oikeuskäytännössä olettaen, että päätös on välittömästi saatettavissa oikeudellisen toimielimen tarkasteltavaksi, jolla on täysi toimivalta

---

<sup>244</sup> Tältä osin vastaavasti KKV:lla voi olla intressi ja valitusoikeus markkinaoikeuden päätöksestä. Ks. edellä luku 2.3.

<sup>245</sup> Asianosaisella viitataan tässä yhteydessä kyseisen yksittäisen yrityskauppavalvonta-asiaa koskevan hallintomenettelyn vireille saattanutta yrityskaupan osapuolta, jolla on intressi saada asiassa myönteinen päätös.

<sup>246</sup> Castillo De La Torre – Fournier 2017, s.19.



asian suhteen.<sup>247</sup> Tarkoitettulla oikeudellisella instanssilla tulee olla toimivalta tutkia kaikki asiaan vaikuttavat tosiseikat sekä riidanalaiseen päätökseen vaikuttavat lait.<sup>248</sup> Siten oikeussuojan toteutumista turvataan sillä, että komission asiassa tekemästä päätöksestä on mahdollisuus nostaa kumoamiskanne edellä mainitusti. Unionin tuomioistuimet ovat myös pohtineet useasti komission laajan päätösvallan yhteensopivuutta EIS 6(1) artiklan kanssa.<sup>249</sup>

Oikeussuojan tason tulisi olla lähes vastaava kansallisessa ja unionin laajuisessa hallintomenettelyssä sekä -prosessissa, unionin oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen luodessa oikeussuojan perusteet myös kansallisella tasolla. Yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin on todennut, että yhteisöjen tuomioistuinten on varmistettava perusoikeuksien kunnioittaminen, jotka ovat erottamaton osa yhteisön yleisiä oikeusperiaatteita.<sup>250</sup> Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 3 kohdassa määrätään lisäksi, että perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta. Puolustus oikeuksien kunnioittaminen on siten EU:n yleinen oikeusperiaate, joka on taattava kaikissa menettelyissä, mukaan lukien komission yrityskeskittymien alalla käytävät menettelyt.<sup>251</sup> Vaikka komission ja KKV:n yrityskauppavalvontaa koskevat prosessit eroavat toisistaan, on unionin laajuisilla prosesseilla merkitystä jo pelkästään siitä syystä, että komissio ratkaisee satoja yrityskauppavalvonta-asioita vuodessa<sup>252</sup> ja niitä päädytään samoin kieltämään määrällisesti huomattavasti enemmän kuin kansallisella tasolla, joten tätä koskevaa oikeuskäytäntöä on myös saatavilla enemmän.

#### 4.1.2 Asianosaisen tiedonsaantioikeus yrityskeskittymien valvonnassa

Sulautuma-asetuksen 18 artiklassa taataan asetuksen mukaisen tutkinnan kohteen puolustautumisoikeudet. Artiklan mukaan komission on varattava asetuksen mukaisen menettelyn jokaisessa vaiheessa niille henkilöille, yrityksille ja yritysten yhteenliittymille, joita asia koskee, tilaisuus esittää huomatuksensa niitä vastaan esitetyistä väitteistä. Saman artiklan mukaan komissio voi perustaa päätöksensä vain niihin väitteisiin, joista yrityskaupan osapuolet ovat voineet esittää huomautuksensa. Samoin komission on taattava puolustautumisoikeudet täysinmääräisesti. Kuitenkin artiklan kolmannessa kohdassa todetaan, että osapuolille annettavaan asiakir-

<sup>247</sup> Ks. esim. EIT, *Albert and Le Compte v Belgium*, kohta 29; *Schmautzer, Umlauf, Gradinger, Pramstaller, Palaoro and Pfarrmeier v. Austria*, kohdat 34,37,42,39, 41 ja 38; sekä *Mérigaud v. France*, kohta 68.

<sup>248</sup> Ks. täydestä toimivallasta esim. EIT, *Bistrovic v Croatia*, kohta 53.

<sup>249</sup> Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on kyseenalaistettu esim. Asioissa T-127/04 *KME Germany*, C-386/10 *Chalkor*, C-199/11 *Otis* ja C-501/11 *Schindler*.

<sup>250</sup> Asia T-210/01, *General Electric Company v. Euroopan yhteisöjen komissio*, kohta 29.

<sup>251</sup> Esim. asia T-194/13, *United Parcel Service, Inc. v. Euroopan komissio*, kohta 199.

<sup>252</sup> Tilastotietoa on saatavilla osoitteessa <https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/mergers-statistics>.

jävihkoa voidaan rajoittaa siten, ettei yritysten oikeutettuja liikesalaisuuksia paljasteta. Kyseisen asetuksen kolmas artikla luo siten jännitteen tutkinnan kohteena olevan yrityskeskittymän osapuolien oikeussuojan ja kolmansien osapuolien liikesalaisuuksien välille.

Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen<sup>253</sup> 4 artiklassa on määritelty ne perusteet, joilla komission tulee suorittaa vastaanottamiensa asiakirja-aineistojen salassapitoarvio.<sup>254</sup> Yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuinkin (nykyinen unionin yleinen tuomioistuin) on todennut, että yrityksillä on oikeus suojella liikesalaisuuksiaan, mutta kyseisen oikeuden on oltava tasapainossa puolustautumisoi-  
keuksien kunnioittamisen kanssa.<sup>255</sup> Komissio joutuu siten yhteensovittamaan keskenään vastakkaisia intressejä samalla tavalla kuin KKV omissa tutkimuksissaan. Liikesalaisuuksien lisäksi komission on huomioitava kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa *BPB Industries ja British Gypsum* antamassaan tuomiossaan, että määräävässä markkina-asemassa oleva yritys saattaa toteuttaa kostotoimenpiteitä sellaisia yrityksiä kohtaan, jotka ovat osallistuneet komission tutkintaan. Tällaisessa tilanteessa yritykset ovat voineet luovuttaa näitä tietoja ainoastaan sillä perusteella, että niitä todellisuudessa käsitellään luottamuksellisesti eikä niiden perusteella tietoja antaneeseen yritykseen kohdisteta kostotoimenpiteitä.<sup>256</sup>

Komissio voi sulautuma-asetuksen 11 artiklan nojalla tehdä päätöksen, jolla se edellyttää yrityksiä toimittamaan kyseisen tutkinnan kannalta relevantteja tietoja sille. Prosessi on pääpiirteissään vastaava kuin kilpailulain 33 §:n mukainen elinkeinonharjoittajien tietojenantovelvollisuus. Kuten KKV:n prosessissa, komission tutkinta perustuu myös suuressa määrin muiden markkinoilla toimivien yritysten antamiin tietoihin ja edellä todetusti ehdotetun yrityskaupan osapuolille on varattava mahdollisuus lausua päätöksen tekemiseen vaikuttavista materiaaleista. Asiakirja-aineistoon tutustumista koskevan oikeuden osalta tulee kuitenkin erottaa toisistaan yksinomaan asianosaista vastaan puhuvat seikat sekä asianosaisen kannalta myönteiset seikat.

Asianosaista vastaan puhuvilla seikoilla on merkitystä vain siltä osin kuin ne on otettu huomioon, jolloin niiden tiedoksi antaminen asianosaiselle on olennaista. Jos tällaiset seikat eivät

<sup>253</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001, annettu 30 päivänä toukokuuta 2001, Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi.

<sup>254</sup> Unionin tuomioistuin on arvioinut kyseisen artiklan luomia perusteita asiakirjan tutustumista koskevan oikeuden epäämisestä esimerkiksi asiassa C-477/10 P, *Euroopan komissio v. Agrofert Holding a.s.*

<sup>255</sup> Asia T-210/01, *General Electric Company v. Euroopan yhteisöjen komissio*, kohta 22.

<sup>256</sup> Asia C-310/93 P, *BPB Industries ja British Gypsum v. komissio*, kohdat 26 ja 27.

kuitenkaan vaikuta millään tavalla päätökseen, niiden tiedoksi antamatta jättäminen ei todennäköisesti vaikuta menettelyn laillisuuteen. Puolestaan tilanteessa, jossa yrityksellä ei ole ollut mahdollisuutta tutustua sen puolesta puhuvaan seikkaan, josta olisi voinut olla hyötyä sen puolustautumisen kannalta ja hallinnollisessa menettelyssä olisi voitu siten päätyä eri lopputulokseen, on merkitystä prosessin laillisuuden kannalta.<sup>257</sup> Tällaisessa tilanteessa unionin oikeuskäytännössä menettelyä on katsottu rasittavan virhe.<sup>258</sup> Näin ollen vaikuttaa, ettei kaikkia komission haltuun tutkinnan aikana päätyviä asiakirja-aineistoja olisi tarpeen käsitellä samalla tavalla ja aineisto voitaisiin jakaa karkeasti sen perusteella, mikä asianosaisen oikeussuojan tarve on kyseisen materiaalin osalta. Puolustautumisoikeuksia loukataankin unionin oikeuskäytännön mukaan menettelyvirheellä vain siltä osin kuin se on todellisuudessa vaikuttanut asianosaisten puolustautumismahdollisuuksiin.<sup>259</sup>

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on kuitenkin jo asiassa *Imperial Chemical Industries plc v. komissio* todennut, että kilpailua koskevassa asiassa asianomaisella yrityksellä tulee olla käytössään sama menettelyssä käytetty asiakirja-aineisto kuin komissiolla. Asiassa ei voida hyväksyä sitä, että tehdessään väitettyä rikkomusta koskevan päätöksen vain komissiolla on ollut käytössään tietyt asiakirjat, jolloin komissio on yksin voinut päättää, käyttääkö se niitä yritystä vastaan, samalla kun yrityksellä ei ole ollut tilaisuutta tutustua niihin, eikä se ole voinut vastaavasti päättää, käyttääkö se näitä aineistoja puolustuksessaan.<sup>260</sup> Samoin yhteisöjen tuomioistuin on todennut tuomiossaan asiassa *Hoffmann-La Roche*, että puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen edellyttää, että hallinnollisen menettelyn aikana asianosaiselle annetaan tilaisuus esittää asianmukaisesti näkemyksensä esille tuoduista seikoista sekä niistä asiakirjoista, joihin komissio perustaa näkemyksensä.<sup>261</sup>

Tuomioistuimen valitsemat linjaukset vaikuttavat hieman eroavan toisistaan edellä mainituissa asioissa, sillä toisista on luettavissa, että asianosaisen tulee saada tutustua kaikkeen materiaaliin, joka komissiollakin on käytössään riippumatta sen painoarvosta itse varsinaisessa päätöksessä. Toisaalta taas asiassa *General Electric Company v. komissio* tehdyn linjauksen mukaan aivan kaikkea materiaalia ei tarvitsisi välttämättä toimittaa hallintomenettelyn asianosaiselle.

<sup>257</sup> Ks. vastaavasti edellä esitetty markkinaoikeuden päätös asiassa MAO:45/03 *Carlsberg / Orkla*.

<sup>258</sup> Asia T-210/01, *General Electric Company v. Euroopan yhteisöjen komissio*, kohta 649.

<sup>259</sup> Yhdistetyt asiat T-25/95, T-26/95, T-30/95–T-32/95, T-34/95–T-39/95, T-42/95–T-46/95, T-48/95, T-50/95–T-65/95, T-68/95–T-71/95, T-87/95, T-88/95, T-103/95 ja T-104/95, *Cimenteries CBR ym. v. komissio*, tuomio 15.3.2000, Kok. 2000, s. II-491, kohdat 852–860.

<sup>260</sup> Asia T-36/91, *Imperial Chemical Industries plc v. Euroopan yhteisöjen komissio*.

<sup>261</sup> Asia 85/76, *Hoffman-La Roche & Co. AG v. komissio*, kohta 11.

Puolustautumisoikeuden sisältö vaikuttaa siten kehittyneen ajan myötä. Tuomioistuimen päätöksiä perustavanlaatuisena periaatteena vaikuttaa kuitenkin molempien asioiden osalta olevan se, että asianosaiselle tulee varata mahdollisuus tutustua ja lausua päätökseen vaikuttavasta asiakirja-aineistosta.

#### 4.1.3 Tietohuonemenettely

Liikesalaisuusarvioinnin tekeminen ei useimmiten ole yksinkertaista ja asiaan on harvoin olemassa yksiselitteistä ratkaisua. Helpottaakseen prosessia ja varmistaakseen eri tahojen oikeuksien tehokkaimman toteutumisen, komissio on tiedonannossaan esitellyt kaksi menettelyä luottamuksellisten tietojen vaihdon helpottamiseksi: neuvoteltu tietojen luovuttaminen rajatulle määrälle henkilöitä sekä tietohuonemenettely.<sup>262</sup> Nämä menetelmät eivät ole pelkästään käytössä komission menettelyissä, vaan ne on myös sisällytetty myös esimerkiksi Ruotsin kilpailuviranomaisen (*Konkurrensverket*) suuntaviivoihin yrityskauppavalvonnasta.<sup>263</sup>

Tiedonannon mukaan näiden menettelyiden tarkoituksena vähentää julkisten toisintojen laatisesta aiheutuvia rasitteita. Tiedonannon ensimmäisenä mainitsemassa menettelyssä osapuoli, jolla on oikeus tutustua asiakirja-aineistoon, sopii luottamuksellisuutta pyytäneiden tietojen toimittajien kanssa kahdenkeskisesti saavansa näiden komissiolle toimittamat tiedot tai osan niistä. Mikäli edellä mainittu lupa myönnetään sitä pyytäneelle osapuolelle, tulee tämän rajata tietoon tutustuvien määrä suppeaan henkilöpiiriin. Tämä on epätodennäköisempi kahdesta tiedonannon mainitsemista menettelyistä, sillä tiedon luottamuksellisuutta edellyttäneet tahot ovat epätodennäköisiä muuttamaan kantaansa, erityisesti jos pyynnön tehnyt osapuoli toimii samoilla markkinoilla kuin tietojen toimittaja.<sup>264</sup>

Tietohuonemenettelyä hyödynnetään puolestaan yleensä, kun tiedot ovat ekonometriseen analyysiin tarvittavia määrällisiä tietoja eli toisin sanoen taloustieteellisiä. Menettelyssä tarvittava osa asiakirja-aineistosta, sisältäen myös luottamukselliset tiedot, kootaan komission tiloissa olevaan tietohuoneeseen (ns. ”data room”) ja pääsy huoneeseen myönnetään komission valvon-

<sup>262</sup> Komission tiedonanto SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklan mukaisissa menettelyissä sovellettavista käytäntösäännöistä, kohdat 95–98. Samoin myös komission: ”DG Competition Best Practices on the disclosure of information in data rooms in proceedings under Articles 101 and 102 TFEU and under the EU Merger Regulation”, joka täydentää tiedonannon tietohuonemenettelyn säännöksiä sekä laajentaa ne koskemaan myös yrityskauppavalvontaa.

<sup>263</sup> Guidance from the Swedish Competition Authority for the notification and examination of concentrations between undertakings, 11.1.2018, kohdat 140-151.

<sup>264</sup> Komission tiedonanto SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklan mukaisissa menettelyissä sovellettavista käytäntösäännöistä, kohta 96.

nassa suppealle henkilöpiirille. Tämä henkilöpiiri kattaa yleensä osapuolen ulkopuolisen oikeudellisen ja taloudellisen neuvonantajan. Osapuolen neuvonantajat voivat siten käyttää tietohuoneeseen koottuja tietoja puolustaakseen asiakastaan ja varmistaakseen, että tämän puolustautumisoikeudet täyttyvät täysimääräisesti. Neuvonantajat eivät kuitenkaan saa luovuttaa kyseisiä luottamuksellisia tietoja asiakkaalleen. Komission tiedonannossa viitataan huoneen järjestämiseen fyysisesti siten, että huoneessa on useita tietokoneita tarvittavineen ohjelmistoinen. Tietokoneet eivät ole ulkopuolisessa verkkoyhteydessä eikä ulkoinen yhteydenpito ole sallittua muutoinkaan. Neuvonantajat eivät saa ottaa huoneesta mitään muuta mukaansa kuin loppukerptomuksen käsittelemistään asioista, jonka asiaa käsittelevät virkamiehet tarkistavat. Neuvonantajien tulee lisäksi allekirjoittaa luottamuksellisuutta koskeva sopimus.<sup>265</sup> Tiedonanto ei erikseen määrittele mihin sopimukseen tällä viitataan, mutta oletettavasti normaaliin salassapitosopimukseen.

Tiedonannon mukaan menettelyä tulee käyttää ainoastaan, kun pääsy luottamuksellisiin tietoihin on välttämätöntä osapuolen puolustautumisoikeuksien kannalta. Lisäksi edellytetään, että näin ratkaistaan parhaiten luottamuksellisuuden ja puolustautumisoikeuksien välinen ristiriita.<sup>266</sup> Konkurrensverketin suuntaviivat määrittelevät prosessin yhtä tarkasti kuin komission suuntaviivoja tukeva ”*best practices*” ja niissä esimerkiksi mainitaan, että kilpailuviranomainen tarjoaa mahdollisuutta tietohuoneen käyttöön, kun asianosaisille on esitetty luonnos yrityskaupankieltopäätöksestä.<sup>267</sup> Siten suuntaviivoista on pääteltävissä, että menettely on varattu ainoastaan sellaisia yritysjärjestelyitä varten, jotka ovat kilpailuoikeudellisesti erittäin ongelmallisia.

Vastaavaa menettelyä ei ole sisällytetty osaksi KKV:n suuntaviivoja yrityskauppa- ja luottamuksella. Ero voi yksinkertaisesti johtua siitä, että komission tiedonantoa ei ole ehditty sisällyttämään suuntaviivoihin, tiedonannon ja suuntaviivojen julkaisujen päällekkäisyyden takia.<sup>268</sup> Toisaalta kuten luvussa 5.1 esitetään, oikeuskäytännössä on suhtauduttu tällaisen menetelmän käyttämiseen kieltäytyvästi. Tietohuonemenettelystä on toki löydettävissä myös joitakin huonoja puolia esimerkiksi asianosaiselle itselleen ei synny menettelyn myötä täyttä näkyvyyttä siihen, mitä asia koskee, vaan tieto rajoittuu asianosaisen neuvonantajille. Tällöin herää helposti kysymys,

<sup>265</sup> Komission tiedonanto SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklan mukaisissa menettelyissä sovellettavista käytännöistä, kohta 97.

<sup>266</sup> Komission tiedonanto SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklan mukaisissa menettelyissä sovellettavista käytännöistä, kohta 98.

<sup>267</sup> Guidance from the Swedish Competition Authority for the notification and examination of concentrations between undertakings, 11.1.2018, kohta 148. Ks. myös edellä alaviite 250.

<sup>268</sup> Kilpailuvirasto julkaisi suuntaviivat yrityskauppa- ja luottamuksella lokakuussa 2011 samoin kuin komissio julkaisi tiedonannon 20.10.2011.

keskittykö asianosaisen oikeudellisille ja taloudellisille neuvonantajille liikaa itsenäistä päättäväältä. Toisaalta yrityskauppa- ja valvonta-asioissa neuvonantajilla on muutoinkin korostunut merkitys asioiden luonteen ja merkityksen takia, joten edellä mainittu tuskin aiheuttaisi ongelmia.

#### 4.2 Puolustautumisoikeuksien laiminlyömisestä päätöksen laillisuuteen

Unionin vakiintuneessa oikeuskäytännössä asianosaisen puolustautumisoikeuksien laiminlyömiselle on annettu painoarvoa komission tekemän päätöksen laillisuutta arvioitaessa. Esimerkiksi asiassa *General Electric Company v. komissio* unionin ensimmäisen asteen tuomioistuin on todennut, että yrityskeskittymien valvonnan yhteydessä tehtäviin päätöksiin yleisenä lähtökohtana on sovellettava sitä, että kyseinen päätös on hylättävä ainoastaan siinä tapauksessa, että jokainen päätöksen pääosan perusteluista on lainvastainen, perusteluiden ollessa saman arvoisia. Virhe tai muu lainvastaisuus, joka on vaikuttanut ainoastaan yhteen päätöksen perusteluista, ei riitä riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi, jos virheellä ei ole voinut ratkaisevaa vaikutusta päätöksen pääosaan.<sup>269</sup> Puolustautumisoikeuksien rikkominen rasittaa hallinnollista menettelyä vain, jos pystytään näyttämään toteen, että asiassa olisi voitu päätyä eri lopputulokseen, jos sääntöjä ei olisi rikottu. EUT onkin todennut ratkaisussaan *VBVB*<sup>270</sup>, ettei komissiolla ole velvoitetta antaa asianosaiselle kaikkea sen hallussa olevaa materiaalia, ainoastaan ne, joihin komissio on perustanut päätöksensä. Väitteen tekijän yrityksen vastuulla on sen toteennäyttämisen, että näistä asiakirjoista lausuminen olisi todellisuudessa voinut vaikuttaa asian ratkaisuun.<sup>271</sup>

Asiassa *Tetra Laval BV v. komissio* yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin on vastaavasti todennut, että puolustautumisoikeuksien loukkaamisen toteamiseksi riittää sen osoittaminen, että kyseisten asiakirjojen salaaminen kantajalta on voinut vaikuttaa vahingoksi hallintomenettelyn kulkuun ja samalla päätöksen sisältöön.<sup>272</sup> Tuomioistuin on kuitenkin myös todennut samassa asiassa, että näiden periaatteiden noudattamisen vastapainoksi saatetaan kohtuudella asettaa sulautuma-asetukseen liittyvä asian joutuisan käsittelyn vaatimus.<sup>273</sup> Ei kuitenkaan ole kontradiktoria periaatteen mukaisesti yksinomaan komission asiana päättää, mitkä asiakirjat

<sup>269</sup> Asia T-210/01, *General Electric Company v. Euroopan yhteisöjen komissio*.

<sup>270</sup> Asiat 43 ja 63/82 *VBVB ja VBBB v. Commission* [1985] ECR 19, kohta 25.

<sup>271</sup> Craig 2018, s.357.

<sup>272</sup> Asia T-5/02, *Tetra Laval BV v. Euroopan yhteisöjen komissio*, kohta 90. Ks. vastaavasti esim. asia T-36/91, *ICI v. komissio*, kohta 78.

<sup>273</sup> Asia T-5/02, *Tetra Laval BV v. Euroopan yhteisöjen komissio*, kohta 91.

voivat olla hyödyllisiä puolustautumisen kannalta. Tämä korostuu erityisesti taloudellisissa pohdinnoissa, joita koskevat asiakirjat voivat vaikuttaa neutraaleilta.<sup>274</sup>

Arvioitaessa tutkinnan kohteen puolustautumisoikeuksien laiminlyöntiä tulee yksittäisissä tapauksissa myös arvioitavaksi muut unionin oikeuskäytännössä vakiintuneet periaatteet. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytäntö edellyttää esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen täyttämistä. Valittaessa useiden tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, tulisi aina valita hallintomenettelyn kohteen oikeuksia vähiten rajoittava. Samoin toimenpiteistä aiheutuvat haitat eivät saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.<sup>275</sup> Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti asianosaisten oikeutta saada tutustua päätöksessä käytettäviin aineistoihin tulisi siten rajoittaa ainoastaan silloin kun se on ehdottoman tärkeää kolmannen osapuolen laillisten intressien suojaamiseksi. Kuten unionin yleinen tuomioistuin toteaa asiassa *Lucchini SpA v. Euroopan komissio* puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen edellyttää sitä, että asianomainen yritys saa hallinnollisen menettelyn kuluessa ilmaista asianmukaisesti näkemyksensä esiin tuotujen tosiseikkojen ja olosuhteiden paikkansapitävyydestä ja merkityksestä sekä niistä asiakirjoista, joita komissio on käyttänyt sitä vastaan.<sup>276</sup>

Asiassa *United Parcel Service, Inc. v. komissio* yleinen tuomioistuin on vienyt puolustautumisoikeuksia koskevan arviointinsa askelta pidemmälle kuin edellä mainitussa asiassa *Tetra Laval BV*. Tuomioistuimen mukaan asiassa loukattiin kantajan puolustautumisoikeuksia, minkä seurauksena riidanalainen päätös kumottiin. Kantajan ei tarvinnut osoittaa, että ilman kyseistä menettelyvirhettä riidanalainen päätös olisi ollut sisällöltään toisenlainen, vaan sen tuli riittävällä tavalla osoittaa, että sillä olisi voinut olla edes vähäinen mahdollisuus puolustautua paremmin.<sup>277</sup> Vaikka kyseessä ei ollut suoraan asianosaisten kuulemisen laiminlyönnistä sellaisesta aineistosta, jonka komissio oli arvioinut olevan kolmannen osapuolen salassa pidettävää asiakirja-aineistoa, antaa päätös hyvän kuvan siitä, minkälainen puolustautumisoikeuden loukkaus riittää kumoamaan komission yrityskauppavalvonta-asiassa antaman päätöksen.

<sup>274</sup> Asia T-30/91, *Solvay SA v. komissio*, tiivistelmä kohta 4.

<sup>275</sup> Esim. asia C-547/14, *Philip Morris Brands SARL ym. v. Secretary of State for Health*, kohta 165.

<sup>276</sup> Asia T-91/10, *Lucchini SpA vastaan Euroopan komissio*, kohta 165.

<sup>277</sup> Asia T-194/13, *United Parcel Service, Inc. v. Euroopan komissio*, kohta 210. Tuomioistuin katsoi asiassa, että kantajalle ei annettu tietoja, joiden toimittaminen ajoissa olisi voinut antaa sille mahdollisuuden vedota erilaisiin keskittymätoimen hintavaikutuksia koskeviin tuloksiin, joista olisi voinut seurata komission huomioon ottamien kvalitatiivisten tietojen merkityksen uudelleenarviointi ja näin ollen niiden valtioiden määrän alentaminen, joissa keskittymän katsotaan haittaavan tehokasta kilpailua.

#### 4.4 Yhteenveto

Puolustautumisoikeudet mukaan lukien oikeus saada tutustua ja lausua hallintomenettelyssä tehtävään päätökseen käytettävästä asiakirja-aineistosta on vakiinnuttanut vahvan aseman kilpailuasioita koskevassa Euroopan unionin oikeuskäytännössä. Tämä ei ole ihme, sillä on varsin selvää, että tuomioistuimien intressissä on ylläpitää jo perustamissopimuksissa lueteltuja oikeuksia. Samoin Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttää tätä kuten myös jäsenvaltioiden yhteiset vakiintuneet oikeusperiaatteet.

Edellä esitetyn oikeuskäytännön perusteella ei ole aina selvää, miten komission tulisi huolehtia hallintomenettelyn kohteen puolustautumisoikeuksista ja samalla myös muista asiaan vaikuttavista tekijöistä kuten esimerkiksi asiakirja-aineistoa toimittaneiden yritysten tarpeesta pitää toimitetut tiedot liikesalaisuutena suhteessa yrityskaupan osapuoliin. Komission velvollisuutena on toimia tässä prosessissa kaikki kilpailevat intressit huomioiden ja päätyä unionin oikeusperiaatteita parhaiten vastaaviin lopputuloksiin samalla huomioiden myös yrityskauppa-valvonnan erityispiirteet ja tavoitteet. Komission itse tehdessä päätökset ehdotettujen yrityskauppojen soveltuvuudesta EU:n sisämarkkinoille, asianosaisten yritysten oikeussuojalle on erityinen tarve, eivätkä väitteet puolustautumisoikeuksien rikkomisesta ole tavattomia kuten yllä on esitetty.

Yleisen tuomioistuimen suhtautuminen sulautuma-asetuksen 8 artiklan tarkoittamaan asianosaisten kuulemiseen vaikuttaa kuitenkin kiristyneen siten, että asianosaisten kuulemisen oikeudeton laiminlyöminen voi entistä helpommin aiheuttaa sellaisen oikeudellisen virheen komission päätöksessä, että koko päätös kumotaan tämän perusteella. Asian tuleekin mennä vastaavissa tilanteissa näin, sillä oikeus saada lausua ja tutustua päätökseen vaikuttavista materiaaleista on niin merkittävä osa asianosaisten oikeussuojaa, ettei sen epäämiseen tule suhtautua lievästi. Periaatteellisesti on hieman huolestuttavaa ajatella, ettei yksittäinen puolustautumisoikeuksien kohdalla tapahtunut virhe välttämättä vaikuttaisi koko päätöksen laillisuuteen tai sen oikeellisuuteen. Ymmärrettävää on toki, että kyse on aina yksittäistapauksen arvioinnista, missä otetaan huomioon kaikki kyseisen asian erityispiirteet, mutta yksittäistenkin merkittävien oikeudellisten virheiden tulisi vaikuttaa myös koko päätöksen laillisuuteen, vähintäänkin siten, että asia palautuisi komission hallintomenettelyyn. Tilanne voi toki olla eri muissa kilpailuoikeudellisissa tutkinnoissa ja EUT vaikuttakin olevan vastahakoinen hyväksymään, että komis-



sion vuosien tutkinta kumottaisiin aina sen perusteella, että asianomainen yritys pystyy osoittamaan, ettei sillä ole ollut mahdollisuutta lausua jostain yksittäisestä dokumentista, materiaalia ollessa erittäin paljon.<sup>278</sup>

## 5 Asianosaisen lausumisoikeuden toteutuminen oikeuskäytännössä

### 5.1 Lausumisoikeuden loukkaaminen yrityskauppa-asiassa (*Kesko/Heinon Tukku*)

Tarkastelemalla tuomioistuinten suorittamia oikeudellisia arviointeja saadaan ensikäden näkemys hallinnollisen järjestelmän toiminnasta käytännössä sekä sen merkityksellisistä arvoista.<sup>279</sup> Lisäksi oikeuskäytäntöön perehtymällä voidaan arvioida oikeusperiaatteiden toteutumista käytännössä, ja siten asianosaisen puolustautumisoikeuksien toteutumista pystyy kuvamaan parhaiten tutustumalla tarkemmin asiaa koskevaan oikeuskäytäntöön. Tuomioistuimilla on myös merkittävä rooli perusoikeuksien yksityiskohtaisen sisällön määrittelijänä, kuten edellä käsitellyissä luvuissa on esitetty, mikä mahdollistaa unionin oikeudesta tulevien vaatimuksien huomiointimisen kotimaisen valtiosäännön puitteissa, yksilön oikeussuojaa vahvistavalla tavalla.<sup>280</sup>

Markkinaoikeuden päätöksessä<sup>281</sup> Kesko Oyj:n (”Kesko”) ja Heinon Tukku Oy:n (”Heinon Tukku”) välisessä yrityskaupassa oli kyse Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ilmoitetun yrityskaupan kieltämisestä.<sup>282</sup> Asia on monella tapaa mielenkiintoinen, mutta erityistä merkitystä sillä on ennakkoratkaisuna, sillä kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun markkinaoikeus päätyi kieltämään KKV:lle ilmoitetun yrityskaupan toteuttamisen, KKV:n kieltoesityksestä.<sup>283</sup> Lisäksi asian merkitystä lisää se, että Kesko teki kyseiseen tukintaan liittyvän asiakirjajulkisuutta koskevan erillisen valituksen hallinto-oikeudelle. Markkinaoikeuden päätöksestä erillisessä hallinto-oikeuden päätöksessä otettiin siis myös kantaa väitettyyn asianosaisen puolustautumisoikeuksien loukkaamiseen.

<sup>278</sup> Craig, 2018, s.357.

<sup>279</sup> Nehl 2012, s.30.

<sup>280</sup> Pellonpää 2009, s.118 ja 122.

<sup>281</sup> MAO:50/20, Dnro 2019/375, 17.2.2020.

<sup>282</sup> Dnro KKV/55/14.00.10/2019 (Kesko Oyj / Heinon Tukku Oy -yrityskauppa).

<sup>283</sup> KKV oli tätä aikaisemmin esittänyt kolmesti (yrityskauppa-asioissa *Sonera Oyj / Yleisradio Oy, NCC Roads Oy / Destia Oy:n ja Destia Kalusto Oy:n asfalttipäällyysliiketoiminta ja Uponor Oyj / KWH-Yhtymä Oy*) yrityskaupan kieltämistä, mutta nämä järjestelyt lopulta hyväksyttiin markkinaoikeuden asettamilla ehdoilla. Yrityskaupan osapuolet esittivät väitteitä viraston menettelyn lainvastaisuudesta myös näissä markkinaoikeusprosesseissa, väitteiden menestymättä. *Kesko / Heinon Tukku* -asian käsittelyn jälkeen KKV on sittemmin esittänyt *Mehiläinen Yhtiöt Oy / Pihlajalinna Oyj* -yrityskaupan kieltämistä, mutta yrityskaupan osapuolet peruivat järjestelyn toteuttamisen ennen kuin markkinaoikeus antoi asiassa päätöksensä, ks. asiasta tarkemmin MAO:581/20.

Asiassa KKV:lle oli toimitettu yrityskauppaa koskeva ilmoitus, jonka mukaan Kesko hankkii Heinon Tukun koko osakekannan. Virasto selvitti tutkinnassaan, johtaako yrityskauppa tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen yleistukkujen myynissä foodservice-asiakkaille. Selvittääkseen asiaa virasto hankki muun muassa yrityskaupan osapuolilta sekä niiden kahdelta suurimmalta yleistukkukilpailijalta Wihurilta ja Meira Novalta mikrotason myyntiaineistoa. Lisäksi tietoa kerättiin kilpailijoille, tavarantoimittajille, asiakkaille ja muille toimijoille lähetetyillä webropol-kyselyllä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan yrityskauppa olisi johtanut tehokkaan kilpailun olennaiseen estymiseen yleistukkujen myynissä foodservice-asiakkaille, eivätkä viraston arvion mukaan osapuolten esittämät sitoumukset riittäneet turvaamaan kilpailun ylläpitämistä kyseisillä markkinoilla. Markkinaoikeus päätyi päätöksessään samaan lopputulokseen ja siten kyseinen yrityskauppa päädyttiin kieltämään.<sup>284</sup>

Markkinaoikeus käsitteli päätöksessään lyhyesti Keskon puolustautumisoikeuksia liittyen siihen, ettei KKV antanut Keskon tai sen asiamiesten käyttöön Kespron kilpailijoiden myyntiaineistoja, joihin virasto oli perustanut markkinamäärittelyyn liittyvää tarkasteluaan. Todetusti Kesko valitti kyseisestä KKV:n päätöksestä hallinto-oikeuteen ja Keskon mukaan sen oikeus- turva edellytti, ettei markkinaoikeuden ratkaisua asiassa perusteta selvitykseen, jota se ei ole pystynyt kommentoimaan. Kesko ei siten ollut pystynyt ottamaan kantaa täydellisesti osapuolten markkinaosuuksista tehtyihin laskelmiin. KKV:n mukaan myyntiaineistossa oli kysymys kokonaisuudessaan kilpailijoiden liikesalaisuuksista, joista ei voida antaa tietoa edes asianosaiselle. Kyseisten tietojen paljastuminen yrityksiä kilpailijoille, olisi viraston mukaan vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua ja vaikuttaisi kielteisesti kyseisten yritysten kilpailuedellytyksiin. Tarkoitettujen tietojen antaminen olisi viraston mukaan yleisemminkin ollut omiaan vaarantamaan tehokkaan tiedonhankinnan edellytyksiä yrityskauppalvonnassa.<sup>285</sup>

Lähtökohdaksi markkinaoikeus otti arvioinnissaan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuo- mioistuimessa annetun lain (381/2007) 3 luvun, jossa säädetään oikeudenkäyntiasiakirjojen jul- kisuudesta markkinaoikeudessa kilpailuasioissa. Lain esitöissä todetaan asianosaisen tiedon- saantioikeuksien lähtökohtana olevan, että hallintolainkäyttöasiaa ei voida ratkaista sellaisen selvityksen perusteella, jota ei ole annettu asianosaiselle tiedoksi. Tiedonsaantioikeuden rajoit- taminen voi kuitenkin olla joissain tapauksissa välttämätöntä.<sup>286</sup> Markkinaoikeus vetosi myös KHO:n vuosikirjaratkaisuun, jossa on todettu, että puolustautumisoikeuksien toteutumista tulee

<sup>284</sup> Tutkielmassa ei käsitellä aiheen rajauksen takia itse kilpailuoikeudellista analyysiä sen tarkemmin. Ks. asiasta tarkemmin yllä mainittu markkinaoikeuden päätös asiassa.

<sup>285</sup> MAO:50/20, kohdat 515 ja 516.

<sup>286</sup> HE 12/2006 vp, s.27.

arvioida menettely kokonaisuudessaan huomioon ottaen sekä erityisesti, miten virhe tai puute on tosiasiallisesti vaikuttanut puolustautumisoikeuksien toteutumiseen.<sup>287</sup>

Markkinaoikeus totesikin suoraviivaisesti ja hieman pelkistetysti, että myyntiaineistoja koskevista tiedoista on kysymys julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohdassa tarkoitetuista liikesalaisuuksista, joita koskevan tiedon antaminen aiheuttaisi liikesalaisuuksien haltijoille taloudellista vahinkoa ja olisi viraston väittämän mukaisesti, omiaan vaarantamaan tehokkaan tiedonhankinnan edellytyksiä yrityskauppavalvonnassa. Siten markkinaoikeus katsoi, ettei Keskon mahdollisuuksia puolustautua asiassa markkinaoikeudessa ollut loukattu. Markkinaoikeuden mukaan yrityskaupan molemmat osapuolet olivat voineet esittää kantansa KKV:n kieltoesitykseen ja kaikkiin siinä esitettyihin yrityskaupan kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.<sup>288</sup>

Edellä mainitusti Kesko valitti viraston tekemästä asiakirjajulkisuutta koskevasta päätöksestä hallinto-oikeuteen ja Helsingin hallinto-oikeus antoi asiasta markkinaoikeusprosessista erillisen päätöksen.<sup>289</sup> Huomionarvoista on, että kyseinen päätös annettiin vasta 9.7.2020 kun taas varsinaista markkinaoikeusprosessia koskeva päätös annettiin jo 17.2.2020 eli melkein viisi kuukautta aikaisemmin. Hallinto-oikeus arvioi päätöksessään, ovatko Keskolta salassa pidetyt tiedot<sup>290</sup> kokonaisuudessaan salassa pidettäviä ja jos ovat, onko Keskolla oikeus saada nämä tiedot asianosaisaseman perusteella salassapidosta riippumatta. Päätöksessä otettiin siten markkinaoikeutta perustellummin kantaa pyydettyjen tietojen salassapitoon sekä asianosaisen tiedonsaantioikeuteen.

Hallinto-oikeus totesi, kuten markkinaoikeus, päätöksen alaisen aineiston olleen salassa pidettävää kyseisten yhtiöiden liikesalaisuutena julkisuuslain 24:1.20 mukaisesti<sup>291</sup>, mitä Keskokaan ei valituksessaan ollut kiistänyt. Hallinto-oikeuden mukaan asiakirjoista ei myöskään ollut erotettavissa julkisia osin siten, että ne olisivat salassa pidettävien osien peittämisen jälkeen sellaisia, että niiden sisältö olisi ollut ymmärrettävissä oikein. Virasto lausui vastauksessaan Keskon

<sup>287</sup> KHO:2016:221, kohta 335. Kyseisessä pääasiassa oli kyse Valio Oy:n väitetystä määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Puolustautumisoikeuksien loukkauksen osalta asiassa oli kyse siitä, ettei Valio ollut saanut KKV:n tutkinnan aikana ns. kerma-ansaintaselvityksiä kokonaisuudessaan käyttöönsä. Kyseiseen KHO:n päätökseen palataan alempana luvussa 5.2.

<sup>288</sup> MAO:50/20, kohdat 520 ja 521. Hieman vastaavasti markkinaoikeus on todennut ratkaisussaan koskien *Uponor Oyj / KWH-Yhtymä Oy* -yrityskauppa-asiaa, että osapuolille vasta markkinaoikeudessa annettava tilaisuus lausua viraston esittämästä aineistosta on riittävää eikä menettelyä tällöin rasita menettelyvirhe, kohdat 420–422.

<sup>289</sup> Helsingin hallinto-oikeuden päätös 20/0636/1, Dnro 05778/19/1203.

<sup>290</sup> Virasto oli päätöksellään hylännyt tietopyynnön siltä osin kuin se oli kohdistunut Wihurin ja Meira Novan myyntiaineistoihin sekä anonymia lausumista pyytäneiden webropol-kyselyyn vastanneiden lausunnonantajien tunnistetietoihin.

<sup>291</sup> Ks. edellä luvussa 3 esitetty liikesalaisuussuojasta.

valitukseen, samoin kuin vastauksessaan markkinaoikeusprosessissa, että markkinatoimijoiden halukkuus antaa tietoja virastolle vähenisi, jos anonyymien lausumien mahdollisuutta ei olisi. Siten viraston mukaan sen tiedonsaantimahdollisuudet ja mahdollisuudet valvoa yrityskauppoja sekä kilpailua heikkenisivät. Hallinto-oikeuden mukaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan tavoitteena on turvata sekä valvonnan yleisiä toteuttamisedellytyksiä sekä mahdollistaa myös yksittäisten valvontatoimien onnistuminen, joita lisää esimerkiksi ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden salaaminen.<sup>292</sup>

Edellä mainitun julkisuuslain kohta perustuu hallinto-oikeuden mukaan julkisuusolettamaan, jonka perusteella tietojen salassapito edellyttää, että niiden julkisuudesta aiheutuisi lainkohdassa tarkoitettuja seuraamuksia. Hallinto-oikeus totesi, kuten myös markkinaoikeus, että identiteettitietojen tuleminen julkisiksi heikentäisi viraston tiedonsaantimahdollisuuksia sen esittämän mukaisesti ja kilpailuvalvonnan toteutuminen vaarantuisi. Siten tarkoitettujen identiteettitiedot olivat salassa pidettäviä, eikä anonyymien lausumista pyytäneiden tiedoista ollut erotettavissa julkisia osia.<sup>293</sup>

Liittyen asianosaisen tiedonsaantioikeuteen, Keskolla oli, hallinto-oikeuden mukaan, julkisuuslain 11 §:n mukaan lähtökohtaisesti oikeus saada tieto sellaisten salassa pidettävien asiakirjojen sisällöstä, jotka voivat tai ovat voineet vaikuttaa asian käsittelyyn. KKV esitti myyntidatan salaamisen osalta, että näiden antaminen Keskolle olisi vastoin kyseisten yritysten erittäin tärkeää yksityistä etua samoin kuin edellä käsiteltyjen identiteettitietojen antaminen olisi vastoin sekä erittäin tärkeää yleistä että yksityistä etua julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 tarkoittamalla tavalla. Hallinto-oikeuden mukaan asianosaisjulkisuuden rajoittaminen edellyttää kokonaisharkintaa, jossa yleisen edun ja muiden toimijoiden yksityisten etujen suoja tulee sovittaa yhteen Keskon oikeusturvan kanssa.<sup>294</sup> Julkisuuslakia edeltäneen hallituksen esityksenkin mukaan kokonaisharkinnassa on pyrittävä sovittamaan yhteen yksilön oikeusturvan kannalta keskeinen vaatimus oikeudesta saada tietää itseään koskevan ratkaisun perusteet ja toista koskevat tärkeät edut kuin myös keskeisten yhteiskunnallisten tavoitteiden ja sääntelyiden tarkoituksen toteutuminen.<sup>295</sup>

Hallinto-oikeus on päätöksessään tiedostanut asian taloudellisen merkityksen olevan merkittävä. Yksityiskohtaisten ja erityisen arkaluonteisten liiketaloudellisten tietojen luovuttaminen

<sup>292</sup> HAO päätös 20/0636/1, s.14–15.

<sup>293</sup> HAO päätös 20/0636/1, s.15.

<sup>294</sup> HAO päätös 20/0636/1, s.15.

<sup>295</sup> HE 30/1998 vp.

olisi kuitenkin ollut hallinto-oikeuden mukaan omiaan aiheuttamaan niiden haltijalle merkittävää taloudellista vahinkoa ja vaikuttaisi kielteisesti haltijan kilpailuedellytyksiin, joten niiden luovuttamisen katsottiin olevan erittäin tärkeän yksityisen edun vastaista. Sen sijaan identiteettitietojen luovuttaminen Keskolle asianosaisaseman perusteella ei olisi hallinto-oikeuden mukaan ollut vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua. Hallinto-oikeus totesi kuitenkin, että tällä voisi yleisesti olla kielteinen vaikutus markkinatoimijoiden halukuuteen antaa KKV:lle lausuntoja ja samalla julkisuuslain 24:1.15 perustuva lausunnonantajien identiteettitietojen salassapito kävisi merkityksettömäksi. Siten pyydettyjen tietojen antaminen olisi ollut viraston valvontaedellytysten vaarantumisen vuoksi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua.<sup>296</sup> Keskon esittämän tietohuonemenettelyn<sup>297</sup> hallinto-oikeus kuittasi toteamalla, että asetetut rajoitukset koskevat myös asianosaisen edustajaa ja avustajaa eikä salassa pidettäviä tietoja ole siten mahdollista luovuttaa sen edustajalle tai avustajalle. Samoin liittyen Keskon puolustautumisoikeuksiin markkinaoikeuden käsittelyssä, hallinto-oikeus totesi asian käsitellyn jo markkinaoikeuden päätöksessä.<sup>298</sup>

## 5.2 Puolustautumisoikeuksien loukkaus määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevassa tutkinnassa

Puolustautumisoikeuksien loukkausta kilpailuoikeudellisissa asioissa on tarkasteltu edellä käsiteltyjen päätöksiä lisäksi määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskeneessa tapauksessa sekä kartelliasioissa<sup>299</sup>. Vaikka nämä eivät suoranaisesti liity yrityskauppalvontaan, on ratkaisuilla merkitystä ennakkopäätösinä puolustautumisoikeuksien toteutumista koskevan analyysin takia. Lisäksi kuten edellä on todettu, asianosaisen puolustautumisoikeuksien tulee olla vähintäänkin samalla tasolla, riippumatta kilpailuoikeudellisen tutkinnan tarkasta oikeudellisesta luonteesta. Lyhyesti todettuna nyt tarkemmin tarkasteltavassa tapauksessa oli kyse

<sup>296</sup> HAO päätös 20/0636/1, s.16–17.

<sup>297</sup> Ks. tarkemmin edellä luvussa 4.1.3 käsitelty tietohuonemenettely komission valvontaprosesseissa. Kesko totesi valituksessaan, että myyntidataa olisi tarvittu nimenomaan neuvonantajien käyttöön, jotta viraston tekemiä laskelmiin olisi voitu tehdä tarkasteluja. Siten data ei olisi edes tullut Keskon haltuun. Kesko viittasi myös, että vastaava menettely on käytössä EU-komissiossa, Ruotsissa sekä myös Suomessa kilpailuoikeudellisissa vahingonkorvausprosesseissa.

<sup>298</sup> HAO päätös 20/0636/1, s.17.

<sup>299</sup> Ks. esimerkiksi KHO:2019:98 (”linja-autokartelli”) ja KHO:2021:112 (”voimajohdot”) sekä tätä edeltänyt markkinaoikeuden päätös MAO 183:16, kohdat 454–471. Molemmissa edellä mainituista tapauksista asianosaiset vetosivat puolustautumisoikeuksiansa loukkaamiseen keskeisenä valitusperusteenaan, niiden kuitenkaan menestymättä. Nyt tarkemmin käsiteltävä Valion tapaus (KHO:2016:221) eroaa mainituista päätöksistä väitettyjen puolustautumisoikeuksien loukkaamisten suhteen siten, että Valion tapauksessa virhe kohdistui liikesalaisuudeksi katsottuun asiakirja-aineistoon ja päätös on toiminut ennakkoratkaisuna muille myöhemmille päätöksille. Lisäksi Valion tapaus tarjoaa kattavamman esimerkin puolustautumisoikeuksien loukkaamisesta, mutta myös muihin päätöksiin viitataan soveltuvin osin.

Valion harjoittamasta saalistushinnoittelusta<sup>300</sup> perusmaitojen valmistuksen ja tukkumyynnin alalla, josta markkinaoikeus määräsi Valiolle 70 miljoonan euron seuraamusmaksun, jonka korkein hallinto-oikeus pysytti päätöksellään.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tuli ratkaistavaksi asiassa, oliko Valion puolustautumisoikeuksia loukattu, erityisesti oikeutta tulla kuulluksi, ja perustuiko KKV:n päätös siten virheelliseen menettelyyn. Erityisesti oikeuden loukkausta arvioitiin sen perusteella, onko viraston menettely ollut virheellistä, kun Valio ei ollut hallintomenettelyn aikana saanut niin sanottuja kerma-ansaintaselvityksiä kokonaisuudessaan käyttöönsä.<sup>301</sup> Arviointinsa perustaksi KHO otti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön, jossa on ollut arvioitavana komission noudattaman menettelyn unionin oikeuden mukaisuus. KHO totesi tältä osin, ettei kyseinen oikeuskäytäntö ole sellaisenaan sovellettavissa viraston menettelyn lainmukaisuuden arviointiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa, mutta esitettyjä tulkintakannanottoja voidaan hyödyntää hallintomenettelyn lainmukaisuutta arvioitaessa.<sup>302</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan puolustautumisoikeudet kuuluvat unionin perusoikeuksiin ja ovat erottamaton osa yleisiä oikeusperiaatteita. Se, että oikeutta tutustua asiakirjaineistoon loukataan hallintopäätöksen tekemistä edeltävässä menettelyssä, voi lähtökohtaisesti johtaa päätöksen kumoamiseen. Tällaisessa tilanteessa loukkaamista ei voida korjata pelkästään sillä, että asiakirjoihin tutustuminen on tehty mahdolliseksi oikeudenkäynnin aikana. Tämä johtuu siitä, että unionin yleisen tuomioistuimen suorittama tutkinta rajoittuu esitettyjen perusteiden laillisuusvalvontaan, sillä ei voida korvata täysimääräistä tutkimista hallintomenettelyssä. Vaikka asianosainen saisi kyseiset asiakirjat käyttöönsä myöhemmin, ei se pääse takaisin siihen asemaan, jossa se olisi ollut. Oikeus tutustua asiakirjoihin merkitsee sitä, että asianosaiselle on

---

<sup>300</sup> Vakiintuneen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti saalistushinnoittelulla tarkoitetaan tilannetta, jossa määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen tuotteiden hinnat alittavat sen keskimääräiset muutuvat kustannukset ja yrityksen tavoitteena on kilpailijoiden syrjäyttäminen. Lisäksi yleensä edellytetään, että mainitut toimet ovat osa markkinoiden ”hallitsemiseksi” tähtäävää strategiaa ja siten toiminnan tavoitteena on kilpailun väheneminen kyseisillä markkinoilla. Ks. esim. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, 2.4.2009, asiassa C-202/07 P, *France Télécom SA v komissio*.

<sup>301</sup> Virasto oli tutkintansa aikana pyytänyt Valion kilpailijoilta selvityksiä erityisesti niiden kerman tuotantoon perustuvasta ansainnasta, Valion lausuttua viraston sille esittämästä päätösluonnoksesta. KKV viittasi varsinaisessa päätöksessään monilta osin saatuihin selvityksiin ja se antoi tähän liittyvät liiteaineistot Valiolle asianosaisjulkisin osin. Valio pyysi tutkinnan ollessa vielä vireillä saada kerma-ansaintaselvitykset haltuunsa kokonaisuudessaan, mutta virasto toimitti sille ainoastaan sellaiset versiot, joista oli poistettu viraston salassa pidettäväksi katsomia tietoja, Valion kilpailijoiden liikesalaisuuksina.

<sup>302</sup> KHO:2016:221, kohta 320.

annettava mahdollisuus tutkia kaikki tutkinta-aineisto, jolla saattaa olla merkitystä sen puolustuksen kannalta.<sup>303</sup> KHO perusteli siis päätöksessään puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen olevan vakiintunut unionin oikeuden yleinen periaate, jota tulee soveltaa.<sup>304</sup>

Päätöksen mukaan, vaikka kilpailulain 38 §:n mukaisten puolustautumisoikeuksien toteutumisen arvioinnissa on otettava huomioon unionin oikeudesta johtuvat vaatimukset, mikä näkyy myös siinä, että kuulemismenettely on tarkoitettu vastaamaan komission käyttämää väitetiedoksiantomenettelyä, arvioinnissa on otettava myös huomioon menettelyiden eroavaisuudet.<sup>305</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kilpailuoikeuden täytäntöönpanojärjestelmien ja niihin liittyvien oikeussuojajärjestelmien erojen takia, hallintomenettelyn aikana tapahtuneiden puolustautumisoikeuksiin liittyvien mahdollisten virheiden tai puutteiden korjaaminen oikeudenkäynnin aikana ei ole viraston käsittelemien asioiden osalta yhtä rajoitettua kuin komission. Tällaisen virheen tai puutteen merkitystä on KHO:n mukaan arvioitava huomioiden menettelykokonaisuudessaan sekä miten virhe tai puute on tosiasiallisesti vaikuttanut asianosaisen puolustautumisoikeuksien toteutumiseen.<sup>306</sup>

Valio oli asiassa saanut markkinaoikeuden prosessin aikana sellaisia tietoja, jotka siltä oli aikaisemmin pidetty salassa liikesalaisuuksina ja edelleen vielä korkeimman hallinto-oikeuden prosessin aikana lisäosia selvityksistä, KHO:n tekemien välitoimien myötä.<sup>307</sup> KHO:n mukaan viraston menettely oli ollut virheellistä ja kilpailulain 38 §:n vastaista siltä osin kuin sen käyttöön ei ollut ennen asian ratkaisemista annettu kaikkia asianosaisjulkisia ja julkisia osia kermaansaintaselvityksistä. Arvioitavaksi tuli siis, mikä merkitys virheellisellä menettelyllä oli.<sup>308</sup> Valiolla oli mahdollisuus esittää kantansa markkinaoikeusprosessin aikana saamastaan aineistosta, jonka markkinaoikeus oli ottanut huomioon arviossaan, joten viraston virheellinen menettely oli tältä osin korkeimman hallinto-oikeuden mukaan korjattu hyvissä ajoin ennen kuin asiassa oli tehty päätös seuraamusmaksun määräämisestä. Yhtiön mahdollisuutta puolustautua ei siis tältä osin ollut heikennetty. Vastaavasti Valiolla oli korkeimmassa hallinto-oikeudessa

<sup>303</sup> *Ibid*, kohdat 320–323 sekä asia C-109/10 P, *Solvay v. komissio*, kohdat 52–56 oikeuskäytäntöviittauksineen.

<sup>304</sup> KHO viittasi päätöksessään useisiin muihin unionin tuomioistuimen päätöksiin ja asiaa onkin käsitelty enemmän aikaisemmassa luvussa 4 eikä siihen palata sen tarkemmin tässä kohtaa työtä.

<sup>305</sup> KHO:2016:221, kohdat 328–329 sekä HE 88/2010 vp. Eroavaisuuksia käsitelty myös esim. edellä luvussa 4.

<sup>306</sup> KHO:2016:221, kohdat 334–335.

<sup>307</sup> Korkein hallinto-oikeus oli ratkaissut erillisessä asiakirjajulkisuutta koskevassa asiassa Valion valituksen osittain sen hyväksi. Valio oli valittanut viraston aikaisemmin tekemästä asiakirjajulkisuuspäätöksestä hallinto-oikeuteen ja tämän jälkeen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. KHO:n päätöksen (18.11.2015 taltionumero 3348, Dnro 3704/1/13) mukaisesti Valiolle oli annettu asiakirjapyynnön kohteina olleisiin asiakirjoihin sisältyneet julkiset ja asianosaisjulkiset tiedot.

<sup>308</sup> KHO:2016:221, kohdat 342–244.

mahdollisuus arvioida uusien saamiensa asiakirjojen merkitystä ja sille annettiin mahdollisuus lausua näistä.<sup>309</sup>

Valion valituksen mukaan kerma-ansaintaselvitykset olivat sen puolustautumisen kannalta keskeisiä ja Valion puolustautumisoikeuksien kannalta oli olennaista, että se joutui aikaisemmassa vaiheessa esittämään väitteitä puutteellisten ja yleisluontoisten tietojen pohjalta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan Valion mahdollisuuksia puolustautua asiassa ei kuitenkaan ollut heikennetty, vaikka KKV:n menettely olikin ollut osittain virheellistä, sillä nämä selvitykset eivät liittyneet KHO:n mukaan merkityksellisiin hyödykemarkkinoihin eikä niillä ollut asian kilpailuoikeudellisen arvioinnin kannalta oikeudellista merkitystä. Siten asiassa noudatetun menettelyn ei voitu katsoa loukanneen Valion puolustautumisoikeuksia.<sup>310</sup> Samoin, vaikka KKV:n lopullisessa päätöksessä esittämät johtopäätökset eivät täydellisesti vastanneet päätösluonnoksen johtopäätöksiä, KKV ei pyrkinyt oikeudenkäynnin aikana esitetyllä täydentävällä selvityksellä muuttamaan esittämiensä johtopäätöksien perusteita. Siten KHO:n mukaan edellä tarkoitettut johtopäätökset ovat olennaisin osin vastanneet toisiaan, minkä lisäksi Valiolla oli mahdollisuus oikeudenkäynnin aikana esittää käsityksenä. Täten Valion puolustautumisoikeuksia ei voitu katsoa loukatun.<sup>311</sup>

### 5.3 Yhteenveto oikeuskäytännöstä

Puolustautumisoikeudet ja erityisesti oikeus lausua ratkaisuun vaikuttaneista asiakirjoista ovat edellä esitetyn perusteella vakiinnuttaneet asemansa myös suomalaisessa oikeuskäytännössä. KKV suorittamat tutkinnat eivät puolestaan näytä toteuttavan puolustautumisoikeuksia tehokkaasti, sillä asianosaiset ovat vedonneet vakiintuneesti kyseisiin menettelyvirheisiin valituksiensa perusteina. Tämä näyttää olevan enemmänkin pääsääntönä kilpailuasioissa, jotka ovat edenneet hallintoprosessiin asti. Oikeusvarmuuden kannalta on toki hyvä, että puolustautumisoikeuksia käsitellään korkeimmassa oikeusasteessa, jolloin asiasta saadaan oikeuskäytäntöä. Mielenkiintoista on kuitenkin huomata, ettei viraston ole katsottu tehneen niin merkittävää virhettä menettelynsä aikana, että asianosaisen puolustautumisoikeuksia olisi KHO:n mukaan todellisuudessa loukattu. Esitettyjen asioiden perusteella on selvää, ettei KKV ole aina antanut asianosaisille yrityksille kaikkia heidän puolustautumisoikeuksien kannalta oleellisia materiaaleja, mutta tämä ei vaikuta olevan ongelmallista, jos asianosainen on saanut nämä asiakirjat

<sup>309</sup> *Ibid*, kohdat 345–347.

<sup>310</sup> *Ibid*, kohdat 348–353.

<sup>311</sup> KHO:2016:221, kohdat 353–360.



myöhemmin esimerkiksi markkinaoikeusprosessin aikana. Mielenkiintoista olisi nähdä, päätyisikö KHO vastaavanlaiseen lopputulokseen kuin Valio-asiassa, jos vastaava viranomaisen menettely olisi tapahtunut osana yrityskauppavalvontaprosessia.

Verrattaessa asianosaisten puolustautumisoikeuksia sulautuma-asetuksen mukaisessa yrityskauppavalvonta-asiassa ja kilpailulain mukaisessa vastaavassa prosessissa, unionin säädökset näyttävät menevän pidemmälle kuin kansalliset. Samoin unionin oikeuskäytännössä on olemassa huomattavasti enemmän relevantteja linjauksia, jotka tulisi huomioida myös kansallisissa yrityskauppavalvonta-asioissa. Puolustautumisoikeudet ja asianosaisten oikeussuoja yrityskauppavalvonta-asioissa tulevat omalla tavallaan helpommin tuomioistuimen tutkittavaksi unionin oikeuden mukaisessa hallintoprosessissa kuin kansallisella tasolla. Tämän osalta lie-neekin kehitettävää, jotta puolustautumisoikeuksien arvioinnista yrityskauppavalvonta-asioissa saataisiin enemmän myös kotimaista oikeuskäytäntöä ja asianosaisten oikeusvarmuus ja oikeussuoja parantuisivat. Mainittakoon kuitenkin, että toisin kuin suomalaisessa prosessissa, unionin ensimmäisen oikeusasteen oikeudenkäynnissä ei voida enää korjata hallintomenettelyn aikana tehtyjä puolustautumisoikeuksien loukkauksia. Tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu pelkästään esitettyjen väitteiden oikeudellinen valvominen eikä hallintomenettelyssä tehtyä tutkintaa voida muuttaa.<sup>312</sup>

## 6 Kokoavat mietteet

Asianosaisten tiedonsaantioikeus ja kuuleminen ovat vakiintunut osa käytettävissä olevia puolustautumisoikeuksia myös yrityskauppavalvonnassa. Ne on tunnustettu niin unionin tasolla kuin kotimaisessa lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä. Asianosaisten oikeussuojaan liittyvät oikeusperiaatteet eivät kuitenkaan ole täysmääräisesti sen käytettävissä, sillä kaikissa asioissa ei voida hakea muutosta. Samoin KKV:n menettelyn aikana tapahtuneet asianosaisten prosessuaalisen puolustautumiseen liittyvät virheet eivät ole riittäneet kumoamaan tutkintaa. Lainkäytön ennakoitavuuden osalta asiassa ei näytä olevan ongelmaa. Kotimaisten tuomioistuinten suhtautuminen asiaan vaikuttavat työssä esitetyn perusteella olevan linjassa keskenään, mikä puolestaan näyttää tukevan KKV:n suhtautumista asiaan. Kolmansien osapuolten liikesalaisuuden ydinalueelle ei anneta pääsyä kuin erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa. Huolestuttavaa on kuitenkin, ettei tutkinnan aikana tehdyllä virheellä ole juurikaan vaikutusta asian lopputulokseen, vaikka vallitsevan unionin oikeuskäytännön perusteella voisi toisin odottaa. Toisaalta suhtautuminen, edellä esitetyllä tavalla, puolustautumisoikeuksia koskevaan virheeseen tai

---

<sup>312</sup> Ks. esim. Asia T-30/91, *Solvay SA v. komissio*, annettu 29.6.1995, oikeuskäytäntöviittauksineen.

puutteellisuuden hallintomenettelyssä lienee ollut lainsäätäjän tarkoitus, kuten esitetyissä ratkaisuissa on avattu.

Asianosaisen oikeussuojan ei kuitenkaan voida nähdä olevan unionin oikeuden tasolla, mikä tuntuu ihmeelliseltä, kun otetaan huomioon unionin oikeuden ensisijaisuus kilpailuoikeudessa. Erityisen oudolta tuntuu, miten voidaan perustellusti todeta, ettei tiettyjä puolustusoikeudet paremmin huomiovia menettelyitä voida toteuttaa Suomessa, kun taas viranomaisen toimivaltaa lisäävien komission menettelyiden vakiinnuttaminen tuntuu olevan enemmänkin sääntö kuin poikkeus.<sup>313</sup> Toki menettelyiden välillä on prosessuaalisiakin eroja, kuten edellä on esitetty. Tiedonsaantioikeus sisältyy kuitenkin hallintomenettelyn sekä hallintoprosessin muodollisiin vaatimuksiin, joita viranomaisen tulee noudattaa. Tiedonsaantioikeus sekä oikeus lausua ovat osa tarkoitettua oikeussuojaa ja siten asianosaisen puolustautumisoikeuksia. Puolustautumisoikeudet ovat suoraan puolestaan liitännäisiä oikeussuojan toteutumiseen.

Mielenkiintoista olisi nähdä, voisiko hallinto-oikeuden päätös KKV:n virheellisestä liikesalaisuusarviosta mahdollistaa ylimääräisen muutoksenhaun varsinaisessa pääasiassa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Tällöin asianosaisen pitäisi pystyä myös näyttämään, että kyseiset tiedot olisivat todellisuudessa voineet vaikuttaa asian lopputulokseen, vaikka unionin oikeuskäytännön luomissa standardeissa riittäisikin sen osoittaminen, että tiedot ovat vaikuttaneet päätökseen eikä asianosaisella ole ollut vastaavia tietoja käytettävissään kuin ratkaisun tehneellä viranomaisella. Kuitenkin kuten edellä on todettu, puolustautumisoikeuksien arviointi tulee tarkemman arvioinnin kohteeksi vain hyvin harvoin, yleensä tapauksissa, jotka ovat ongelmallisia muutoinkin. Asian pitäisi tulla pohdittavaksi useamminkin asioissa ja tämä tulisi mahdollistaa muutoksenhakukieltojen poistamisella. Siten asiaa koskevaa oikeuskäytäntöäkin tulisi lisää ja oikeusvarmuus lisääntyisi.

Vaikuttaa siltä, että KKV:n tekemän esityksen ei ole haluttua katsoa muodostavan hallintopäätöstä siinä merkityksessä, että kyseiseen esitykseen johtaneessa hallintomenettelyssä olisi voinut tapahtunut sellainen oikeudellinen virhe, joka voisi kumota koko menettelyn. Tällä voidaan nähdä olevan se merkitys, ettei yksittäinen, vaikka mahdollisesti oleellinen, kuulemiseen liittyvä puolustautumisoikeuksien loukkausta koskeva lainvastaisuus, pystyisi kumoamaan koko suoritettua tutkintaa kuten esimerkiksi unionin oikeuskäytännössä on nähty. Tämä lienee enem-

---

<sup>313</sup> Ks. esim. edellä luvussa 2.3.3 alaviitteessä 116 mainittu ennakko-ostajaa koskeva sitoumusehto.

män perusteltua kartellitutkinnoissa, jotka ovat kestäneet useita vuosia toisin kuin yrityskauppavalvonta-asiat. Tässä yhteydessä ei tule unohtaa, että yritysjärjestelyt eivät lähtökohtaisesti rajoita kilpailua ja yleisesti ne edistävät talouden toimintaa.

Markkinaoikeuden vakiintuneen kannan mukaisesti yrityskaupan kieltoesitys ei myöskään ole varsinainen hallintopäätös, sillä markkinaoikeusprosessissa ei ole kyse muutoksenhausta viraston hallintoasiassa tekemään päätökseen.<sup>314</sup> Tuntuu kuitenkin oudolta ajatella, ettei sitä luokitella hallintopäätökseksi pelkästään jo esityksen mahdollisten asianosaiselle aiheuttamien välillisten vaikutuksien takia. Lisäksi KKV:n hyväksymä sitoumuspäätös täyttää hallintopäätöksen tunnusmerkit eikä sitä voida luokitella muuksi. Siten on erikoista, miten nämä samassa hallintomenettelyssä annettavat ratkaisut voivat poiketa oikeudelliselta muodoltaan toisistaan niin paljon. Mikäli kieltoesitys katsottaisiin hallintopäätökseksi, hallintoprosessin aikana todettavalla, hallintomenettelyn aikana tapahtuneella oleellisella puolustautumisoikeuksien loukkauksella voisi olla tutkinnan kumoava vaikutus. Toisin kuin nykyisen oikeuskäytännön valossa markkinaoikeudessa ei tule erikseen arvioitavaksi, voivatko KKV:n hallintomenettelyssä mahdollisesti tekemät menettelyvirheet kumota päätöksen.

Edellä todettujen tilanteiden välttämiseksi suomalaisessa yrityskauppavalvonnassa tulisi kehittää tähän ratkaisu. Esimerkiksi komission yrityskeskittymien valvonnassa omaksumat käytännöt tarjoavat tähän ratkaisun. Edellä luvussa 4.1.3 käsitelty tietohuonemenettely mahdollistaisi salassa pidettävien materiaalien tarkastelemisen niiden sisältävien liikesalaisuuksien haltijoiden oikeuksia loukkaamatta. Samalla pystyttäisiin vähentämään yksittäisen virkamiehen mahdollisuutta joutua virkavastuuseen liikesalaisuuksien luovuttamisesta,<sup>315</sup> vaikka tällä hetkellä viranomaisen suorittama liikesalaisuusarvio on harvoin liikesalaisuussuojaa kaventava.<sup>316</sup> Kilpailuoikeuden muut periaatteet kuten kilpailijan tai muiden toimijoiden kilpailuoikeudellisesti sensitiivisen materiaalin hyödyntäminen liiketoiminnassa rikkoo jo lähtökohtaisesti kilpailulainsäännöksiä, joten yrityskauppavalvonta-asian asianosainen ei voisi, jo pelkästään tämän perusteella, hyödyntää vahingossa saamaansa kilpailijan liikesalaisuutta. Samoin liikesalaisuuksien oikeudeton hyödyntäminen on estetty liikesalaisuuslailla. Siten kolmansien osapuolten liikesalaisuuksien leviäminen kilpailijoiden tietoon tai niiden hyödyntäminen on ainakin teoriatasolla

<sup>314</sup> Markkinaoikeuden ratkaisut yrityskauppa-asioissa *Uponor Oyj / KWH-yhtymä Oy*, kohta 420 sekä *NCC Roads Oy / Destia Oy:n ja Destia Kalusto Oy:n asfalttipäällysluoketoiminta*, kohta 188.

<sup>315</sup> On mahdollista, että tietojen luovuttamista osana asianosaisen kuulemista alettaisiin tulkita elinkeinonharjoittajien liikesalaisuussuojaa kaventavalla tavalla, jos oikeuskäytännön mukaan olisi mahdollista, että koko tutkinta voisi kumoutua lainvastaisena siinä tapahtuneen kuulemista koskevan menettelyvirheen takia.

<sup>316</sup> Oikeuskäytännön sekä lain valossa, voidaan olettaa yksittäisen virkamiehen katsovan epäselvässä tilanteessa jonkin asian olevan helpommin liikesalaisuus ja siten salassa pidettävää, kuin päinvastoin, sillä liikesalaisuussuojan rikkomisesta tulevat mahdolliset seuraamukset ovat ankarampia. Ks. asiasta myös luvussa 3.3.4 esitetty.

lähtökohtaisesti estetty, eikä tietohuonemenettelyyn sisälly nähdäkseni todenmukaista riskiä. Siten tietohuonemenettelyyn sisällyttäminen osaksi KKV:n yrityskauppavalvontaa on perusteltua ja näin voitaisiin osittain parantaa asianosaisen tiedonsaantioikeutta.