



Kilpailuvirastosta markkinavirastoksi

JUHANI JOKISEN JUHLAKIRJA

Toim. Martina Castrén



Juhani Jokinen on työskennellyt kilpailuasioiden parissa 1980-luvulta lähtien, ensin kilpailuasiamiehen toimistossa ja myöhemmin Kilpailuvirastossa sen perustamisvuodesta 1988 lähtien. Kilpailuvirastossa Jokinen toimi muun muassa monopoliryhmän johtajana ja ylläjohtajana. Vuonna 2013 Jokinen nimitettiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston pääjohtajan virkaan, josta hän jäi eläkkeelle syyskuussa 2018.

Kuva: Nina Kaverinen

Kilpailuvirastosta markkinavirastoksi

JUHANI JOKISEN JUHLAKIRJA

Toim. Martina Castrén

HELSINKI 2018

Julkaisija Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Toimittanut Martina Castrén
ISBN 978-952-6684-48-2 (sid.)
978-952-6684-49-9 (pdf)
Taitto Antti Hovila
Ulkoasu Taina Ståhl
Paino Oy Nord Print Ab, Helsinki 2018

Kirja on kokonaisuudessaan saatavilla osoitteessa:
kkv.fi/kilpailuvirastosta-markkinavirastoksi.

Sisältö

Lukijalle	5
Juhanille	11
OSA I: Ajankohtaisia kilpailuoikeudellisia ja -poliittisia kysymyksiä	15
Leena Lindberg: Yrityskauppa-avalvonta 20 vuotta	17
Olli Kauppi ja Sanna Syrjälä: Aineistot ja menetelmät modernissa yrityskauppa-avalvonnassa	43
Tom Björkroth: Rahasta, maksamisesta ja maksamisen markkinoista	63
Rainer Lindberg: Muodostaako kilpailu riskin pankkien vakavaraisuudelle? ...	89
Jarkko Vuorinen: Essentiaalipatentteja koskeva EU:n kilpailuoikeus ja -politiikka: pragmaattista reagointia muuttuneeseen toimintaympäristöön	111
Martina Castrén: Kilpailulain tulevat muutokset	131
Kalle Määttä: Kilpailuvaikutusten arviointi lainvalmistelun haasteena ...	153
Henrikki Oravainen: Yksi yhdestä -periaate tuottavuuden, kilpailukyvyn ja säädosvalmistelun laadun edistämiseksi	171

OSA II: Kilpailu- ja kuluttajaviraston laajeneva tehtäväkenttä	177
Anu Rajjas:	
Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan tarkastelua markkinoiden toimivuuden näkökulmasta	179
Antti Neimala:	
Suomalaisen kuluttajapolitiikan kehityskulkuja	197
Tiina Astola:	
Katsaus EU:n yleiseen kuluttajansuojaan - oikeuksien määrittelystä täytäntöönpanoon	225
Maarit Taurula ja Niina Ruuskanen:	
Kokemuksia julkisten hankintojen valvonnasta Kilpailu- ja kuluttajavirastossa	237
Arttu Juuti, Peter Karlsson ja Mia Salonen:	
Julkinen valta markkinoilla - kilpailun edistämisestä kilpailuneutraaliteettivalvontaan	263
Peter Berglund:	
Kilpailuviranomaisen tietoteknisen tutkinnan valmiuksien kehittyminen	293
Tietoa kirjoittajista	312

Lukijalle

Tämän juhlakirjan kohteena on ihminen, jota monet hänet tavanneet ja jopa jotkut hänet mielestään tuntevat luonnehtisivat tyypilliseksi virkamieheksi: harmaaksi, varovaiseksi ja värittömäksi. Vähänpä tietävät. Kilpailuviraston toista – ja viimeistä – ylijohantajaa sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston ensimmäistä pääjohtajaa *Juhani Jokista* voisi pikemmin luonnehtia vastakohtien mieheksi ja osa vastakohdista on varmaan ihan tarkoituksella rakennettu. Ensi tuntumalta ehkä varovaisen ja pehmeänoloisen esiintymisen takaa saa koputtamalla esiin tammipuuta ja raaputtamalla karkaistua terästä. Totisuuden takaa löytyy sekä huumorintajua että lempeää sarkasmia. Virkaan painottuvien puheenaiheiden takaa paljastuu harrastuksia käsinsolmituista itämaisistä matoista veteraanien SM-tason ilmapistooliammuntaan ja klassiseen musiikkiin.

Kuulemma muitakin rinnastuksia voisi tehdä, mutta jääkööt tässä yhteydessä. Joka tapauksessa Juhani on ennen kaikkea vastuuntuntoinen ja vastuuta kaihtamaton virkamies, jonka ura ja merkitys suomalaisessa kilpailupolitiikassa ja kilpailuvalvonnassa ovat vertaansa vailla. Hän on työskennellyt kilpailuasioiden parissa yli kolmekymmentä vuotta, ensin kilpailuasiamiehen toimistossa 1980-luvulla ja sitten Kilpailuvirastossa koko sen olemassaoloajan. Kilpailuvirastossa Jokinen toimi muun muassa monopoliryhmän johtajana ja Matti Purasjoen jälkeen viraston ylijohantajana. Vuonna 2013 hänet nimitettiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston pääjohtajaksi.

Kilpailuvirastosta markkinavirastoksi – kirjan rakenne ja sisältö

Kirjan otsikko ”Kilpailuvirastosta markkinavirastoksi” kuvaa yhtäältä viraston tehtäväkentän laajenemista ja toisaalta kilpailupolitiikan kehitystä 30 vuoden aikana. Kirjan ensimmäisessä osassa käsitellään ajankohtaisia kilpailuoikeudellisia ja -poliittisia aiheita, kuten yrityskauppa- ja kilpailuvalvonnan 20-vuotista taivalta, finanssisektorin kilpailuoikeuskysymyksiä sekä kilpailulainsäädäntöön ja lainvalmisteluun liittyviä teemoja.

Kirjan toinen osa kuvaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston laajaa tehtäväkenttää. Artikkelit käsittelevät kansallisen ja eurooppalaisen kulutta-

jaoikeuden kehitystä sekä julkisten hankintojen ja kilpailuneutraliteetin valvontatoiminnan ajankohtaisia aiheita. Lisäksi perehdytään tietoteknisen tutkinnan rooliin viraston työssä.

Kirjoittajat ovat kilpailu- ja kuluttajajaoikeuden asiantuntijoita Kilpailu- ja kuluttajavirastosta, Euroopan komissiosta ja asianajajakunnasta. Kaikki kirjoittajat ovat tehneet töitä Juhaniin kanssa ja haluavat kirjoituksillaan osoittaa kiitollisuutta yhteisistä vuosista, projekteista ja keskusteluista.

Kilpailulainsäädäntö, kilpailuviranomainen ja Juhani Jokinen

Kilpailuvirasto aloitti toimintansa lokakuun 1988 alussa ja sai tehtäväkseen valvoa kilpailunrajoituslain (709/1988) noudattamista. Kilpailuvirastosta annetun lain (711/1988) 1 §:n mukaan Kilpailuvirasto toimi kauppa- ja teollisuusministeriön alaisena. Viraston tehtävänä oli terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen.

Viraston olemassaoloaikana kilpailulainsäädäntöä uudistettiin ja kehitettiin moneen otteeseen.

Vuoden 1988 kilpailunrajoituslaki korvattiin vuonna 1992 uudella samannimisellä lailla (480/1992). Sittenkin lakiin lisättiin yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset vuonna 1998, ja vuonna 2004 lain kielto­säännökset yhdenmukaistettiin EY:n kilpailusääntöjen kanssa. Merkittävin uudistus toteutui vuonna 2011 kun kilpailunrajoituslaki kumottiin uudella kilpailulalla (948/2011). Myös kilpailulakiin on tehty useita muutoksia vuoden 2011 kokonaisuudistuksen jälkeen.

Kilpailulainsäädännön kehittyminen on tietysti vaikuttanut myös viraston toiminnan kehittymiseen. Kilpailulainsäädännön näkökulmasta Kilpailuviraston toiminta-aika voidaan Määttän ja Reimavuon mukaan jaksottaa seuraavasti:

- 1988–1992: kilpailunrajoituslain sisäänojovaihe
- 1992–1998: kieltoperiaatteen soveltamiseen siirtyminen
- 1998–2004: yrityskauppavalvonnan voimaantulo ja vakiintuminen
- 2004–2012: kilpailulainsäädännön eurooppalaistumisen syveneminen.¹

¹ Kalle Määttä ja Seppo Reimavuo: Kilpailuvirasto kilpailupolitiikan suunnannäyttäjänä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 4/2015. Saatavilla osoitteessa: <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2015/kkv-selvityksia-4-2015-kilpailuvirasto-kilpailupolitiikan-suunnannayttajana.pdf>.

Viraston tavoitteena on aina ollut terveen ja taloudellisen toiminnan turvaaminen. Keinovalikoima kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi on kuitenkin kasvanut merkittävästi 30 vuoden aikana. Myös viraston laissa säädetyt tehtävät ovat lisääntyneet. Merkittäviä muutoksia tältä osin ovat kieltoperiaatteeseen siirtyminen (1992), yrityskauppavalvontaa koskeva sääntely (1998), kansallisen sääntelyn yhdenmukaistaminen EU-sääntelyn kanssa ja EU-kilpailulainsäädännön toimeenpanotehtävä täytäntöönpanoasetuksen myötä (2004), Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston yhdistyminen (2013), kilpailuneutraliteetin valvonta (2013) ja hankintojen valvonta (2016) sekä tätä kirjoittaessani vielä eduskunnan käsiteltävänä oleva SOTE-uudistus.

Nykyisen Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävät liittyvät näiden uudistusten jälkeen kilpailu- ja kuluttajapolitiikan toteuttamiseen, markkinoiden toimivuuden varmistamiseen, kilpailulain ja EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoon sekä kuluttajan taloudellisen ja oikeudellisen aseman turvaamiseen.

Juhanilla on virastopäällikön tehtävän osana ollut keskeinen rooli kilpailulainsäädännön kehittämisessä, sillä hän on halunnut itse osallistua moniin lainsäädännön uudistamista valmistelleisiin työryhmiin.

Viimeaikaisista uudistuksista Juhanin panos on ollut tärkeä erityisesti määräävää markkina-asemaa päivittäistavarakaupassa koskevan kilpailulain 4 a §:n ja kilpailuneutraliteettia koskevan sääntelyn luomisessa. Juhanin viimeinen/viimeisin lainsäädäntöhanke tuli päätökseen toukokuussa 2018, kun hallitus antoi eduskunnalle esityksen kilpailulain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Juhani toimi uudistusta valmistelleen työryhmän varapuheenjohtajana vuosina 2015–2017.

Lopuksi ja kiitokseksi

Näihin alkusanoihin on syytä ottaa mukaan myös Juhanin oma näkemys kilpailupolitiikan ja -oikeuden muutoksesta hänen uransa aikana:

”Kilpailuviraston alkuvaihe oli pioneeriaikaa, jolloin kilpailupolitiikkaa alettiin oikeasti tehdä – varsin onnistuneesti. Nyt olemme siirtyneet vakiintuneeseen kilpailupolitiikan ja kilpailulainsäädännön soveltamiseen, ja ero menneeseen on aika huima. 1980-luvun lopulla kyse oli pitkälti hyvin julistuksenomaisesta kilpailupolitiikasta, jota tuohon aikaan tarvittiin-

kin. Nykyinen kilpailupolitiikka perustuu jatkuvasti kehittyvään lainsäädäntöön, taloudelliseen analyysiin sekä laajan kotimaisen ja EU:n oikeuskäytännön tukeen.

Seuraavat isot muutokset olivat vuoden 1992 kilpailunrajoituslaki, joka laajensi kieltoperiaatetta ja uudisti seuraamusjärjestelmän sekä vuoden 2003 EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetus ja sitä seurannut uusi kilpailunrajoituslaki, joka laajensi kieltoperiaatetta edelleen ja joka ennen kaikkea piti sisällään poikkeusluvista luopumisen. Tämä oli erittäin tervetullut uudistus, joka avasi mahdollisuuden lähteä tekemään uskottavaa kartellien vastaista työtä, kun resurssija ei kulumat enää kilpailun sivuraiteille johtaneiden poikkeuslupa-asioiden hoitamiseen. Rajoitusten lainmukaisuuden arviointi jäi ensisijaisesti yritysten itsensä vastuulle, mikä päinvastaisista odotuksista huolimatta ei näytä mitenkään heikentäneen yritysten oikeusturvaa.”²²

Kilpailuvalvonnan muuttuessa kilpailupolitiikan muutosten myötä yksi asia on pysynyt: kilpailuviranomaisen toiminnan ja sen päällikön nauttima luottamus. Kilpailuvirasto ja sittemmin Kilpailu- ja kuluttajavirasto nauttivat laajaa arvostusta, joka on seurausta johdonmukaisesta ja tavattoman määrätietoisesta toiminnasta tehtävän ja sen vaatimusten ehdoilla. Hyvä esimerkki Juhaniin vastuunkannosta ja asenteesta on hänen ilmoituksensa eläkkeelle siirtymisestä ja sen perustelu, jonka sain vastaanottaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston ohjauksesta vastaavana työ- ja elinkeinoministeriön osastopäällikkönä. En laita sitaatteja koska tämä on vapaasti omasta muististani, mutta asiasisällöstä olen varma:

En minä oikeastaan vielä haluaisi jäädä eläkkeelle, mutta viraston toimintaan kohdistuu nyt niin isoja muutoksia, että on parempi kun otatte sinne uuden päällikön, joka lähtee viemään muutoksia käytäntöön ja tekemään uusille tehtäville taroituksenmukaista kilpailuvalvonnan puolen rakennetta.

Rehellisyyden nimissä on sanottava Juhaniin sittemmin myöntäneen, että ajatus eläkkeelle jäämisestä terveenä ja hyväkuntoisena on sentään aika mukava.

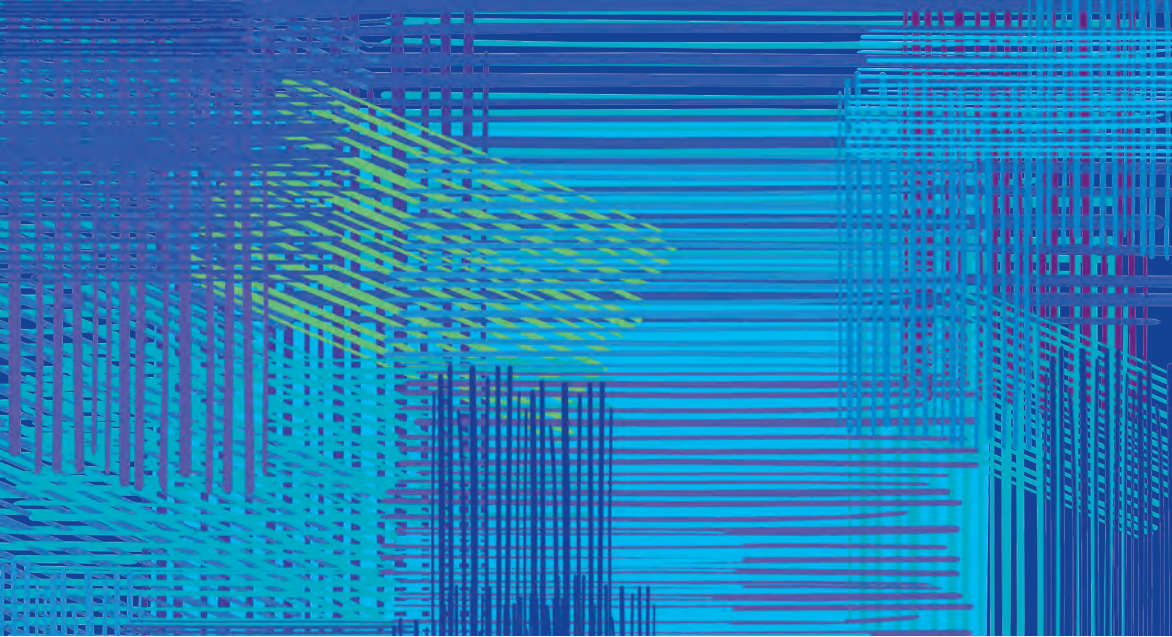
²² 30 vuotta kilpailupolitiikan näköalapaikalla. KKV:n Uutiskirje 3/2018: <http://www.anpdm.com/article/0/40/434159427145415A4171/4952308>

Näiden saatesanojen lopuksi sanon vielä juhlakirjan kohteelle, että on hyvin mieluisaa päästä tällä tavoin osallistumaan lähimpien työtovereittesi yhteiseen arvostuksen ja kiitoksen osoitukseen. Kaikkien tähän kirjaan kirjoittaneiden ja omasta puolestani toivotan hyviä ja hyvin ansaittuja eläkepäiviä. Saat lähteä tehtävästäsi hyvillä mielin ja teemmääsi työsarkaan tyytyväisenä. Tinki on täynnä ja seuraavan kilpailuvalvojen sukupolven on hyvä tästä jatkaa.

Pekka Timonen
Kansliapäällikkö, oikeusministeriö

Tietoa kirjoittajista

Tiina Astola	OTL, VT, pääjohtaja, Euroopan komissio (DG Just)
Peter Berglund	MSc, BBA, järjestelmäasiantuntija KKV
Tom Björkroth	VTT , dosentti (oikeustaloustiede) & Forskningsledare, Åbo Akademi
Martina Castrén	OTM, KTM, erikoistutkija KKV
Arttu Juuti	OTK, apulaisjohtaja KKV
Peter Karlsson	OTK, erikoistutkija KKV
Olli Kauppi	KTT, pääekonomisti KKV
Leena Lindberg	OTK, KTM, MA, osakas Asianajotoimisto Krogerus Oy
Rainer Lindberg	VTM, MA, OTM, apulaisjohtaja KKV
Timo Mattila	DI, VTM, ylijohdaja KKV
Kalle Määttä	OTT, kilpailuasiainneuvos KKV
Antti Neimala	OTK, VT, osastopäällikkö TEM
Henrikki Oravainen	VTM, kehityspäällikkö KKV
Märt Ots	MSc, PhD (energy economics), General Director Konkurentsiamet
Anu Raijas	MMT, dosentti (kuluttajaekonomia), tutkimuspäällikkö KKV
Niina Ruuskanen	HTM, erikoistutkija KKV
Mia Salonen	KTM, tutkimuspäällikkö KKV
Dan Sjöblom	Jur kand, General Director Post- och telestyrelsen
Sanna Syrjälä	OTK, MA, tutkimuspäällikkö KKV
Maarit Taurula	OTK, tutkimuspäällikkö KKV
Pekka Timonen	OTT, kansliapäällikkö OM
Jarkko Vuorinen	OTT, VTK, LL.M, VT, erikoistutkija KKV



KKV Kilpailu- ja
kuluttajavirasto

