

# Helsinki Law Review 1/2016

## BOARD OF EDITORS

### EDITOR-IN-CHIEF

Sonja Heiskala

### DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF

Laura Salokangas

### EDITORS

Aki Aapio

Jenni Hakkarainen

Mari Heino

Stanislav Kulechov

Toni Kuosmanen

Iris Lampela

Ville Linna

Eerika Majamaa

Nico Mesiäinen

Maiju Mäkinen

Eve Pekkala

Silja Piironen

Tero Pikkarainen

Tuuli Pikkarainen

Kalle Pusa

Mari Rantamaula

Siiri Sinnemäki

Elisa Suokko

Tuuli Talvinko

Mirella Vaaramaa

### ACADEMIC COUNCIL

Adjunct Professor, Senior Lecturer Ari Hirvonen LL.D.

Professor Jukka Kekkonen LL.D., trained on the bench

Professor Päivi Korpisaari LL.D., trained on the bench

Professor Pia Letto-Vanamo LL.D., trained on the bench

Professor Olli Norros LL.D.

Adjunct Professor, Senior Lecturer Jarna Petman LL.D., M.Soc.Sc.

Adjunct Professor, Senior Lecturer Ville Pönkä LL.D., trained on the bench

# AUTHORS

Heikki Hannelin

Elisa Suokko

Kai Vesikallio

Helsinki Law Review sincerely thanks the referees.

## SPECIAL THANKS

Professor, Dean Kimmo Nuotio, LL.D., trained on the bench

Professor Jaana Norio-Timonen, LL.D.

Helsinki Law Review 2016, 10th annum. © Pykälä ry and the respective contributors.

## CONTACT INFORMATION:

**Board of Editors:** *hlr-toimitus@pykala.fi*

**Editor-in-Chief:** *sonja.heiskala@helsinki.fi*

**Deputy Editor-in-Chief:** *laura.salokangas@helsinki.fi*

**Secretary:** *tilaus@helsinkilawreview.fi*

**Article submissions:** *submissions@helsinkilawreview.fi*

**Publisher:** Pykälä ry, the law students' association of the University of Helsinki (est. 1935).

**Address:** Mannerheimintie 3 B, 00100 HELSINKI, Finland. Tel: +358 9 278 5003.

**Email:** *tilaus@helsinkilawreview.fi*.

Layout: Tuomas Tofferi & likko Kuusela

Printed in Grano Oy, Tampere

ISSN 1797-6251

## FROM THE EDITORS

Lawyers use power – through the positions for which the legal education is required, and through expertise. That is why all lawyers need the understanding on how law works as a system. Law is based on a set of fundamental mechanisms of power. For the same reason, law is systematic and has built-in mechanisms of fairness. Learning to understand this construction takes time and effort that cannot be directly monetised. Still, it is essential for an intelligent, adaptable, and humane society.

Recent development in Finland shows that the usage of, for example constitutional principles, in public discourse may change quickly. Both inside and outside academia, a good understanding of law guarantees that lawyers can defend the basic mechanisms of fairness within law when the society changes. The law review tradition opens channels for discussion to facilitate this understanding.

At Helsinki Law Review, we warmly welcome submissions that ambitiously approach the most difficult questions within law, and not only from the point of view of practical problems, new legislation, or recent case law. As always, we encourage you to submit articles and topical commentary on the more pragmatic issues within law. In addition, in 2016 we seek to publish more articles and essays that observe the law from further afar, and use academic tools to understand law as a system. It certainly looks like this understanding will be needed in the future.

Helsinki Law Review looks forward to your submissions!

On behalf of the Board of Editors,

**Sonja Heiskala**

Editor-in-Chief

## SUBMISSIONS

Articles and other contributions may currently be submitted to the Board of Editors in the email address [submissions@helsinkilawreview.fi](mailto:submissions@helsinkilawreview.fi) or through our website at [www.helsinkilawreview.fi](http://www.helsinkilawreview.fi).

Articles are selected for editing shortly after the publication of the previous issue. Helsinki Law Review accepts articles and other writings in English, Swedish and Finnish. Submissions should not exceed the length of 25 size A4 sheets. Each submission selected for publication will be edited in active co-operation with the author(s) as well as evaluated anonymously by a referee chosen by the Board of Editors.

In addition to research articles and case commentaries, Helsinki Law Review is also interested in publishing other types of writings, such as book reviews.

Any contributor wishing to publish an article based on a Master's thesis is requested to draft the article within the requested length limit before submitting. A copy of the original Master's thesis may be included for the Board's reference as a separate appendix, but not submitted alone.

For further information, please contact the Board of Editors at [hlr-toimitus@pykala.fi](mailto:hlr-toimitus@pykala.fi). Thank you for your submission!

## Subscriptions

Helsinki Law Review is currently available for free subscription at [www.helsinkilawreview.fi](http://www.helsinkilawreview.fi) to organizations. Free copies are distributed to various libraries, faculties and student organisations. To obtain a free personal copy, please visit the Pykälä ry office (open Tuesday till Thursday, 12 p.m. – 5 p.m.) or contact the Board Secretary. See inner front cover for contact details.

# SISÄLLYSLUETTELO

6 Kartellisakot EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä  
**Kai Vesikallio**

46 Euron venyttäjät – Vertaileva tutkimus toimeentuloturvasta suomalaisena oikeutena ja eurooppalaisena ihmisoikeutena Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaan  
**Elisa Suokko**

76 Professional Team Sports – Nationality Discrimination and EU Law  
**Heikki Hannelin**

# KARTELLISAKOT EU-TUOMIOISTUIMEN OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ

## Keywords:

The Court of Justice of the European Union, Cartel, Competition law, 2006 Guidelines on the method of setting fines, Fines, Unlimited jurisdiction

Kai Vesikallio<sup>1</sup>

## ABSTRACT

Cartel Fines and Their Judicial Review by the Court of Justice of the European Union

Under its 2006 Guidelines on the method of setting fines the European Commission has increased the level of fines it imposes on undertakings and associations of undertakings that have participated in a cartel infringement. These fines are, however, subject to judicial review by the Court of Justice of the European Union, which has unlimited jurisdiction with regard to the fines. Formerly, the court has been relatively generous in terms of reducing the fines; most of the cartel fine appeals have resulted in a reduced fine either in the General Court or in the Court of Justice. Now, due to the significant increase in the level of fines, it is interesting to find out whether there have been any notable changes in the courts' assessment of the fines. In this paper recent case law of both the General Court and the Court of Justice is analyzed. Based on this analysis, it is among other things argued that, after introduction of the Guidelines, fewer appeals than before result in a reduced fine. Moreover, it is argued that there have been noteworthy changes in the grounds of fine reductions.

---

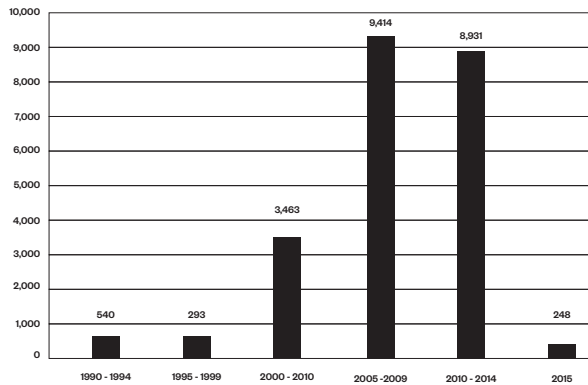
1 A master's student at the University of Helsinki, Faculty of Law, and, likewise, pursuing a master's degree (Finance) at Hanken School of Economics. The paper is based on the author's Bachelor's thesis at the University of Helsinki. I would like to thank my supervisor Olli Wikberg, as well as my editors Tero Pikkarainen, Toni Kuosmanen and Eveliina Pekkala, for their valuable comments and other contributions to the paper. Needless to add, any errors and discrepancies are mine alone.

# SISÄLTÖ

1. Johdanto
2. Komissio kartellisakon määrääjänä
  - 2.1 Täytäntöönpanoasetus
  - 2.2 Sakkosuuntaviivat
  - 2.3 Leniency
  - 2.4 Nykyinen sakkotaso
3. EU-tuomioistuin muutoksenhakuinstanssina
  - 3.1 Toimivalta kumota komission päätös
  - 3.2 Täysi harkintavalta sakon osalta
4. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö
  - 4.1 Unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytäntö
  - 4.2 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö
5. Johtopäätökset
6. Lähteet
  - 6.1 Virallislähteet
  - 6.2 Oikeuskäytäntö
  - 6.3 Hallintokäytäntö

# I JOHDANTO

“Don’t get involved in a cartel. If you did, get out of it as fast as you can. And when you’re out, don’t do it again.” Näin totesi entinen kilpailukomissaari Joaquín Almunia huhtikuussa 2014 Brysselissä pitämässään puheessa<sup>2</sup> komission vuonna 2006 antamien sakkosuuntaviivojen<sup>3</sup> keskeisestä viestistä yrityksille. Kyseisen puheen otsikko, ”Fighting against cartels: A priority for the present and for the future”, tiivistää hyvin komission suhtautumisen kartelleihin vakavimpina kilpailunrajoituksina.



Almunian ilmaisemaa suuntaviivojen viestiä on helppo uskoa, kun katsotaan kaaviota 1, jossa on esitetty komission kartellirikkomuksista yrityksille määräämät sakot vuodesta 1990 alkaen.<sup>4</sup> Kaaviosta on havaittavissa sakkojen kokonaismäärän huomattava kasvu, joka ajoittuu uusien sakkosuuntaviivojen antamiseen vuonna 2006. Kun komission kartellirikkomuksista määräämien sakkojen kokonaismäärä ajanjaksolla 2000–2004 oli vajaa 3,5 miljardia euroa, oli vastaavan pituisella ajanjaksolla 2005–2009 sakkojen kokonaismäärä kasvanut jo lähes 9,5 miljardiin euroon.

Komission kartellitilastoista voidaan havaita myös toinen merkittävä seikka. Sakkojen kokonaismäärän kasvun lisäksi myös kartellirikkomuksesta yksittäiselle yritykselle määrättävät sakot ovat kasvaneet huomattavan suuriksi. Kymmenen suurimman yksittäiselle yritykselle

---

2 Ks. Joaquín Almunian puhe 3.4.2014, ”Fighting against cartels: A priority for the present and for the future”, saatavilla osoitteessa [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-281\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-281_en.htm), (luettu 15.10.2015)

3 Suuntaviivat asetuksen n:o 1/2003/23 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta, EUVL C 210, 1.9.2006, s. 2. Jäljempänä käytän kyseisistä suuntaviivoista yksinkertaisesti nimitystä ”sakkosuuntaviivat” tai ”suuntaviivat”.

4 Kaavio on noudettu komission kartellitilastoista, ja se sisältää komission määräämien kartellisakkojen kokonaismäärät ennen tuomioistuinkäsittelyä. Kaaviossa ei tosin ole huomioitu rahan aika-arvoa, mutta indeksoitujen arvojen esittäminen ei ole tässä artikkelissa suorittamani tarkastelun kannalta tarkoituksenmukaista. Kattavat tilastot saatavilla osoitteessa <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>, (luettu 15.10.2015, viimeiset päivitykset komissio on tehnyt 15.7.2015)



kartellirikkomuksesta määrätyn sakon keskiarvo lähenee 500:ttä miljoonaa euroa yritystä kohden.<sup>5</sup>

Sakkojen kohdalla kysymys on hallinnollisesta sanktiosta, jonka komissio langettaa kartellirikkomukseen syyllistyneelle yritykselle, ja näiden sanktioiden merkitys EU:n kilpailuoikeuden täytäntöönpanossa on suuri. Tämä johtuu siitä, että kartellien ehkäisemistä on lähestytty unionissa siitä lähtökohdasta, että sakoilla on saatava aikaan riittävä pelote sekä yrityksille, joiden maksettaviksi sakot määrätään (erityisestiävä vaikutus), että pelote sen estämiseksi, että muut yritykset päättäisivät ryhtyä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä ”SEUT”) 101 artiklan vastaiseen kilpailunrikkomukseen (yleisestiävä vaikutus). Kun riittävä pelote yritetään saavuttaa pääsääntöisesti hallinnollisen sanktiojärjestelmän kautta, johtaa tämä osaltaan sakkotason kasvuun. Kartellirikkomuksen johdosta yksilöihin kohdistettavia rikosoikeudellisia seuraamuksia ei unionissa ole ainakaan vielä säädetty.<sup>6</sup>

Kun sakkotason kasvua katsotaan rikkomukseen syyllistyneiden yritysten näkökulmasta, niille on yhä houkuttelevampaa esittää sakosta vapautumista ja sakon alentamista koskevia vaatimuksia EU-tuomioistuimessa<sup>7</sup>. Veljanovski havainnoi tilastoissaan, että uusien sakkosuuntaviivojen aikana 34 prosenttia niistä yrityksistä, joille komissio on määrännyt sakon kartellirikkomuksesta, on nostanut sakkokanteen EU-tuomioistuimessa.<sup>8</sup> Kartelliasioiden lukumäärä unionin yleisessä tuomioistuimessa (jäljempänä ”EUYT”) ja unionin tuomioistuimessa (jäljempänä ”EUT”) onkin 2000-luvulla kasvanut.<sup>9</sup> Muutoksenhaku on kartelliin syyllistyneiden yritysten näkökulmasta kannattavaa, sillä vuosina 1995–2004 noin 67 prosenttia niiden kanteista<sup>10</sup> johti sakon alentamiseen tai sakosta vapauttamiseen EU-tuomioistuimessa.<sup>11</sup> Yleistyneiden sakkokanteiden myötä EU-tuomioistuimen rooli sakkojen muutoksenhakuinstanssina on kasvanut.

---

5 Ks. tilastojen saatavuudesta edellä alav. 3.

6 Sen sijaan joidenkin jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy kartellirikkomuksen kriminalisointi (esim. Iso-Britannia ja Irlanti, ks. Wils 2005a, s. 50.). Äskettäin kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa Günsberg on katsonut, että perustelut ainoastaan hallinnolliselle kartellien vastaiselle täytäntöönpanolle eivät riitä, vaan kartellikäyttäytymisen tulisi saada yhteiskunnan tasolta osakseen merkittävää paheksuntaa, minkä vain rikosoikeudellinen järjestelmä mahdollistaa, ks. tarkemmin Günsberg 2015.

7 Käsitteellä EU-tuomioistuin viittaa tässä artikkelissa yleisesti sekä unionin tuomioistuimeen että unionin yleiseen tuomioistuimeen. Virkamiestuomioistuin rajataan käsitteen ulkopuolelle.

8 Veljanovski 2010b, s. 19. Veljanovskin tilastoiden lukema voidaan päivittää 35 prosenttiin, kun otetaan huomioon Innoluxin ja LG Displayn kanteet nestekidenäyttöpaneelien (LCD) kartellissa.

9 Haukka 2006, s. 259.

10 Kartelliasioihin liittyvät muutoksenhaut EU-tuomioistuimessa koskevat suurelta osin juuri kartellisakkojen määrää, sillä usein kantajat vaativat ensisijaisesti komission päätöksen kumoamista ja toissijaisesti kartellisakkojen määrän alentamista erinäisillä perusteilla. Tästä johtuen sakkojen alentamisvaatimusten käsittely muodostaa usein suuren osan itse tuomiota.

11 Harding ja Gibbs 2005, s. 365. Menestyksekkäiden kanteiden osuutta on analysoinut myös Veljanovski, joka on päättänyt noin 50 prosentin lukemaan vanhojen suuntaviivojen (ks. alav. 16) mukaisia päätöksiä koskeneiden kanteiden osalta, Veljanovski 2010a, s. 15 ja 16.

EU-tuomioistuimen roolia sakkojen muutoksenhakuinstanssina korostaa lisäksi se, että kartellien tutkintavalta ja niistä johtuvien seuraamusten määräämisvalta on molemmat uskottu komissiolle.<sup>12</sup> Lissabonin sopimuksen<sup>13</sup> allekirjoittamisen ja sakkotason kasvun myötä voimistunut keskustelu kartellisakkojen rikosoikeudellisesta luonteesta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (jäljempänä ”EIS”) 6 artiklan vaatimuksista on sekin johtanut EU-tuomioistuimen merkityksen korostumiseen.<sup>14</sup> Nämä tekijät tekevät osaltaan tästä artikkelista ajankohtaisen.

Ehkä merkittävin artikkelin ajankohtaisuuden puolesta puhuva tekijä on kuitenkin se, ettei EU-tuomioistuimen kartellisakkoja koskevaa oikeuskäytäntöä uusien sakkosuuntaviivojen ajalta ole vielä tiettävästi tarkasteltu tässä artikkelissa omaksutulla tai sitä vastaavalla tavalla.<sup>15</sup> Artikkelissa tarkastelen EUYT:n ja EUT:n oikeuskäytäntöä koskien komission määräämien kartellisakkojen alentamista ja niistä vapauttamista. Oikeuskäytäntöä tarkastelen siltä osin kuin riidanalaisessa päätöksessä on kysymys komission SEUT 101 artiklan rikkomuksen perusteella tekemästä kartellipäätöksestä, jossa komissio on soveltanut sakkoa määrätessään vuonna 2006 antamiaan sakkosuuntaviivoja.<sup>16</sup> Rajauksen perusteella artikkelin tarkastelun ulkopuolelle jäävät muut SEUT 101 artiklan rikkomukset sekä ne kartellipäätökset, joissa komissio on soveltanut sakkoa laskiessaan vuoden 1998 sakkosuuntaviivoja<sup>17</sup>. Myöskään oikeudenkäyntikulujen jakautumista osapuolten kesken ei tarkastella. Käytännössä tarkasteltavia kartellipäätöksiä koskevia EUYT:n ratkaisuja esiintyy vuodesta 2011 ja EUT:n ratkaisuja vuodesta 2012 alkaen.<sup>18</sup>

---

12 Toisin kuin esimerkiksi Suomessa, jossa SEUT 101 artiklan tai kilpailulain 5 §:n vastaiseen rikkomukseen syyllistyneelle yritykselle seuraamusmaksun määräa markkinaoikeus Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä. Ks. tarkemmin kilpailulin 12.8.2011/948 12 §.

13 Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, EUVL C 306, 17.12.2007.

14 Ks. tarkemmin Möschele 2011 viitteineen.

15 Kaikki aiemmat esitykset tarkastelevat pääsääntöisesti vanhojen suuntaviivojen mukaisia ratkaisuja. Ks. näistä esim. Harding ja Gibbs 2005 sekä Geradin ja Henry 2005, joihin viitataan myös myöhemmin tässä artikkelissa. Kattavat tilastolliset analyysit on koonnut Veljanovski 2010a ja 2010b.

16 Ks. edellä alav. 2. Mikäli viitataan komission aiempiin vuoden 1998 suuntaviivoihin (ks. seuraava alav.), mainitaan tämä nimenomaisesti. Vuoden 2006 suuntaviivoilla komissio muutti merkittävästi sakkon laskennassa soveltamiaan periaatteita, joita se käytännössä aina noudattaa määrätessään sakkoa kartelliryitykselle. Rajaus on artikkelin tavoitteiden näkökulmasta perusteltu, vaikkei suuntaviivoissa olekaan kyse sitovasta lainsäädännöstä. Artikkelissa on pureutu tarkemmin vanhojen vuoden 1998 suuntaviivojen ja uusien vuoden 2006 suuntaviivojen eroihin, vaan viittaa niihin ainoastaan siltä osin kuin se on tarkoituksenmukaista. Suuntaviivojen eroista etenkin kilpailunrikkomisen uusimisen kannalta ks. Karvinen 2011, s. 21–24, ja yleisemmin Leivo, Leivo, Huimala ja Huimala 2012.

17 Suuntaviivat asetuksen N:o 17/15 artiklan 2 kohdan ja EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennassa, EYVL C 9, 14.1.1998, s. 3.

18 Oikeuskäytännössä vakiintuneiden periaatteiden ja tulkintalinjojen hahmottamiseksi viitataan toki myös EU-tuomioistuimen aikaisempiin ratkaisuihin. EUYT:n ratkaisuja on seurattu 31.12.2014 saakka, sillä uudempia EUYT:n ratkaisuja ei prosessin keskeneräisyyden vuoksi ole tämän artikkelin tavoitteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaista tarkastella. EUT:n osalta oikeuskäytäntöä on seurattu 15.10.2015 saakka.

Pyrin tarkastelun avulla selvittämään, onko EU-tuomioistuin suhtautunut myötämielisemmin kantajien esittämiin sakosta vapautumista ja sakon alentamista koskeviin vaatimuksiin kuin aikaisemmin. Toisin sanoen tarkastelun kohteena on kysymys siitä, onko suurempi osa kantajien sakkokanteista johtanut sakon alentamiseen tai sakosta vapauttamiseen kuin aikaisemmin. Lisäksi pyrin selvittämään, ovatko sakkujen alentamisperusteet muuttuneet tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Oikeuskäytännön ja siinä tapahtuneiden muutosten kuvaamisen ohella pyrin myös asianmukaisissa kohdissa esittämään kritiikkiä tuomioistuimen toimintaa ja vallitsevaa oikeustilaa kohtaan. Artikkelin keskeisenä näkökulmana on kysymys siitä, miten EU-tuomioistuin on arvioinut komission uusien sakkosuuntaviivojen perusteella määräämiä sakkoja. Yksittäisiä komission päätöksiä ei tarkastella muilta osin kuin mitä tämän tavoitteen saavuttamiseksi on tarpeen. Erityisesti tarkastelun kohteena on myös EUYT:lle ja EUT:lle sakkujen osalta myönnetty täysi harkintavalta muuttaa komission SEUT 101 artiklan rikkomusten perusteella määräämien sakkujen määrää.

Kirjoituksessa etenen niin, että ensin kuvaan yleisellä tasolla komission toimivaltaa määrätä sakko kartelliin syyllistyneelle yritykselle sekä komission sakon laskennassa soveltamia periaatteita. Tarkastelun kohteena ovat komission toimivalta asetuksen 1/2003<sup>19</sup> nojalla, sakkosuuntaviivojen mukaiset sakon laskentaperiaatteet sekä niin sanotun yhteistyötiedonannon<sup>20</sup> nojalla myönnettävät sakkoalennukset. Kartelliasioiden sovintomenettelyn jätän tarkastelun ulkopuolelle. Tarkoituksena on esittää lähtökohdat kartellisakon määräytymiselle unionin oikeudessa. Toisessa luvussa luon myös lyhyen yleiskatsauksen uusien sakkosuuntaviivojen aikaiseen sakkotasoon, jota on jo osin sivuttu tässä johdannossa, sekä viimeaikaiseen keskusteluun sakoista.<sup>21</sup> Tämän jälkeen kolmannessa luvussa siirryn kuvaamaan EU-tuomioistuimen roolia muutoksenhakuinstanssina kartelliasioissa ja niitä lähtökohtia, joiden perusteella EU-tuomioistuin määrittää sakon lopullisen suuruuden. Neljännessä luvussa tarkastelen EUYT:n ja EUT:n oikeuskäytäntöä kartellisakkujen osalta. Lopuksi esitän johtopäätökset tarkastelun tuloksista.

---

19 Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EYVL L 1, 4.1.2003, s. 1–25. Tässä artikkelissa käytän asetuksesta yksinkertaisesti nimitystä ”täytäntöönpanoasetus” tai ”asetus 1/2003”.

20 Komission tiedonanto sakoista vapauttamisesta ja sakkujen lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa, EUVL C 298, 8.12.2006, s. 17. Jäljempänä käytän kyseisestä tiedonannosta yksinkertaisesti nimitystä ”yhteistyötiedonanto”.

21 Artikkelin asettamien rajoitusten vuoksi kattavamman tarkastelun tekeminen ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan, ja erityisesti näiltä osin kiinnostuneen lukijan kannattaakin tutustua tarkemmin alaviitteissä ilmoitettuun lähdemateriaaliin.

## 2 KOMISSIO KARTELLISAKON MÄÄRÄÄJÄNÄ

Tässä luvussa selvitän, miten ja mitä säännöksiä noudattaen komissio määrittää sakon kartelliin syyllystyneille yrityksille. Tarkastelun kohteena on ensin täytäntöönpanoasetus 1/2003 ja sen mahdollistama komission laaja harkintavalta sakon suuruuden määrittämisessä. Tämän jälkeen selvitän yleispiirteisesti komission antamien sakkosuuntaviivojen ja niin sanotun yhteistyötiedonannon sisältöä. Lopuksi luon vielä yleiskatsauksen sakkotasoon vuoden 2006 sakkosuuntaviivojen ajalta ja viimeaikaiseen keskusteluun sakoista.

### 2.1 Täytäntöönpanoasetus

Komission täytäntöönpanovalta kartellirikkomuksissa ja muissa SEUT 101 artiklan mukaisissa kilpailuoikeudellisissa rikkomuksissa perustuu neuvoston asetukseen perustamissopimuksen 81 (nykyinen SEUT 101) ja 82 (nykyinen SEUT 102) artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta.<sup>22</sup> Asetuksella uudistettiin unionin kilpailuoikeuden täytäntöönpanoa, joka perustui aikaisemmin asetukseen 17<sup>23</sup>. Asetuksen 1/2003 artiklat vastaavat suurelta osin asetuksen 17 artikloita, ja näiltä osin asetusta 17 koskevalla oikeuskäytännöllä on yhä merkitystä.<sup>24</sup>

Asetuksen 1/2003 säännöksillä on tarkoitus turvata kilpailusääntöjen tehokas täytäntöönpano, ja tämän tavoitteen saavuttamiseksi komissiolle annetaan asetuksella laajat toimivaltuudet puuttua yritysten tai yritysten yhteenliittymien kilpailunrikkomuksiin.<sup>25</sup> Komissio voi muun muassa todettuaan SEUT 101 tai 102 artiklan rikkomuksen määrätä asianomaiset yritykset lopettamaan todetun rikkomisen (7 artikla) sekä määrätä välitoimenpiteistä (8 artikla) ja sitoumuksista (9 artikla).

Komission toimivallasta määrätä sakkoja SEUT 101 artiklaa rikkoneille yrityksille tai niiden yhteenliittymille säädetään asetuksen 23 artiklassa ja toimivallasta määrätä uhkasakkoja 24 artiklassa. Asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa komissiolle annetaan toimivalta sakkojen määräämiseen tiettyjen menettelyllisten velvoitteiden rikkomisen, esimerkiksi puutteellisten tai harhaanjohtavien tietojen antamisen seurauksena. Saman artiklan 2 kohdan a alakohdassa komissiolle annetaan toimivalta määrätä yrityksille tai niiden yhteenliittymille sakko SEUT 101 tai 102 artiklan määräysten rikkomisesta, b alakohdassa asetuksen nojalla tehdyn välitoimenpiteiden määräämispäätöksen rikkomisesta ja c alakohdassa 9 artiklan nojalla tehdyn sitoumuksen noudattamatta jättämisestä. Tämän artikkelin tarkastelun kohteena on komission yrityksille tai niiden yhteenliittymille määräämät asetuksen 1/2003 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan

---

22 Ks. alav. 18.

23 Asetus N:o 17, Perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus, JO 13, 21.2.1962, s. 204–211.

24 Jones ja Sufrin 2014, s. 924.

25 Ks. asetuksen johdannon 5 kohta.

mukaiset sakot kartellirikkomuksen seurauksena, ja niistä käytänkin yksinkertaisesti nimitystä ”kartellisakot” tai ”sakot”.

Täytäntöönpanoasetuksessa komissiolle jätetään laaja harkintavalta sakon suuruuden määrittämisessä. Asetuksen 23 artiklan 3 kohdan mukaan komission on sakon suuruutta määrätessään otettava huomioon sekä rikkomisen vakavuus että sen kesto. Komission harkintavaltaa rajoitetaan sakon suuruuden osalta asetuksessa vain siinä määrin, että kunkin rikkomiseen osallisen yrityksen tai yrityksen yhteenliittymän osalta sakko saa olla enintään kymmenen prosenttia sen edellisen tilikauden liikevaihdosta. Jos rikkominen liittyy yhteenliittymän jäsenten toimintaan, sakko saa olla enintään kymmenen prosenttia sellaisten jäsenten liikevaihtojen summasta, jotka toimivat niillä markkinoilla, joihin yhteenliittymän suorittama rikkominen vaikuttaa.<sup>26</sup> Näin ollen asetuksessa jätetään komissiolle hyvin laaja harkintavalta kartellirikkomukseen syllistyneiden yritysten sakon suuruuden suhteen, kun huomioitavina tekijöinä ovat rikkomuksen vakavuus ja kesto, ja sakon suuruutta rajoittavat ainoastaan edellä kuvatut maksimiosuudet liikevaihdosta.<sup>27</sup>

## 2.2 Sakkosuuntaviivat

Laajan harkintavallan seurauksena komission on erityisesti huolehdittava sakkokäytäntönsä tietynasteisesta ennakoitavuudesta ja puolueettomuudesta, jotta oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteet sen osalta toteutuisivat. Komissio antoi vuonna 1998 sakkojen laskentaa koskevat suuntaviivat päätöstensä avoimuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi.<sup>28</sup> Suuntaviivoissa komissio kuvaa sakon suuruuden määrittämisessä soveltamansa laskentaperiaatteet ja huomioon ottamansa seikat. Kun vuoden 1998 suuntaviivoja oli sovellettu noin kahdeksan vuoden ajan, komissio katsoi aiheelliseksi uudistaa sakkojen laskennassa soveltamia periaatteita. Syyskuussa 2006 otettiin käyttöön uudet suuntaviivat sakkojen laskemiseksi.<sup>29</sup>

Vuoden 2006 uudistuksella komissio pyrki lisäämään sakkojen pelotevaikutusta. Uudistuksen keskeisimmät osa-alueet olivat uusi niin sanottu osallistumismaksu, rikkomuksen keston vaikutus sakon määrään ja uusimisesta aiheutuva korotus sakkoon.<sup>30</sup> Uusien suuntaviivojen on katsottu yleisesti ilmentävän komission tiukentunutta linjaa SEUT 101 artiklassa tarkoitettuja kilpailunrikkomuksia kohtaan. Komission kartellirikkomuksista määräämien sakkojen suuruudet ovatkin kasvaneet huomattavasti uusien suuntaviivojen soveltamisen aikana.<sup>31</sup>

---

26 Ks. asetuksen 1/2003 23 artiklan 2 kohdan toinen ja kolmas alakohta.

27 Ks. esimerkiksi tuomio Dansk Rørindustri ym. v. komissio, C-189/02 P, EU:C:2005:408, 172 kohta.

28 Ks. alav. 16.

29 Ks. alav. 2.

30 Leivo, Leivo, Huimala ja Huimala 2012, s. 902.

31 Ks. Kaavio 1 ja aiheesta yleisesti esim. Möschel 2011, Connor 2011, Motta 2008, Torre 2010 ja Veljanovski 2010b.

On syytä huomata, että suuntaviivoissa ei ole kysymys sitovasta lainsäädännöstä. EUT on kuitenkin oikeuskäytännössään todennut suuntaviivojen laillisuuden ja katsonut, että niissä on kysymys käytännössä, joilla on tarkoitettu olevan vaikutuksia hallinnon ulkopuolella ja joista komissio voi poiketa erityistapauksissa vain sellaisin perustein, jotka ovat sopusoinnussa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa.<sup>32</sup> Käytännössä komissio lähtökohtaisesti aina noudattaa suuntaviivojaan, eikä se helposti poikkea niissä omaksumistaan kartellisakkojen määräämistä koskevista periaatteista. Seuraavaksi kuvaan lyhyesti näitä periaatteita.

Komissio käyttää kartellisakkojen laskennassa kaksivaiheista menettelyä. Ensiksi komissio määrittää niin sanotun perusmäärän kullekin rikkomukseen syyllistyneelle yritykselle tai yritysten yhteenliittymälle. Perusmäärä lasketaan myyntiarvon perusteella siten, että komissio ottaa huomioon yhteenlasketun myyntiarvon niille rikkomukseen suoraan tai epäsuorasti liittyville tavaroille tai palveluille, jotka yritys on myynyt Euroopan talousalueella (jäljempänä "ETA") sijaitsevalla asian kannalta merkityksellisellä maantieteellisellä alueella.<sup>33</sup> Myyntiarvolla on kartellisakkojen laskennassa se merkitys, että sakon perusmäärä lasketaan prosentiosuutena myyntiarvosta. Prosenttiosuus määritetään rikkomisen vakavuuden perusteella ja perusmäärä saadaan, kun tämän prosenttiosuuden mukainen osuus myyntiarvosta kerrotaan niiden vuosien lukumäärällä, joiden aikana rikkominen tapahtui. Prosenttiosuus voi suuntaviivojen 21 kohdan mukaan olla yleensä enintään 30 prosenttia.<sup>34</sup> Riippumatta osallistumisen kestosta komissio sisällyttää perusmäärään lisäksi määrän, joka on 15–25 prosenttia myyntiarvosta (osallistumismaksu).

Kun komissio on määrittänyt sakon perusmäärän, se voi vielä mukauttaa sitä korottamalla tai alentamalla. Suuntaviivojen 28 kohdassa luetellaan esimerkkejä raskauttavista seikoista, joiden perusteella komissio voi korottaa perusmäärää. Tällaisia raskauttavia seikkoja ovat muun muassa uusiminen, yhteistyöstä kieltäytyminen ja yrityksen rooli kartellin alkuunpanijana tai johtajana. Perusmäärää voidaan korottaa myös pelotevaikutuksen aikaansaamiseksi.<sup>35</sup> Joka tapauksessa on otettava huomioon, ettei asetuksen 1/2003 mukaista lakisääteistä enimmäismäärää (10 prosenttia yrityksen edellisen tilikauden liikevaihdosta) ylitetä.

Lieventävien seikkojen perusteella sakon perusmäärää voidaan alentaa suuntaviivojen 29 kohdan mukaan esimerkiksi, kun kyseessä on tuottamuksellinen rikkomus, yrityksen osuus on ollut huomattavan vähäinen tai se on tehnyt komission kanssa sellaista yhteistyötä, joka ei kuulu

---

32 Tuomio Dansk Rørindustri ym. v. komissio, EU:C:2005:408, 209 ja 210 kohdat.

33 Myös ETA-alueen ulkopuolinen myynti on tietyissä tapauksissa mahdollista ottaa huomioon. Ks. sakkosuuntaviivojen 18 kohta.

34 Kartellisakkojen todetaan sijoittuvan yleensä asteikon yläpäähän, koska kyseessä on vakavimpiin kilpailunrajoituksiin kuuluva rikkomus, ks. suuntaviivojen 23 kohta.

35 Lisäksi suuntaviivoissa mainitaan vielä sakon korottaminen ansaitsemattoman voiton määrän saavuttamiseksi. Komissio korottaa sakkoa, jos korottaminen on tarpeen, jotta sakko ylittäisi rikkomisen ansiosta saavutetun ansaitsemattoman voiton määrän, ks. suuntaviivojen 31 kohta.

yhteistyötiedonannon soveltamisalaan ja joka menee yrityksen lakisääteisiä yhteistyövelvoitteita pidemmälle. Yhteistyö komission kanssa, jota tarkastellaan seuraavassa alaluvussa lyhyesti, voikin johtaa tuntuviin sakkoalennuksiin ja jopa sakoista vapauttamiseen yhteistyötiedonannon perusteella. Suuntaviivojen 35 kohdassa todetaan vielä, että poikkeustilanteissa komissio voi pyynnöstä ottaa huomioon yrityksen maksukyvyttömyyden erityisissä sosiaalisissa ja taloudellisissa olosuhteissa.<sup>36</sup>

Karvinen on esittänyt vuoden 2006 sakkosuuntaviivojen mukaisesta sakkojen laskennasta osuvan kiteytyksen, joka hieman täydennettynä on seuraavanlainen:<sup>37</sup>

$$OM (\% \times MA) + V (\% \times MA) \times K(v) = PM$$

$$PM + RASK (\% \times PM) - LIEV (\% \times PM) + PEL = YEL/LM (\leq 10 \% KLV)$$

$$YEL - LEN (\% \times YEL) = LM (\leq 10 \% KLV)$$

Vaikka komissio esittää suuntaviivoissaan yleiset sakon laskentamenetelmät, se ei kuitenkaan ole sidottu näihin menetelmiin. Asian erityispiirteiden vuoksi tai pelotevaikutuksen aikaansaamiseksi komissio voi poiketa suuntaviivoissa esittämistään menetelmistä.<sup>38</sup> Poikkeamisen on kuitenkin oltava sopusoinnussa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa.<sup>39</sup> Mahdollisuus poiketa suuntaviivojen menetelmistä ilmentää hyvin komission laajaa harkintavaltaa sakon suuruuden määrittämisessä. Lisäksi komissio käyttää laajaa harkintavaltaa suuntaviivojensa mukaisissa rajoissa, kun se määrittää laskennassa huomioitavia prosenttiosuuksia. Se ei siten määrää sakkoa ”mekaanisesti” puhtaasti aritmeettisen laskutoimituksen perusteella. Voidaan kuitenkin katsoa, että oikeusvarmuuden periaate edellyttää komissiolta tietynasteista johdonmukaisuutta suuntaviivojen soveltamisessa. Näin ollen kartelliyritys voi esimerkiksi haarukoimalla ja komission sakkokäytäntöön tutustumalla tehdä joitain arvioita kartellin paljastuessa sille määrättävän sakon suuruudesta soveltamalla suuntaviivojen menetelmiä kyseisen kartellin olosuhteisiin.

## 2.3 Leniency

Kartelliin osallistuvat yritykset ovat usein hyvin tietoisia toimintansa laittomuudesta ja pyrkivät salaamaan toimintansa sekä estämään kartellin paljastumisen kaikin mahdollisin keinoin. Tämän seurauksena kilpailuviranomaisten on vaikea paljastaa olemassa olevia kartelleja. Helpottaakseen kartellien paljastumista komissio myöntää täyden vapautuksen kartellisakoista kartellin ensimmäisenä komissiolle ilmiantaneelle osallistujayritykselle. Myöhemmin komissiolle tietoja toimittaneille kartelliin osallistuneille yrityksille komissio myöntää sakkoalennuksia, jos

---

36 Pelkkä epäedullinen tai tappiollinen taloudellinen tilanne ei komission mukaan riitä sakkoalennuksen myöntämiseen, vaan alennus edellyttää, että ”esitetään objektiiviset todisteet siitä, että sakon määrääminen näissä suuntaviivoissa vahvistetuilla edellytyksillä vaarantaisi väistämättä kyseisen yrityksen elinkelpoisuuden ja muuttaisi sen omaisuuserät täysin arvottomiksi”, ks. suuntaviivojen 35 kohta.

37 Ks. Karvisen alkuperäinen esitystapa, Karvinen 2011, s. 23.

38 Suuntaviivojen 37 kohta.

39 Ks. edellä alav. 31.

yrityksen toimittamat tiedot auttavat komissiota osoittamaan kilpailusääntöjen rikkomisen ja mikäli tiedot täyttävät yhteistyötiedonannon vaatimukset.

Leniencyllä, eli seuraamusten alentamisella ja seuraamuksista vapauttamisella, onkin kartellien paljastumisen kannalta suuri merkitys. Viime vuosina suurin osa kartellitutkinnoista, joihin komissio on ryhtynyt, on käynnistynyt leniencyä hakeneen niin sanotun whistleblower-yrityksen ilmiannosta. Joitakin merkittäviä tapauksia on kuitenkin alettu tutkia komission omasta aloitteesta.<sup>40</sup> Leniency-menettelyn vaikutukset komission määräämiin kartellisakkoihin ovatkin ilmeiset, sillä suurimmassa osassa kartellitapauksista vähintään yhdelle kartelliryitykselle myönnetään sakkovapautus tai huomattava sakkoalennus yhteistyötiedonannon nojalla.<sup>41</sup>

Komissio antoi ensimmäisen yhteistyötiedonantonsa<sup>42</sup> vuonna 1996, ja sitä uudistettiin vuonna 2002 annetulla tiedonannolla<sup>43</sup>. Komission tällä hetkellä soveltama yhteistyötiedonanto on vuodelta 2006, ja sen tarkoituksena on tehdä aiempaa läpinäkyvämmäksi vaatimukset, jotka leniencyä hakevan yrityksen on täytettävä. Tiedonanto alkaa johdannolla, jonka jälkeen toisessa jaksossa käsitellään olosuhteita, joiden täytyessä yritykselle myönnetään sakkovapautus.<sup>44</sup> Kolmannessa jaksossa käsitellään sakkojen lieventämisen edellytyksiä.<sup>45</sup>

Yrityksen antamat tiedot voivat riittää perusteeksi vapauttaa yritys sakoista, jos tiedot vaikuttavat ratkaisevasti tutkimuksen aloittamiseen tai kilpailusääntöjen rikkomisen toteamiseen ja jos tietyt lisäedellytykset täyttyvät.<sup>46</sup> Sakkovapautus myönnetään ensimmäiselle edellytykset täyttävät tiedot toimittavalle kartelliryitykselle. Whistleblower-yrityksen on annettava yrityslausunto, joka sisältää erityiset tiedot kartellista, kuten kartellin kuvauksen, asianosaisten nimet, asemat, toimistojen sijainnit ja tarvittaessa jopa yksilöiden kotiosoitteet sekä hakemuksen tueksi toimitettuihin todisteisiin liittyvät merkitykselliset selvitykset.<sup>47</sup> Lisäksi yrityksen on toimittava jatkuvassa yhteistyössä komission kanssa eikä yritys saa esimerkiksi ryhtyä väitettyyn kartelliin liittyvien tietojen tai todisteiden tuhoamiseen tai paljastaa jättäneensä sakoista vapauttamista koskevan hakemuksen.<sup>48</sup> Tiedonannon toisessa jaksossa kuvataan myös menettely sakkovapautuksen hakemiseksi.<sup>49</sup>

---

40 Ks. näistä esim. komission päätös COMP/39.165, Tasolasi, EUVL C 127, 24.5.2008, s. 9, komission päätös COMP/E-1/38.823, Hissit ja liukuportaat, EUVL C 75, 26.3.2008, s. 19 ja komission päätös COMP/38.432, Ammattikäyttöön tarkoitettu kuvanauha, EUVL C 57, 1.3.2008, s. 10. Ks. myös Whish ja Bailey 2015, s. 295 ja 296.

41 Tarkemmista tilastoista kiinnostuneen lukijan kannattaa tutustua tältä osin Veljanovskin tilastoihin, Veljanovski 2010b, s. 16 ja 17.

42 Komission tiedonanto sakkojen määräämättä jättämisestä tai lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa, EYVL C 207, 18.7.1996, s. 4.

43 Komission tiedonanto sakoista vapauttamisesta ja sakkojen lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa, EYVL C 45, 19.2.2002, s. 3.

44 Yhteistyötiedonannon, ks. edellä alav. 19, 8–22 kohdat.

45 Ibid. 23–30 kohdat.

46 Ibid. 4 kohta.

47 Ibid. 9 kohta.

48 Ibid. 12 kohta.

49 Ibid. 14–22 kohdat.



Jos yritys ei täytä sakkovapautukselle asetettuja vaatimuksia, on mahdollista, että komissio myöntää sille sakkoalennuksen. Edellytyksenä on, että yritys toimittaa komissiolle väitetystä kilpailusääntöjen rikkomisesta todisteita, joilla on ”merkittävää lisäarvoa suhteessa komission hallussa jo oleviin todisteisiin”.<sup>50</sup> Tällöin komissio voi myöntää yritykselle 20–50 prosentin alennuksen kartellisakoista.<sup>51</sup> Keskeistä on, ettei mikä tahansa kartellirytyksen komission toimintaa edistävä menettely automaattisesti johda sakoista vapauttamiseen tai sakkojen alentamiseen. Sakkoalennuksenkin suhteen joudutaan tekemään rajanvetoja ja operoimaan tulkinnanvaraisten käsitteiden ja tilanteiden parissa. Sakkoalennuksen saaneen yrityksen lopullisen sakon ja sakkoalennuksen suuruuden määrää viime kädessä EU-tuomioistuin.

## 2.4 Nykyinen sakkotaso

Jotta EU-tuomioistuimen kartellisakkoja koskevaa oikeuskäytäntöä komission uusien suuntaviivojen ajalta ymmärtäisi paremmin, tehdään tässä lyhyt yleiskatsaus komission viimeaikaiseen sakkokäytäntöön ja sitä koskevaan keskusteluun. Kuten yllä todettiin, ovat uudet suuntaviivat merkinneet komission selkeästi kiristynyttä otetta kartelleja kohtaan. Oikeuskirjallisuudessa kartellisakkojen kohonneesta määrästä on esitetty erilaisia arvioita. Esimerkiksi Connor esittää kartellisakkojen ankaruuden yli kuusinkertaistuneen vuoden 1998 suuntaviivojen mukaisten sakkojen ankaruuteen verrattuna.<sup>52</sup> Selkeä sakkotason nousu on havaittavissa myös komission tilastoista, joista nähdään kartellisakkojen määrien huomattava kasvu 2000-luvun aikana. Sakkojen kokonaismäärän lisäksi myös rikkomuksesta yksittäiselle yritykselle määrätty sakot ovat kasvaneet suuriksi. Sakon suuruuden kasvaessa kantajalle mahdollisesti kannettavaksi jäävien oikeudenkäyntikulujen suhde sakkoalennuksen odotusarvoon nähden pienenee, mikä tekee muutoksenhausta houkuttelevampaa kartellisakkoon tuomitun yrityksen näkökulmasta. Koska sakkojen suuruudet ja kartelliasioiden lukumäärä EU-tuomioistuimessa ovat kasvaneet viime vuosien aikana, voidaan sanoa, että myös tuomioistuimen merkitys kartellisakkojen muutoksenhakuinstanssina on kasvanut.

Sakkotason nousua on myös kommentoitu paljon oikeuskirjallisuudessa. Taustalla on pyrkimys luoda optimaalinen täytäntöönpanojärjestelmä ja ehkäistä kartelleja

---

50 Ibid. 24 ja 25 kohdat.

51 Ibid. 26 kohta.

52 Ks. Connor 2011, jossa Connor esittää kartellisakkojen ankaruuden mittarina sakkojen suhteen myyntiarvoon EU:ssa (“severity in this article is measured by the ratio of fines imposed to affected sales in the European Union”). Toisaalta myös vastakkaisia näkemyksiä on esitetty. Ks. Heikinsalmi 2008, s. 168, jossa Heikinsalmi havainnoi, ettei sakkotaso vuonna 2008 uusien suuntaviivojen nojalla annettujen päätösten osalta ole juuri muuttunut välittömästi suuntaviivoja edeltäneisiin päätöksiin verrattuna. Heikinsalmi käyttää vertailulukuna keskimääräistä yrityskohtaista ja kartellikohtaista sakkoa. Pidän kuitenkin Heikinsalmen lähestymistapaa epätarkoituksenmukaisena, sillä kartellisakkojen yritys- tai kartellikohtainen keskiarvo ei ole näin lyhyellä aikavälillä tarkoituksenmukainen vertailuluku, kun otetaan huomioon kunkin kartellin erot niiden vakavuudessa ja kestossa. Selvää on, että vakavan ja pitkään jatkuneen kartellin sakkotaso on keskimäärin korkeampi kuin pienimuotoisemman ja lyhyempään jatkuneen kartellin.

mahdollisimman tehokkaasti. Osa kommentoijista on pitänyt nykyistä sakkotasoa vieläkin liian lievänä optimaalisen pelotevaikutuksen ja kartellien ehkäisemisen kannalta.<sup>53</sup> Valtaosa kommentoijista vaikuttaisi kuitenkin olevan sitä mieltä, että nykyinen sakkotaso on sopiva tai jopa liian korkea optimaalisen pelotevaikutuksen kannalta.<sup>54</sup> Muun muassa Motta on katsonut, että riittävän pelotevaikutuksen aikaansaamiseksi sakkojen tason nostaminen ei ole enää tarkoituksenmukaisin keino, vaan sen sijaan olisi keskityttävä lisäämään kartellien paljastumisen todennäköisyyttä.<sup>55</sup> Pelotevaikutus kasvaa oletettavasti myös kilpailuoikeuden yksityisoikeudellisen täytäntöönpanon vahvistumisen myötä, vaikkei pelotetta mainitakaan uudessa kilpailuoikeudellisessa vahingonkorvausdirektiivissä.<sup>56</sup> EU-tuomioistuin on kuitenkin oikeuskäytännössään katsonut, että oikeus vahingonkorvaukseen vahvistaa unionin kilpailusääntöjen operatiivista luonnetta ja tekee kilpailua rajoittavista toimista vähemmän houkuttelevia.<sup>57</sup>

Toisaalta myös kartellisakkojen ennustettavuuden ja pelotevaikutuksen yhteydestä on esitetty erilaisia näkemyksiä. Motta toteaa, että komission olisi pyrittävä kaventamaan harkintavaltaansa ja tekemään sakkojen laskennasta mahdollisimman ennustettavaa ja automaattista.<sup>58</sup> Toisinaan taas on katsottu, että ennustettavuus lisää kartellirikkomusten todennäköisyyttä, koska rikkomusta harkitsevat yritykset pystyvät helpommin laskemaan odotettavissa olevat sanktiot menettelystään.<sup>59</sup> Nykyisin kartelliyritykset pystyvätkin suuntaviivojen perusteella laskemaan joitain arvioita siitä, minkä suuruinen sakko kartellin paljastumisesta seuraisi. Tämä voi osaltaan lisätä kartellirikkomusten houkuttelevuutta ja auttaa niiden toteuttamisen suunnittelussa. Toisaalta sakkojen ennustettavuus voi vaikuttaa myös positiivisesti kartellien paljastumista ajatellen, jos ”whistleblower”-yritys esimerkiksi laskee suuntaviivojen avulla saamansa kilpailuedun arvon sen kilpailijoihin nähden ja päätyy tämän perusteella ilmiantamaan kartellin komissiolle.

---

53 Ks. keskustelusta esimerkiksi Bucciorossi ja Spagnolo, *Optimal Fines in the era of whistleblowers* (London: CERP/Discussion Paper No.5465, Tammikuu 2006.). Toisaalta on huomattava, että suuri osa näistä kommenteista ajoittuu vuoden 2006 suuntaviivoja edeltävään aikaan.

54 Ks. esimerkiksi Motta 2008 ja Möschel 2011 viittauksineen.

55 Motta 2008, s. 215 ja 216. Muita Mottan mainitsemia keinoja lisätä pelotevaikutusta ovat muun muassa yksityisoikeudellinen vahingonkorvaus sekä erinäiset yksilöihin kohdistuvat sanktiot.

56 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/104/EU, annettu 26 päivänä marraskuuta 2014, tietyistä säännöistä, joita sovelletaan jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin kilpailuoikeuden säännösten rikkomisen johdosta kansallisen lainsäädännön nojalla nostettuihin vahingonkorvauskanteisiin (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 349, 5.12.2014, s. 1–19.

57 Tuomio *Courage Ltd vastaan Bernard Crehan ja Bernard Crehan vastaan Courage Ltd ym.*, C-453/99, EU:C:2001:456, 27 kohta. Myös kilpailuoikeudelliseen vahingonkorvausdirektiiviin liittyvissä valkoisessa ja vihreässä kirjassa nostettiin esille vahingonkorvauksen merkitys yleisestävän vaikutuksen kannalta, ks. vihreä kirja, s. 3 ja 4 ja valkoinen kirja, s. 3. Yleisestävän vaikutuksen merkitys on huomioitu myös oikeuskirjallisuudessa, ks. esim. Castrén ja Puskala 2015, s. 384.

58 Motta 2008, s. 216.

59 Ks. esim. Haukka 2006, s. 271.

Lissabonin sopimuksen allekirjoittamisen myötä on sakkojen osalta herännyt keskustelu myös EIS 6 artiklan ja sitä koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä ”EIT”) oikeuskäytännön asettamien vaatimusten täyttämisestä.<sup>60</sup> Tämä yhdistyy keskusteluun siitä, onko kartellisakoissa kysymys rikosoikeudellisista seuraamuksista.<sup>61</sup> Ankara sakkokäytäntö on ajoittain katsottu jopa lainvastaiseksi, kun komission rooli rikkoo vallan kolmijaon periaatetta (”separation of powers”) ja EIS:ta.<sup>62</sup> EUT on kuitenkin tähän asti katsonut täyden harkintavallan täyttävän EIS 6 artiklan ja EIT:n sitä koskevan oikeuskäytännön vaatimukset.<sup>63</sup>

Edellä viitattuihin keskusteluihin ei kuitenkaan ole tämän artikkelin rajoissa mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan perehtyä syvällisemmin. Olennaista on ymmärtää, että kyseiset seikat aiheuttavat yhä enemmän paineita EU-tuomioistuimen sakkoja koskevaa arviointia kohtaan. Ympäristö vaikuttaa väistämättä tuomioistuimen omaksumiin tulkintoihin unionin oikeuden sisällöstä. Esimerkiksi Raitio on katsonut, että Euroopan unionin tuomioistuimessa korostuu toisinaan, erityisesti kiperien tapausten yhteydessä, praktinen päättely ja siihen liittyen periaate- ja tavoitepainotteinen argumentaatio.<sup>64</sup>

### 3 EU-TUOMIOISTUIN MUUTOKSENHAKUINSTANSSINA

Tässä luvussa tarkastelen EU-tuomioistuinta muutoksenhakuinstanssina kartelliasioissa. Tarkoituksena on esittää lähtökohdat siitä, minkä säännösten nojalla EU-tuomioistuin tutkii komission päätösten lainmukaisuuden ja puuttuu komission määräämään kartellisakkoon. Ensiksi tarkastelen lyhyesti tuomioistuimen harjoittamaa laillisuusvalvontaa ja mahdollisuutta kumota komission päätös. Tällöin kysymys on tilanteesta, jossa tuomioistuin arvioi komission prosessin asianmukaisuutta ja todisteiden riittävyttä. Toisessa alaluvussa pureudun tarkemmin tuomioistuimelle säädettyyn täyteen harkintavaltaan muuttaa komission kartellipäätöstä seuraamusten osalta.<sup>65</sup>

#### 3.1 Toimivalta kumota komission päätös

Tuomioistuincontrollia koskeva lähtökohhta EU:ssa on, että EU-tuomioistuin harjoittaa unionin

---

60 Ks. esim. Möschel 2011 viitteineen.

61 Esimerkiksi Wilsin mukaan SEUT 101 ja 102 artiklojen rikkomisesta määrättävät sanktiot ovat luonteeltaan rikosoikeudellisia, vaikkakin asetuksessa 1/2003 nimenomaisesti todetaan, etteivät sanktiot ole luonteeltaan rikosoikeudellisia, Wils 2005a, s. 76 ja 77. Ks. myös jäljempänä alav. 82.

62 Möschel 2011. Möschel näkee juuri sakkotason huomattavan nousun ongelmallisena EIS:n kannalta, kun taas esimerkiksi Wils on sitä mieltä, että EIS:n kannalta sakkotason nousulla ei ole merkitystä, vaan huomiota on kiinnitettävä lainsäädännön mahdollistamaan maksimisakkoon, Wils 2010, s. 18.

63 m. v. komissio, C-501/11 P, EU:C:2013:522, 30–39 kohdat.

64 Raitio 2013, s. 222.

65 Oikeuskirjallisuudessa on puhuttu osuvasti EU-tuomioistuimen kolmesta roolista kartellien muutoksenhakuinstanssina. Tuomioistuimen tehtävänä on tarkastaa komission prosessin asianmukaisuus, käydä läpi komission suorittama sakon laskenta sekä arvioida todisteiden riittävyys. Ks. esim. Harding ja Joshua 2010, s. 188.

toimielinten laillisuusvalvontaa, eikä se siten puutu tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin. Pääsääntö on kirjattu SEUT 263 artiklaan, jonka mukaan tuomioistuimella on toimivalta tutkia kanne, jonka perusteena on toimivallan puuttuminen, olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, perussopimusten tai niiden soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen taikka harkintavallan väärinkäyttö. Kysymys on kanteista EU:n toimielinten päätösten kumoamiseksi eli niin sanotuista kumoamiskanteista, jotka ovat luonteeltaan hallinto-oikeudellisia.<sup>66</sup> Tällaisella kanteella kartellirikkomukseen komission mielestä syyllistynyt yritys voi saattaa EU-tuomioistuimen arvioitavaksi komission kartellipäätöksen lainmukaisuuden ja vaatia päätöksen kumoamista yritystä koskevilta osin. Tällöin kysymykseen tulee esimerkiksi vetoaminen siihen, että komission päätös on SEUT 101 artiklan vastainen tai että komissio on olennaisesti rikkonut jotain menettelymääräystä. Hyväksytyt kanne johtaa siihen, että tuomioistuin kumoaa komission tekemän päätöksen vaadituilta osin. EU-tuomioistuin ei voi tällöin asettaa uutta päätöstä kumotun tilalle, vaan sen voi tehdä ainoastaan komissio itse.<sup>67</sup>

Hyväksyessään kumoamiskanteen EU-tuomioistuin kumoaa komission päätöksen SEUT 264 artiklan nojalla. EU-tuomioistuin ei kuitenkaan aina kumoa päätöstä kokonaisuudessaan, vaan kumoamiskanteen kohteena oleva toimi kumotaan vain siltä osin kuin kanne on perusteltu.<sup>68</sup> EUT on todennut, ettei kumoaminen kokonaisuudessaan ole mahdollista silloin, kun on ilmeisen selvää, että kanneperuste voi johtaa vain osittaiseen kumoamiseen.<sup>69</sup>

Kumoamiskanteet käsittelee ensimmäisenä asteena EUYT. Sen päätöksistä voi valittaa EUT:hen oikeuskysymysten osalta. Jos EUT päättää kumota EUYT:n ratkaisun, sen on ratkaistava asia itse tai palautettava asia uudelleen EUYT:n käsiteltäväksi. Tämä käy ilmi EUT:n perussäännön 61(1) artiklasta.<sup>70</sup>

Kartellisakkojen osalta kumoamiskanteet ovat merkityksellisiä siinä mielessä, että kartelliyritykset vaativat yleensä kanteissaan ensisijaisesti komission kartellipäätöksen osittaista kumoamista tietyn itseään koskevilta osin ja toissijaisesti niille määrätyn sakon alentamista. Mikäli kumoamisvaatimus hyväksytään EU-tuomioistuimessa, ja tuomioistuin esimerkiksi katsoo, ettei yritys ole syyllistynyt väitettyyn kartellirikkomukseen, ei tuomioistuimen ole tarvetta lausua sakon alentamisvaatimuksesta.<sup>71</sup> Jos taas kumoamisvaatimus hyväksytään vain osittain, on tuomioistuimen yleensä lausuttava kartellisakon suuruudesta täyden harkintavaltansa nojalla. Näin käy myös tilanteessa, jossa kumoamisvaatimus hylätään kokonaisuudessaan, ja kantaja on esittänyt toissijaisesti sakon alentamista koskevan vaatimuksen.

---

66 Raitio 2013, s. 181.

67 Ibid. s. 183.

68 Ks. esimerkiksi tuomio komissio v. Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, 36 kohta.

69 Ibid. 37 kohta.

70 EUT:n perussääntö on liitetty perussopimuksiin pöytäkirjana N:o 3. Artiklassa määrätään, että mikäli EUYT:n ratkaisu kumotaan, voi EUT ratkaista asian lopullisesti itse, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian EUYT:n käsiteltäväksi. Ks. myös esim. tuomio Abdulrahim v. neuvosto ja komissio, C-239/12 P, EU:C:2013:331, 86 ja 87 kohdat.

71 Ks. esim. tuomio 10.10.2014, Soliver v. komissio, T-68/09, EU:T:2014:867.

## 3.2 TÄYSI HARKINTAVALTA SAKON OSALTA

EU-tuomioistuimen harjoittamaa laillisuusvalvontaa täydentää<sup>72</sup> tuomioistuimen täysi harkintavalta, josta säädetään SEUT 261 artiklassa. Artiklan mukaan ”asetuksissa, joita Euroopan parlamentti ja neuvosto yhdessä perussopimusten nojalla antavat taikka joita neuvosto perussopimusten nojalla antaa, voidaan antaa Euroopan unionin tuomioistuimelle täysi harkintavalta näissä asetuksissa säädettyjen seuraamusten osalta.” Artiklalla EU:n lainsäätäjälle luodaan kompetenssi antaa EU-tuomioistuimelle täysi harkintavalta asetuksissa tarkoitettujen seuraamuksien osalta. Näin onkin menetelty edellä käsitellyn asetuksen 1/2003 kohdalla. Asetuksen 31 artiklassa säädetään, että ”yhteisöjen tuomioistuimella on täysi harkintavalta tutkiessaan valitukset päätöksistä, joilla komissio on määrännyt sakon tai uhkasakon. Se voi poistaa sakon tai uhkasakon taikka alentaa tai korottaa sitä.”

Laillisuusvalvonta tarkoittaa sitä, että tuomioistuimen toimivalta rajoittuu komission päätösten lainmukaisuuden tarkastamiseen, jolloin sillä on ainoastaan oikeus kumota komission lainvastaiset toimenpiteet ilman, että tuomioistuimella on toimivaltaa muuttaa niitä tai asettaa niiden tilalle omaa päätöstään. Kun asetuksessa 1/2003 tuomioistuimelle on kuitenkin SEUT 261 artiklan nojalla säädetty kartellisakkojen osalta täysi harkintavalta, ei tuomioistuimen toimivalta rajoitu pelkästään komission päätösten lainmukaisuuden valvontaan. EU-tuomioistuimella on täyden harkintavaltansa nojalla oikeus muuttaa komission päätöstä tai asettaa komission päätöksen sijaan oma päätöksensä. Tuomioistuimella on tällöin toimivaltaa sekä oikeuskysymysten että tosiseikkojen arvioinnissa. Se voi myös ottaa huomioon tarkoituksenmukaisuus- tai kohtuullisuusnäkökohtia. Sakkoihin tuomittu kantajayritys voi siten yrittää vedota esimerkiksi kohtuullisuus- tai suhteellisuusperiaatteeseen sakkojen alentamiseksi.

Täyden harkintavallan osalta herää kysymys siitä, voiko tuomioistuin täyden harkintavaltansa nojalla muuttaa sakkojen suuruutta ilman, että se on löytänyt varsinaista lainvastaisuutta tai virhettä komission päätöksestä? EUT on katsonut, että täyden harkintavallan nojalla ”tuomioistuin voi muuttaa riidanalaista toimea, jopa silloin, kun sitä ei kumota, ja ottaa huomioon kaikki tosiseikat muuttaakseen esimerkiksi sakon määrää”.<sup>73</sup> Näin ollen EU-tuomioistuin voi

---

72 Oikeuskirjallisuudessa puhutaan toisinaan täydestä harkintavallasta poikkeuksena pääsääntönä harjoitettavaan laillisuusvalvontaan. Pidän kuitenkin tätä terminologiaa hieman epätarkoituksenmukaisena, sillä täysi harkintavalta ei syrjäytä tai rajoita pääsääntöisesti tuomioistuimen harjoittamaa laillisuusvalvontaa, vaan pikemminkin täydentää sitä.

73 Tuomio Prym and Prym Consumerv.komissio, C-534/07 P; EU:C:2009:505, 86 kohta. Toinen viime aikoina keskustelua herättänyt kysymys täyden harkintavallan käytön suhteen liittyy SEUT 261 artiklan ja asetuksen 1/2003 sanamuotojen eroavaisuuteen ja siihen, voidaanko täyden harkintavallan katsoa ulottuvan pelkkiä seuraamuksia laajemmalle. SEUT 261 artiklassa puhutaan täyden harkintavallan antamisesta EU-tuomioistuimelle seuraamusten osalta, kun taas asetuksen 1/2003 31 artiklassa todetaan tuomioistuimella olevan täysi harkintavalta ”tutkiessaan valitukset päätöksistä, joilla komissio on määrännyt sakon tai uhkasakon”. Ks. tästä keskustelusta tarkemmin esim. Gerard 2010, s 5–7 sekä tässä alaviitteessä viitattu tuomion kohta, jossa todetaan, että täyden harkintavallan nojalla ”tuomioistuin voi muuttaa riidanalaista toimea, jopa silloin, kun sitä ei kumota, ja ottaa huomioon kaikki tosiseikat muuttaakseen esimerkiksi sakon määrää”.

myös kumoamatta komission päätöstä muuttaa täyden harkintavaltansa nojalla sakkojen suuruutta.

Oikeuskirjallisuudessa on huomautettu, ettei EU-tuomioistuin ole kuitenkaan ollut täysin johdonmukainen käyttäessään täyttä harkintavaltansa, vaan sakkojen haastaminen tuomioistuimessa on johtanut erilaisiin lopputuloksiin.<sup>74</sup> Usein tuomioistuin on päättänyt puuttua komission määräämään sakon määrään ainoastaan, jos komissio on epäonnistunut itse itsellensä asettamiensa suuntaviivojen tai yhteistyötiedonannon noudattamisessa.<sup>75</sup> Tästä huolimatta oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että suhteellisuusperiaatteen tai kohtuullisuusperiaatteen rikkominen saattaisi yksittäistapauksessa johtaa sakon määrän uudelleenarviointiin, vaikka komission voitaisiinkin katsoa noudattaneen suuntaviivojen ja yhteistyötiedonannon periaatteita.<sup>76</sup> EUYT onkin ajoittain todennut, että sillä on velvollisuus tutkia sekä sakkosuuntaviivojen mukaisten periaatteiden noudattaminen että sakkojen suhteellisuus rikkomuksen vakavuuteen ja kestoon nähden.

Suuntaviivat eivät siten rajoita EU-tuomioistuimen arviointia kartellisakoista. Määrätessään täyden harkintavaltansa nojalla kartellisakon lopullista määrää EUYT on todennut eräässä tuomiossaan, että ”suuntaviivat eivät rajoita sakon määräämistä [unionin] tuomioistuimissa, joilla on tältä osin asetuksen [1/2003 31 artiklan] nojalla täysi harkintavalta.”<sup>77</sup> Saman tuomion seuraavassa kappaleessa tuomioistuin jatkaa:

*”Lisäksi on muistettava, että rikkomisten vakavuus on määritettävä erittäin monien seikkojen, kuten erityisesti asian ominaispiirteiden, asiayhteyden ja sakkojen ennaltaehkäisevän vaikutuksen perusteella, vaikka huomioon otettavista arviointiperusteista ei ole vahvistettu sitovaa tai tyhjentävää luetteloa... [Yleisen tuomioistuimen] on kuitenkin valvottava, onkomäärätyn sakon määrä oikeassa suhteessa kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuuteen ja kestoon sekä punnittava keskenään kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuutta ja niitä seikkoja, joihin kantaja vetoaa.”<sup>78</sup>*

EU-tuomioistuin on siis selvästi ottanut etäisyyttä komission suuntaviivoihin ja korostanut asemaansa täyden harkintavallan käyttäjänä kartellisakkoa määrittäessään. Tuomioistuimen sakkoarviointiin voivat vaikuttaa lukemattomat ennalta määrittelemättömät tapauskohtaiset

---

74 Ks. Forrester 2011, s. 191 ja siinä viitatu oikeustapaukset.

75 Ks. esimerkiksi Geradin ja Henry 2005, erityisesti s. 48, Haukka 2006, s. 267 ja Forrester 2011, s. 191 ja 192.

76 Haukka 2006, s. 267.

77 Tuomio 27.7.2005, Brasserie nationale v. komissio, yhdistetyt asiat T-49/02–T-51/02, Kok., EU:T:2005:298, 169 kohta. Vastaavan toteamuksen EUYT on tehnyt muun muassa tuomiossa 29.6.2012, E.ON Ruhrgas ja E.ON v. komissio, T-360/09, Kok., EU:T:2012:332, 301 kohta ja tuomiossa 12.12.2007, BASF ja UCB v. komissio, yhdistetyt asiat T-101/05 ja T-111/05, Kok., EU:T:2007:380, 187 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

78 Tuomio Brasserie nationale v. komissio, edellä alav. 76, EU:T:2005:298, 170 kohta.

erityispiirteet. Tuomioistuimen on täyttä harkintavaltaa käyttäen arvioitava ratkaisunsa antamishetkellä, heijastaako kantajalle määrätyn sakon määrä oikealla tavalla kyseessä olevan rikkomisen vakavuutta ja kestoja siten, että kyseinen sakko on oikeassa suhteessa asetuksen 1/2003 23 artiklan 3 kohdassa säädettyihin kriteereihin nähden.<sup>79</sup>

Edellä kuvatut EU-tuomioistuimen linjaukset jättävät kartellisakkoon muutosta hakevalle kantajalle paljon eri vaihtoehtoja niiden seikkojen suhteen, joita kantaja voi esittää sakon alentamisvaatimuksen tueksi. Tuomioistuimella on valta alentaa sakkoa esimerkiksi katsoessaan sakon määrän suhteettomaksi ja se onkin toiminut näin ainakin kahdessa tapauksessa. Tapauksessa Parker Pen EUYT katsoi komission määräämän sakon sopimattomaksi (”inappropriate”), kun otettiin huomioon matala liikevaihto, johon rikkomus liittyi.<sup>80</sup> Vastaavasti tapauksessa Greek Ferries EUYT katsoi sakon alentamisen aiheelliseksi kohtuullisuus- ja suhteellisuusperiaatteet huomioon ottaen, kun komissio oli määrännyt seuraamuksen vain yhteen rikkomiseen osallistuneille yrityksille samalla tavoin kuin niille yrityksille, joiden voitiin katsoa osallistuneen kahteen rikkomiseen.<sup>81</sup>

Toimiessaan tällä tavoin tuomioistuin käyttää pelkkää laillisuusvalvontaa pidemmälle menevää harkintavaltaa arvioidessaan sakkojen suhteellisuutta, kohtuullisuutta ja asianmukaisuutta kokonaisuutena. Oikeuskirjallisuudessa on ajoittain puhuttu tuomioistuimen täyden harkintavallan käyttämisestä puhtaimmassa muodossaan ja vaadittu, että tuomioistuimen olisi yhä useammin puututtava edellä kuvatulla tavalla komission määräämiin sakkoihin.<sup>82</sup> Tällaiset vaatimukset ovat kasvaneet etenkin edellä viitatuun viimeaikaisen keskustelun myötä, jossa on esitetty näkemyksiä kartellisakkojen rikosoikeudellisesta luonteesta.<sup>83</sup>

Huomionarvoista on myös se, että EU-tuomioistuimella on täyden harkintavaltansa nojalla mahdollisuus korottaa komission kartelliyritykselle määräämää sakkoa. Näin on tapahtunut ainakin kaksi kertaa. Ensimmäisen kerran EUYT käytti täyttä harkintavaltansa sakkojen korottamiseen niin sanotussa grafittielektrodikartelliin liittyneessä muutoksenhaussa, kun se katsoi itsensä oikeutetuksi pienentämään kantajalle yhteistyöstä vuoden 1996 yhteistyötiedonannon nojalla myönnettyä sakkoalennusta kahdella prosenttiyksiköllä.<sup>84</sup> Tuomioistuin korotti sakkoa myös koliinikloridikartelliin liittyneessä tapauksessa, jossa komissio oli määrännyt sakon rikkomuksesta, joka sisälsi sekä kansainvälisiä että Euroopan sisäisiä

---

79 Ks. esimerkiksi tuomio 11.7.2014, RWE ja RWE Dea v. komissio, T-543/08, EU:T:2014:627, 257 kohta.

80 Tuomio 14.7.1994, Parker Pen Ltd v. komissio, T-77/92, Kok., EU:T:1994:85, 92–95 kohdat.

81 Tuomio 11.12.2003, Ventouris v. komissio, T-59/99, Kok., EU:T:2003:334, 219 kohta.

82 Forrester 2011, s. 197. Vastakkaisesta näkökulmasta ks. esimerkiksi Wils 2010.

83 Asetuksen 1/2003 23 artiklan 5 kohdassa todetaan nimenomaisesti, etteivät kartellisakat ole rikosoikeudellisia. Useat EU-tuomioistuimen tuomarit ovat kuitenkin katsooneet, että sakkoja pitäisi kohdella rikosoikeudellisina. Keskustelusta tarkemmin ks. esimerkiksi Forrester 2011, s. 199–206, Wils 2010, Wils 2005b ja Arabadjiev 2012, s. 384–390 ja edellä alav. 60.

84 Tuomio 15.6.2005, Tokai Carbon v. komissio, yhdistetyt asiat T-71/03, T-74/03, T-87/03 ja T-91/03, Kok., EU:T:2005:220, 108–112 kohdat.

järjestelyitä.<sup>85</sup> EUYT kumosi kansainvälisiä järjestelyitä koskeneet sakot, koska se katsoi kyseessä olleen erilliset järjestelyt ja että kansainvälisiin järjestelyihin liittyneet rikkomukset olivat vanhentuneet. Määrittäessään uudelleen BASF:n sakkoo jäljelle jääneestä Euroopan sisäisestä rikkomuksesta EUYT katsoi, ettei BASF ansainnut sakon alentamista, koska se oli toiminut yhteistyössä komission kanssa nimenomaan kansainvälisiin järjestelyihin liittyen. Lopputuloksena EUYT määräsi BASF:lle hieman komission yhteisistä rikkomuksista määräämää sakkoo korkeamman sakon otettuaan huomioon jäljelle jääneen rikkomisen vakavuuden ja keston.<sup>86</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että sakon korottamiseen saattaa liittyä prosessuaalisia ongelmia etenkin, jos komissio ei ole vaatinut sakon korottamista.<sup>87</sup> Prosessuaalisesti merkityksellistä on myös se, että EUYT on todennut, ettei täyden harkintavallan käyttö vastaa viran puolesta suoritettavaa valvontaa.<sup>88</sup> Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tuomioistuimen täysi harkintavalta korottaa tai alentaa sakkoo "aktivoituukin", kun joku osapuolista on esittänyt sakon määrään kohdistuvan vaatimuksen. Tämä vaatimus on usein kantajayrityksen esittämä sakon alentamisvaatimus, jota komissio vastustaa. On täysin mahdollista, että sakon alentamisvaatimuksen esittänyt kantaja löytää itsensä tilanteesta, jossa EU-tuomioistuin täyden harkintavaltansa nojalla päättääkin korottaa sakkoo, vaikkei yksikään prosessin osapuolista ole esittänyt sakon korottamisvaatimusta. Tilanne ei ole hypoteettinen, sillä juuri näin kävi edellä mainitussa BASF:n tapauksessa.

Myös täydellä harkintavallalla on luonnollisesti rajansa, eikä tuomioistuin voi toimia mielivaltaisesti. EU-tuomioistuimen täysi harkintavalta kartellisakkojen suhteen on esimerkiksi siinä mielessä rajoitettua, ettei tuomioistuimella ole sinänsä valtaa määrätä sakkoo, vaan sillä on täysi harkintavalta ainoastaan lausueessaan komission päätöksessä määrätystä sakoista.<sup>89</sup> Tuomioistuimen toimivaltaan ei myöskään kuulu kartellisakkoja koskevan täyden harkintavaltansa nojalla korvata komission määräämää sakkoo uudella, oikeudellisesti tästä erillisellä sakolla.<sup>90</sup> EU-tuomioistuimen on myös huomioitava unionin oikeuden yleiset oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaate. Se ei siten voi esimerkiksi syrjiä samaan kartelliin syyllistyneitä yrityksiä määräten jollekin kartelliryitykselle täyden harkintavaltansa nojalla suhteettoman suuren sakon muihin kartelliryityksiin nähden.<sup>91</sup> Viime kädessä sakon yläräjana on asetuksessa 1/2003 säädetty 10 prosentin osuus yrityksen edellisen tilikauden liikevaihdosta.

---

85 Komission päätös COMP/E-2/37.533, Koliinikloridi, EUVL, L 190, s. 22 (päätoksen tiivistelmä).

86 Tuomio 12.12.2007, BASF ja UCB v. komissio, yhdistetyt asiat T-101/05 ja T-111/05, Kok., EU:T:2007:380, 209–223 kohdat.

87 Haukka 2006, s. 269 ja 270.

88 Ks. esimerkiksi tuomio RWE ja RWE Dea v. komissio, edellä alav. 78, EU:T:2014:627, 258 kohta.

89 Tuomio 14.7.1995, Groupement des Cartes Bancaires "CB" v. komissio, T-275/94, Kok., EU:T:1995:141, 59 kohta. Ks. myös Gerard 2010, s. 3.

90 Tuomio Groupement des Cartes Bancaires "CB" v. komissio, edellä alav. 88, EU:T:1995:141, 60 kohta.

91 Komissio v. Verhuizingen Coppens, EU:C:2012:778, 80 kohta.



# EU-TUOMIOISTUIMEN OIKEUSKÄYTÄNTÖ

Edellä olen esittänyt lähtökohdat siitä, miten kartellisakot määräytyvät komission menettelyssä ja mikä on EU-tuomioistuimen toimivalta arvioida sakkoja kohtaan esitettyjä vaatimuksia muutoksenhakuprosessissa. Tässä luvussa tarkastelen EUYT:n ja EUT:n kartellisakkoja koskevaa oikeuskäytäntöä sillä rajauksella, että tarkastelun kohteena ovat ainoastaan sellaiset sakkoja koskevat tapaukset, joissa komissio on riidanalaisessa päätöksessään soveltanut vuoden 2006 sakkosuuntaviivoja. Tarkoituksena on vastata johdannossa esitettyihin kysymyksiin koskien tuomioistuimen linjassa mahdollisesti tapahtuneita muutoksia. Lisäksi tarkoituksena on luoda katsaus EU-tuomioistuimen täyden harkintavallan käyttöön ja esittää yleiskatsaus siitä, kuinka suuria sakkojen muutokset EUYT:ssa ja EUT:ssa ovat olleet. Ensiksi tarkastelen EUYT:n käytäntöä, minkä jälkeen luon lyhyen katsauksen kolmeen EUT:n sakkojen alentamisratkaisuun.

## 4.1 Unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytäntö

Taulukossa 1 esitän kootusti EUYT:n tarkastelun ajanjaksona käsittelemät kartellisakotapaukset, joissa komissio on riidanalaisessa kartellipäätöksessään määrännyt sakon vuoden 2006 sakkosuuntaviivojen mukaisesti ja joissa EUYT on päättänyt alentamaan sakkoa.<sup>92</sup> Ensimmäisessä pystysarakkeessa on esitetty kantajan epävirallinen nimi, toisessa sarakkeessa tapauksen ECLI-tunnus, kolmannessa riidanalainen kartellipäätös, neljännessä komission määräämä sakko, viidennessä EUYT:n tuomitsema sakko ja kuudennessa laskemani sakon alentumisprosentti. Seuraavissa kahdeksassa pystysarakkeessa olen jaotellut EUYT:n huomioimat alentamisperusteet kahdeksaan eri ryhmään.<sup>93</sup>

Yhteenvedosta voidaan huomioida useita seikkoja, joita seuraavaksi tarkastelen lähemmin. Ensiksi käyn kootusti läpi tapauksia taulukosta ilmenevien lajitteluperusteiden mukaisessa järjestyksessä. Kaikkia tapauksia ei käydä yksityiskohtaisesti läpi, vaan pyrin tuomaan esiin tarkastelun kannalta keskeisimmät tapaukset ja EUYT:n linjaukset. Tämän jälkeen esitän muita huomioita EUYT:n oikeuskäytännöstä ja vertaan uusien sakkosuuntaviivojen aikaista oikeuskäytäntöä aikaisempaan oikeuskäytäntöön.

Ensimmäisenä sakkojen alentamisperusteena taulukossa on se, että EUYT on katsonut komission määrittäneen väärin rikkomuksen keston. Taulukosta havaitaan, että tämä on ollut kaikkein yleisin peruste, jolla vuoden 2006 suuntaviivojen mukaisia sakkoja on alennettu EUYT:ssa. Komission väärin määrittämä rikkomuksen kesto on ollut perusteena sakkojen alentamiselle

---

92 Taulukosta on jätetty pois tapaukset, joissa EUT on hyväksynyt valituksen ja joita käsittelen siten seuraavassa alaluvussa. Lisäksi tapaus MRI on sisällytetty taulukkoon, vaikkei EUYT lopulta päättänytkaan täyden harkintavaltansa nojalla alentamaan sakkoja katsottuaan ensin kantajan sinänsä olleen oikeutettu suurempaan leniency-alennukseen.

93 Jaotteluun on otettu vaikutteita Geradinin ja Henryn käyttämästä jaottelusta, ks. Geradin ja Henry 2005, s. 48 ja 49.

	Kantaja	ECLI	Kartellipäätös
2014			
	Eni	EU:T:2014:1080	Kynttilävahat
	Soliver	EU:T:2014:867	Autonlasi
	Esso	EU:2014:630	Kynttilävahat
	Sasol	EU:T:2014:628	Kynttilävahat
	RWE ja RWE Dea	EU:T:2014:627	Kynttilävahat
	Donau Chemie	EU:T:2014:254	Teräs- ja kaasuteollisuuden käyttämät kalsiumkarbidi- ja magnes
	Saint-Gobain Glass France ym.**	EU:T:2014:160	Autonlasi
	InnoLux*	EU:T:2014:92	Nestekidenäyttöpaneelit (LCD)
	LG Display	EU:T:2014:88	Nestekidenäyttöpaneelit (LCD)
2013			
	Keramag Keramische Werke ym.**	EU:2013:457	Kylpyhuonekalusteet
	Wabco Europe ym.	Eu:t:2013:449	Kylpyhuonekalusteet
	Roca**	Eu:T:2013:444	Kylpyhuonekalusteet
	Roca Sanitario**	EU:2013:440	Kylpyhuonekalusteet
	Total Raffinage	EU:T:2013:423	Kynttilävahat
	MRI	EU:T:2013:260	Aluksilla käytettävät siirtoletkut
2012			
	Versalis ja Eni*	EU:T:2012:686	Kloropreenikumi
	GDF Suez	EU:2012:333	E.ON/GDF
	E.ON Ruhrgas ja E.ON	EU:T:2012:332	E.ON/GDF
2011			
	Aragonesas Industrias yEnergia	EU:T:2011:621	Natriumkloraatti
	Gossalin Group*	EU:T:2011:287	Kansainväliset muuttopalvelut
Yht.			

YTY											
	Komissio	EUYT	Alennus (%)	Perusteet							
				1	2	3	4	5	6	7	8
	2 912 000	18 200 000	38							x	
	4 396 000	0	100								x
	8 358 840	62 712 895	25					x			
	318 200 000	149 982 197	53				x				
	37 440 000	35 888 562	4	x							
siunpohjaiset reagenssit	5 000 000	4 350 000	13			x					
	896 000 000	715 000 000	20							x	
	300 000 000	288 000 000	4					x			
	215 000 000	210 000 000	2					x			
	57 690 000	50 580 701	12	x							
	326 091 196	122 711 400	62	x				x			
	6 700 000	6 298 000	6			x					
	6 700 000	6 298 000	6			x					
	128 163 000	125 459 842	2	x				x			
	4 900 000	4 900 000	0			x					
	132 160 000	106 200 000	20							x	
	553 000 000	320 000 000	42	x	x						
	553 000 000	320 000 000	42	x	x						
	9 900 000	0	100	x							
	3 280 000	2 320 000	29	x			x				
	3 670 328 596	2 548 901 597	31	8	2	4	2	5	0	3	1

kaiken kaikkiaan kahdeksassa tapauksessa. Kysymys on usein ollut siitä, että EUYT on katsonut, ettei komissio ole pystynyt näyttämään rikkomusta toteen tietyn ajanjakson osalta, vaikka tuomioistuin sinänsä hyväksyisikin varsinaisen kartellipäätöksen ja kartellin olemassaolon. Tällöin EUYT on pääsääntöisesti poistanut virheen komission määräämässä sakossa ja laskenut sakon määrän uudelleen soveltaen suuntaviivojen menetelmiä määrittämäänsä keston. Se on toiminut näin, vaikkei se edellä todetusti olekaan sidottu komission suuntaviivoihin määrittäessään uudelleen sakon suuruutta.<sup>94</sup>

Sakkojen alennukset väärin määritellyn keston perusteella ovat saattaneet olla huomattaviakin, jos komissio on epäonnistunut kartellin toteennäyttämässä pitkältä ajanjaksolta. Esimerkiksi tapauksessa Gosselin Group komissio oli päätöksessään katsonut rikkomuksen jatkuneen 10 vuotta ja 7 kuukautta, mutta tuomioistuin totesi rikkomuksen kestäneen ainoastaan 7 vuotta ja 6 kuukautta, mikä johti lopulta 29 prosentin sakkoalennukseen.<sup>95</sup>

Toisaalta sakkoalennus saattaa olla prosentuaalisesti pienikin, jos EUYT toteaa komission epäonnistuneen kartellirikkomuksen määrittämisessä vain lyhyeltä ajanjaksolta. Näin tapahtui muun muassa tapauksessa RWE AG ja RWE Dea AG<sup>96</sup>, jossa komissio oli tuominnut yhtiöt sakkoihin lähes 10 vuotta jatkuneen kilpailunrikkomuksen seurauksena. Tuomioistuin lausui, ettei kantajien osallistumista kilpailusääntöjen rikkomiseen ollut osoitettu viimeiseltä noin puolen vuoden mittaiselta ajanjaksolta ja että riidanalainen päätös oli kumottava kyseisen ajanjakson osalta siltä osin kuin se koski kantajia.<sup>97</sup> Tapauksessa sakot alenivat yhtiöiden osalta lopulta vain noin neljä prosenttia.

Toisena perusteena taulukossa on komission väärin arvioima rikkomuksen vakavuus. Tapaukset GDF Suez<sup>98</sup> ja E.ON Ruhrgas ja E.ON<sup>99</sup> ovat mielenkiintoisia siinä mielessä, että niissä EUYT puuttui komission määräämään sakkoon sekä väärän keston että komission väärän vakavuusarvion nojalla. Erityistä tapauksissa on lisäksi se, että EUYT käytti täyttä harkintavaltaansa ”puhtaasti” ja viittasi suhteellisuusperiaatteeseen määrittäessään sakon lopullista määrää. Tapauksessa E.ON Ruhrgas ja E.ON EUYT kumosi komission päätöksen siltä osin kuin se koski kilpailunrikkomusta Saksan ja Ranskan markkinoilla tiettyinä ajanjaksoina ja huomautti, että komission soveltamien menetelmien soveltaminen korjattuihin tietoihin johtaisi

---

94 Muun muassa tuomiossa 16.9.2013, Wabco Europe ym. v. komissio, T-380/10, Kok., EU:T:2013:449, 186 kohdassa EUYT totesi, että se katsoo käsillä olevassa asiassa ”--asianmukaiseksi ottaa [suuntaviivoista] vaikutteita laskiessaan sakon määrää uudelleen erityisesti siksi, että niiden perusteella voidaan ottaa huomioon kaikki käsiteltävässä asiassa merkitykselliset seikat ja määrätä sakot, jotka ovat oikeasuhteiset kaikkien rikkomiseen osallistuneiden yritysten osalta”.

95 Tuomio 16.6.2011, Gosselin Group ja Stichting Administratiekantoor Portielje v. komissio, T-208/08, Kok., EU:T:2011:287, 168 ja 174 kohdat.

96 Tuomio RWE ja RWE Dea v. komissio, edellä alav. 78, EU:T:2014:627.

97 Ibid. 260 kohta.

98 Tuomio 29.6.2012, GDF Suez v. komissio, T-370/09, Kok., EU:T:2012:333.

99 Tuomio 29.6.2012, E.ON Ruhrgas ja E.ON v. komissio, T-360/09, Kok., EU:T:2012:332.

kantajille määrätyn sakon hyvin suhteettomaan alenemiseen todetun virheen merkitykseen nähden.<sup>100</sup> Lisäksi komission menetelmän soveltaminen olisi johtanut ”sakkojen määrän määrittämisen yhteydessä Saksan markkinoilla tapahtuneen kilpailusääntöjen rikkomisen merkityksen aliarviointiin Ranskan markkinoilla tapahtuneeseen rikkomiseen verrattuna”.<sup>101</sup> Näin ollen tuomioistuini sivuutti komission soveltamat menetelmät suhteellisuusperiaatteen nojautuen määrittäessään sakkojen uuden määrän. EUYT määrittäi täyden harkintavaltansa nojalla lopullisen sakon suuruudeksi 320 000 000 euroa, mikä vastasi 42 prosentin sakkoalennusta.

Yhteistyötiedonannon väärä soveltaminen on ollut sakkojen alentamisperusteena neljä kertaa tarkastelun kohteena olleissa tapauksissa. Tapauksessa Donau Chemie AG<sup>102</sup> komissio oli laskenut kantajan sakkoalennuksen vuoden 2002 yhteistyötiedonannon nojalla soveltaen 30–50 prosentin alennusasteikon alapäähän sijoituvaa 35 prosentin määrää. Donau Chemie AG vaati sakkojen alentamista ja väitti, ettei sen tosiasiallista yhteistyötä ollut otettu huomioon. EUYT arvioi kantajan komissiolle toimittamien todisteiden lisäarvoa ja päätyi erinäiset seikat huomioon ottaen korottamaan alennusprosenttia 43,5 prosenttiin sakon perusmäärästä.<sup>103</sup>

Yhteistyötiedonannon mukaista alennusprosenttia arvioitiin myös tapauksessa MRI<sup>104</sup>, joka on hyvä esimerkki komission suuntaviivojen ja EU-tuomioistuimen täyden harkintavallan suhteesta. Tapauksessa komissio oli myöntänyt kantajalle 30 prosentin sakkoalennuksen yhteistyötiedonannon nojalla. EUYT katsoi, että ottaen huomioon kantajan tekemän yhteistyön komission tutkimuksessa leniencyn perusteella myönnetyn alennuksen määrän olisi pitänyt olla 40 prosenttia.<sup>105</sup> Tuomioistuini kuitenkin totesi, että kantajan sakon määrä oli asianmukainen eikä sitä ollut syytä alentaa, kun otettiin huomioon tapauksen seikat ja sakon suuruuden määrittämiseksi huomioon otettavat tekijät.<sup>106</sup>

Toisinaan myös väärä syyksilukeminen on ollut sakon alentamisen perusteena. Kysymys on tällöin laillisuusvalvonnasta, jossa EU-tuomioistuini kumoaa komission päätöksen virheellisen osan. Tällainen oli esimerkiksi kynttilävahakartelliin liittynyt tapaus Sasol<sup>107</sup>, jossa Sasol tytäryhtiöineen oli kantajana. Tapauksessa kysymys oli emoyhtiön vastuusta tytäryhtiöidensä kilpailuoikeusrikkomuksista. Komissio oli määrännyt kantajayritykset vastuuseen Schumann Sasolin ja sen emoyhtiön Schumann Sasol Internationalin toiminnasta. Kantajat katsoivat komission todenneen virheellisesti, että Sasol käytti kokonaan omistamansa tytäryhtiön Sasol

---

100 Ibid. 303 kohta.

101 Ibid. 304 kohta. Ks. vastaavasti tuomion GDF Suez v. komissio, edellä alav. 97, EU:T:2012:333, 464 ja 465 kohdat.

102 Tuomio 14.5.2014, Donau Chemie v. komissio, T-406/09, EU:T:2014:254.

103 Ibid. 182–231 kohdat.

104 Tuomio 17.5.2013, Manuli Rubber Industries SpA (MRI) v. komissio, T-154/09, Kok., EU:T:2013:260.

105 Ibid. 356–358 kohdat.

106 Ibid. 359 kohta. EUYT mainitsi, että huomioon oli erityisesti otettava rikkomisen vakavuus ja MRI:n rikkomiseen osallistumisen kesto.

107 Tuomio 11.7.2014, Sasol ym. v. komissio, T-541/08, EU:T:2014:628.

Holding in Germanyn kautta yksin ratkaisevaa vaikutusvaltaa Schümann Sasol Internationalissa. EUYT hyväksyi nämä väitteet kumoten komission päätöksen siltä osin kuin siinä todettiin Sasolin tytäryhtiöineen olleen vastuussa Schümann Sasolin rikkomuksesta.<sup>108</sup> EUYT poisti Sasolin sakosta komission virheellisesti määräämän osuuden ja katsoi täyden harkintavaltansa nojalla sakon määrän muuten asianmukaiseksi.<sup>109</sup>

Tilanne oli hieman toisenlainen jo edellä mainitussa tapauksessa Gosselin Group. Siinä EUYT katsoi, ettei emoyhtiötä voitu pitää vastuussa tytäryhtiönsä SEUT 101 artiklan rikkomisesta, koska tytäryhtiötä ei voitu pitää kyseisen artiklan mukaisena yrityksenä.<sup>110</sup> EUT kuitenkin lopulta totesi, että emoyhtiö ja sen tytäryhtiö kuuluivat samaan taloudelliseen kokonaisuuteen ja muodostivat näin ollen yhden ainoan SEUT 101 artiklassa tarkoitettua yrityksenä. Tällöin komissio saattoi osoittaa sakkojen määräämistä koskevan päätöksen emoyhtiölle ilman, että sillä olisi velvollisuutta osoittaa emoyhtiön itse osallistuneen rikkomiseen.<sup>111</sup>

Tarkastelujaksolla viidessä tapauksessa EUYT on puuttunut siihen, että komissio on käyttänyt väärää metodologiaa, esimerkiksi vääriä myynnin arvoja, sakon laskennassa. Kynttilävahakartelliin liittyneessä tapauksessa Esso ym.<sup>112</sup> kartellin aikana oli tapahtunut sulautuminen, jota ennen ainoastaan yksi sulautuman<sup>113</sup> osapuolista oli osallistunut kartelliin. Komissio oli kertonut sulautuman kautta syntyneen yksikön myynnin arvon myös niiden vuosien lukumäärällä, joina ainoastaan yksi sulautuman osapuolista oli osallistunut kilpailusääntöjen rikkomiseen. EUYT katsoi, että komissio oli tällä tavoin korottanut keinotekoisesti sakon perusmäärää tavalla, joka ei heijastanut taloudellista tilannetta sulautumista edeltäneinä vuosina. Komissio oli rikkonut asetuksen 1/2003 23 artiklan 3 kohtaa ja loukannut suhteellisuusperiaatetta.<sup>114</sup> Myös yhdenvertaisen kohtelun periaatetta oli loukattu, koska kartelli ei vaikuttanut lähes puoleen ExxonMobilin parafinivahatuotannosta (kyse oli sulautumista edeltävästä ajanjaksosta), ja siitä huolimatta komissio oli määrännyt sakon samoja laskentaperiaatteita soveltaen kuin muiden kartelliin osallistuneiden yritysten kohdalla. EUYT korjasi komission laskelman ja sovelsi sakon laskennan lähtökohtana eri arvoja sulautumista edeltävältä ja sitä seuraavalta ajanjaksolta. Lopulta sakko aleni noin 25 prosenttia. Väärästä metodista oli kysymys myös tapauksessa Innolux, jossa komissio oli soveltanut

---

108 Ibid. ks. erityisesti 29–38 ja 128 kohdat.

109 Ibid. 464 kohta.

110 Tuomio Gosselin Group ja Stichting Administratiekantoor Portielje v. komissio, edellä alav. 94, EU:T:2011:287, 42 ja 50 kohdat.

111 Tuomio komissio v. Stichting Administratiekantoor Portielje, C-440/11 P, EU:C:2013:514, 39 kohta.

112 Tuomio 11.7.2014, Esso ym. v. komissio, T-540/08, EU:T:2014:630.

113 EUYT:n tuomion suomenkielisessä versiossa käytetään termiä "sulauma", mutta yrityskeskittymien valvonnasta 20 päivänä tammikuuta 2004 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 ("EY:n sulautuma-asetus") terminologiaa noudattaen on syytä puhua "sulautumasta".

114 Tuomio Esso ym. v. komissio, edellä alav. 111, EU:T:2014:630, 112 ja 114 kohdat, joissa tosin puhutaan virheellisesti asetuksen 1/2003 23 artiklan 3 artiklan rikkomisesta.

oikaistun myynnin arvoon eri pyöritysmetodia kuin riidanalaisessa päätöksessään.<sup>115</sup> Samaan kartelliin liittyen LG Displayn sakko aleni sillä perusteella, että yrityksen yhden kuukauden myynti poistettiin myyntiarvosta sakon perusmäärää laskettaessa.<sup>116</sup> Wabco Europe ym. -tapauksessa taas komission tekemä virhe kartellin keston määrittämisessä vaikutti myös laskentaperusteisiin.<sup>117</sup>

Kolmessa tarkastelujakson tapauksessa EUYT päätyi siihen, että komissio oli arvioinut väärin suuntaviivoissakin mainittuja koventamisperusteita.<sup>118</sup> Tapauksessa ENI SpA EUYT katsoi, että komissio oli soveltanut virheellisesti uusimista koventamisperusteena.<sup>119</sup> Komissio oli todennut uusimisen polypropyleeni- ja PVC II -päätösten perusteella, joita ei ollut osoitettu Enille, ja katsonut siten taannehtivasti Enin olevan vastuussa rikkomisista, joihin Anic ja EniChem olivat syyllystyneet. Komissio oli loukannut Enin puolustautumisoikeuksia. EUYT määräsi sakon soveltamatta sakon perusmäärään 60 prosentin korotusta<sup>120</sup>, mikä johti siihen, että Enin sakko aleni noin 38 prosenttia.

Vastaava tilanne oli kyseessä tapauksessa Saint-Gobain Glass France ym.<sup>121</sup> Komissio oli katsonut kantajien syyllystyneen uusimiseen kahden aikaisemman päätöksensä perusteella. Toista näistä päätöksistä ei kuitenkaan voitu pitää uusimisen perustana, koska siinä ei ollut määrätty kantajille seuraamuksia, eivätkä kantajat olleet kyseisen päätöksen väitetiedoksiannon adressaatteja. EUYT alensi sakon perusmäärän korotusprosentin 60 prosentista 30 prosenttiin.<sup>122</sup>

Komissiolla on yleensä vahvat perusteet kartellipäätöstensä tukena ja päätökseen tyytymättömien yritysten onkin usein vaikeaa osoittaa tuomioistuinprosessissa täysi syyttömyytensä. Tarkastelujakson aikaisista päätöksistä vain yhdessä EUYT on kokonaan kumonnut komission päätöksen SEUT 101 artiklan rikkomisesta kantajaa koskevilta osin. Näin tapahtui autonlasivalmistajien kartelliin liittyneessä tapauksessa Soliver.<sup>123</sup> Siinä EUYT katsoi, ettei komission esittämiä seikkoja voitu pitää riittävinä todisteina sen toteamiseksi, että kantaja olisi osallistunut kolmen suuren autonlasivalmistajan väliseen yhtenä kokonaisuutena

---

115 Tuomio 27.2.2014, InnoLux v. komissio, T-91/11, Kok., EU:T:2014:92, 163 ja 173 kohdat. Innoluxin valitus hylättiin EUT:ssa, ks. tuomio InnoLux v. komissio, C-231/14 P, EU:C:2015:451.

116 Tuomio 27.2.2014, LG Display ja LG Display Taiwan v. komissio, T-128/11, Kok. (otteina), EU:T:2014:88, 252–259 kohdat. Myös LG Displayn valitus hylättiin EUT:ssa, ks. tuomio LG Display ja LG Display Taiwan v. komissio, C-227/14 P, EU:C:2015:258.

117 Tuomio Wabco Europe ym. v. komissio, edellä alav. 93, EU:T:2013:449.

118 Sen sijaan uusien suuntaviivojen ajalta ei löydy tapausta, jossa EUYT olisi katsonut komission arvioineen väärin lieventämisperusteita. Vanhojen suuntaviivojen ajalta ks. esimerkiksi tuomio 9.7.2003, Archer Daniels Midland ja Archer Daniels Midland Ingredients v. komissio, T-224/00, Kok., EU:T:2003:195 ja tuomio 9.7.2003, Cheil Jedang Corporation v. komissio, T-220/00, Kok., EU:T:2003:193.

119 Tuomio 12.12.2014, Eni v. komissio, T-558/08, EU:T:2014:1080.

120 Ibid. 299 ja 309–314 kohdat.

121 Tuomio 27.3.2014, Saint-Gobain Glass France ym. v. komissio, T-56/09, EU:T:2014:160.

122 Ibid. 308–321 kohdat.

123 Tuomio Soliver v. komissio, edellä alav. 70, EU:T:2014:867.

pidettävään jatkettuun kilpailusääntöjen rikkomiseen.<sup>124</sup> EUYT kumosi komission päätöksen Soliverin osalta ja Soliver sai siten täyden vapautuksen komission määräämistä sakoista. Näin kantaja saattoi tuomioistuinin prosessin aikana komission todisteet syyllisyydestään sellaiseen valoon, että EUYT katsoi, ettei komissiolla ollut perusteita tuomita kantajaa osallisuudesta kartelliin. Tällaisten tapausten voidaan olettaa olevan harvinaisia, sillä komissio saa nykyisin leniency-hakemusten perusteella usein kattavat tiedot ja todisteet eri toimijoiden osallisuudesta kartelliin.

Kun edellä tarkasteltua oikeuskäytäntöä verrataan Geradinin ja Henryn tekemässä tutkimuksessa tarkasteltuun oikeuskäytäntöön uusia sakkosuuntaviivoja edeltäneeltä ajalta, havaitaan oikeuskäytännössä tiettyjä yhtäläisyyksiä ja muutoksia.<sup>125</sup> Verrattaessa edellä esittämäni taulukkoa Geradinin ja Henryn vastaavanlaiseen taulukkoon ajalta ennen vuoden 2006 suuntaviivoja, huomataan, että myös aiemmin on ollut harvinaista, että EUYT kumoaisi kokonaan rikkomukseen syyllistymisen.<sup>126</sup> Tältä osin EUYT:n oikeuskäytännössä ei siis voida havaita muutosta. Sen sijaan muiden perusteiden osalta muutoksia on havaittavissa.

Ensinnäkin leniency-perusteella sakkoja on alennettu uusien sakkosuuntaviivojen aikana aikaisempaa vähemmän. Aiemmin leniency-peruste on ollut yleisin sakkojen alentamiseen EUYT:ssa johtanut peruste,<sup>127</sup> mutta uusien suuntaviivojen aikana sen nojalla sakkoja on alennettu vain neljä kertaa. Osaltaan vähentyminen selittyy nähdäkseni komission antamalla uudella leniency-tiedonannolla, joka on tehnyt yhä läpinäkyvämmäksi vaatimukset, jotka leniencyä hakevien yritysten on täytettävä. Toiseksi huomataan, että lieventävien seikkojen väärä arviointi on vähentynyt. Uusien sakkosuuntaviivojen mukaisissa päätöksissä sakkoja ei ole alennettu tällä perusteella EUYT:ssa vielä kertaakaan. Kolmas merkittävä ero liittyy kartelliin keston perusteella tehtyihin alennuksiin. Geradinin ja Henryn tutkimuksen ajanjaksolla keston perusteella sakkoa alennettiin vain kahteen eri kartelliin liittyneissä muutoksenhauissa.<sup>128</sup> Sen sijaan uusien suuntaviivojen aikana kuudessa eri kartellissa ja kaiken kaikkiaan kahdeksan kertaa EUYT on päättänyt alentamaan sakkoa väärin määritellyn keston perusteella. Tätä voidaan selittää sillä,

---

124 Ibid. 97 ja 104 kohdat. Kantaja tosin oli yhdistettävissä kartelliin liittyviin muistiinpanoihin, mutta niiden perusteella ei voitu todeta, että "--kantaja tiesi tai sen olisi välttämättä pitänyt tietää riidanalaisen kartellin yleisestä ulottuvuudesta ja sen olennaisista piirteistä--".

125 Vertailun tekeminen on tarkoituksenmukaista, sillä Geradinin ja Henryn tutkimuksen aineisto on ollut lähes yhtä laaja ja perusteiden lajittelu vastaava tässä artikkelissa suorittamani tarkastelun kanssa. Geradinin ja Henryn tutkimukseen sisältyi 29 oikeustapausta, joissa EUYT (silloinen Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin) päätyi alentamaan sakkoja. Tämän artikkelin aineistoon tällaisia tapauksia sisältyy 20, kun otetaan huomioon tapaus MRI. On kuitenkin huomattava, että yksittäisten tapausten erityispiirteet vaikuttavat tuloksiin ja vertailuun onkin syytä suhtautua osin kriittisesti. Ks. Geradin ja Henry 2005.

126 Geradin ja Henry 2005, s. 48

127 Ibid. s. 48–59. Geradinin ja Henryn tulokseen tosin vaikuttaa osin grafiittielektrodikartelliin liittynyt muutoksenhaku, jossa jopa neljän kartelliin syyllistyneen yrityksen sakkoja päädyttiin alentamaan väärän leniency-tiedonannon soveltamisen seurauksena.

128 Ibid.



että uusien sakkosuuntaviivojen mukaisessa sakkojen laskennassa kartellin kesto vaikuttaa suoraan sakon perusmäärään toisin kuin aikaisemmin. Näin ollen pienikin virhe komission tekemässä kartellin keston määrittämisessä johtaa helposti sakon alentamiseen EUYT:ssa, kun EUYT:n on helppo laskea sakon uusi määrä soveltamalla suuntaviivojen laskentaperiaatteita korjattuihin tietoihin.

Kun tarkastellaan kartellisakkojen suuruuksia alentamiseen johtaneiden ratkaisujen osalta, nähdään taulukosta 1, että sakot ovat alentuneet EUYT:n sakon alentamiseen johtaneissa ratkaisuisissa yhteensä noin 31 prosenttia. Noin 44 prosentin lukemaan päästään Geradinin ja Henryn tutkimuksessa.<sup>129</sup> Parempi vertailukohde saadaan kuitenkin, kun lasketaan sakkojen alennusprosenttien keskiarvo, jolloin yksittäisten sakkojen suuruuksissa olevat erot eivät painotu tuloksissa. Taulukon 1 mukaisten sakkoalennusprosenttien keskiarvoksi saadaan tällöin noin 30 prosenttia. Jos samanlaisen alennusprosenttien keskiarvon laskee Geradinin ja Henryn tutkimuksen mukaisille alennuksille, tulee keskiarvoksi noin 34 prosenttia.<sup>130</sup> Alennuksien keskimääräisen suuruuden voidaan näiden tietojen perusteella sanoa pysyneen lähes ennallaan.

## 4.2 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

Unionin tuomioistuimen osalta ei ole tarpeen esittää vastaavaa taulukkomuotoista koontia kuin EUYT:n kohdalla, sillä EUT on muuttanut vuoden 2006 suuntaviivojen mukaisesti määrättyjä sakkoja vain kolme kertaa tarkastelujakson aikana.<sup>131</sup> Tapauksessa Guardian Industries ja Guardian Europe EUT katsoi aiheelliseksi alentaa valittajille määrättyjä sakkoja.<sup>132</sup> Komissio oli määrännyt valittajille yhteisvastuullisesti 148 miljoonan euron sakon osallisuudesta tasolasien hinnan vahvistamiseen ETA:n alueella. Guardian oli nostanut EUYT:ssa kanteen vaatien komission päätöksen osittaista kumoamista ja toissijaisesti sakon alentamista, mutta EUYT hylkäsi kanteen kokonaisuudessaan.<sup>133</sup>

Valituksessaan EUT:hen Guardian vaati unionin tuomioistuinta kumoamaan yleisen tuomioistuimen ratkaisun siltä osin kuin EUYT pysytti komission päätöksessä tehdyn ratkaisun olla ottamatta huomioon saman konsernin yhtiöiden välistä myyntiä (niin sanottua sisäistä myyntiä) laskettaessa muille kartelliyrityksille määrättyjen sakkojen määrää. Guardian vaati unionin tuomioistuinta lisäksi alentamaan sille määrättyä sakkoa.<sup>134</sup> Guardian oli kartelliin osallistuneista yrityksistä ainoa, joka ei ollut vertikaalisesti integroitunut. Komissio oli sakkoja

---

129 Ibid. Geradinin ja Henryn tutkimuksessa päästään noin 20 prosentin lukemaan, jos heidän taulukostaan poistetaan poikkeuksellinen TACA:lle myönnetty sakkovapautus yli 270 000 000 euron sakosta.

130 Ibid.

131 Lisäksi EUT on mukauttanut Total SA:lle määrätyn sakon määrää Total Raffinage Marketing SA:lle tuomiossa Total Raffinage Marketing v. komissio, T-566/08, EU:T:2013:423, määrätyn sakon määrän tasolle. Ks. Tuomio Total v. komissio, C-597/13 P, EU:C:2015:613.

132 Tuomio Guardian Industries ja Guardian Europe v. komissio, C-580/12 P, EU:C:2014:2363.

133 Tuomio 27.9.2012, Guardian Industries ja Guardian Europe v. komissio, T-82/08, Kok., EU:T:2012:494.

134 Tuomio Guardian Industries ja Guardian Europe v. komissio, EU:C:2014:2363, 12 kohta.

laskiessaan jättänyt sakon perusmäärää määrittäessään huomioimatta kartelliyritysten liikevaihdosta sisäisen myynnin. Sisäisen myynnin huomiotta jättäminen oli johtanut muiden kartelliyritysten suhteellisen osuuden pienenemiseen rikkomuksessa ja Guardianin suhteellisen osuuden kasvamiseen.<sup>135</sup>

EUT hyväksyi Guardianin vaatimuksen ja katsoi, että myyntiä ei ole eroteltava sen mukaan, onko se toteutettu riippumattomien kolmansien kanssa vai samaan yritykseen kuuluvien yksiköiden kanssa.<sup>136</sup> EUYT oli rikkonut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, kun se oli hyväksynyt komission tavan soveltaa syrjivästi eri laskentamenetelmiä samaan rikkomukseen osallistuneisiin yrityksiin.<sup>137</sup> Lopulta EUT alensi Guardianille määrättyä sakkoa 30 prosenttia, ja sakon lopulliseksi suuruudeksi muodostui 103 600 000 euroa.

Edellä esittämässäni luokittelussa tapaus voidaan sijoittaa viidenteen ryhmään, jossa sakkoja on alennettu komission sakon laskennassa soveltaman väärän metodin perusteella. Kyse oli siitä, että EUT löysi lainvastaisuuden komission päätöksestä ja EUYT:n tuomiosta. Komissio oli soveltanut väärin asettamia suuntaviivoja, kun se oli jättänyt sisäisen myynnin huomiotta perusmäärää laskiessaan ja EUYT oli tämän hyväksynyt. Lainvastaisuus aiheutui nimenomaan yhdenvertaisen kohtelun periaatteen rikkomisesta, kun sisäistä myyntiä ei Guardianin kohdalla ollut ja se tuli näin syrjityksi. Täyttä harkintavaltaansa EUT käytti tämän laittomuuden todettuaan, kun se asetti lopullisen sakon suuruuden ottamalla huomioon kaikki asian tosiseikat ja oikeudelliset seikat.

EUT:n menettelyä voidaan kritisoida tapauksessa siltä osin kuin se määräsi sakon lopullisen suuruuden täyden harkintavaltansa nojalla kunnollisia perusteluita esittämättä. EUT totesi tuomion 80 kohdassa: ”Näissä olosuhteissa on niin, että kun otetaan huomioon kaikki asian tosiseikat ja oikeudelliset seikat, Guardianille riidanalaisen päätöksen 2 artiklassa määrätyn sakon määrää on alennettava 30 prosentilla ja sakon määräksi on vahvistettava 103 600 000 euroa.” Guardian oli vaatinut 37 prosentin sakkoalennusta ja komissio oli katsonut, ettei sakkoalennus voi ylittää 30 prosenttia.<sup>138</sup>

Toinen sakkojen muuttamistapaus EUT:ssa oli tapaus Verhuizingen Coppens<sup>139</sup>, jossa komissio oli valittajana. Komissio oli alun perin määrännyt Coppensille 104 000 euron sakon osallistumisesta yhtenä kokonaisuutena pidettävään jatkettuun kilpailusääntöjen rikkomiseen. EUYT kumosi komission päätöksen Coppensin osalta todistustaakan täyttymättä jäämisen vuoksi.<sup>140</sup> EUYT:n tuomiota rasitti kuitenkin oikeudellinen virhe, koska se oli katsonut Coppensin osittain

---

135 Ibid. 70 kohta.

136 Ibid. 59 kohta.

137 Ibid. 65 ja 66 kohdat.

138 Ibid. 79 kohta.

139 Tuomio komissio v. Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778.

140 Tuomio 16.6.2011, Verhuizingen Coppens v. komissio, T-210/08, Kok., EU:T:2011:288, 28–32 kohdat.

syyllystyneen rikkomukseen ja koska se oli tästä huolimatta kumonnut komission päätöksen Coppensin osalta kokonaan, vaikka myös osittainen kumoaminen olisi ollut mahdollinen.<sup>141</sup> EUT ratkaisi asian lopullisesti ja määräsi täyden harkintavaltansa nojalla Coppensille 35 000 euron sakon osittaisesta osallistumisesta kartellikonaisuuteen. Coppens oli osallistunut vain peitetarjousten tekemiseen, eikä se ollut vastuussa niin sanotusta provisiosopimuksesta, jossa osapuolet sopivat hylätyistä tai tekemättä jätetyistä tarjouksista maksettavista taloudellisista korvauksista.<sup>142</sup> Sakkoalennuksen suuruus oli 76 prosenttia. Edellä esitetystä luokittelusta tapaus sijoittuu toiseen ryhmään, kun komissio oli alun perin arvioinut väärin rikkomisen vakavuuden.<sup>143</sup>

Kolmannen kerran EUT päätyi muuttamaan komission uusien suuntaviivojen nojalla määräämiä sakkoja tapauksessa Fresh Del Monte Produce<sup>144</sup>. Tapauksessa komissio oli määrännyt Weichertille ja Del Montelle yhteisvastuullisesti 14 700 000 euron suuruisen sakon banaanien viitehintojen yhtenäistämisestä.<sup>145</sup> Tapauksessa EUYT alensi sakon 8 820 000 euroon otettuaan huomioon Weichertin osallistumisen vain yhteen osaan kokonaisvaltaisesta yhteistoimintajärjestelystä, Weichertin hallinnollisen menettelyn aikana tekemän yhteistyön, banaanialan erityisen sääntelyn ja sen, että rikkominen koski viitehintoja.<sup>146</sup> EUT kuitenkin katsoi, että toimittaessaan tietoja komissiolle Weichert oli ainoastaan vastannut komission asetuksen 1/2003 18 artiklan 2 kohdan mukaiseen tietojensaantipyyntöön, eikä kyse siten ollut sellaisesta yhteistyöstä, joka olisi oikeuttanut sakon alentamiseen.<sup>147</sup> Kysymys oli siten lieventävien seikkojen väärästä arvioinnista. EUT vahvisti sakon määräksi 9 800 000 euroa, johon määrään myös EUYT oli päätyntä ennen hallinnollisen yhteistyön huomioon ottamista.<sup>148</sup>

Aikaisemman oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että suurimmassa osassa tapauksista EUT päätyi hylkäämään valituksen. Näin on ollut myös uusien suuntaviivojen mukaisissa päätöksissä.<sup>149</sup> Kun otetaan huomioon sekä EUYT:n että EUT:n kartellisakkoja koskeva oikeuskäytäntö, havaitaan, että alle puolet kanteista on johtanut sakkoalennuksiin tai sakoista vapauttamiseen uusien sakkosuuntaviivojen aikana. Tarkasteluun sisältyi 54 tapausta<sup>150</sup>, joista 23:ssa (43 prosentissa tapauksista) sakkoa alennettiin joko EUYT:ssa tai

---

141 Tuomio komissio v. Verhuizigen Coppens, EU:C:2012:778, 42, 52 ja 53 kohdat.

142 Ibid. 48 kohta.

143 Tosin tapaus on sijoitettavissa myös kahdeksanteen ryhmään, kun komissio oli osittain epäonnistunut rikkomuksen toteennäyttämässä.

144 Tuomio Fresh Del Monte Produce Inc. v. komissio ja komissio v. Fresh Del Monte Produce Inc., yhdistetyt asiat C-293/13 P ja C-294/13 P, EU:C:2015:416.

145 Komission päätös COMP/39.188, Banaanit, EUVL C 189, 12.8.2009, s. 12. (pätöksen tiivistelmä), s. 3.

146 Tuomio 14.5.2013, Fresh Del Monte Produce v. komissio, T-587/08, EU:T:2013:129, 880 kohta.

147 Tuomio Fresh Del Monte Produce Inc. vastaan Euroopan komissio ja Euroopan komissio vastaan Fresh Del Monte Produce Inc., EU:C:2015:416, ks. erityisesti 183-185, 187 kohdat.

148 Ibid. 202 kohta.

149 Tosin on huomattava, että uusien suuntaviivojen osalta valituksia on käsitelty EUT:ssa vasta vähän.

150 Myös tarkastelun kohteena olleisiin tapauksiin liittyvät kanteen tai valitukseen hylkäämiseen johtaneet tuomiot on esitetty lähdeluettelossa.

EUT:ssa.<sup>151</sup> Aikaisempien tarkastelujen perusteella voidaan todeta, että ennen kuin komissio antoi ja uudisti sakkosuuntaviivojaan, oli menestyksekkäiden tapausten suhteellinen osuus jonkin verran suurempi.<sup>152</sup>

Näitä lukuja on kuitenkin pidettävä vain suuntaa-antavina ja niihin on syytä suhtautua varauksella.<sup>153</sup> Johtopäätös voidaan kuitenkin tehdä siitä, että komission sakkosuuntaviivat ovat selvästi vähentäneet hyväksytyjen kanteiden osuutta EU-tuomioistuimessa verrattuna aikaan, jolloin mitään sakkosuuntaviivoja ei ollut annettu. Lisäksi voidaan todeta, että menestyksekkäiden kanteiden suhteellinen osuus on jatkanut laskua myös uusien sakkosuuntaviivojen aikana. Kysymys on kuitenkin vain kokonaiskuvasta, eikä sen perusteella tule tehdä johtopäätöksiä yksittäisten tapausten käsittelystä tai tuomioistuimen tulevista linjauksista.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Vuoden 2006 sakkosuuntaviivoja tarkasteltaessa vaikuttaa ensisilmäyksellä siltä kuin komissio määräisi kartelliin syyllistyneen yrityksen sakon puhtaan aritmeettisen laskutoimituksen perusteella. Tästä ei kuitenkaan ole kysymys, vaan komissio käyttää suuntaviivojensa rajoissa huomattavan laajaa harkintavaltaa sakon suuruutta määrätessään. Harkintavaltaa se käyttää myös myöntäessään sakkovapautuksia ja sakkoalennuksia leniency-menettelyn perusteella tarkoituksenaan tehostaa kartellien paljastumista. Harkintavaltansa nojalla komissio on selkeästi ankaroittanut sakkokäytäntöään vuoden 2006 sakkosuuntaviivojen antamisen jälkeen, ja sakkojen ankaruuden on arvioitu jopa kuusinkertaistuneen niiden aikana. Kohonneen sakkotason johdosta oikeuskirjallisuudessa muun muassa Motta on herätellyt keskustelua siitä, mitkä keinot ovat optimaalisia kartellien ehkäisemiseksi ja riittävän pelotevaikutuksen aikaansaamiseksi.<sup>154</sup> Sakkotason kehitys kymmenen viime vuoden aikana on johtanut myös komission roolin arvosteluun, kun se toimii sekä kilpailunrikkomuksen tutkijana että sakon määrääjänä, ja jopa koko nykyisen järjestelmän laillisuus on kyseenalaistettu.

Kaiken tämän keskellä EU-tuomioistuin kamppailee yksittäisten kartellirikkomuksiin syyllistyneiden yritysten sakon alennusta ja sakosta vapautumista koskevien vaatimusten kanssa. Sillä on toimivalta kumota komission päätös kantajan niin sanotun kumoamiskanteen seurauksena. Tätä tuomioistuimen laillisuusvalvontaa täydentää sakon suuruuden osalta tuomioistuimelle säädetty täysi harkintavalta, jonka nojalla tuomioistuin voi muuttaa sakon

---

151 Niin sanottujen menestyksekkäiden tapausten osuudeksi saadaan tällöin  $23/54=43$  prosenttia.

152 Kuten alussa todettiin, vuosina 1995–2004 noin 67 prosenttia kanteista johti sakon alentamiseen tai sakosta vapauttamiseen. Vanhojen sakkosuuntaviivojen ajalta Veljanovski havainnoi menestyksekkäiden kanteiden osuudeksi noin 50 prosenttia. Ks. edellä alav. 10.

153 Eroja on muun muassa yhdistettyjen asioiden ja yhteisvastuullisesti tuomittujen sakkojen huomioimisessa. Lisäksi on huomattava, että osa tässä artikkelissa tarkastelluista prosesseista on vielä kesken.

154 Ks. Motta 2008.

suuruutta, vaikka se ei kumoaisikaan riidanalaista päätöstä. Tuomioistuimen ei tarvitse hyväksyä komission käytännesääntöinä pidettävien sakkosuuntaviivojen linjauksia, vaan se tekee sakon suuruuden osalta oman arvionsa ottaen huomioon kaikki asian tosiseikat ja oikeudelliset seikat. Sillä on myös mahdollisuus korottaa sakkoa, vaikka yksikään riidan osapuolista ei olisi vaatinut sakon korottamista. Tätä voidaan pitää prosessuaalisesti ongelmallisena.

Sakkoturbulenssin keskellä EU-tuomioistuin on jokseenkin säilyttänyt linjansa. Sakkoalennuksiin johtaneissa EUYT:n ratkaisuissa sakon alennusprosenttien keskiarvo on myös uusien suuntaviivojen aikana pysynyt 30–35 prosentissa. Sakosta vapautumiseen kartelliyritysten kanteet johtavat edelleen vain harvoin. Uusien sakkosuuntaviivojen aikana ainoastaan kahdessa tapauksessa kantaja on vapautunut kokonaan sakosta. Huomionarvoista kuitenkin on se, että komission itselleen antamat sakkosuuntaviivat ovat vähentäneet EU-tuomioistuimessa menestyvien sakon alentamista ja sakosta vapautumista koskevien vaatimusten suhteellista määrää. Kun vuosina 1995–2004 jopa lähes 70 % kantajien sakkoihin kohdistuneista kanteista hyväksyttiin joko kokonaan tai osittain, nykyisin alle puolet kanteista johtaa lopulta sakon alentamiseen tai sakosta vapauttamiseen. Menestyksekkäiden kanteiden osuuden pieneneminen alkoi jo vuoden 1998 suuntaviivojen aikana ja se on hienoisesti jatkunut uusien sakkosuuntaviivojen aikana. Sakkokanteet johtavat yhä harvemmin sakosta vapauttamiseen tai sakon alentamiseen EU-tuomioistuimessa.

Myös sakkojen alentamiseen johtaneissa perusteissa on havaittavissa joitakin muutoksia vuoden 1998 suuntaviivojen aikaiseen oikeuskäytäntöön verrattuna. Komission väärin määrittämä kartellin kesto on noussut selvästi yleisimmäksi perusteeksi alentaa sakkoa EUYT:ssa. Tätä voidaan selittää sillä, että kartellin kesto vaikuttaa uusien suuntaviivojen perusteella suoraan sakon laskentaan. Todetessaan pienenkin virheellisuuden komission määrittämässä kartellin kestossa EUYT:n on helppo noudattaa suuntaviivojen mukaisia laskentaperiaatteita ja laskea sakko uudestaan. Leniency-tiedonannon väärä soveltaminen on sen sijaan johtanut aiempaa harvemmin sakon alentamiseen, mitä voidaan selittää ainakin osittain yhä täsmällisemmällä komission vuonna 2006 antamalla uudella yhteistyötiedonannolla. Myös sakkosuuntaviivoissa mainittujen lieventävien seikkojen väärä arviointi on vähentynyt, eikä EUYT:ssa ole alennettu uusien sakkosuuntaviivojen mukaisia sakkoja tällä perusteella vielä kertaakaan.<sup>155</sup> Vain kerran uusien sakkosuuntaviivojen aikana kantaja on saanut komission päätöksen kumottua täysin itseään koskevilta osin. Väärän metodin, esimerkiksi väärin määritettyjen myyntiarvojen, käyttäminen sakon laskennassa on edelleen ollut yleinen peruste alentaa sakkoja. Tällöin EUYT on usein nojautunut suhteellisuusperiaatteeseen tai yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen tulkinnassaan. Kyse voi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa kartelliyritysten myyntiarvot on määritetty syrjivästi eri kartelliyritysten kesken.

---

155 Sen sijaan EUT:ssa lieventävien seikkojen väärä arviointi on ollut kerran perusteena alentaa uusien sakkosuuntaviivojen mukaisia sakkoja, ks. tarkemmin edellä alav. 143.

Suurimmassa osassa sakon alentamiseen johtaneista ratkaisuista EUYT on havainnut virheellisuuden tai laittomuuden komission päätöksessä, poistanut virheellisuuden ja määrittänyt sakon uuden määrän soveltaen komission sakkosuuntaviivojen mukaisia laskentaperiaatteita korjattuihin tietoihin. Näin se ikään kuin toistaa komission sakon laskennan käyttäen korjattuja uusia tietoja. Tältä osin ei voida puhua täyden harkintavallan käyttämisestä puhtaimmassa muodossaan. Toisaalta myös puhdasta täyden harkintavallan käyttöä on esiintynyt EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. EUYT on sivuuttanut komission antamat suuntaviivat muun muassa silloin, kun suuntaviivojen mukaisten laskentaperiaatteiden soveltaminen korjattuihin tietoihin olisi johtanut sakon suhteettoman suureen alentumiseen ja suhteellisuusperiaatteen vastaiseen lopputulokseen. Tämä EU-tuomioistuimen linjaus on merkityksellinen, sillä se tarkoittaa, että sakkosuuntaviivojen soveltaminen voi tietyissä tapauksissa johtaa suhteellisuusperiaatteen vastaisiin lopputuloksiin. Näin ollen on mahdollista, että myös komission alkuperäinen suuntaviivojen mukaisesti laskema sakko voisi yksittäisessä tapauksessa olla suhteettoman suuri kartellin kestoon ja vakavuuteen nähden.

Näkisin kuitenkin, että vielä ollaan kaukana tilanteesta, jossa EU-tuomioistuin täyden harkintavaltansa nojalla katsoisi komission suuntaviivojen mukaisesti laskeman sakon suhteettomaksi tai kohtuuttomaksi itsessään ilman, että se toteaisi mitään virhettä komission päätöksessä. Komissiolla on oltava riittävät mahdollisuudet toteuttaa EU-kilpailuoikeuden täytäntöönpanoa, eikä EU-tuomioistuimen tule täyden harkintavaltansa nojalla puuttua liian herkästi sen sakkokäytäntöön. Liian herkkä puuttuminen komission sakkoratkaisuihin voisi merkitä sitä, että kartellisakoista prosessaaminen lisääntyisi entisestään aiheuttaen ruuhkaa tuomioistuimeen ja lisäten kustannuksia kalliista prosesseista. Toisinaan oikeuskirjallisuudessa EU-tuomioistuimen suuntaviivoja mukailevaa linjaa onkin selitetty sen pyrkimyksellä puolustaa komission harkintavaltaa, jotta vältettäisiin liiallista prosessaamista kartellisakoista.<sup>156</sup>

Toisaalta EU-tuomioistuimen täyden harkintavallan käyttöön on mielestäni syytä suhtautua kriittisesti siltä osin kuin tuomioistuin päätyy muuttamaan komission määräämää sakkoa täyden harkintavaltansa nojalla esittämättä kunnollisia perusteluita siitä, miten se on päätenyt sakon lopulliseen suuruuteen. Komissio on suuntaviivoissaan esittänyt selkeät, objektiiviset ja avoimet kriteerit, joiden mukaan se määrittää kartellin kestoon ja vakavuuteen nähden oikeasuhtaisen sakon. Määrittäessään täyden harkintavaltansa perusteella sakon lopullista suuruutta tuomioistuimen tulisi esittää kunnolliset ja yksityiskohtaiset perustelut sille, miten se on päätenyt juuri kyseiseen euromäärään. Sakkomäärän perustelemisen ”kaikkien oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen huomioon ottamisella” ei mielestäni itsessään ole riittävä.

Lopuksi on syytä todeta, että EU-tuomioistuimen sakkoja koskevassa arvioinnissa on tapahtunut aikaa myöten selkeitä muutoksia, kuten tämänkin artikkelin perusteella huomataan.

---

156 David 2010, s. 146.

Tulevaisuudessa on mielenkiintoista nähdä, muuttuuko tuomioistuimen suhtautuminen sakkoihin tai täytäntöönpanojärjestelmään kokonaisuudessaan, jos EU liittyy EIS:ään. Nähtäväksi jää myös, vaikuttaako uuden kilpailuoikeudellisen vahingonkorvausdirektiivin myötä vahvistuva yksityisoikeudellinen täytäntöönpano sakkotasoon tai EU-tuomioistuimen arviointiin sakkojen asianmukaisesta määrästä.

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

Arabadjiev Alexander, Unlimited Jurisdiction: What Does it Mean Today?, teoksessa Cardonnel Pascal, Rossas Allan ja Wahl Nils (toim.), Constitutionalising the EU Judicial System, Essays in Honour of Pernilla Lindh, 2012, s. 383–402. (Arabadjiev 2012)

Buccirossi Paolo, Spagnolo Giancarlo, Optimal Fines in the Era of Whistleblowers, London CERP/ Discussion Paper No.5465, tammikuu 2006. (Buccirossi ja Spagnolo 2006)

Castrén Martina, Puskala Harri, Kilpailuoikeudellinen vahingonkorvausdirektiivi – kohti EU:n kilpailuoikeuden harmonisoitua yksityisoikeudellista täytäntöönpanoa, Defensor Legis N:o 2/2015, s. 381–398. (Castrén ja Puskala 2015)

Connor John M., Has the European Commission Become More Severe in Punishing Cartels? Effects of the 2006 Guidelines, European Competition Law Review, Issue 1, 2011, s. 27–36. (Connor 2011)

David Eric, Tools for an Optimal Enforcement of European Antitrust Law, teoksessa Ioannis Lianos, Ioannis Kokkoris (toim.), The Reform of EC Competition Law, Kluwer Law International, 2010, s. 139–160. (David 2010)

Forrester Ian S., A Challenge for Europe's Judges: The Review of Fines in Competition Cases, European Law Review, Issue 2, 2011, s. 185–207. (Forrester 2011)

Geradin Damien, Henry David, The EC Fining Policy for Violations of Competition law: An Empirical Review of the Commission Decisional Practice and the Community Courts' Judgments, The Global Competition Law Centre Working Papers Series GCLC Working Paper 03/05. (Geradin ja Henry 2005)

Gerard Damien, EU Cartel Law and the Shaking Foundations of Judicial Review, heinäkuu 2010, saatavilla osoitteessa [http://www.researchgate.net/publication/228188155\\_EU\\_Cartel\\_Law\\_and\\_the\\_Shaking\\_Foundations\\_of\\_Judicial\\_Review](http://www.researchgate.net/publication/228188155_EU_Cartel_Law_and_the_Shaking_Foundations_of_Judicial_Review) (luettu 15.10.2015). (Gerard 2010)

Günsberg Patrick, Criminalizing Business Cartels in Europe – A Comparative Perspective, Helsinki, Forum Iuris, 2015. (Günsberg 2015)

- Harding Christopher, Gibbs Alun, Why Go to Court in Europe? An Analysis of Cartel Appeals 1995–2004, 30 *European Law Review* 2005, s. 349–369. (Harding ja Gibbs 2005)
- Harding Christopher, Joshua Julian, *Regulating Cartels in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2010. (Harding ja Joshua 2010)
- Haukka Sari, Ajankohtaista eurooppaoikeutta – aktuellit inom europarätten. Kartellisakot ja niiden tuomioistuinkontrolli EU:ssa, *Defensor Legis* 2/2006, s. 257–272. (Haukka 2006)
- Heikinsalmi Minna, Komission vuoden 2006 sakkosuuntaviivat ja sakkopäätökset kilpailuasioissa, teoksessa Mentula Arttu (toim.), *Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2008*, Helsinki 2009, s. 151–174. (Heikinsalmi 2008)
- Jones Alison, Sufrin Brenda, *EU Competition Law: Text, Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2014. (Jones ja Sufrin 2014)
- Karvinen Kiti, Kilpailunrikkomuksen uusiminen, uusimisesta kiinnijääminen yritysten toimintaan vaikuttavana tekijänä, *Kilpailuviraston selvityksiä* 3/2011. (Karvinen 2011)
- Leivo Kirsi, Leivo Timo, Huimala Hannele, Huimala Mikko, *EU:n ja Suomen kilpailuoikeus*, Helsinki, Talentum, 2012. (Leivo, Leivo, Huimala ja Huimala 2012)
- Möschel Wernhard, Fines in European Competition law, *European Competition Law Review*, Issue 7, 2011, s. 369–375. (Möschel 2011)
- Motta Massimo, On Cartel Deterrence and Fines in the European Union, *European Competition Law Review*, Issue 4, 2008, s. 209–220. (Motta 2008)
- Raitio Juha, *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat*, Helsinki, Talentum, 2013. (Raitio 2013)
- Torre Fernando Castillo de la, The 2006 Guidelines on Fines: Reflections on the Commission's Practice, *World Competition* 33, no. 3, 2010, s. 359–416. (Torre 2010)
- Veljanovski Cento, European Commission Cartel Prosecutions and Fines, 1998-2006 - An Updated Statistical Analysis of Fines Under the 1998 Penalty Guidelines, elektroninen aineisto, 2010, saatavilla osoitteessa <http://ssrn.com/abstract=1016014> (luettu 15.10.2015). (Veljanovski 2010a)
- Veljanovski Cento, European Cartel Fines Under the 2006 Penalty Guidelines: A Statistical Analysis, elektroninen aineisto, 2010, saatavilla osoitteessa <http://ssrn.com/abstract=1723843> (luettu 15.10.2015). (Veljanovski 2010b)
- Whish Richard, Bailey David, *Competition Law*, New York, Oxford University Press, 2015. (Whish, Bailey 2015)



Wils Wouter P.J., Is Criminalisation of EU Competition Law the Answer?, 28 World Competition 4, 2005. (Wils 2005b)

Wils Wouter P.J., The Increased Level of EU Antitrust Fines, Judicial Review, and the European Convention on Human Rights, World Competition: Law and Economics Review, Vol. 33, No. 1, maaliskuu 2010, saatavilla osoitteessa [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1492736##](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1492736##) (luettu 15.10.2015). (Wils 2010)

Wils, Wouter P.J., Principles of European Antitrust Enforcement, Hart Publishing, Oxford, 2005. (Wils 2005a)

## VIRALLISLÄHTEET

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot, EUVL C 326, 26.10.2012.

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, EUVL C 306, 17.12.2007.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EYVL L 1, 4.1.2003, s. 1–25.

Neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004, annettu 20 päivänä tammikuuta 2004, yrityskeskittymien valvonnasta ('EY:n sulautuma-asetus') (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EYVL L 24, 29.1.2004, s. 1–22.

Asetus N:o 17, Perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus, JO 13, 21.2.1962, s. 204–211.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/104/EU, annettu 26 päivänä marraskuuta 2014, tietyistä säännöistä, joita sovelletaan jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin kilpailuoikeuden säännösten rikkomisen johdosta kansallisen lainsäädännön nojalla nostettuihin vahingonkorvauskanteisiin (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 349, 5.12.2014, s. 1–19.

Komission tiedonanto sakoista vapauttamisesta ja sakkojen lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa, EUVL C 298, 8.12.2006, s. 17.

Komission tiedonanto sakoista vapauttamisesta ja sakkojen lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa, EYVL C 45, 19.2.2002, s. 3.

Komission tiedonanto sakkojen määräämättä jättämisestä tai lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa, EYVL C 207, 18.7.1996, s. 4.

Komission tiedonanto – Suuntaviivat asetuksen N:o 1/2003/23(2) artiklan a alakohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta, EUVL 2006 C 210, 1.9.2006, s. 2.

Komission tiedonanto – Suuntaviivat asetuksen N:o 17/15 artiklan 2 kohdan ja EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta, 14.1.1998, EUVL 1998 C 9, s. 3.

Komission valkoinen kirja yhteisön kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvista vahingonkorvauskanteista, Bryssel 2.4.2008, KOM (2008) 165 lopullinen. (valkoinen kirja)

Komission vihreä kirja yhteisön kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvista vahingonkorvauskanteista, Bryssel 19.12.2005, KOM (2005) 672 lopullinen. (vihreä kirja)

## OIKEUSKÄYTÄNTÖ

### Unionin tuomioistuim

Tuomio Total Marketing Services v. komissio, C-634/13 P, EU:C:2015:614.

Tuomio Total v. komissio, C-597/13 P, EU:C:2015:613.

Tuomio InnoLux v. komissio, C-231/14 P, EU:C:2015:451.

Tuomio Fresh Del Monte Produce Inc. v. komissio ja komissio v. Fresh Del Monte Produce Inc., yhdistetyt asiat C-293/13 P ja C-294/13 P, EU:C:2015:416.

Tuomio Faci v. komissio, C-291/14 P, EU:C:2015:398.

Tuomio LG Display ja LG Display Taiwan v. komissio, C-227/14 P, EU:C:2015:258.

Tuomio Dole Food ja Dole Fresh Fruit Europe v. komissio, C-286/13 P, EU:C:2015:184.

Tuomio komissio ym. v. Versalis ym., C-93/13 P, EU:C:2015:150.

Tuomio komissio v. Parker Hannifin Manufacturing ja Parker-Hannifin, C-434/13 P, EU:C:2014:2456.

Tuomio Guardian Industries ja Guardian Europe v. komissio, C-580/12 P, EU:C:2014:2363.

Tuomio ICF v. komissio, C-467/13 P, EU:C:2014:2274.

Tuomio I. garantovaná v. komissio, C-90/13 P, EU:C:2014:326.

Tuomio Ballast Nedam v. komissio, C-612/12 P, EU:C:2014:193.

Tuomio SNIA v. komissio, C-448/11 P, EU:C:2013:801.

Tuomio The Dow Chemical Company v. komissio, C-179/12 P, EU:C:2013:605.

Tuomio El du Pont de Nemours v. komissio, C-172/12 P, EU:C:2013:601.

Tuomio Schindler Holding ym. v. komissio, C-501/11 P, EU:C:2013:522.

Tuomio komissio v. Stichting Administratiekantoor Portielje, C-440/11 P, EU:C:2013:514.

Tuomio Ziegler v. komissio, C-439/11 P, EU:C:2013:513.

Tuomio Team Relocations ym. v. komissio, C-444/11 P, EU:C:2013:464.

Tuomio Gosselin Group v. komissio, C-429/11 P, EU:C:2013:463.

Tuomio Abdulrahim v. neuvosto ja komissio, C-239/12 P, EU:C:2013:331.

Tuomio komissio v. Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778.

Tuomio Prym and Prym Consumer v. komissio, C-534/07 P, EU:C:2009:505.

Tuomio Dansk Rørindustri ym. v. komissio, C-189/02 P, EU:C:2005:408.

Tuomio Courage Ltd vastaan Bernard Crehan ja Bernard Crehan vastaan Courage Ltd ym., C-453/99, EU:C:2001:456.

## **Unionin yleinen tuomioistuin**

Tuomio 12.12.2014, Eni v. komissio, T-558/08, EU:T:2014:1080.

Tuomio 27.11.2014, Alstom Grid v. komissio, T-521/09, EU:T:2014:1000.

Tuomio 10.10.2014, Soliver v. komissio, T-68/09, EU:T:2014:867.

Tuomio 11.7.2014, Esso ym. v. komissio, T-540/08, EU:T:2014:630.

Tuomio 11.7.2014, Sasol ym. v. komissio, T-541/08, EU:T:2014:628.

Tuomio 11.7.2014, RWE ja RWE Dea v. komissio, T-543/08, EU:T:2014:627.

Tuomio 21.5.2014, Toshiba v. komissio, T-519/09, EU:T:2014:263.

Tuomio 14.5.2014, Donau Chemie v. komissio, T-406/09, EU:T:2014:254.

Tuomio 14.5.2014, Reagens v. komissio, T-30/10, EU:T:2014:253.

Tuomio 27.3.2014, Saint-Gobain Glass France ym. v. komissio, yhdistetyt asiat T-56/09 ja T-73/09, EU:T:2014:160.

Tuomio 20.3.2014, Faci v. komissio, T-46/10, EU:T:2014:138.

Tuomio 27.2.2014, InnoLux v. komissio, T-91/11, Kok., EU:T:2014:92.

Tuomio 27.2.2014, LG Display ja LG Display Taiwan v. komissio, T-128/11, Kok. (otteina), EU:T:2014:88.

Tuomio 6.7.2014, Arkema France ja EHTY v. komissio, yhdistetyt asiat T-23/10 ja T-24/10, Kok., EU:T:2014:62.

Tuomio 6.2.2014, Elf Aquitaine SA v. komissio, T-40/10, Kok., EU:T:2014:61.

Tuomio 6.2.2014, AC-Treuhand AG v. komissio, T-27/10, Kok., EU:T:2014:59.

Tuomio 13.12.2013, HSE v. komissio, T-399/09, Kok., EU:T:2013:647.

Tuomio 16.9.2013, Duravit ym. v. komissio, T-364/10, Kok., EU:T:2013:477.

Tuomio 16.9.2013, Masco ym. v. komissio, T-378/10, Kok., EU:T:2013:469.

Tuomio 16.9.2013, Rubinetteria Cital v. komissio, T-368/10, Kok., EU:T:2013:460.

Tuomio 16.9.2013, Keramag Keramische Werke ym. v. komissio, yhdistetyt asiat T-379/10 ja T-381/10, Kok., EU:T:2013:457.

Tuomio 16.9.2013, Dornbracht v. komissio, T-386/10, Kok., EU:T:2013:450.

Tuomio 16.9.2013, Wabco Europe ym. v. komissio, T-380/10, Kok. EU:T:2013:449.

Tuomio 16.9.2013, Zucchetti Rubinetteria v. komissio, T-396/10, Kok., EU:T:2013:446.

Tuomio 16.9.2013, Roca v. komissio, T-412/10, Kok. (otteina), EU:T:2013:444.

Tuomio 16.9.2013, Laufen Austria v. komissio, T-411/10, Kok. (otteina), EU:T:2013:443.

Tuomio 16.9.2013, Mamoli Robinetteria v. komissio, T-376/10, Kok. (otteina), EU:T:2013:442.

Tuomio 16.9.2013, Roca Sanitario v. komissio, T-408/10, Kok. (otteina), EU:T:2013:440.

Tuomio 13.9.2013, Total v. komissio. T-548/08, Kok, EU:T:2013:434.

Tuomio 13.9.2013, Total Raffinage Marketing v. komissio, T-566/08, Kok., EU:T:2013:423.

Tuomio 18.6.2013, ICF v. komissio, T-406/08, Kok., EU:T:2013:322.

Tuomio 18.6.2013, Fluorsid ja Minmet v. komissio, T-404/08, Kok., EU:T:2013:321.

Tuomio 17.5.2013, Manuli Rubber Industries SpA (MRI) v. komissio, T-154/09, Kok., EU:T:2013:260.

Tuomio 17.5.2013, Trelleborg Industrie v. komissio, T-147/09, Kok., EU:T:2013:259.

Tuomio 17.5.2013, Parker ITR ja Parker-Hannifin v. komissio, T-146/09, Kok., EU:T:2013:258.

Tuomio 14.3.2013, Dole Food ja Dole Germany v. komissio, T-588/08, Kok., EU:T:2013:130.

Tuomio 14.5.2013, Fresh Del Monte Produce v. komissio, T-587/08, Kok., EU:T:2013:129.

Tuomio 13.12.2012, Versalis ja Eni v. komissio, T-103/08, Kok., EU:T:2012:686.

Tuomio 12.12.2012, Almamet v. komissio, T-410/09, Kok., EU:T:2012:676.

Tuomio 12.12.2012, Ecka Granulate ja non ferrum Metallpulver v. komissio, T-400/09, Kok., EU:T:2012:675.

Tuomio 12.12.2012, 1. garantovaná v. komissio, T-392/09, Kok., EU:T:2012:674.

Tuomio 12.12.2012, Novácke chemické závody v. komissio, T-352/09, Kok., EU:T:2012:673.

Tuomio 27.9.2012, Guardian Industries ja Guardian Europe v. komissio, T-82/08, Kok., EU:T:2012:494.

Tuomio 29.6.2012, GDF Suez v. komissio, T-370/09, Kok., EU:T:2012:333.

Tuomio 29.6.2012, E.ON Ruhrgas ja E.ON v. komissio, T-360/09, Kok., EU:T:2012:332.

Tuomio 2.2.2012, Denki Kagaku Kogyo ja Denka Chemicals v. komissio, T-83/08, Kok., EU:T:2012:48.

Tuomio 2.2.2012, Dow Chemical v. komissio, T-77/08, Kok., EU:T:2012:47.

Tuomio 2.2.2012, El du Pont de Nemours ym. v. komissio, T-76/08, Kok., EU:T:2012:46.

Tuomio 25.10.2011, Uralita v. komissio, T-349/08, Kok., EU:T:2011:622.

Tuomio 25.10.2011, Aragonesas Industrias y Energía v. komissio, T-348/08, Kok., EU:T:2011:621.

Tuomio 16.6.2011, Putters International v. komissio, T-211/08, Kok., EU:T:2011:289.

Tuomio 16.6.2011, Verhuizingen Coppens v. komissio, T-210/08, Kok., EU:T:2011:288.

Tuomio 16.6.2011, Gosselin Group ja Stichting Administratiekantoor Portielje v. komissio, T-208/08, Kok., EU:T:2011:287.

Tuomio 16.6.2011, Team Relocations ym. v. komissio, yhdistetyt asiat T-204/08 ja T-212/08, Kok., EU:T:2011:286.

Tuomio 16.6.2011, Ziegler v. komissio, T-199/08, Kok., EU:T:2011:285.

Tuomio 17.5.2011, Arkema France v. komissio, T-343/08, Kok. EU:T:2011:218.

Tuomio 17.5.2011, Elf Aquitaine v. komissio, T-299/08, Kok., EU:T:2011:217.

Tuomio 12.12.2007, BASF ja UCB v. komissio, yhdistetyt asiat T-101/05 ja T-111/05, Kok., EU:T:2007:380.

Tuomio 27.7.2005, Brasserie nationale v. komissio, yhdistetyt asiat T-49/02–T-51/02, Kok., EU:T:2005:298.

Tuomio 15.6.2005, Tokai Carbon v. komissio, yhdistetyt asiat T-71/03, T-74/03, T-87/03 ja T-91/03, Kok., EU:T:2005:220.

Tuomio 11.12.2003, Ventouris v. komissio, T-59/99, Kok., EU:T:2003:334.

Tuomio 9.7.2003, Archer Daniels Midland ja Archer Daniels Midland Ingredients v. komissio, T-224/00, Kok., EU:T:2003:195.

Tuomio 9.7.2003, Cheil Jedang Corporation v. komissio, T-220/00, Kok., EU:T:2003:193.

Tuomio 14.7.1995, Groupement des Cartes Bancaires “CB” v. komissio, T-275/94, Kok., EU:T:1995:141.

Tuomio 14.7.1994, Parker Pen Ltd v. komissio, T-77/92, Kok., EU:T:1994:85.

## HALLINTOKÄYTÄNTÖ

Komission päätös COMP/39.406, Aluksilla käytettävät siirtoletkut, EUVL C 168, 21.7.2009, s. 6. (päätöksen tiivistelmä)

Komission päätös COMP/39.401, E.ON/GDF, EUVL C 248, 16.10.2009, s. 5. (päätöksen tiivistelmä)

Komission päätös COMP/39.396, Teräs- ja kaasuteollisuuden käyttämät kalsiumkarbidi- ja magnesiumipohjaiset reagenssit, EUVL C 301, 11.12.2009, s. 18. (päätöksen tiivistelmä)

Komission päätös COMP/39.309, Nestekidenäyttöpaneelit (LCD), EUVL C 295, 7.10.2011, s. 8. (päätöksen tiivistelmä)

Komission päätös COMP/39.188, Banaanit, EUVL C 189, 12.8.2009, s. 12. (päätöksen tiivistelmä)

Komission päätös COMP/39.181, Kynttilävahat, EUVL C 295, 4.12.2009, s. 17. (päätöksen tiivistelmä)

Komission päätös COMP/39.180, Alumiinifluoridi, C (2008) 3043. (englanninkielinen) (päätös 25.6.2008)

Komission päätös COMP/39.165, Tasolasi, EUVL C 127, 24.5.2008, s. 9. (päätöksen tiivistelmä)

Komission päätös COMP/39.125, Autonlasi, EUVL C 173, 25.7.2009, s. 13. (päätöksen tiivistelmä)

Komission päätös COMP/39.092, Kylpyhuonekalusteet, EUVL C 348, 29.11.2011, s. 12. (päätöksen tiivistelmä)

Komission päätös COMP/E-1/38.823, Hissit ja liukuportaat, EUVL C 75, 26.3.2008, s. 19. (päätöksen tiivistelmä)

Komission päätös COMP/38.695, Natriumkloraaatti, EUVL C 137, 17.6.2009, s. 6. (päätöksen tiivistelmä)

Komission päätös COMP/38.589, Lämpöstabilisaattorit, EUVL C 307, 12.11.2010, s. 9. (päätöksen tiivistelmä)

Komission päätös COMP/38.543, Kansainväliset muuttopalvelut, EUVL C 188, 11.8.2009, s. 16. (päätöksen tiivistelmä)

Komission päätös COMP/38.432, Ammattikäyttöön tarkoitettu kuvanauha, EUVL C 57, 1.3.2008, s. 10. (päätöksen tiivistelmä)

# EURON VENYTTÄJÄT – VERTAILEVA TUTKIMUS TOIMEENTULOTURVASTA SUOMALAISENA OIKEUTENA JA EUROOPPALAISENA IHMISOIKEUTENA EUROOPAN SOSIAALISEN PERUSKIRJAN MUKAAN

Elisa Suokko<sup>1</sup>

## Keywords:

European Social Charter, European Committee of Social Rights, the right to social security, the right to social assistance, social human rights, collective complaints, the right to receive indispensable subsistence and care

## ABSTRACT

In its decision of 11 of February 2015, the European Committee of Social Rights found that the level of Finnish social security is below the threshold set in the European Social Charter. Pursuant to the decision, income-substituting benefits such as basic unemployment allowance and guarantee pension are manifestly inadequate as the level of these benefits falls under the national poverty threshold. Similarly, the level of social assistance is too low. The Finnish government for its part has repeatedly contested the findings. Pursuant to the government, the Finnish social security consists of various different allowances, services and payment thresholds. Thereby its adequacy cannot be measured from the outside, in particular by the criteria put forward by the Committee.

This article compares the right to social security as provided for in the European Social Charter and in Finnish law. The comparative analysis sheds light on whether the negative decision resulted from different definition of social security or genuine shortcomings of the Finnish social security system. The first chapter analyses the material content of the right to social security and the right to social assistance as defined in the European Social Charter. The second chapter focuses on the complaint in question. In the third chapter, the definitions of adequate level of social security benefits within the Finnish system are addressed. In fourth chapter, the comparative analysis is deepened and potential reasons for non-compliance are shortly addressed.

---

1 The author (B.Soc.Sc.) is a student of law at the University of Helsinki and a former fashion journalist. Her main fields of interest are European law, in particular competition law and social law, and fashion law. This article is based on her Bachelor's thesis.



# SISÄLTÖ

## Johdanto

1. Euroopan sosiaalisen peruskirjan oikeus toimeentuloturvaan
  - 1.1 Eurooppalaisen toimeentuloturvan käsite
  - 1.2 13. artikla: Oikeus sosiaaliavustukseen
  - 1.3 12.1 artikla: Perustoimeentulon turva
2. Suomea koskeva kielteinen ratkaisu
  - 2.1 Sosiaaliturvaoikeuden valvonta järjestökanteluihin
  - 2.2 Suomea koskevan kantelu
  - 2.3 Kantelunalaisten etuuksien taso
  - 2.4 Sosiaali- ja terveysministeriön ensiarvio ratkaisusta
3. Suomalainen toimeentuloturva
  - 3.1 Oikeus sosiaaliturvaan Suomessa
  - 3.2 Välttämättömän toimeentulon turva
  - 3.3 Perustoimeentulon turva
4. Turvan tason vertailua
5. Lopuksi

## Kirjallisuus

# JOHDANTO

Euroopan sosiaalista peruskirjaa (ESP) valvova sosiaalisten oikeuksien komitea antoi helmikuun 11. päivänä ratkaisun, jonka mukaan Suomen perustoimeentuloturvan ja vähimmäistoimeentulon määrät ovat liian matalia. Komitean kielteisen ratkaisun mukaan sairauspäiväraha, äitiyspäiväraha, kuntoutuspäiväraha, työttömyysturvan peruspäiväraha ja takuueläke ovat kaikki tasoltaan riittämättömiä. Samaten työmarkkinatuki ja toimeentulotuki ovat liian alhaisia. Näiden vähimmäisetuuksien taso ei täytä ESP:n 12.1 ja 13.1 artiklojen asettamia vaatimuksia, sillä maksetut tuet jättävät saajansa köyhyysrajan alapuolelle.

Tämä ei ollut ensimmäinen kerta, kun sosiaalisten oikeuksien komitea kiinnittää huomiota Suomen sosiaaliturvan tasoon. Viimeisimmän, vuonna 2013 annetun kansallisen raportin perusteella komitea havainnoi raportointikierroksella tarkasteltavana olevien vähimmäisetuuksien alittavan peruskirjan edellyttämän tason.<sup>2</sup> Komitea päätyi samaan havaintoon kahdella edellisellä vuosiraportointikierroksella sairaus- ja äitiyspäivärahojen sekä minimieläkkeiden osalta. Sen sijaan muut tukimuodot olivat komitean edellyttämällä tasolla.<sup>3</sup> Näiden arvioiden perusteella suomalaiset rahamääräiset vähimmäisetuudet alittavat toistuvasti ESP:n asettamat vähimmäistasot. Suomi on kuitenkin sopimuksen ratifioimalla sitoutunut näihin tasoihin.

Komitean ratkaisun lisäksi aihe on ajankohtainen myös toimeentuloturvaan kaavailtujen muutosten ja uudistusten vuoksi. Vähimmäis- ja perustoimeentulon tukia supistetaan indeksimuutosten kautta – mikä johtaa turvan karkaamisen vielä kauemmas Suomen kansainvälisten veloitteiden edellyttämästä tasosta. Se, että valtio on pidättänyt tarttumasta toimenpiteisiin, kertoo yhtäältä valtion taloudellisesta tilanteesta mutta myös siitä painoarvosta, joka sosiaaliturvalla varojen allokoinnissa on.

Tässä artikkelissa analysoin perustoimeentulon ja välttämättömän toimeentulon määritelmää ja sisältöä Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa ja Suomen lainsäädännössä. Suomen osalta käsittelen perustuslain turvaamaa perusoikeutta sekä myös relevanttia perustuslakia täsmentävää lainsäädäntöä. Vertailun tavoitteena on selvittää, perustuiko kielteinen päätös yksinomaan turvan tason faktuaaliseen puuttellisuuteen vai onko taustalla myös eroja turvan vähimmäisetuuksien määrittelyssä. Tuen tason riittämättömyyden taustalla on osittain erilainen tapa jäsentää kokonaistukea, mutta huomattava osa tuen saajista vaikuttaa saavan tukea, joka euromääräisesti aina alittaa ESP:n edellyttämän tason. Työssä tarkastelen ja taustoitan toimeentuloa takaavien ja tukevien vähimmäistuoksien sisällöllisiä yhtäläisyyksiä ja eroja

---

2 Conclusions 2013, Finland (Suomi). Arvioitavana olivat sairauspäiväraha ja takuueläke, jotka molemmat olivat täysin riittämättömiä komitean arvion mukaan. Vuosiraportoinnin temaattiset ryhmät katso esim. Pellonpää 2011 s. 36.

3 Conclusions 2009, Finland (Suomi) ja Conclusions 2006, Finland (Suomi). Suomen raporteista kts. esim. Hyttinen 2012 s. 512.

ESP:n ja Suomen suojajärjestelmissä. Avaan myös lyhyelti sitä arvokontekstia, johon nämä suojajärjestelmät liittyvät. Toimeentuloturvan sisältö ja taso kun kytkeytyvät ihmisarvoisen elämän käsitteeseen.

Artikkelin ensimmäinen luku käsittelee Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaista toimeentuloturva. Siinä esittelen ja analysoin sosiaalisten oikeuksien komitean viimeaikaista tulkintakäytäntöä sosiaalisen peruskirjan toimeentuloturva-artikloista. Toisessa luvussa keskityn Suomea koskevan kantelun sisältöön. Kolmannessa luvussa kartoitan suomalaista toimeentuloturva kantelunalaisten tukien osalta ja arvioin niiden vastaavuutta ESP:n asettamaan tasoon. Neljännessä luvussa syvennän turvan tason erojen analyysia. Suomea koskevan kantelun sisältöön paneudutaan yksityiskohtaisesti siis toisessa luvussa, sillä komitean tulkintakäytännön ja raja-arvojen tunteminen helpottaa kantelun tulkitsemista.

## I. EUROOPAN SOSIAALISEN PERUSKIRJAN OIKEUS TOIMEENTULOTURVAAN

### I.1 Eurooppalaisen toimeentuloturvan käsite

Sosiaaliturvan ytimessä ovat yhdeksän vakiintunutta riskien kategoriaa, joita kutsutaan myös "vanhoiksi" sosiaalisiksi riskeiksi. Näitä ovat työttömyys, sairaus, äitiys, perheellisyys, työtapaturma, ammattitauti, työkyvyttömyys, vanhuus ja perheen huoltajan kuolema. Aktualisoituessaan nämä riskit estävät henkilöä hankkimasta toimeentuloaan työllä, joten toimeentuloa korvataan sosiaalivakuutuksen tai sosiaaliavustusten kautta.<sup>4</sup> Perustoimeentuloa täydentää viimesijainen, välttämättömän toimeentulon turva, jota myönnetään tarpeen mukaan. Euroopan sosiaalinen peruskirja turvaa oikeuden kummankinlaiseen sosiaaliturvaan. 12 artikla velvoittaa jäsenvaltion luomaan sosiaaliturvajärjestelmän, joka turvaa kansalaisten toimeentulon työelämän katkoksiin liittyvien riskien varalta. 13 artikla taas turvaa oikeuden sosiaaliavustukseen jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä. 12 artikla kattaa sekä vakuutusperustaiset ja ansiosidonnaiset korvaukset että aiemmasta työhistoriasta riippumattomat, useimmiten verorahoitteiset tasakorvaukset. Tämä artikkeli keskittyy jälkimmäisiin. 13 artikla puolestaan korvaa tarveharkintaiset tuet, joiden perustana on yksilön tarve eikä sen myöntämiselle ole muita kriteereitä.

---

4 Arajärvi 2011, s.80; Asbjörn 2001, s.12–17.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan tai sen uudistetun version<sup>5</sup> on tähän mennessä ratifioinut 43 valtiota<sup>6</sup>. Kullakin jäsenvaltiolla on omanlaisensa yhteiskunnallinen järjestelmä ja historiansa muokkaama käsitys esimerkiksi perustoimeentulon turvan tasosta ja tavoitteista. ESP ja komitean ratkaisukäytäntö asettavat kehykset toimeentuloa turvaavan sosiaaliturvan vähimmäissisällölle, mutta kumpikaan ei tyhjentävästi määrittele sosiaaliturvaa. Sen määrittely nojaa pitkälti kansalliseen luokitteluun.<sup>7</sup> Niinpä sopimus lähtökohtaisesti jättää tilaa kansallisille ominaispiirteille.

Sosiaaliturvan sisältö vaihtelee kulttuuripiireittäin. Mikkolan mukaan Keski-Euroopassa sosiaaliturva tarkoittaa ensisijaisesti työntekijöiden perhe-etuuksia, sosiaalivakuutusetuksia ja oikeutta saada terveyspalvelut sosiaalivakuutuksen kustantamana. Sosiaaliavustus taas kattaa tarveharkintaiset, viimesijaiset etuudet.<sup>8</sup> Pohjoismaissa sosiaaliturvan käsite on laajempi ja se kattaa vakuutusetuksien, sosiaaliavustusten ja toimeentulotuen lisäksi myös sosiaalipalvelut.<sup>9</sup> Tässä työssä keskityn ensisijaisesti rahamääräisiin toimeentulon tukiin komitean kielteisen ratkaisun ohjaamana. Pohjoismainen käsitys sosiaaliturvasta rahallisen tuen ja palveluiden yhdistelmänä kuitenkin vaikuttaa suomalaisen järjestelmän taustalla.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 ja 13 artiklat pyrkivät turvaamaan, etteivät työelämän ulkopuolelle jääneet tai muutoin pienituloiset henkilöt vajoa köyhyyteen<sup>10</sup> tai joudu elämään hyväntekeväisyyden varassa.<sup>11</sup> Niiden turvaamien oikeuksien tavoitteena on varmistaa, että tuensaajat säilyttävät itsenäisyytensä ja itsemäärämisoikeutensa ja pystyvät osallistumaan yhteiskunnalliseen elämään. Näin he todennäköisesti pystyvät myös myöhemmin hankkimaan elantonsa omin neuvoin. Sosiaaliturvan tavoitteena on turvata ihmisarvoinen elämä. Se kytkeytyy vahvasti ihmisarvon loukkaamattomuuteen, joka on ESP:n puitteissa perustavanlaatuisen oikeus<sup>12</sup>. Sopimusvaltion on turvattava nämä oikeudet omille kansalaisilleen sekä peruskirjan liitteeseen kirjatun syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisille, jotka oleskelevat laillisesti tai työskentelevät säännöllisesti valtion alueella.<sup>13</sup> Ne henkilöt, jotka oleskelevat jäsenvaltion alueella ilman valtion suostumusta, ovat oikeutettuja välittömien tarpeiden tyydyttämiseen. Vuonna 2013 komitea linjasi, että 13.1 artikla velvoittaa myös tällaisen turvan antamiseen. Komitea arvioi tätä ensi kertaa seuraavalla artiklaa koskevalla lausuntokierroksella vuonna 2017.<sup>14</sup>

---

5 Euroopan sosiaalinen peruskirja hyväksyttiin vuonna 1961 ja se tuli voimaan neljä vuotta myöhemmin. Suomi ratifioi Euroopan sosiaalisen peruskirjan 29.4.1991 ja se tuli voimaan 29.5.1991. Uudistettu peruskirja tuli voimaan sen ratifioineissa maissa vuonna 1999 ja Suomessa vuonna 2002.

6 Council of Europe: Member States of the Council of Europe and the European Social Charter Situation at 26 March 2013.

7 Harris 2001, s.155.

8 Mikkola 2005, s. 403–404.

9 Mikkola 2005, s. 403–404.

10 Köyhyydellä tarkoitetaan suhteellista köyhyyttä.

11 Esim. Conclusions 2004, Luxembourg.

12 Mikkola 2010, s. 63–64.

13 Mikkola 2010, s. 314.

14 Conclusions 2013, Statements of interpretation on Article 13.

## 1.2 13 artikla: Oikeus sosiaaliavustukseen

13 artikla: Oikeus sosiaaliavustukseen ja lääkinälliseen apuun. Varmistaakseen, että oikeutta sosiaaliavustukseen ja lääkinälliseen apuun voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat: 1. varmistamaan, että jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, etenkin sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua ja sairastapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artikla velvoittaa sopimusvaltion huolehtimaan jokaisen vähävaraisen henkilön toimeentulon turvaamisesta sekä välttämättömästä lääkinällisestä avusta, jota en tämän työn rajauksen puitteissa käsittele. Sosiaalisten oikeuksien komitea linjasi jo ensimmäisellä raportointikierroksellaan, että 13.1 artikla turvaa sen ratifioineen valtion kansalaisille ja alueella oleskeleville sopimusvaltioiden kansalaisille universaalin, subjektiivisen oikeuden, joka täytyy voida vahvistaa kansallisesti.<sup>15</sup> Artiklan suora sovellettavuus kansallisissa oikeusistuimissa riippuu luonnollisesti kansallisesta oikeusjärjestelmästä, mutta sekin voi tulla kysymykseen.<sup>16</sup> Oikeus sosiaaliturvaan on siis sosiaalisen peruskirjan puitteissa vahva oikeus, jolle komitea tulkintakannanotoillaan antaa lisäpainoarvoa.

Euroopansosiaalisen peruskirjan turvaama oikeus sosiaaliturvaan kytkeytyy hyvin perustavanlaatuisiin ihmisoikeuksiin. Komitean mukaan tämän sosiaaliturvan muodon tehtävänä on varmistaa, että jokaisen oikeus elämään toteutuu, että yksilön fyysisistä koskemattomuutta kunnioitetaan ja että hänen ihmisarvonsa säilyy.<sup>17</sup> Komitea on antanut painoarvoa erityisesti ihmisarvon suojaamiselle. Tämä näkyy jo tuen saajaryhmän neutraalista muotoilusta. Ensimmäisissä Johtopäätöksissään komitea kiinnitti huomiota siihen, että tuen saajien ryhmä on määritelty riittäviä tuloja vaille oleviksi henkilöiksi eikä esimerkiksi ”köyhiksi” tai ”puutteen alaisiksi”.<sup>18</sup> Pienituloisten tukemisessa ei sen mukaan ole kyse hyväntekeväisyydestä vaan neutraalista yhteiskunnallisesta toiminnasta. Artiklan sisältöä ja tulkintaa arvioitaessa onkin tarpeellista ottaa huomioon, ettei se turvaa ainoastaan fyysisen elämän ylläpitämistä vaan komitea hahmottaa artiklan laajempänä, ihmisarvoa ylläpitävänä välineenä, joka asettaa siten tuen tasolle korkeammat vaatimukset. Rahallisen tuen tulee varmistaa, ettei kukaan valtion alueella laillisesti oleskeleva syrjäydy taloudellisista syistä vaan pystyy kuulumaan yhteiskuntaan.<sup>19</sup> Vähimmäistuen tulee siis mahdollistaa myös perustavanlaatuisten kulttuuristen ja yhteiskunnallisten tarpeiden tyydyttäminen.<sup>20</sup>

---

15 Conclusions I, Statement of interpretation on Article 13.1. Oikeuden historiasta esim. Gori 2005, s. 83 ja Mikkola 2010, s. 329-330.

16 Mikkola 2010. Esimerkiksi Suomi on linjannut, että kansalaiset voivat vedota peruskirjaan tuomioistuimissa oikeuksiensa toteuttamiseksi.

17 DCI v. Belgium, järjestökantelu no 69/2012, kohta 120

18 Conclusions I, sivu 64.

19 Mikkola 2010, s. 329-330.

20 Mikkola 2010, s. 330-331.

Itse sopimusteksti ei määrittele riittävän avun tasoa ja antotapaa, mutta komitea on täsmentänyt sen määritelmää ratkaisukäytännössään. Tuen tulee mahdollistaa yleisesti hyväksyttävä (decent) elämän taso ja tyydyttää saajansa perustarpeet.<sup>21</sup> Koska köyhyyden poistaminen on yksi artiklan tavoitteista, on tuen estettävä saajaansa vajoamasta köyhyyteen<sup>22</sup>. 2000-luvun puolivälissä komitea asetti vähimmäistason mittariksi kansallisen ekvivalentin mediaanitulon<sup>23</sup>. Nämä tiedot komitea kerää Eurostatilta. Rahamääräisen toimeentuloturvan on oltava vähintään 50 prosenttia kansallisesta ekvivalentista mediaanitulosta, tai 40 prosenttia, jos rahallista tukea täydennetään palveluilla.<sup>24</sup>

Tuen tasoa laskiessa otetaan huomioon vähimmäismääräiset tuet sekä täydentävät tuet.<sup>25</sup> Täydentävien tukien kohdalla komitea kiinnittää huomiota niiden harkinnanvaraisuuteen, ja mikäli näitä harkinnanvaraisia tukia saa vain vähemmistö tuen saajista, ei kokonaistasoa voida pitää riittävänä. Komitean arvion mukaan tämä oli tilanne Suomessa vuonna 2011.<sup>26</sup> Jos tuet yhdessä ylittävät köyhyysrajan keskimääräisesti saajien kohdalla, ei ongelmaa ole. Näin komitea arvioi Suomen kohdalla vuoden 2009 raportointikierroksella, jolloin se arvioi toimeentulotuen tyydyttävän 13.1 artiklan vaatimukset, kun toimeentulotuen perus- ja harkinnanvaraisten osien yhteissumma ylitti köyhyysrajan.<sup>27</sup> Tämä osaltaan osoittaa, ettei Euroopan sosiaalinen peruskirja käytännössä turvaa tiettyntasoisia oikeutta "jokaiselle" vaan se riittää, että pääosa tuen saajista pysyy köyhyysrajan yläpuolella.

Sosiaalisen peruskirjan mukaan tuki tulee myöntää jokaiselle, joka tarvitsee apua.<sup>28</sup> Tuen tarve materialisoituu aina, kun yksilö ei pysty hankkimaan riittävää toimeentuloa omin neuvoin. Tuen tarve voi tulla kysymykseen myös muiden sosiaaliturvan muotojen yhteydessä, jos näiden taso jättää henkilön laskennallisen köyhyysrajan alle.<sup>29</sup> Vähimmäistoimeentulon myöntämiseen ei saa siis lisätä täydentäviä kriteereitä, kuten ikärajaa. Artiklan vastaista toimintaa on ollut esimerkiksi asettaa artiklan mukaiselle sosiaaliavustukselle 25 vuoden alaikäraja.<sup>30</sup> Avustuksen myöntämisen ei kuitenkaan tarvitse olla täysin ehdotonta, vaan sen edellytykseksi voidaan asettaa osallistuminen jäsenvaltion työllistämispoliitikkojen mukaisiin toimiin.<sup>31</sup> Näissäkin

---

21 Esim. Conclusions 2013, Italy (Italia); Conclusions 2009, Latvia.

22 Conclusions XIV-1, kohta 52.

23 Conclusions XVIII-1, 2006. Historiasta Mikkola 2010, s.331

24 Conclusions XVII-1, 2004. Myös esim. Conclusions 2013, Denmark (Tanska); Conclusions 2013, Greece (Kreikka); järjestökantelu Finnish Society of Social Rights v. Finland no. 88/2012, kohta 112.

25 Esim. Conclusions 2013, Denmark (Tanska); järjestökantelu Finnish Society of Social Rights v. Finland no. 88/2012, kohta 112.

26 Järjestökantelu Finnish Society of Social Rights v. Finland no. 88/2012, kohta 118.

27 Conclusions 2009, Finland (Suomi).

28 Esim. Conclusions 2013, Bosnia and Herzegovina (Bosnia ja Herzegovina).

29 Conclusions XII-4, Statement of Interpretation on Article 13.1.

30 Conclusions 2013, Luxembourg (Luxemburg).

31 Conclusions XIV-1, Statement of interpretation on Article 13; Conclusions 2013, Romania; ERRC v. Bulgaria, järjestökantelu no 48/200.

tilanteissa jäsenvaltioiden on varmistettava, että tuensaaja ei jää täysin vaille turvaa<sup>32</sup>, eli sanktioluonteinen tuen poisto ei ole mahdollista ESP:n mukaan. Tuensaajalle on turvattava hätäapuna kaikissa olosuhteissa vähintäänkin ravitseminen, vaatetus ja suoja.<sup>33</sup> Tällaisessa tilanteessa yksilön yhteiskunnallinen osallistuminen ei ole enää turvattuna, vaan ainoastaan fyysisen hengissä säilymisen minimi vaikuttaa täytyvän.

ESP:n esitöiden mukaan riittävän toimeentulon olisi voinut työtulon ja sosiaaliturvaetuksien lisäksi saada myös esimerkiksi perheeltä, jolloin oikeutta sosiaaliavustukseen ei automaattisesti synny yksilön varojen puutteen johdosta. Tällainen arviointi on valtiokohtaista, eli arviointi riippuisi kunkin jäsenvaltion kulttuurisista oloista.<sup>34</sup> Myöhempi tulkintakäytäntö on kuitenkin hylännyt tällaisen tulkinnan, sillä perheenjäsenten välinen solidaarisuus ei varmista tuen tarvitsijalle luotettavaa ja läpinäkyvää, oikeudellisesti määriteltyä sosiaalista tukea.<sup>35</sup> Komitean tulkinta korostaa, että tuen myöntämisperusteena tulee olla henkilön oma ansio- ja varallisuustaso. Tulkinta on moderni ja osaltaan varmistaa, ettei pienituloisen henkilö joudu taloudellisesti riippuvaiseksi perheenjäsenistään ja heidän hyvästä tahdostaan. Komitean arvioinnin mukaan vastuu yksilön toimeentulosta on viimesijaisesti valtion eikä hänen sosiaalisen sidosryhmänsä. Tämä osaltaan korostaa yksilön itsenäisyyttä ja integriteettiä. Kriittisestä näkökulmasta voi toki pohtia, onko vastuun siirtäminen valtiolle tarkoituksenmukaista yhteiskunnissa, joissa perhesiteet ovat vahvoja ja perhe yhteiskunnallinen perusyksikkö. Tälle argumentille antaa painoarvoa julkisten resurssien väistämätön rajallisuus.

## 1.2 artikla: Perustoimeentulon turva

12 artikla: Oikeus sosiaaliturvaan. Varmistaakseen, että oikeutta sosiaaliturvaan voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat:

- 1.luomaan sosiaaliturvajärjestelmän ja pitämään sitä yllä,
- 2.pitämään sosiaaliturvajärjestelmänsä tyydyttävällä tasolla, vähintään Euroopan sosiaaliturvakoodin ratifioimisen edellyttämällä tasolla,
- 3.pyrkimään asteittain nostamaan sosiaaliturvajärjestelmänsä tasoa.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla turvaa perustoimeentulon tilanteissa, joissa henkilö on väliaikaisesti tai pysyvästi estynyt hankkimaan toimeentuloaan työnteolla. Se asettaa myös hyväksyttävän tason sosiaaliturvalle ja kannustaa sopimusosapuolia kehittämään sosiaaliturvan tasoa yhteiskunnallisen kehityksen myötä. Sosiaaliturvaan kuuluvat sekä universaalit,

---

32 Conclusions XIV-1, Interpretative Statement on Article 13; Conclusions XIV-1, France (Ranska) ja Conclusions 2006, Estonia (Viro).

33 Conclusions 2013, Czech Republic (Tsekin tasavalta).

34 Harris 2001, s. 167.

35 Esim. Conclusions 2013, France (Ranska).

työtulosta riippumattomat tukimuodot että ansiosidonnaiset korvaukset.<sup>36</sup> Tämä työ keskittyy sosiaaliturvan tasoon artiklan 12.1 mukaan ja keskittyy aiemmasta työtulosta riippumattomiin tukimuotoihin.

Perustoimeentulon tavoitteena on 13.1 artiklan mukaisen tuen tapaan ihmisarvoisen elämän turvaaminen.<sup>37</sup> Tason tulee kuitenkin olla korkeampi. Perustoimeentulon järjestäminen on valtion vastuulla ja valtion tulee pitää sosiaaliturva riittävän korkealla tasolla, jottei se redusoidu 13.1 artiklan kattamaksi sosiaaliavustusjärjestelmäksi.<sup>38</sup> Komitea on kiinnittänyt huomiota erityisesti vanhuuseläkkeisiin, joiden sen mukaan tulisi erityisesti ylittää sosiaaliavustusten taso.<sup>39</sup> Sosiaaliturvajärjestelmä tulee rahoittaa kollektiivisesti, jolloin potentiaalisista riskeistä aiheutuva taloudellinen taakka jakautuu tasaisesti kaikkien yhteiskunnan jäsenten kesken näiden taloudellisen kantokyvyn mukaan. Tämä varmistaa, etteivät kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat työntekijäryhmät joudu syrjinnän kohteeksi.<sup>40</sup>

Sosiaaliturvajärjestelmän tulee antaa suojaa niin sanottujen vanhojen riskikategorioiden varalle, eli sen tulee turvata toimeentulo sairauden, työttömyyden, vanhuuden, ammattitautien ja työssä saatujen vammojen, raskauden, työkyvyttömyyden ja perheen elättäjän menettämisen aikana.<sup>41</sup> Sosiaaliturvan on oltava tehokas oikeus ja kattaa kaikki edellä mainitut tukimuodot.<sup>42</sup> Tuensaajien joukko ei ole tämän artiklan osalta yhtä laaja kuin artiklan 13.1 kattama ”jokainen”, vaan tukijärjestelmän on katettava valtaosa taloudellisesti aktiivisista kansalaisista.<sup>43</sup> Komitea on pitänyt hyväksyttävänä tasona esimerkiksi Kyproksen kohdalla hieman yli 50 prosenttia kansalaisista.<sup>44</sup> Sen sijaan kun taso on jäänyt alle 50 prosentin, on tuen kattavuutta pidetty puutteellisena.<sup>45</sup> Tosiasiallisesti kattavuuden ero 13.1 artiklaan ei ole niin huomattava, kuten käy ilmi aiemmin siteeratusta Suomea koskevasta arviosta.

Sosiaaliturvan riittävyttä arvioidaan samojen parametrien mukaan kuin 13.1 artiklan turvaamaa vähimmäistoimeentuloa. Tuen riittävyys tarkoittaa, ettei turvan taso jää köyhyysrajan alapuolelle. Vuoden 2004 raportointikierroksella komitea linjasi, että sosiaaliturvan tason on oltava vähintään 50 prosenttia kyseessä olevan jäsenvaltion mediaanitulosta.<sup>46</sup> Mediaanitulo lasketaan Eurostatin köyhyysriskirajan perusteella. Jos Eurostatin tilastotietoa ei ole saatavilla,

---

36 Conclusions 2013, Czech Republic (Tsekin tasavalta).

37 Conclusions 2009, Georgia.

38 Conclusions XIV-1, Statement of Interpretation.

39 Conclusions 2002, Interpretative Statement on Article 12.1, 2 and 3.

40 Conclusions 2006, The Netherlands (Alankomaat).

41 Conclusions 2006, Bulgaria (Bulgaria) ja esim. Conclusions 2013, Russia (Venäjä).

42 Conclusions XIII-4, General Introduction on Article 12.

43 Conclusions 2013, Bosnia and Herzegovina (Bosnia ja Herzegovina).

44 Conclusions 2009, Cyprus (Kypros).

45 Conclusions 2009, Portugal (Portugali).

46 Conclusions 2006, Bulgaria. Historiasta Mikkola 2010 s. 316–317.



komitea käyttää laskuperusteena valtion yleistä köyhyysrajaa.<sup>47</sup> Ehdoton vähimmäistaso on 40 prosenttia, mikäli 50 prosentin kokonaistavoitetaso saavutetaan rahamääräisen tuen ja täydentävien sosiaalipalveluiden yhteissummasta. Kun rahamääräisen tuen määrä putoaa alle 40 prosentin, on tuen taso aina täysin riittämätön.<sup>48</sup> Komitean mukaan alle 40 prosentin jäävä tuki on riittämätön myös silloin, kun sitä täydennetään tarveharkintaisilla tuilla kuten sosiaaliavustuksella.<sup>49</sup> Tämä vahvistaa sen, ettei perustoimeentulon järjestelmä saa käytännössä redusoitua 13.1 artiklan mukaiseksi sosiaaliavustusjärjestelmäksi.

Perustoimeentulon kohdalla komitea on siis kiinnittänyt huomiota sosiaaliavustuksen lailla siihen, että turvan tason on pidettävä saajansa köyhyysrajan yläpuolella. Palveluiden suppean osuuden puolestaan voi katsoa korostavan juuri saajan itsenäisiä mahdollisuuksia päättää, miten hän käyttää saamansa tuen. Huomionarvoista on myös harkinnanvaraisten tukimuotojen torjunta perustoimeentuloa turvaavana tukimuotona. Komitean spesifi linjaus siitä, että harkinnanvaraisilla tuilla voi olla vain täydentävä rooli eroaa suomalaisesta tukikäytännöstä, jossa perustoimeentuloa säännönmukaisesti täydennetään toimeentulotuella<sup>50</sup>. Tähän kysymykseen palaan tarkemmin luvussa 3.

Komitea on siis tulkinnoiltaan laajentanut sopimuksen antamaa suojaa. Uudistetun peruskirjan 12 artiklan 2 momentti määrittelee riittävyyden minimitason suhteessa Euroopan sosiaaliturvakoodiin ja vuoden 1951 peruskirja viittaa Kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimukseen numero 102 sosiaaliturvan vähimmäistasosta. Komitean mukaan nämäkin kriteerit täyttävät tukimuodot ovat riittämättömiä, jos tuen taso jää alle neljänkymmenen prosentin Eurostatin mukaisesta mediaanitulosta.<sup>51</sup> Suomi ei ole ratifoinut Euroopan sosiaaliturvakoodia.<sup>52</sup>

Komitea on täsmentänyt artiklan 12.1 sisältöä suppeammin kuin artiklan 13.1 sisältöä. Sosiaaliturvajärjestelmän osalta komitea on kiinnittänyt huomiota järjestelmän kattavuuteen, työttömyysturvan keston ja rahoitusperustaan. Itse tuen tavoitteista tai sen taustalla olevista arvoista komitea ei ole lausunut 13.1 artiklan tapaan ja pääpaino onkin ollut sen arvioimisessa, ylittääkö järjestelmän sisältävien tukien taso 50 prosenttia mediaanitulosta. Tässä komitean tulkintakäytäntö muistuttaa Suomen tilannetta, jossa perustuslakivaliokunta on ottanut laajemmalti kantaa välttämättömän toimeentulon sisältöön ja tavoitteisiin kun taas perustoimeentulon turvasta on pintapuolisempia lausuntoja.

---

47 Conclusions 2013, Armenia; Conclusions 2013, Bosnia and Herzegovina (Bosnia ja Herzegovina).

48 Conclusions 2013, Czech Republic (Tsekin tasavalta); Conclusions 2009, Portugal (Portugali).

49 Conclusions 2009, Cyprus (Kypros).

50 THL : Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015, s. 41.

51 Conclusions 2013, United Kingdom (Iso-Britannia).

52 Mikkola 2010, s. 313 ja 320.

## 2. SUOMEA KOSKEVA KIELTEINEN RATKAISU

### 2.1 Sosiaaliturvaoikeuden valvonta järjestökanteluiin

Sosiaalisten oikeuksien komitea valvoo, että jäsenvaltioiden lainsäädäntö ja soveltamiskäytännöt ovat Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaisia.<sup>53</sup> Tämän tarkoituksen toteuttamiseksi ESP:aan kuuluu kaksi valvontamekanismia, jäsenvaltioiden raportointimenettely ja järjestöjen kantelumenettely. Peruskirjan yleinen valvontamekanismi on jäsenvaltioiden vuosittaiset raportit sopimusvelvoitteiden täyttämistä. Sitä täydentää järjestöjen kantelumahdollisuus.<sup>54</sup> Lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaan järjestö voi kannella tapauksista, joissa jäsenvaltio ei ole taannut määräyksen tyydyttävää soveltamista (satisfactory application).

Lisäpöytäkirjassa ei säädetä loukkauksen kohteena olevista henkilöistä tai henkilöryhmistä, vaan niiden osalta tulkinta löytyy lisäpöytäkirjan laatineen Charte Rel -komitean selittävässä raportissa (CCP Explanatory Report). Sen mukaan ESP antaa yksilöille oikeuksia, mutta näiden oikeuksien loukkauksia käsitellään vain kollektiivisella tasolla.<sup>55</sup> Peruskirjan vastaisen toiminnan on siis oltava kansallisia toimenpiteitä, käytäntöjä tai lainsäädäntöä, joka koskettaa ihmisryhmää. Yksittäisen henkilön kokemaa vakavaan oikeudenloukkausta ei riitä kanteluperustaksi. Yksilöiden kokemuksilla voi olla merkitystä kantelukirjelmässä tai raportissa käytettävänä havainnollistavina esimerkkeinä, mutta peruskirjan vastaisen toiminnan on silti kosketettava valtion vaikutuspiirissä olevia henkilöitä kollektiivisesti.<sup>56</sup>

Komitean kantelujen johdosta antamat päätökset eivät vielä sido jäsenvaltiota, vaan kaikki päätökset alistetaan ministerikomitean arvioinnille. Ministerikomitea ei muuta päätöksen materiaalista sisältöä, mutta sen vallassa on laatia jäsenvaltiolle suositus tilanteen korjaamiseksi. Jos ministerikomitea antaa kantelun kohteena olevalle valtiolle toimintasuosituksen, velvoittaa lisäpöytäkirjan 10 artikla sopimusvaltion raportoimaan oikeustilan kehityksestä.<sup>57</sup> Tämän tapauksen kohdalla ministerikomitea ei esittänyt toimintasuosituksia Suomelle, mutta 17.6.2015 annetun ministerikomitean päätöksen mukaan Suomen on raportoitava sosiaaliturvan tason kehityksestä seuraavalla raportointikierröksellä. Suomen on siis otettava asiaan kantaa vuoden 2016 raportointikierröksellä.

---

53 Esim. Akandji-Kombé 2005, s. 89.

54 Järjestökantelut tulivat osaksi ESP:tä heinäkuussa 1998, kun ne mahdollistava järjestökanteluita koskeva lisäpöytäkirja (Additional Protocol to the European Social Charter providing for a system of collective complaints) tuli voimaan. Tällä hetkellä lisäpöytäkirjan on ratifioinut 15 sopimusvaltiota. Lisäpöytäkirjan ensimmäisen artiklan mukaan järjestökantelun voivat tehdä eurooppalaiset työnantaja- ja työntekijäjärjestöt, kansalliset työnantaja- ja työntekijäjärjestöt ja tietyt kansainväliset kansalaisjärjestöt. Toinen artikla antaa sopimusvaltioille mahdollisuuden hyväksyä kanteluiden tekijöiksi myös kansalliset kansalaisjärjestöt. Viimeisen ryhmän valitusoikeuden hyväksyminen on vapaaehtoista, ja tähän mennessä ainoastaan Suomi on vahvistanut tämän oikeuden.

55 Mikkola 2010; Churchill ja Khaliq 2004, s. 43; Harris 2001, s. 360.

56 Esim. Churchill ja Khaliq, s. 431; Harris 2001, s. 360.

57 Churchill ja Khaliq 2004, s. 440.

Sosiaalisen peruskirjan valvonnalle leimallista on, etteivät havaitut loukkaukset suoranaisesti velvoita sopimusvaltioita toimenpiteisiin. Kantelupäätökset ja vuosiraporttien pohjalta tehdyt johtopäätökset eivät juridisesti velvoita valtiota ryhtymään toimiin<sup>58</sup>, eikä poliittisia sanktioitakaan välttämättä seuraa<sup>59</sup>. Sosiaalisen peruskirjan turvaamien oikeuksien loukkaamisesta ei voi myöskään seurata jäsenvaltion vahingonkorvausvastuuta, vaan ainoa mahdollinen hyvitys loukkauksen kärsineelle on peruskirjan vastaisen toiminnan lakkaaminen.<sup>60</sup>

## 2.2. Suomea koskevan kantelu

Euroopan sosiaalisen komitean kielteisen ratkaisun pohjana on Suomen sosiaali oikeudellisen seuran 13.12.2012 tekemä kantelu. Kantelussaan järjestö esitti rahamääräisten perustoimeentulon ja välttämätöntä toimeentuloa turvaavien sosiaaliavustusten olevan Suomessa niin alhaisella tasolla, ettei suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä täytä Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämää vähimmäistasoa. Järjestön mukaan Suomi loukkaa peruskirjan perustoimeentuloturvasta säättävän 12 artiklan momentteja 1 ja 2, sillä sekä sairauspäiväraha, äitiyspäiväraha, työttömän peruspäiväraha, työmarkkinatuki, kuntoutustuki että toimeentulotuki ovat riittämättömiä peruskirjan edellyttämään tasoon nähden.<sup>61</sup> Kantelussa kiinnitettiin huomiota myös siihen, ettei Suomi ole korottanut etuuksien tasoa peruskirjan edellyttämällä tavalla ja epäiltiin Suomen täten loukkaavan myös 12 artiklan 3 momenttia.

Seuran valitus oli osittain epätasomallinen, sillä se ei valituksessaan esittänyt 13.1 artiklan loukkausta. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on arvioinut toimeentulotukea ja työmarkkinatukea niiden luonteen vuoksi juurikin tämän artiklan alla. Komitea päätyikin omassa ratkaisuarvioinnissaan tutkimaan kantelun 12 artiklan 1 ja 3 momentin osalta sekä 13 artiklan 1 momentin osalta. Arvionsa päätteeksi komitea havainnoi, että kaikkien sosiaalietuuksien taso on täysin riittämätön ja Suomi loukkaa 12.1 ja 13.1 artikloita. Etuuksien tason kehittämisen osalta komitea ei sen sijaan nähnyt huomautettavaa, joten päätöksen mukaan tästä säättävää 12 artiklan 3 momenttia ei ole loukattu.

## 2.3. Kantelunalaisten etuuksien taso

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea käytti tässä Suomea koskevassa päätöksessä laskuperusteena suomalaisten kuukausittaista ekvivalenttia mediaanituloa vuonna 2013. Tämän mediaanitulon perusteella laskettu sosiaalietuuksien vähimmäistaso, eli 50 prosenttia

---

58 Esim. Harris 2001, s. 368 ja 376.

59 Alston 2005, s. 60.

60 Esim. Mikkola 2010, s. 656; Churchill ja Khaliq 2004, s. 437.

61 Sosiaali oikeudellisen seuran kantelu koski myös opintotuen ja asumistukien tason riittävyttä. Komitean mukaan opintotuki ei kuulu 12 ja 13 artikloiden piiriin vaan se kuuluu 10.5 artiklan soveltamisalaan, joten komitea jätti tämän osan kantelusta käsittelemättä. Asumistuen osalta komitea lausui, että se arvioi tuen riittävyttä siltä osin kuin se täydentää vähimmäistason sosiaalietuuksia. Muilta osin komitea käsittelee asumistukea artiklan 31.3 nojalla.

kansallisesta mediaanitulosta, oli 970 euroa. Kriittinen 40 prosentin raja oli euromääräisesti 776 euroa, minkä alle jäävät tukimäärät olivat säännönmukaisesti täysin riittämättömiä, riippumatta niitä mahdollisesti täydentävistä palveluista.

Vuonna 2013 sairauspäiväraha, äitiyspäiväraha ja kuntoutuspäiväraha olivat 594 euroa ja verotuksen jälkeen 475 euroa.<sup>62</sup> Tuen taso ennen verotusta vastaa 31 prosenttia mediaanitulosta ja verotuksen jälkeen 24 prosenttia mediaanitulosta. Komitean arvion mukaan tuen taso on täysin riittämätön. Työttömyysturvan peruspäiväraha oli 698 euroa ja verotuksen jälkeen 558 euroa.<sup>63</sup> Peruspäiväraha ennen verotusta vastaa 36 prosenttia mediaanitulosta ja verojen jälkeen 29 prosenttia mediaanitulosta. Myös tämän tuen taso on täysin riittämätön. Takuueläke oli 738,82 euroa ja se vastasi 38 prosenttia suomalaisten mediaanitulosta.<sup>64</sup> Arvioiduista sosiaalietuuksista takuueläke on lähimpänä 40 prosentin ehdotonta alarajaa, mutta senkin tuen taso on komitean mukaan täysin riittämätön.

Perusmääräinen toimeentulotuki oli vuonna 2013 477,26 euroa ja kanteluvuonna 2012 461,05 euroa.<sup>65</sup> Työmarkkinatuki oli vuonna 2013 698 euroa, josta verotuksen jälkeen jäi saajalle 558 euroa. Molempia tukimuotoja voidaan täydentää asumisen tuella sekä toimeentulotukea harkinnanvaraisilla lisäosilla. Toimeentulon lisäosia sai vuonna 2011 39,6 prosenttia tuen saajista ja ehkäisevää toimeentulotukea 10,5 prosenttia. Komitean arvion mukaan näiden tukien kattavuus ei ollut riittävä ja avoimeksi jäi, kuinka suuri osa tuen saajista todella saa tukea asumiseensa. Se perusti arvionsa siis toimeentulotuen perusmäärään ja työmarkkinatuen määrään ja arvioi molempien olevan tasoltaan täysin riittämättömiä.

## 2.4 Suomen arvio ratkaisusta

Suomen valtion mukaan ratkaisu perustuu puutteelliseen tulkintaan suomalaisesta sosiaaliturvajärjestelmästä. Se esitti tämän kannan selvityksen aikana, ratkaisun jälkeen antamassaan tiedotteessa<sup>66</sup> sekä toisti arvion vielä Euroopan neuvoston sosiaali- ja terveysasioiden raportointiryhmälle ministerikomitean käsittelyä varten<sup>67</sup>. Suomen tulkinnan mukaan ratkaisu perustuu puutteelliseen tulkintaan suomalaisesta sosiaaliturvajärjestelmästä, eikä se yhdy komitean esittämiin kantoihin. Suomen kannan mukaan yksittäisen etuuden taso ei ole relevantti mittari tuen riittävyuden arvioimiselle vaan Suomessa sosiaaliturvaa tulisi tarkastella rahamääräisten tukien, palveluiden ja terveydenhuollon maksukattojen

---

62 Vuonna 2015 sairauspäiväraha, äitiyspäiväraha ja kuntoutuspäiväraha ovat 600 € kuukaudessa. Kela: Muutoksia Kelan etuuksiin vuonna 2015.

63 Peruspäivärahan määrä vuonna 2015 on 705 €. Kela: Muutoksia Kelan etuuksiin vuonna 2015.

64 Takuueläkkeen määrä vuonna 2015 on 746,57 €. Kela: Muutoksia Kelan etuuksiin vuonna 2015.

65 Yksin asuvan henkilön perusosan määrä on vuonna 2015 485,50 € kuukaudessa. Sosiaali- ja terveysministeriö: Toimeentulotuki 1.1.2015 lukien.

66 Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 34/2015: Sosiaalisten oikeuksien komitealta päätös Suomen vähimmäisturvan tasosta.

67 Resolution CM/ResChS(2015)8, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012.

kokonaisuutena. Suomen valtio on myös kiinnittänyt huomiota harkinnanvaraisten tukien rooliin sosiaaliturvajärjestelmässä ja siihen, että tuen riittävyys mitoitetaan henkilökohtaisesti. Tämä siitään huolimatta, että sosiaalisten oikeuksien komitea on edellämainitulla tavalla osoittanut harkinnanvaraisten tukien olevan sosiaaliturvan tason kannalta ongelmallisia, jollei niitä myönnetä säännönmukaisesti yli puolelle tuen saajista.

Huomionarvoista on, että Suomen valtio on toistuvasti kiinnittänyt huomiota ainoastaan suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän ominaispiirteisiin ja siihen, kuinka sen arvioiminen Euroopan sosiaalisen peruskirjan kriteereiden mukaan johtaa virheellisiin arvioihin. Sen sijaan Suomi ei ole yksilöinyt, millä vaihtoehtoisella tavalla sosiaaliturvan tason riittävyys Suomessa taataan. Lähtökohdana vaikuttaakin olevan oletus kotimaisen järjestelmän toimivuudesta, jonka arvioimiseen ei, ainakaan näiden lausumien mukaan, ole osoitettavissa relevanttia mittaria. Tämä näkyi jo kantelun käsittelyssä. Käsittelyn aikana esittämässään vastauksessa Suomen valtio esitti takuueläkkeiden osalta laskelman, jonka mukaan rahamääräisen tuen ja asumistuen yhdistelmä ylittäisi ESP:n edellyttämän tason. Muiden tukien osalta sen sijaan vastaavia laskelmia ei tarjottu vaan vedottiin keskimääräisiin tuen tasoihin, mikä ei sinänsä riitä osoittamaan tuen riittävyyttä. Keskimääräisten tukien tasoon kun vaikuttavat myös ansiosidonnaiset tuet, jotka voivat kohota huomattavasti minimitukea korkeammalle ja siten vaikuttaa keskiarvoon korottavasti. Suomen valtio ei myöskään toimittanut selvitystä sen väitteen tueksi, että 13.1 artiklan mukaiset tuet harkinnanvaraisine osineen ylittävät ESP:n edellyttämän tason. Tämän vuoksi komitea perusti ratkaisunsa saatavilla oleviin tietoihin, joiden nojalla taso jäi täysin riittämättömäksi.

Erikoinen detalji myöhemmässä, raportointiryhmälle annetussa vastineessa on vetoaminen Terveystieteen- ja hyvinvoinnin laitoksen tekemään selvitykseen perusturvan tason riittävyydestä. Suomen valtio käyttää selvitystä osoituksena siitä, että perusturvan taso ylittää Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämälle tasolle. Kuitenkin selvityksessä havainnointiin, että valtaosa tuen varassa elävistä henkilöistä elää köyhyysriskin rajalla. Tämä selvitys ei sinällään siis tue kantaa Suomen omalakisien järjestelmän riittävyydestä.

## **3. SUOMALAINEN TOIMEENTULOTURVA**

### **3.1 Oikeus sosiaaliturvaan Suomessa**

Oikeus sosiaaliturvaan on Suomessa kirjattu perustuslain 19 pykälään. Oikeus käsittää sosiaaliturvan sen laajassa, pohjoismaisessa muodossa, jolloin sosiaaliturvaan luetaan kuuluvaksi sekä vakuutusperusteiset sosiaalioikeudet, minimitoimeentulo että erilaiset sosiaalipalvelutkin. Tämän työn puitteissa keskityn artiklan kahteen ensimmäiseen momenttiin ja niitä täsmentävään lainsäädäntöön.

PL 19 §. Oikeus sosiaaliturvaan. Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Laila taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Ensimmäinen momentti turvaa jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleskelevalle henkilölle välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon. Toinen momentti turvaa maassa vakituisesti asuville turvan työelämän katkosten ja vanhuuden varalle. Oikeus sosiaaliturvaan on taattu kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille, eli oikeus on universaali.<sup>68</sup> Ainoa poikkeus sääntöön ovat henkilöt, jotka eivät asu vakinaisesti maassa. Heihin sovellettavaksi tulevat ainoastaan viimesijaisen turvan muodot, kuten PL 19.1 § turvaama välttämätön toimeentulo.<sup>69</sup> PL 19.2 §:n mukainen sosiaaliturva kohdistetaan pääsääntöisesti yksilöön, jolloin korvauksen määrä tulee tasakorvaus- tai ansioperustaisesti.<sup>70</sup> PL 19.1 §:n ja toimeentulolain turvaamisissa tarveharkintaisissa tuissa tarkastely siirtyy yksilöstä perheysikköön, jolloin arvioinnissa otetaan huomioon esimerkiksi puolison tulot.<sup>71</sup>

Oikeus sosiaaliturvaan on Suomessa taattu valtiosäännön tasolla 1.8.1995 alkaen, jolloin perusoikeusuudistus tuli voimaan.<sup>72</sup> Ainoa sosiaaliturvaan kytkeytyvä oikeus sitä edeltäneessä hallitusmuodossa oli 66.7 §:n lepäämäänjättämislauseke, jonka mukaan kaksi kolmasosaa eduskunnan kaikista jäsenistä saattoi äänestää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa heikentävän lakiehdotuksen lepäämään.<sup>73</sup> Perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli saattaa perusoikeussäädökset vastaamaan Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.<sup>74</sup> Euroopan sosiaalisen komitean havainnot turvan tason puutteesta osoittavat, ettei tavoite tältä osin ole toteutunut.

Perustuslain TSS-oikeudet eivät pääsääntöisesti perusta subjektiivisia oikeuksia, joihin yksilöt voisivat vedota suoraan oikeuksiensa toteuttamiseksi.<sup>75</sup> Perustuslakivaliokunnan mukaan välttämättömän toimeentulon turvaava 19.1 § kuitenkin perustaa tällaisen oikeuden, joskin se tarvitsee toteutuakseen alemmanasteisia säännöksiä.<sup>76</sup> Kootkas on kuitenkin havainnoinut, että korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä artiklaa ei ole säännönmukaisesti tulkittu subjektiivisen oikeuden takaajana. Pykälän vaikutus on oikeuskäytännön perusteella ainoastaan tulkintaa ohjaava.<sup>77</sup>

---

68 Tuori ja Kootkas 2008, s. 198; Kootkas 2013, s. 209.

69 Arajärvi 2011, s. 12.

70 Arajärvi 2011, s. 26.

71 Toimeentulolaki, analyysia esim. Arajärvi 2011, s. 26.

72 Tuori ja Kootkas 2008, s. 198; Kootkas 2013 s. 217.

73 Tuori ja Kootkas 2008, s. 197; Kootkas 2013 s. 217, Tuori 2011, s. 713.

74 HE 309/1993 s. 15 ja PeVM 25/1994 s. 2-3. Historiasta Tuori ja Kootkas 2008, s. 198 ja Tuori 2011, s. 713-714.

75 Esim. Tuori 2011, s. 727.

76 PeVM 25/1994 vp, s. 10. Tulkinnasta esim. Arajärvi 2011, s. 243; Tuori ja Kootkas 2008, s. 216; Tuori 2011, s. 727.

77 Kootkas 2013, s. 223.

## 3.2 Välttämättömän toimeentulon turva

PL 19.1 § on suoraan kytköksissä Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan. Se on muotoilultaan vastaava ja keskinäiseen yhteyteen kiinnitettiin huomiota jo säätämisvaiheessa.<sup>78</sup> Sisällössä sen sijaan on myöhemmin esitettävällä tavalla kuitenkin eroja turvan laadun ja kattavuuden osalta. Tuori ja Kootkasen mukaan 19.1 § nostaa ESP:n 13.1 artiklan mukaisen sosiaalivastuun perustuslain tasolle ja mahdollisesti laajentaa sen soveltamisalaa,<sup>79</sup> mitä näkökulmaa komitean kielteinen ratkaisu kyseenalaistaa. Nykymuotoisena välttämättömän toimeentulon turvaava perusoikeus jää ESP:n turvaamaa laajuutta suppeammaksi.

PL 19.1 § sisältämä muotoilu ihmisarvoisen elämän turvasta mahdollistaa laajan ja suppean tulkinnan. Laajan tulkinnan mukaan momentissa mainitulla ihmisarvolla on laajempi merkitys kuin välitön hengissä pysyminen, ja tämä merkitys määrittyy kulttuurisesta ja yhteiskunnallisesta kontekstista.<sup>80</sup> Länsimaaisessa yhteiskunnassa ihmisarvoon voisi helposti lukea osallistumisen kulttuuriseen ja sosiaaliseen elämään, joka ei biologista elämää ylläpitämällä vielä ole mahdollista. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tulkinnut käsitettä suppeasti ja tämän suppean luennan mukaan perusoikeus turvaa ainoastaan elämän vähimmäisedellytykset: ruoan, vaatetuksen ja asunnon.<sup>81</sup> Näin ollen sillä on kytkentä perustuslain 7 §:n turvaamaan elämän suojaan.<sup>82</sup> Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin havainnoitu, että oikeus on lakisystemaattisesti sijoitettu eri pykälään kuin oikeus elämään, joka ei lähtökohtaisesti sisällä elämänlaadun kvalifointia.<sup>83</sup> Suomessa välttämättömän toimeentulon turvaavana perusoikeutena on siis turvattu näiden tulkintojen mukaan suppeampi elämän turva kuin sen vastinparissa, ESP:n 13.1 artiklassa. Tämän turvan tasoa ei ole määritetty rahamääräisesti. Arajärvi huomauttaa, että perusoikeuden sisällön ja esimerkiksi sen vaatiman rahallisen tuen määrää on vaikea määrittellä.<sup>84</sup>

Tavallinen lainsäädäntö antaa perustuslakia laajemman turvan, joka tosin on harkinnanvarainen. Toimeentulotukilaki on se laki, joka pääsääntöisesti toteuttaa välttämättömän toimeentulon tavallisessa lainsäädännössä.<sup>85</sup> Toimeentulotukilaki täsmentää perustuslain turvaamaa välttämättömän toimeentuloa ja sen ensimmäinen pykälä viittaa suoraan PL 19.1 § mukaisen ihmisarvoisen elämän turvaamiseen. Nämä eivät kuitenkaan ole täysin yhteneväiset

---

78 Tuori ja Kootkas 2008, s. 216.

79 Tuori ja Kootkas 2008, s. 216.

80 Tuori ja Kootkas 2008, s. 219-220; Tuori 2011, s. 729-730.

81 HE 309/1993 vp, s. 69. Tulkinnasta Tuori ja Kootkas 2008, s. 219; Tuori 2011 s. 729-730.

82 Arajärvi 2011, s. 243.

83 PeVM 25/1994 s. 10, analyysi Tuori 2011, s. 729-730.

84 Arajärvi 2011, s. 51.

85 He 309/1993 vp, s. 69. Välttämättömän toimeentuloa voidaan turvata myös muilla tukimuodoilla, kuten kustannusten korvaamisella sekä esimerkiksi vammaistuilla. Nämä yksilökohtaiset tuen muodot jäävät kuitenkin tarkastelun ulkopuolelle, sillä niiden sisällyttäminen tuen yleisen tason arviointiin on käytännössä mahdotonta.

käsitteet.<sup>86</sup> Toimeentulolaki säättää myös perustuslaissa turvattua laajemmasta tukitasosta, joka mahdollistaa myös osallistumisen yhteiskunnalliseen elämään. Perustuslakivaliokunnan mukaan toimeentulotukilain turvaama elintaso on korkeampi kuin 19.1 § mukainen turva.<sup>87</sup> Toimeentulotuki turvaa siis myös sosiaalisen elämän edellytykset.<sup>88</sup>

Toimeentulotuki on kotitalouskohtainen tukimuoto, jonka tehtävänä on henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän turvaaminen. Tukeen on oikeutettu jokainen, joka ei kykene hankkimaan tätä turvaa omilla toimillaan, muilla sosiaaliturvan muodoilla tai omilla varoillaan. Huomionarvoista on, että tuen myöntämisessä huomioon otetaan henkilön mahdollisuus saada tukea esimerkiksi puolisoltaan.<sup>89</sup> Toimeentulotuki on viimesijainen tuki, ja ensisijaisesti yksilön on pyrittävä hankkimaan elantonsa omilla toimillaan.<sup>90</sup> Niinpä yksilö ei voi, tuen menettämisen uhalla, kieltäytyä tarjotusta työstä tai työllistämistoimenpiteestä tai toimia niin, ettei näitä voida hänelle tarjota.<sup>91</sup> Alennettu tukikin tulee maksaa sen suuruisena, ettei se "vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana"<sup>92</sup>. Tällaisena kohtuullisena, ihmisarvoisen elämänlaadun säilyttävänä alennuksena on pidetty 20 ja 40 prosentin alennuksia perusosaan.<sup>93</sup> Korkein hallinto-oikeus on linjannut, ettei toimeentulotukea voi evätä henkilöiltä edes sillä perusteella, ettei hän ole hankkinut toimeentuloaan perustuslain säännöstä täsmentävän toimeentulotuesta annetun lain 2.1 §:n tarkoittamilla tavoilla.<sup>94</sup> Alentamisperusteet ovat yhteneväisiä ESP:n vastaavien kanssa.

Toimeentulotuen perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta aiheutuvat menot, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Näiden lisäksi toimeentulotukea myönnetään asumistukilain 9 §:ssä tarkoitettujen kohtuullisten asumismenojen kattamiseen, taloussähköstä aiheutuviin menoihin, kotivakuutusmaksuun sekä vähäistä suurempiin terveydenhuoltomeneihin.<sup>95</sup> Toimeentulotuki mahdollistaa siis yhteiskunnallista osallistumista esimerkiksi uutisten seuraamisen, liikkumisen ja jonkinasteisen harrastamisen kautta. Lisäksi sen tavoitteena on mahdollistaa myös henkilön oman kulttuurin ylläpitämistä. Korkein hallinto-oikeus

---

86 Arajärvi 2011, s. 244.

87 PeVL 21/1997 vp, siteerattu Tuori ja Kootkas 2008, s. 220.

88 PeVL 21/1997 vp, siteerattu Tuori ja Kootkas 2008, s. 220.

89 Arajärvi 2011, s. 52; Kumpula 2006, s. 428.

90 Tuori ja Kootkas 2008, s. 257; Tuori 2011, s. 728.

91 PeVL 31/1997.

92 PeVL 31/1997, siteerattu Tuori ja Kootkas 2008, s. 217 ja Kumpula 2006, s. 415-416.

93 KHO 2000:16, siteerattu Tuori ja Kootkas 2008 s. 258.

94 Kootkas 2013, s. 224; Tuori ja Kootkas 2008, s. 257; Tuori 2011, s. 728.

95 HE 358/2014.



vahvasti tapauksessa KHO 2000:26, että romaninaisen vaatemenot kuuluvat toimeentulotuen lisäosalla katettavien kulujen piiriin.<sup>96</sup>

Vuonna 2015 perusosan suuruus on yksinasuvalla 485,50 euroa kuukaudessa, yksinhuoltajalla 534,05 euroa, avio- tai avoliitossa elävillä 412,68 euroa ja vanhempiensa luona asuvalla täysi-ikäisellä 354,42 euroa.<sup>97</sup> Näiden lisäksi myönnetään toimeentulotukea asumiskulujen kattamiseen, mikäli kotitalouden tulot eivät riitä kattamaan asumismenoja. Tämän lisäksi henkilön on mahdollista saada ”tarpeellisen suuruisina” edellä mainitut muut perusmenot sekä täydentävää toimeentulotukea esimerkiksi muuttokustannuksiin. Korvauksen kokonaissumma voi siis laskennallisesti ylittää Sosiaalisen peruskirjan edellyttämän tason – ja yhtä lailla olla ylittämättä. Edellä mainitulla tavalla vuonna 2009 kokonaisuus täytti sosiaalisen komitean mukaan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen ja seuraavalla raportointikierroksella järjestelmä puolestaan jäi tason alle, koska tuessa oli huomattavasti harkinnanvaraisia elementtejä eikä näitä myönnetty tuen saajien majoriteetille.

Perusoikeuden tasolla vähimmäistoimeentulon turva on suppeasti määritelty oikeus. Eduskuntalaki toki täsmentää ja laajentaa suojan tasoa, mutta perusoikeuden sisältö on huomattavasti ESP:n 13.1 artiklaa suppeampi. Euroopan sosiaalisen peruskirjan puitteissa vähimmäistoimeentulo voidaan supistaa olemassaolon turvaavaksi tueksi ainoastaan sanktioluonteisesti. Perusoikeuden suoja on voimassa olevien tulkintojen nojalla siis ESP:n turvaaman ihmisoikeuden suojaan kapeampi. Tämä siitä huolimatta, että perusoikeuden ja ihmisoikeuden välillä on tunnustettu linkki.

Tavallinen lainsäädäntö toki sisältää laajemman suojan, joka sisältää samoja elementtejä kuin ESP:n määrittelemä, osallistumismahdollisuuksia korostava vähimmäisturvan taso. Toimeentulotuen tason määrittelyn ei kuitenkaan ole kytketty sellaisia objektiivisia mittareita, joilla voitaisiin arvioida, vastaako lain takaama, perusoikeutta laajempi suojan taso ESP:n asettamia velvoitteita. Toimeentulotukilakiin on toki kirjattu ne kuluerät, joita tuella korvataan, ja näitä voi pitää yhteneväisinä 13.1 artiklan sisällön kanssa. Avoimeksi kuitenkin jää, kuinka arvioidaan, riittääkö tuki todella näiden kulujen kattamiseen ja miten varmistetaan, että ne mahdollistavat yhteiskunnallisen osallistumisen. Jos komitean asettamat viitearvot kyseenalaistetaan, mikä on ne korvaava objektiivinen mittari? Ja miten varmistetaan, että tuki pysyy riittävällä tasolla?

Perustuslain turvaama välttämätön toimeentulo ja lakisääteinen toimeentulotuki myös poikkeavat ESP:n turvaamasta vähimmäistoimeentulosta laskuperusteiltaan. Toimeentulotuki on kotitalouskohtainen tuki, jolloin sen laskennassa otetaan huomioon koko ruokakunnan, esimerkiksi puolison, tulot. Sosiaalinen komitea on edellä esitetysti linjannut, ettei yksilön

---

96 Tuori ja Kootkas 2008, s. 201.

97 Sosiaali- ja terveysministeriö: Toimeentulotuki 1.1.2015 lukien.

toimeentulo voi riippua perheenjäsenten elatuksesta. Suomessa tätä taas pidetään hyväksyttävänä. Henkilön vähimmäistoimeentulo on siis kytketty perheenjäsenten halukkuuteen tarjota asunnon ja ravinnon lisäksi myös muut inhimillisen elämän edellytykset. Tässä suomalainen vähimmäistoimeentulon turva eroaa Euroopan sosiaalisen peruskirjan viimeaikaisesta tulkinnasta.

### 3.3 Perustoimeentulon turva

Perustuslain 19.2 § säätää tilanteista, joissa Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille on turvattava perustoimeentulo. Perustuslain 19 §:n 2 momentti viittaa perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.<sup>98</sup> Pykälä ei itsessään perusta subjektiivista oikeutta vaan sisältää lainsäätäjää velvoittavan sääntelyvarauksen. Nämä eduskuntalait puolestaan antavat subjektiivisia oikeuksia.<sup>99</sup> PL 19.2 § turvaamista oikeuksista säädetään työttömyysturvalaissa, sairausvakuutuslaissa (sairaus ja lapsen syntymä), kansaneläkelaiissa (vanhuus, työkyvyttömyys ja huoltajan menetys) sekä työntekijän eläkelaiissa ja muissa ansioeläkelaeissa (vanhuus, työkyvyttömyys ja huoltajan menetys).<sup>100</sup> Nykyisin sosiaaliturvaa täydentää myös takuueläke.

Perustuslain turvaamat sosiaaliset oikeudet eivät kiinnity eivätkä tyhjene olemassa olevaan sosiaalilainsäädäntöön, vaan niiden sisältö määrittyy itsenäisesti.<sup>101</sup> Tämän voi tulkita tarkoittavan, että täsmentävät eduskuntalait voivat tarjota perusoikeutta vähäisempää tai laajempaakin suojaa, mutta että perusoikeuden sisältöä ei voi lopullisesti määrittää eduskuntalaeilla. Perusoikeuspykälän kattamat tuet ovat riippumattomia saajansa aikaisemmasta työhistoriasta ja ne maksetaan laissa määrätyin edellytyksin kaikille, joiden osallistuminen työelämään on estynyt. Ansiosidonnaiset etuudet kuuluvat siis soveltamisalaan vain siltä osaltaan, joka vastaa näitä työhistoriasta riippumattomia tukia<sup>102</sup>. Suomessa tuen lähtökohtana on oikeuden universaalisuus, johon voi liittyä yksittäisissä etuusjärjestelmissä tarveharkintaa.<sup>103</sup> Pykälä ei anna oikeutta jonkin tietyn tukimuodon saamiseen, vaan perustuslakivaliokunta on täsmentänyt suojan tarkoittavan perustoimeentulotuen turvaa jonkin sosiaaliturvajärjestelmän kautta.<sup>104</sup>

Perustoimeentulon turva on rahamääräisiä etuuksia, joiden määrää ei ole perustuslain tasolla täsmällisesti määritetty.<sup>105</sup> Hallituksen esitys eivätkä myöhemmät perustuslakivaliokunnan lausunnot ole selkiyttäneet tuen tasoa<sup>106</sup>. Valiokunta on sen sijaan nimenomaisesti lausunut, ettei

---

98 HE 108/2010.

99 Tuori ja Kootkas 2008, s. 221; Arajärvi 2011, s. 53; Tuori 2011, s. 723.

100 Tuori ja Kootkas 2008, s. 221; Tuori 2011, s. 732-733; työttömyysetteuksien osalta PeVL 46/2002 vp.

101 Tuori ja Kootkas 2008, s. 221; Tuori 2011, s. 732-733.

102 Tuori ja Kootkas 2008, s. 229.

103 Tuori 2011, s. 735.

104 Tuori ja Kootkas 2008, s. 227.

105 Arajärvi 2011, s. 53; HE 108/2010.

106 Tuori ja Kootkas 2008, s. 229; HE 309/1993 s. 70.

perustuslain tasolla voida säätää yksityiskohtaisesti riittävän turvan tasosta.<sup>107</sup> Toimeentulon tasoa ei siis arvioida esimerkiksi suhteessa yhteiskunnan tulotasoon tai tuen ostovoimaan vaan arviointi tehdään, ainakin perustuslain kontekstissa, järjestelmän sisällä.

Hallituksen esitys perusoikeusuudistuksesta linjasi, että lähtökohtaisesti turvan tason on oltava korkeampi kuin ensimmäisen momentin turvaama välttämätön toimeentulo.<sup>108</sup> Tässä tulkinta on siis yhteneväinen komitean 12.1 artiklan tulkinnan kanssa, joskin välttämättömän toimeentulon määritelmät eroavat suojajärjestelmien sisällä edellä esitetyllä tavalla. Koska Suomessa toimeentulotuen katsotaan ylittävän perustuslain turvaaman välttämättömän toimeentulon tason, ei toimeentulotuen saaminen perustoimeentulon turvan lisäksi siis yksiselitteisesti merkitse turvan tason olevan liian alhainen<sup>109</sup>. Viimesijaiseen tukeen turvautuminen tarkoittaisikin siis ainoastaan, alkuperäisen hallituksen esityksen mukaisesti, ravitsemuksen, vaatetuksen ja asumuksen korvaamista. Sen sijaan Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvovan komitean tulkinta siitä, ettei harkinnanvaraisilla tuilla saa olla liian suurta roolia perustoimeentulon turvaamisessa, eroaa suomalaisesta tulkinnasta.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa tuen tasoon tukien leikkauksia käsiteltäessä. Näistä arvioista saa osviittaa siihen, miten tuen tason riittävyttä arvioidaan. Tapauskohtaisessa arvioinnissa perustuslakivaliokunta on esimerkiksi todennut, että lakiehdotuksen vaikutukset perusturvan tasoon ovat ”vähäisiä” ja siten hyväksyttäviä, perusoikeuteen puuttumattomia, kuten lausunnossa PeVL 17/1996, ja saman arviointiperustan se vahvisti lausunnossa PeVL 48/2006. HE 153/2014 taas käyttää eläkkeiden indeksileikkauksien vaikutuksia arvioidessaan ilmaisua ”ei merkittäviä vaikutuksia”. Arajärven mukaan tällainen vähäisten muutosten hyväksyminen ilman arviointia siitä, missä absoluuttinen alataso on, ei turvaa perusoikeuden suojaa riittävästi<sup>110</sup>.

Lausunnossa 34/1996 perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että työttömyysturvan jääminen jälkeen elinkustannusten kehityksestä saattaa muodostua ongelmalliseksi perusoikeuden kannalta, mitä voi pitää jonkinlaisena arviona suojan riittävyyden tasosta. Sittemmin on kuitenkin hyväksytty turvan indeksikorotusten supistamisia, joiden ei ole arvioitu vaarantavan perusoikeuden toteutumista<sup>111</sup> – joten edes turvan jääminen jälkeen elinkustannusten kehityksestä ei ole riittävä määritelmä turvan liian alhaiselle tasolle. Lausunnossa PeVL 46/2002 valiokunta arvioi, että 40 prosentin alennus perustoimeentulon turvaavaan työmarkkinatukeen laskisi tason PL 19.2 § edellyttämän tason alle. Tässäkään lausunnossa ei asetettu absoluuttista alarajaa, vaan vaadittiin tuen tasoa pidettäväksi sellaisena, että se ottaa huomioon alennetun tuen saajan todellisen taloudellisen tilanteen.

---

107 Tuori ja Kootkas 2008, s. 231.

108 PeVL 48/2006; HE 309/1993 vp, s.70; PeVM 25/1994 vp, s. 10; PeVL 33/2004 vp s. 2. Analyysia esim. Tuori ja Kootkas 2008, s. 229.

109 Tuori ja Kootkas 2008, s. 231.

110 Arajärvi 2001, s. 61.

111 PeVL 25/2012.

Lausunnossa 34/1996 perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei perusoikeusuudistus tavoitellut tiettyjen etuuksien tason turvaamista. Lisäksi se lausui, että sosiaaliturva on sidoksissa yhteiskunnan taloudellisiin voimavaroihin ja siten etuuksien mitoittamisessa on perusteltua huomioida julkisen talouden ja kansantalouden tila.<sup>112</sup> Näin perusoikeuden tason arvioinnissa huomio kiinnittyy tuen saajan ohella yhteiskunnallisiin resursseihin. Riittävyys ei vaikuta määrittävän tarpeen ja ympäröivän yhteiskunnan kulutason mukaan vaan myös sen mukaan, onko valtiolla riittävästi resursseja tai halua resurssien allokoointiin. Tuori on kiinnittänyt huomiota tämän lähestymistavan puutteisiin, sillä hänen mukaansa TSS-oikeuksia koskevat säännökset ovat perustuslainsäätäjän muotoilemia prioriteetteja, jotka julkisen vallan on otettava huomioon ja kunnioitettava, kun taloudellisia voimavaroja ja säästöjä kohdennetaan taloudellisesti haastavina aikoina.<sup>113</sup>

Vaikka PL 19.2§ tulkinnaissa ei ole esitetty referenssitasoja tuen riittävydestä tai vaihtoehtoisesti riittämättömydestä, on sitä täsmentävässä sosiaalilainsäädännössä huomioitu tuen tason ja yhteiskunnan elinkustannusten välinen linkki. Perustoimeentuloa turvaavat etuudet ja niiden määräytymisperusteet on sidottu hintatason muutoksiin, mitä suhdetta säädellään kansaneläkeindeksistä annetussa laissa<sup>114</sup>. Perustoimeentulo ei kuitenkaan käytännössä vaikuta seuraavan muun yhteiskunnan kulutuso. Esimerkiksi Terveysten- ja hyvinvoinnin laitoksen tekemä, kansaneläkeindeksilain mukainen selvitys perusturvan riittävydestä havainnoi, että perusturvan varassa elävistä 54 prosentilla on toimeentulovaikeuksia ja että 71 prosenttia perustoimeentulon turvan varassa olevista kotitalouksista on pienituloisia – eli köyhyyshriskirajalla.<sup>115</sup> Selvityksen mukaan perusturvaetuksien varassa olevien kotitalouksien tulot eivät, eläkkeensaajia lukuun ottamatta, riitä kattamaan tutkimuksessa määritellyä kohtuullista minimikulutusta.<sup>116</sup> Perustoimeentulon turva ei siis inhimilliseltä kannalta täytä tarkoitustaan. Perustuslailliselta kannalta se ei sen sijaan vaikuta ongelmalliselta, sillä perusoikeutena ei ole turvattu tietyn tasoista oikeutta – välttämättömän toimeentulon ylittävää tasoa lukuun ottamatta. Euroopan sosiaalisen peruskirjan asettamia kriteereitä turvan taso ei sen sijaan millään muotoa tavoita, edes Suomen valtion esittämällä omalakisella tavalla.

## 4. TURVAN TASON VERTAILUA

Euroopan sosiaalinen peruskirja ja perusoikeutena Suomessa turvattu sosiaaliturva tavoittelevat lähtökohtaisesti samoja asioita: toimeentulon turvaa työelämän katkojen ajalle ja vähimmäistarpeiden tyydyttämistä niillekin, jotka ovat työelämän ulkopuolella. Eroja kuitenkin löytyy toimeentulon laadun määrittelyssä ja riittävän tason mittausvälineistössä. Euroopan

---

112 PeVL 34/1996 vp; PeVM 25/1994 vp, s. 10.

113 Tuori ja Kootkas 2008, s. 208; Tuori 2011, s. 719-720.

114 HE 153/2014.

115 THL: Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2011-2015, s. 106.

116 THL: Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2011-2015, s. 111.

sosiaalinen komitea on määritellyt täsmällisen laskutavan riittävälle turvan tasolle kun taas Suomessa samanlaista yksiselitteistä kaavaa ei ole, varsinkaan perusoikeuksien tasolla.

Euroopan sosiaalinen peruskirja ja suomalainen sosiaaliturvalainsäädäntö ovat syntyneet hyvin erilaisista lähtökohdista ja osittain eri tarkoituksiinkin. Euroopan sosiaalinen peruskirja velvoittaa jäsenvaltioita sosiaaliturvajärjestelmän luomiseen ja ylläpitämiseen sekä sosiaaliavustukseen jokaiselle yksilölle, joka ei pysty omin neuvoin turvaamaan itselleen ihmisarvoista elämää. Sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan kumpikin turvaa sen suojan piiriin kuuluville yksilöille sellaisen perustoimeentulon tason, joka pitää heidät köyhyysrajan yläpuolella siinä valtiossa, jossa he asuvat. ESP:n tavoitteena on kehittää ihmisoikeuksien suojajärjestelmä, joka määrittää jokaiselle ihmiselle kuuluvan elintason ja on samalla sovellettavissa eri jäsenvaltioissa. Valtiokohtaisten järjestelmien sisältöön on jätetty joustoa, mutta tuen riittävän tason mittari on varsin yksiselitteinen. Käytännön arvioinnissa sosiaalisten oikeuksien komitea keskittyy siihen, että valtaosa suojan piiriin kuuluvista saa riittävää tukea. Tätä arviointia on sovellettu myös sinänsä jokaiselle turvattuun sosiaaliavustukseen harkinnanvaraisten tukien osalta. Tässä järjestelmässä sosiaaliturva voi täyttää Euroopan sosiaalisen peruskirjan vaatimukset, vaikka turvan edellytetty taso ei materialisoituisi jokaisen yksilön kohdalla. Tätä korostaa myös yksilövalitusoikeuden puuttuminen ja se, etteivät yksilön kokemat loukkaukset riitä kanteluperustaksi.

Suomalainen järjestelmä taas turvaa 19.1 § osalta subjektiivisen oikeuden, johon yksilö voi sen muotoilun perusteella periaatteessa vaatia välttämättömän elatuksensa turvaamista suoraan perustuslain nojalla. 19.2 § puolestaan velvoittaa turvaamaan perustoimeentulon tavallisilla laeilla. Perusoikeusjärjestelmälle ei luonteenselitteisesti riitä se, että majoriteetti saa riittävän tuen vaan jokaisella on oltava oikeus tukeen sen saamisedellytysten täytyessä. Tältä osin järjestelmä on ESP:n suojaa kattavampi, joskin tasoa subjektiivisuus ei turvaa. Sen sijaan järjestelmän taustalla on varsinkin osalta 19.1 § tavoite tuen mitoittamisesta yksilöllisiin tarpeisiin soveltuvaksi, jolloin ESP:n mukainen vaatimus köyhyysrajasta ei yksiselitteisesti toimi mittarina. Oma mittarinsa toki on yllä mainitun selvityksen arvio siitä, kuinka tuki todellisuudessa riittää sen tarkoittamien kuluerien kattamiseen ja kuinka suuri osa tuen saajista jää lopulta vähävaraisiksi. Tältä osin pelkkä tulkintaero ei siis selitä komitean tulkintaa tuen tason riittämättömyydestä. Suomalainen järjestelmä on kehittynyt kotimaisista ja pohjoismaisista lähtökohdista. Tällöin turvan sisällön ja tason määrittelyssä ovat vaikuttaneet valtion taloudellinen tilanne sekä eri intressiryhmien arvostukset ja esimerkiksi käsitykset valtion resurssien tulevasta kehityksestä.

Aste-ero on selkeimmillään välttämättömän toimeentulon turvan kohdalla. Sosiaalinen peruskirja turvaa ihmisoikeutena niin fyysisten kuin sosiaalistenkin tarpeiden tyydyttämisen. Suomessa perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan perustuslakiin kirjattu oikeus sisältää kapeamman suojan, ja laajemmasta, sosiaalisen aktiivisuuden mahdollistavasta tuesta säädetään eduskuntalain tasolla toimeentulotukilaisissa. Vaikka suomalainen järjestelmä käytännössä ottaa huomioon myös kulttuuriset tarpeet, ei niitä ole turvattu perusoikeuksien

tasolla kaikille valtion alueella oleskeleville. Tämä implikoi, ettei tuensaajan itsenäisyyden ja kulttuuristen osallistumisoikeuksien kunnioittaminen ole suomalaisessa järjestelmässä samanlainen perustavanlaatuisen arvo kuin se on Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaan.

Sinänsä Suomessa ESP:n ja sosiaaliturvalainsäädännön välillä ei pitäisi olla juopaa, sillä ESP on Suomessa voimassa olevaa oikeutta ja velvoittaaan perustuslain 22 § julkista valtaa toteuttamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Kuitenkin toistuvat komitean tekemät havainnot, ettei sosiaaliturva tavoita ESP:n kriteereitä, implikoi yhteensovittamisen ongelmista. Toisaalta, jos taas kritiikki perustuu Suomen valtion esittämällä tavalla kotimaisen järjestelmän ”väärinluetaan”, olisi molemmille osapuolille hyödyllistä osoittaa, miten Suomi todella turvaa vastaavan tason omalakisella tavallaan. Nyt näin ei käynyt kanteluprosessissa.

Viljanen on esittänyt, että perusoikeusuudistuksessa TSS-oikeudet kirjattiin valtiosääntöön lähinnä kansalliselta pohjalta ja että kansainvälisistä sopimuksista, kuten TSS-sopimuksesta ja Euroopan sosiaalisesta peruskirjasta haettiin ainoastaan johtoa. Sopimukset olisivat siis vain muistuttaneet, että taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia on syytä turvata valtiosäännön tasolla.<sup>117</sup> Tämä voisi osaltaan selittää eroja kansainvälisten velvoitteiden ja perusoikeuksien välillä. Sosiaaliturvapykälien kohdalla yhteydet ESP:n vastaavaan suojaan on kuitenkin tunnustettu, joten erot eivät yksiselitteisesti selity tältä pohjalta.

Hyttinen esittää, että TSS-oikeuksia turvaaviin sopimuksiin ei suhtauduta yhtäläisellä vakavuudella kuin KP-sopimuksia turvaaviin instrumentteihin, varsinkin Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen hyvin tunnettuun oikeuskäytäntöön.<sup>118</sup> Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan viitataan suppeasti niin perustuslakivaliokunnassa kuin korkeimmissa oikeusasteissakin. Hyttinen on havainnoinut, että korkeimmat oikeusasteet eivät juurikaan käytä ESP:tä lähteenä<sup>119</sup> ja varsinkin sosiaaliturvakysymyksissä ovat pidättäytyneet sen soveltamisesta täysin.<sup>120</sup> Perustuslakivaliokunnan kontrolli toki osaltaan turvaa oikeuksien huomioimista jo lainsäädäntövaiheessa, mutta Hyttisen mukaan valiokunta ei täysin säännönmukaisesti ota huomioon ihmisoikeusvelvoitteita. Tästä esimerkkinä hän esittää valiokunnan argumentointia 25-vuotiaiden toimeentulotuen perusosaa koskeneen lakiesityksen lausunnossa, jossa huomioon ei otettu esimerkiksi juuri ESP:n 13.1 artiklaa.<sup>121</sup> Syyksi Hyttinen epäilee olettamaa kansallisten perusoikeuksien tarjoamasta korkeammasta suojan tasosta<sup>122</sup> - mikä varsinkin välttämättömän toimeentulon kohdalla on virheellinen oletta, kun sosiaalista peruskirjaa valvova komissio nimenomaisesti on kiinnittänyt huomiota suojan puutteelliseen tasoon Suomessa.

---

117 Siteerattu Hyttinen 2013, s. 281.

118 Hyttinen 2013, s. 289-290.

119 Hyttinen 2012, s. 502-504. Korkein hallinto-oikeus ja vakuutus-oikeus ovat viitanneet vuosien 2001 ja 2012 välillä kerran.

120 Hyttinen 2012, s. 509.

121 Hyttinen 2012, s. 511-512.

122 Hyttinen 2012, s. 510.

Toisaalta on myös mahdollista, ettei ESP:n asettaman tason turvaaminen ole edes kaikkien tahojen tavoitteena. Kootkas huomauttaa, ettei TSS-oikeuksien kirjaaminen valtiosääntöön ollut 1990-luvulla itsestäänselvyys, sillä muun muassa valtiovarainministeriö, työnantajajärjestöt ja Kokoomus vastustivat perusoikeuskomitean mietintöä.<sup>123</sup> Mikkola muistuttaa, että Suomessa leikattiin sosiaaliturvan tasoa välittömästi ESP:n ratifoimisen jälkeen 1990-luvulla. Suomi jätti leikkaukset raportoimatta, eikä komitea tullut puuttuneeksi niihin.<sup>124</sup> Sen paremmin sosiaaliturvajärjestelmän keskeinen rooli kuin korkea tasokaan eivät ole eivätkä ole olleet itsestäänselvyksiä.

Hyttinen arvioi Suomessa unohdetun, että sosiaaliturvan taso ja sisältö eivät ole staattisia. Euroopan sosiaalinen komitea kehittää ratkaisukäytännöllään turvattujen oikeuksien sisältöä ja siksi myös kotimaisten oikeuksien sisältöä tulisi täsmentää sen mukaisesti.<sup>125</sup> Näin ei kuitenkaan vaikuta tapahtuneen, vaan tulkinnat ovat eriytyneitä eikä pyrkimyksiä yhteensovittamiseen ole Suomessa ilmennyt. Peruskirjan tulkinta kehittyy suojan tasoa laajentavasti mutta kotimainen oikeus ei seuraa perässä.

## 5. LOPUKSI

Tekemäni lyhyt katsaus sosiaaliturvan sisältöön ja tasoon suomalaisena oikeutena ja eurooppalaisena ihmisoikeutena osoittaa, että sekä suomalainen perus- ja vähimmäistoimeentulo että Euroopan sosiaalisen peruskirjan vastaavankaltainen turva rakentuvat lähtökohtaisesti samankaltaiselle arvopohjalle. Järjestelmien tavoitteena on huolehtia, että jokainen – tai ainakin kunkin valtion kansalainen tai siellä valtion suostumuksella oleskeleva – kykenee tyydyttämään arkielämänsä tarpeet silloinkin, kun hän on syystä tai toisesta estynyt hankkimaan elantoaan itse.

Käytännön määritteissä on kuitenkin eroja. Komitea korostaa, varsinkin viimeaikaisessa tulkintakäytännössään, tuen saajien itsenäisyyden ja integriteetin turvaamista. Tuen kytkeminen kansalliseen mediaanituloon esittää yksilöille toimeentuloa, jolla he pystyvät itsenäisesti osallistumaan yhteiskunnalliseen elämään asuinvaltionsa standardien mukaan. Tämä taso toki vaihtelee huomattavasti eri valtioiden välillä ja siten tuen riittävyys riippuu täysin valtion yleisestä tulo- ja kustannustasosta. Niissä valtioissa, joissa rahamääräinen tuki on pieni ja sen ostovoima heikko, ei ESP:n mukainen laskutapa absoluuttisesti turvaa toimeentuloa. Kuitenkin mediaanituloon kytketty tuen taso antaa oikeudelle selkeärajaisen sisällön – ja toki osaltaan helpottaa komitean arviointia kansallisista tuista.

Suomalainen järjestelmä taas tarjoaa matalampaa perusturvan tasoa, jota kuitenkin täydennetään erilaisin harkinnanvaraisin ja ruokakuntakohtaisin tuin sekä yhteiskunnallisin

---

123 Kootkas 2013, s. 218.

124 Mikkola 2010, s. 321.

125 Hyttinen 2013, s. 289-290.

palveluin. Mikäli tuensaaja on oikeutettu sekä perusturvaan että lisätukiin, voi korvauksista kumuloitua ESP:n edellyttämä summa. Tämä kuitenkin koskettaa vain osaa tuensaajista. Lisäksi se vaatii tukien saajalta kykyä hakea toisiaan täydentäviä tuen muotoja, ja sosiaaliturvan alikäyttö on Suomessa tunnetusti yleistä. Huomionarvoista on myös, että perusoikeutena turvatut sosiaaliturvaoikeudet ovat varsin suppeita (välttämättömän toimeentulon osalta) tai sisällöltään varsin ohuelti määriteltyjä (perustoimeentulon turva). Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä ei siis kaikilta osin vastaa Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämää tasoa. Suomen sitoutuminen sopimukseen sekä osaltaan PL 22 § kuitenkin velvoittaisivat Suomea nostamaan turvan tason sopimuksen edellyttämälle tasolle. Olennaista olisi myös seurata komitean tulkintakäytännön kehittymistä artikloiden osalta.

## KIRJALLISUUS

Akandji-Kombé, Hean-Francois, *The Material Impact of the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights*. Teoksessa *Social Rights in Europe*. Oxford University Press 2005, Iso-Britannia. (Akandji-Kombé 2005)

Alston, Philip, *Assesing the Strenghts and Weaknesses of the European Social Charter's Supervisory System*. Teoksessa *Social Rights in Europe*. Oxford University Press 2005, Iso-Britannia. (Alston 2005)

Arajärvi, Pentti, *Johdatus sosiaaloikeuteen*. Talentum, Helsinki 2011. (Arajärvi 2011)

Brillat, Régis, *The Supervisory Machinery of the European Social Charter: Recent Developments and their Impacts*. Teoksessa *Social Rights in Europe*. Oxford University Press 2005, Iso-Britannia. (Brillat 2005)

Churchill, Robin R. ja Khaliq, Urfan, *The collective complaints system of the European Social Charter: an effective mechanism for ensuring compliance with economic and social rights?* *European Journal of International Law* 15(3), 417-456, 2004, Oxford University Press.

De Búrca, Gráinne, *The Future of Social Rights Portection in Europe*. Teoksessa *Social Rights in Europe*. Oxford University Press 2005, Iso-Britannia. (De Búrca 2005)

De Schutter, Olivier, *The Two Lives of the European Social Charter*. Teoksessa *The European Social Charter: A social constitution for Europe*. Bruylant, Bryssel 2010. (De Schutter 2010)

Eide, Asbjörn, *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*. Teoksessa *Economic, Social and Cultural Rights* (toim. Eide, Asbjorn; Krause, Catarina ja Rosas, Allan). Kluwer Law International, Netherlands 2001. (Eide 2001)

Harris, Davis, *The European Social Charter*. Second Edition. Transnational publishers 2001, USA. (Harris 2001)



Hyttinen, Sanna, Sosiaaliset ihmisoikeudet ja suomalaiset tuomioistuimet – otetaanko sosiaaliset ihmisoikeudet vakavasti? Oikeus 2012 (41); 4; 496-515. (Hyttinen 2012)

Hyttinen, Sanna, Sosiaaliset ihmisoikeudet ja Suomi – sitomattomista tavoitteista Euroopan ihmisoikeussopimuksen varjoon. Teoksessa Muuttuva sosiaaioikeus. Hansaprint Oy, Vantaa 2013. (Hyttinen 2013)

Kootkas, Toomas, Perustuslain 19 §:n sosiaaliset perusoikeudet korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. Teoksessa Muuttuva sosiaaioikeus. Hansaprint Oy, Vantaa 2013. (Kootkas 2013)

Kosonen, Pekka, Experiences from two financial crises in the Nordic welfare states: 1990-93 and 2008-10 compared. Teoksessa Social Policy in Challenging Times (toim Farmswort, Kevin ja Irving, Zoë) The Policy Press, Chicago 2011. (Kosonen 2011)

Kumpula, Anne. Teoksessa Sosiaali- ja terveysalan lainsäädäntö käytännössä. (toim. Jouko Narikka). Tietosanoma Oy, Tallinna 2006. (Kumpula 2006)

Mikkola, Matti, Sosiaaliturva ihmis- ja perusoikeutena Euroopassa. Teoksessa Business Law Forum 2005 (toim. Kolehmainen, Esa) Edita Publishing Oy, Helsinki 2005. Julkaistu Edilexissa 22.11.2006 <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3851.pdf> (Mikkola 2005)

Mikkola, Matti, Social Human Rights of Europe. Karelactio, Porvoo 2010. (Mikkola 2010)

Pellonpää, Matti; Gullans, Monica; Pölonen, Pasi; Tapanila, Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus. Talentum, Helsinki 2012. (Pellonpää et al 2012)

Scheinin, Martin, Economic and Social Rights as Legal Rights. Teoksessa Economic, Social and Cultural Rights (toim. Eide, Asbjorn; Krause, Catarina ja Rosas, Allan). Kluwer Law International, Netherlands 2001. (Scheinin 2001 1)

Scheinin, Martin, The Right to Social Security. Teoksessa Economic, Social and Cultural Rights (toim. Eide, Asbjorn; Krause, Catarina ja Rosas, Allan). Kluwer Law International, Netherlands 2001. (Scheinin 2001 2)

Tuori, Kaarlo ja Kotkas, Toomas, Sosiaaioikeus. WSOYpro, Juva 2008. (Tuori ja Kotkas 2008)

Tuori, Kaarlo, Sosiaaliset oikeudet. Teoksessa: Perusoikeudet. WSOYpro, Juva 2011. (Tuori 2011)

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos: Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2011–2015. Juvenes Print – Suomen yliopistopaino Oy. Tampere 2015. (THL)

## OIKEUSTAPAUKSET

European Committee of Social Rights Decision 11 February 2015 Finnish Society of Social Rights v. Finland No 88/2012

European Committee of Social Rights Decision 23 October 2012 Defence for Children International (DCI) v. Belgium, järjestökantelu no 69/2012

European Committee of Social Rights Decision 18 February 2009 European Roma Rights Centre (ERRO) v. Bulgaria, järjestökantelu no 48/2008

European Committee of Social Rights Decision 4 March 2005 International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) v. France No. 14/2003

## VIRALLISAINIESTO

European Committee of Social Rights Conclusions (Euroopan sosiaalisen komitean johtopäätökset)

Conclusions 2013, Armenia

Conclusions 2013, Bosnia and Herzegovina (Bosnia ja Herzegovina)

Conclusions 2013, Czech Republic (Tsekin tasavalta)

Conclusions 2013, Finland (Suomi)

Conclusions 2013, France (Ranska)

Conclusions 2013, Luxembourg (Luxemburg)

Conclusions 2013, Romania

Conclusions 2013, Russia (Venäjä)

Conclusions 2013, United Kingdom (Iso-Britannia)

Conclusions 2013, Statement on interpretation on Article 13

Conclusions 2009, Cyprus (Kypros)

Conclusions 2009, Finland (Suomi)

Conclusions 2009, Georgia

Conclusions 2009, Latvia

Conclusions 2009, Portugal (Portugali)

Conclusions 2006, The Netherlands (Alankomaat)

Conclusions 2006, Bulgaria

Conclusions 2006, Finland (Suomi)

Conclusions 2006, Estonia (Viro)

Conclusions 2004, Luxembourg (Luxemburg)

Conclusions 2002, Interpretative Statement on Article 12.1, 2 and 3

Conclusions XIII-4, General Introduction on Article 12

Conclusions XII-4, Statement of Interpretation on Article 13.1

Conclusions XIV-1, France (Ranska)

Conclusions XIV-1, Interpretative Statement on Article 13

Conclusions XIV-1, Statement of Interpretation

Conclusions I

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 Hallituksen esityksestä (HE 309/1993) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta PeVM 25/1994 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto (Hallituksen esitys 88/1996 vp laeiksi työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta ja työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta), PeVL 34/1996 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 21/1997 (Hallituksen esitys laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta), PeVL 21/1997 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 46/2002 (Hallituksen esitys työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta), PeVL 46/2002 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 48/2006 (Hallituksen esitys kansaneläkelainsäädännön muuttamisesta, laiksi vammaisetuuksista ja laiksi eläkkeensaajan asumistuesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi), PeVL 48/2006 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 33/2004 (Hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi ja Hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen HE 50 /2004 vp täydentämisestä), PeVL 33/2004

Perustuslakivaliokunnan lausunto 25/2012 (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta), PeVL 25/2012 vp

## HALLITUKSEN ESITYKSET

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, HE 309/1993

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kansaneläkeindeksistä annetun lain muuttamisesta, HE 108/2010

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläkkeiden ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2015 indeksitarkistuksista sekä laeiksi kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta, HE 153/2014

## INTERNET-LÄHTEET

Council of Europe: Member States of the Council of Europe and the European Social Charter Situation at 26 March 2013. Vierailtu 6.4.2015 [http:// www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview_en.asp)

Kela: Muutoksia Kelan etuuksiin vuonna 2015. Vierailtu 6.4.2015 [http://www.kela.fi/ajankohtaista/-/asset\\_publisher/mHBZ5fHNro4S/content/id/1947566](http://www.kela.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/mHBZ5fHNro4S/content/id/1947566)

Rautiainen, Pauli: Oikeus sosiaaliturvaan ei toteudu Suomessa. Perustuslakiblogi 11.2.2015. Vierailtu 31.3.2015 <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2015/02/11/pauli-rautiainen-oikeus-sosiaaliturvaan-ei-toteudu-suomessa/>

Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaalisten oikeuksien komitealta päätös Suomen vähimmäisturvan tasosta. Vierailtu 6.4.2015. <http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/-/view/1902893#fi>

Sosiaali- ja terveysministeriö: Toimeentulotuki 1.1.2015 lukien. Vierailtu 6.4.2015 <http://www.stm.fi/tiedotteet/kuntainfot/kuntainfo/-/view/1896917>



# PROFESSIONAL TEAM SPORTS – NATIONALITY DISCRIMINATION AND EU LAW

Heikki Hannelin<sup>1</sup>

## Keywords:

Sports Law, European Law, Internal Market, Free Movement of Workers, Team sports, Football

## ABSTRACT

There is an ongoing conflict involving the right to regulate sport in the EU. Sports associations emphasize that sport is special and different from other industries, whereas the EU stresses interests related to the internal market. This article discusses free movement of workers and nationality discrimination in professional team sports. The focus is on the Finnish sports scene, but the problem is also examined on a more European level. All in all, direct discrimination is rare nowadays, while indirectly discriminatory provisions are still common. In addition to the homegrown players rule, the biggest problem in Finnish sports is that domestic transfers are often treated more favorably than international transfers. The problem stems from the fact that there are two regulators: the national associations and the international federations. The discriminatory rules and practices in Finnish sports pursue legitimate aims but they are likely not compatible with the free movement of workers because they are not proportionate.

---

1 L.L.B., University of Helsinki. This article is based on the author's exercise seminar paper.

# SISÄLTÖ

1. Introduction
2. Free movement of workers and sport
  - 2.1 The Scope of Free Movement
  - 2.2 Restrictions and justifications
  - 2.3 Discrimination and Third-Country Nationals
  - 2.4 The ECJ's Four-Staged Approach to Sport
  - 2.5 Case Law on Sportspeople as Workers
3. Evaluating Discriminatory Rules and Practices
  - 3.1 Nationality Quotas
  - 3.2 Homegrown Players Rule
  - 3.3 Training Compensation
  - 3.4 Other Discriminatory Fees
4. Conclusions
  - 4.1 Bibliography
  - 4.2 Legal Literature
  - 4.3 Official Documents
  - 4.4 Sport Rules and Regulations
  - 4.5 Table of Cases

# I. INTRODUCTION

Sport encompasses everything from a leisurely jog to the Olympic Games. The European Sports Charter defines sport as “all forms of physical activity which, through casual or organised participation, aim at expressing or improving physical fitness and mental well-being, forming social relationships or obtaining results in competition at all levels.”<sup>2</sup> Nowadays, sport is a global multi-billion dollar business. In 2004, the sports industry generated 407 billion euros accounting for 3.7 % of the EU’s GDP and employed 15 million people accounting for 5.4 % of the EU’s labor force.<sup>3</sup>

The commercialization of sport has also led to its juridification.<sup>4</sup> The EU first ventured into sporting issues in 1974 in *Walrave*. The case involved international motor-paced cycling competitions whose rules stated that the pacemaker and the stayer had to be of the same nationality. As there was no mention of sport in the EU Treaties, the European Court of Justice (ECJ) had to first determine whether sport was subject to EU law or not. The ECJ concluded that “the practice of sport is subject to Community law only in so far as it constitutes an economic activity.”<sup>5</sup> However, the ECJ also noted that this “does not affect the composition of sport teams, in particular national teams, the formation of which is a question of purely sporting interest and as such has nothing to do with economic activity.”<sup>6</sup>

Accordingly, sport is not automatically excluded from the scope of EU law. It is in principle subject to the EU Treaties under the same conditions as any other activity. Nevertheless, the ECJ recognized that there is something special about sport. Unlike other industries, sport is based on mutual interdependence. Sports teams need competitors in order to sell their product – the game. Sport also has an important social, educational and cultural function and can be used to promote health and social inclusion among other things.<sup>7</sup>

It was not until the Treaty of Lisbon came into force in 2009 that sport was introduced into the EU Treaties. Article 165 (1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) contains the following statement: “The Union shall contribute to the promotion of European sporting issues, while taking account of the specific nature of sport, its structures based on voluntary activity and its social and educational function.” The Article has not changed the ECJ’s or the Commission’s fundamental approach to sport so far and is not likely to do so in the future either. It might nonetheless lend some more weight to previously existing arguments related to the special nature of sport.<sup>8</sup>

---

2 Recommendation No. R (92) 13 Rev of the Committee of Ministers to Member States on the Revised European Sports Charter, art. 3 (1)(a).

3 Commission White Paper on Sport, p. 11.

4 Parrish 2003, p. 6.

5 C-36/74 *Walrave*, para. 4.

6 *Ibid.*, para. 8.

7 Pijetlovic 2015, p. 34-36.

8 Parrish and others 2010, p. 10-11.



This article discusses the free movement of workers and, more specifically, whether there is nationality discrimination in the rules and regulations of Finnish sports associations. However, sport is also examined on a more European level since domestic rules are complemented by international rules. Non-discriminatory restrictions on the free movement of workers are only discussed briefly and in relation to discriminatory restrictions. Amateur and individual sports are also outside the scope of this study. Much of the focus is on football since it is arguably the most popular team sport in the world.

## 2. FREE MOVEMENT OF WORKERS AND SPORT

### 2.1. The Scope of Free Movement

Free movement of workers is enshrined in Article 45 TFEU. The Article aims to abolish all discrimination based on nationality between workers from Member States in regards to employment, remuneration and other conditions of work and employment. The Article contains the right to accept offers of employment, the right to move freely within the Member States for this purpose, the right to stay in a Member State for this purpose and the right to remain in a Member State after having been employed there.

As the wording of Article 45 suggests, only EU nationals enjoy the right to free movement. The Article also only applies in situations where there is an inter-state element. However, the Article's scope is extensive since it encompasses both actual and potential restrictions according to the *Dassonville* formula.<sup>9</sup> Therefore, either past, present or prospective movement is enough to trigger Article 45.<sup>10</sup> Nevertheless, neither wholly internal<sup>11</sup> nor purely hypothetical situations<sup>12</sup> are covered.

The established definition of a worker is a person who “performs services for and under the direction of another person in return for which he receives remuneration.”<sup>13</sup> Furthermore, the worker must be engaged in genuine and effective economic activity that cannot be regarded as purely ancillary and marginal.<sup>14</sup> The term worker is given a broad Union-wide meaning based on objective criteria so the Member States themselves cannot exclude someone through national laws.<sup>15</sup> In general, the ECJ will classify the individual as a worker if possible.<sup>16</sup>

---

9 C-8/74 *Dassonville*, para.5.

10 *Nic Shuibhne* 2013, p. 155.

11 C-175/78 *Saunders*, para. 11.

12 C-180/83 *Moser*, para. 15.

13 C-66/85 *Lawrie-Blum*, para. 17.

14 C-53/81 *Levin*, para. 17.

15 *Ibid.*, para. 11.

16 *Barnard* 2013, p. 276.

The ECJ has routinely considered professional team sports players to be workers without much further analysis. After all, players are remunerated for playing and required to take part in matches and training under the supervision of their clubs. Moreover, even part-time sportspeople with regular jobs usually qualify as workers, provided that the sporting activity and the remuneration are proportional to each other.<sup>17</sup>

Finally, it is worth noting that free movement provisions generally have full vertical direct effect but only limited horizontal direct effect. In other words, they can usually be enforced against the Member States, but invoking them against other private individuals is only possible in special circumstances.<sup>18</sup> However, the ECJ has authorized full horizontal direct effect for Article 45. First, the Article's scope was extended to rules that regulate employment in a collective manner in *Walrave*.<sup>19</sup> Later, the ECJ ruled that even private employers are bound by Article 45 in *Angonese*.<sup>20</sup> This is especially important in sport because the Member States rarely regulate sport extensively. Instead, various private sporting bodies are the most important regulators.

## 2.2. Restrictions and Justifications

The principle of non-discrimination can be regarded as the cornerstone of the internal market, and it prohibits all forms of discrimination based on nationality. Direct discrimination refers to differential treatment that is expressly based on nationality. Indirect discrimination, on the other hand, refers to measures that are seemingly neutral towards nationality but have greater impact on migrant workers.<sup>21</sup> This does not mean that it is necessary to prove empirically that the measures have a discriminatory effect. It is sufficient to prove that they are intrinsically liable to do so.<sup>22</sup> Residency and language requirements are typical examples of indirect discrimination.<sup>23</sup>

However, the principle of non-discrimination is not always enough to fully secure the working of the internal market. Accordingly, even non-discriminatory measures can constitute restrictions on free movement if they prevent or hinder market access.<sup>24</sup> As Advocate General Jacobs noted in *Leclerc-Siplec*, “[i]f an obstacle to inter-State trade exists, it cannot cease to exist simply because an identical obstacle affects domestic trade.”<sup>25</sup>

Restrictions on free movement are not always unlawful, and they can be justified. Direct discrimination can only be saved by the express derogations listed in Article 45: public policy, public health and public security. Indirectly discriminatory and non-discriminatory restrictions can also be excused by objective

---

17 Schön 2002, p. 21.

18 Nic Shuibhne 2013, p. 101-113.

19 C-36/74 *Walrave*, para. 17.

20 C-281/98 *Angonese*, para. 36.

21 Nic Shuibhne 2013, p. 198.

22 C-237/94 *O’Flynn*, para. 20.

23 Barnard 2013, p. 247.

24 See Nic Shuibhne 2013, p. 209-256.

25 Opinion of AG Jacobs on C-412/93 *Leclerc-Siplec*, para. 39.

justifications, also called mandatory or imperative requirements.<sup>26</sup> They are national interests worthy of protection that are often based on Union policies found in the Treaties. The ECJ has accepted most justifications proposed by the Member States but has steadfastly rejected aims based on purely economic considerations.<sup>27</sup> Nevertheless, the distinction between the two types of justifications has become blurred in recent case law. The ECJ has repeatedly accepted imperative requirements as justifications for direct discrimination, especially in cases involving environmental protection.<sup>28</sup>

Regardless, a legitimate objective is not enough by itself, and the measure also has to pass the three-part proportionality test. Firstly, the measure must be suitable to achieve the aim. Secondly, the measure must be necessary, meaning there are no less restrictive alternatives that could attain the same results. The third and final part of the test examines proportionality in the strict sense. Even if the measure is suitable and necessary, it must not have an excessive effect in relation to the individual's interests.<sup>29</sup>

### 2.3. Discrimination and Third-Country Nationals

As mentioned before, Article 45 only offers protection against discrimination to EU nationals. In addition, members of the European Free Trade Association – Iceland, Norway, Liechtenstein and Switzerland – have concluded agreements with the EU to provide equivalent rights to their nationals. Moreover, third-country nationals are not completely without protection either.

Firstly, the EU has entered into multiple non-discrimination agreements with countries such as Ukraine, Armenia and Morocco.<sup>30</sup> International agreements can have direct effects, and it is therefore possible to invoke them in court. However, some of these agreements might not be directly effective because they do not fulfill the necessary criteria.<sup>31</sup> Direct effect requires that the provisions in question are clear, precise and unconditional and do not call for any further measures.<sup>32</sup>

The ECJ has ruled on three similar cases involving nationality quotas and third-country nationals.<sup>33</sup> For example, the agreement with Slovakia in *Kolpak* provided that “treatment accorded to workers of Slovak Republic nationality legally employed in the territory of a Member State shall be free from any discrimination based on nationality, as regards working conditions, remuneration or dismissal, as compared to its own nationals.”<sup>34</sup> The ECJ concluded in all three

---

26 Barnard 2013, p. 528.

27 *Ibid.*, p. 171-173.

28 Nic Shuibhne, 2013, p. 203-204. See for example C-379-98 *PreussenElektra*.

29 *Jans* 2000, p. 243-249.

30 For a list of agreements see Lahti 2010, p. 53.

31 *Ibid.*, p. 54.

32 Gáspár-Szilágyi 2015, p. 352.

33 C-438/00 *Kolpak*, C-265/03 *Simutenkov* and C-152/08 *Kahveci*.

34 Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of one part, and the Slovak Republic, of the other part, art. 38(1).

cases that the non-discrimination agreements had direct effects and the nationality quotas were unlawful.

All of the cases so far have involved direct discrimination. Consequently, the question that follows is whether non-discrimination agreements also prohibit indirect discrimination. The answer seems to be in the affirmative, though it ultimately depends on the individual agreement. For example, the wording of the agreement in *Kolpak* supports this conclusion since the agreement seeks to abolish any discrimination based on nationality.<sup>35</sup> Furthermore, allowing indirect discrimination would easily frustrate the purpose of these agreements since the prohibition against discrimination could be circumvented by simply removing all express references to nationality.

Third-country nationals who are not covered by non-discrimination agreements can invoke Council Directive 2003/109/EC on long-term residents. Article 11 of the Directive guarantees long term residents equal treatment with nationals as regards to a number of things, including access to employment. According to Article 4, the status of a long-term resident can be granted after legally and continuously residing in a Member State for five years. Consequently, it is prohibited to discriminate against foreign sportspeople who are long-term residents. It is likely that the Directive applies to both direct and indirect discrimination since it promises equal treatment.<sup>36</sup>

In conclusion, the prohibition against nationality discrimination often extends beyond EU nationals. Be that as it may, it should be kept in mind that the rights enjoyed by EU nationals and the rights enjoyed by third-country nationals are not identical. Importantly, non-discrimination agreements do not provide the right to immigrate or work. Protection against discrimination can only be invoked after already gaining lawful access to the labor market.<sup>37</sup>

## 2.4. The ECJ's Four-Stage Approach to Sport

All of the above mentioned principles apply when it comes to sport. Nevertheless, the ECJ's doctrine on sport has some unique nuances. *Walrave* and the subsequent case law resulted in the development of the term sporting exception. On one hand, it refers to some rules being completely removed from the scope of EU law. On the other hand, it also refers to applying the law with consideration to the specific features of sport.<sup>38</sup> The ECJ's case law on sport can be broken down into a four-stage approach.<sup>39</sup>

---

35 Lahti 2010, p. 54.

36 *Ibid.*, p. 55.

37 C-438/00 *Kolpak*, para. 42.

38 Parrish – Miettinen 2008, p. 73.

39 See *ibid.*, p. 73-101.

Firstly, non-economic sporting activity falls completely outside of the scope of EU law as stated in *Walrave*.<sup>40</sup> This exception only applies when both the rule and its effects are non-economic. Therefore, rules of the game, for example the offside rule, escape the application of free movement provisions completely.<sup>41</sup>

The second stage of the analysis involves rules that have economic effects but are based on purely sporting motives.<sup>42</sup> In the doping case *Meca-Medina*,<sup>43</sup> the ECJ stated that sporting rules are not removed completely from the scope of EU law just because they are based on purely sporting motives.<sup>44</sup> However, they can be justified if they relate to the particular context of sporting events and remain limited to their proper objectives.<sup>45</sup> So far, the ECJ has only mentioned the composition of national teams as an example, but there seems to be no reason why other rules could not potentially qualify under this category as well.<sup>46</sup>

Thirdly, inherent sporting rules do not constitute restrictions as demonstrated in *Deliège*.<sup>47</sup> The case involved an amateur judoka who claimed that limiting the number of participants in competitions constituted a restriction. The ECJ dismissed such claims by stating that such rules were “inherent in the organization of such a competition.”<sup>48</sup>

Fourthly, if none of the aforementioned exceptions apply, the ECJ examines whether there is a restriction and whether it can be justified. The difference between inherent rules and ordinary restrictions is that the ECJ’s application of the proportionality test is less rigorous in the former situation.<sup>49</sup> However, a vague reference to the special nature of sport is not a valid justification, and there has to be some more concrete interest related to sport. So far, the ECJ has accepted justifications based on ensuring the regularity of competitions,<sup>50</sup> combating doping,<sup>51</sup> maintaining competitive balance and encouraging the training and education of young players.<sup>52</sup>

---

40 *Ibid.*, p. 100.

41 *Pijetlovic* 2015, p. 218.

42 *Parrish – Miettinen* 2008, p. 100.

43 C-519/04 *Meca-Medina* involved competition law rather than free movement law. The case was about two swimmers who were banned from competing after failing their drug tests. In the end, the ban was found to be lawful.

44 C-519/04 *Meca-Medina*, para. 27.

45 *Pijetlovic* 2015, p. 218-219. See C-36/74 *Walrave*, paras. 8-9, and C-13/76 *Doná*, paras. 14-15.

46 *Pijetlovic* 2014, p. 219.

47 *Parris – Miettinen* 2008, p. 101.

48 C-51/96 and 191/97 *Deliège*, para. 69.

49 *Parris – Miettinen* 2008, p. 101.

50 C-176/96 *Lehtonen*.

51 C-519/04 *Meca-Medina*.

52 C-415/93 *Bosman*.

## 2.5. Case Law on Sportspeople as Workers

Doná was the second important sports case after Walrave. It involved Italian football rules which provided that only Italian nationals could play professional football. The ECJ stated that the rules were incompatible with the free movement of workers “unless such rules or practice exclude foreign players from participation in certain matches for reasons which are not of an economic nature, which relate to the particular nature and context of such matches and are thus of sporting interest only.”<sup>53</sup>

However, the Union of European Football Associations (UEFA) did not abolish nationality restrictions. Instead, the so-called 3+2 rule was negotiated in co-operation with the Commission. Clubs could only field three foreign players and two assimilated foreign players who had played for five years in the country in question.<sup>54</sup> The ECJ was tasked with evaluating the legality of this new rule in Bosman. The facts of the case had actually very little to do with nationality discrimination, but the ECJ ruled on the issue anyway. The ECJ noted that it was irrelevant that the rule concerned fielding players and not their employment. Rules that restrict participation in matches obviously also affect the prospects of finding employment.<sup>55</sup> The ECJ rejected all justifications and held the rule to be unlawful.

The second question in Bosman involved transfer fees. Before Bosman, transfer rules varied between Member States, but the key point was that players could not change teams freely even after their contract had expired. Instead, the clubs negotiated a transfer deal which usually required the new club to pay a transfer fee. Transfer fees of millions of euros were commonplace.<sup>56</sup> After playing in a Belgian club, Bosman had signed a new contract with a French club. The two clubs had already agreed on a transfer fee, but the deal fell through. As a result, Bosman was prevented from playing in any club.

Even though similar fees existed for domestic transfers, the ECJ concluded that transfer fees constituted an obstacle to the free movement of workers because they prevented footballers from playing in their new team before the fees were paid.<sup>57</sup> Ensuring competitive balance and encouraging the training and education of young players were legitimate objectives, but the transfer fee system was not proportionate. Richest clubs could still hire the best players despite the rules, and the uncertain nature of the fees meant that they could not decisively influence decisions related to the training and education of young players. Moreover, less restrictive methods were capable of achieving the same objectives.<sup>58</sup>

---

53 C-13/76 Doná, para. 14.

54 Parrish – Miettinen 2008, p. 191.

55 C-415/93 Bosman, para. 120.

56 Weatherhill 2014, p. 103-104.

57 C-415/93 Bosman, paras. 98-100.

58 Ibid., paras. 106-110.

Out-of-contract fees still persist in sports even after *Bosman*, but they are nowadays called training compensations instead of transfer fees. The ECJ was faced with assessing their legality in *Bernard*. According to French regulations, young footballers were required to sign their first professional contract with the club that had trained them. *Bernard* signed a contract with another club so his old club sued him for damages for training costs. The ECJ decreed that there was an obstacle to the free movement of workers because the threat of damages was likely to deter players from exercising their right to free movement.<sup>59</sup> The ECJ noted that a system for compensating training costs could in principle be justified by the desire to promote the education and training of young players.<sup>60</sup> However, the measures in *Bernard* were not proportionate since the damages were not in relation to actual training costs and the criteria for compensation were not determined in advance.<sup>61</sup>

*Lehtonen* is another important sports case, especially because of the logic used by the ECJ. The case involved a Finnish basketball player who transferred to a Belgian team. He had transferred outside the transfer window for EU players but within the window for third-country players. Transfer windows were deemed to constitute restrictions because they prevented players from pursuing their profession in another Member State.<sup>62</sup> They could potentially be justified by the need to ensure the regularity of competitions and the comparability of teams, but in this particular case they failed to pass the proportionality test.<sup>63</sup> If transfers from third countries did not endanger these objectives, then neither could transfers from other Member States.<sup>64</sup>

## 3. EVALUATING DISCRIMINATORY RULES AND PRACTICES

### 3.1. Nationality Quotas

Virtually all Finnish sports associations have removed nationality quotas involving EU nationals after *Bosman*. Even international non-discrimination agreements have been taken into consideration fairly well. For instance, the nationality quota on foreign footballers does not apply to nationals of UEFA members or nationals of countries that have concluded a non-discrimination agreement with the EU.<sup>65</sup> There are no references to long-term residents, but this could be a mere oversight since such situations probably do not arise very often.

Regardless, there have been various informal nationality quotas in Finnish sports throughout the years. For example, the 11 clubs of *Korisliiga* have agreed with each other to only field up to four

---

59 C-325/08 *Bernard*, para. 35.

60 *Ibid.*, para. 49.

61 *Ibid.*, para. 47.

62 C-176/96 *Lehtonen*, para. 49.

63 *Ibid.*, paras. 53-54.

64 *Ibid.*, paras. 57-58.

65 Suomen palloliiton kilpailumääräykset 2015, 22 § 3.

foreign players.<sup>66</sup> This gentlemen's agreement is well known in the media, and even the national association acknowledges its existence and, at least officially, condemns it.<sup>67</sup> In the end, it is irrelevant whether a binding contract between the clubs exists or not since Article 45 has full horizontal direct effect and is therefore binding on individual private employers. Nevertheless, challenging such unofficial quotas could prove more difficult than usual.

### 3.2. Homegrown Players Rule

European football was faced with serious problems after Bosman. The richest clubs were able to hire the best players from all over Europe and dominate competitions. This trend also reduced the incentive to train young players.<sup>68</sup> UEFA adopted the so called homegrown player rule in 2005 as a solution. The rules of the Champions League dictate that a minimum of 8 out of a squad of 25 must be locally trained players. Locally trained players can be either club-trained or association-trained. Club-trained players are those who have been registered with their club for at least three years between the ages of 15 and 21. Association-trained players are those who have been registered with some other club affiliated with the relevant national association for the same period of time. At least four players must be club-trained, but there is actually no obligation to field the locally trained players or even to put them on the match sheet.<sup>69</sup>

A similar rule has been adopted in Finnish football. The definition of locally trained players is the same, except locally trained players are those who have trained between the ages of 12 and 21.<sup>70</sup> Unlike the UEFA rule, the Finnish rule directly limits participation in matches because half of the players on the match sheet must be association-trained and at least four of them must be fielded. Another difference is that the Finnish rule does not contain any obligations related to club-trained players.<sup>71</sup>

The Commission's initial response to the UEFA rule was cautiously positive.<sup>72</sup> However, as the ECJ noted in Bosman, the Commission is not authorized to give any guarantees unless it has been expressly granted such powers.<sup>73</sup> The Commission ordered a study on the subject which concluded that the homegrown players rule is indirectly discriminatory. It does not contain any

---

66 Kaarto, Antti: Korisliigat päättivät neljästä ulkomaalaisesta. *Kymen sanomat* 10 February 2015. <http://www.kymensanomat.fi/Online/2015/02/10/Korisliigaseuratpäättiväneljästäulkomaalaisesta/2015318617812/4>, accessed 9 October 2015.

67 Ranta, Jarmo, Ministeriö: Korisliigan sopimus kuulostaa ongelmalliselta. *Yle Urheilu* 7 April 2014. [http://yle.fi/urheilu/ministerio\\_korisliigan\\_sopimus\\_kuulostaa\\_ongelmalliselta/7175329](http://yle.fi/urheilu/ministerio_korisliigan_sopimus_kuulostaa_ongelmalliselta/7175329), accessed 9 October 2015.

68 Siekmann 2012, p. 262.

69 Regulations of the UEFA Champions League 2015–2018: Cycle. 2015/2016 Season, arts. 43.03–43.0.6

70 Suomen palloliiton kilpailumääräykset 2015, 3 § x.

71 *Ibid.*, 15 §.

72 Commission Press Release IP/08/807.

73 C-415/93 Bosman, para. 136



express references to nationality, but it has a greater impact on foreign footballers because nationals are more likely to fulfill the criteria for locally trained players due to simple geography.<sup>74</sup>

The homegrown players rule, like all indirectly discriminatory measures, can be potentially justified by imperative requirements, namely the desire to promote competitive balance and encourage the education and training of young players. However, the aforementioned study tentatively concluded that the rule is not proportionate. While the restrictive effects of the rule are quite modest, its impact on competitive balance and youth football is also negligible. Less restrictive alternatives would likely achieve the same results.<sup>75</sup>

It has sometimes been suggested that classifying association-trained players as homegrown players reveals that the rule has a discriminatory intent and not just a discriminatory effect. The study rejected this view because using association-trained players improves competitive balance by limiting the clubs' recruitment choices. Furthermore, small clubs benefit from the transfer fees and training compensations that they receive when their players transfer to bigger clubs. Finally, removing the association-trained part of the rule would encourage clubs to hire players at an earlier age in order to qualify them as club-trained.<sup>76</sup>

The study's result cannot be directly applied to the Finnish rule because, in addition to the rule itself being different, there is an essential difference between the Champions League and the Finnish Veikkausliiga. The Champions League is an international league, and the pools of association-trained players are different for Real Madrid and Liverpool since they belong to different national associations. On the other hand, the pool of association-trained players is the same for all clubs in Veikkausliiga. The richest clubs in Veikkausliiga can still hire all of the best association-trained players and the best foreign players regardless of the rule. Training compensations for domestic transfers are also so miniscule that their effect on competitive balance is virtually non-existent. As a result, the Finnish homegrown rule cannot be justified by the desire to promote competitive balance.

Since the Finnish homegrown players rule does not require clubs to have any club trained-players on their roster, they do not actually have to train any young players if they do not wish to do so. Therefore, somewhat paradoxically, a more restrictive measure that also requires using club-trained players might actually be more proportionate. While most clubs probably do train young players despite not being forced to do, this observation still has some merit.

There is little to no data available on what effects the rule has had on youth football. It is therefore worth questioning whether the rule actually provides any additional incentive to train young footballers or would the same number of players be trained regardless because of various

---

74 Dalziel and others 2013, p. 88-89.

75 Ibid., p. 109-111.

76 Ibid., p. 105.

circumstances related to Finnish football.<sup>77</sup> After all, only a fourth of the players in Veikkausliiga are foreign, and only a fourth of them are EU nationals.<sup>78</sup> Moreover, Finland is currently ranked as the 64th best football country in the world according to the International Federation of Association Football (FIFA).<sup>79</sup> This is well below average for a European country. It could be argued that Finland is simply not the most attractive destination for European footballers. Consequently, if the number of European players is not detrimental to the training and education of young players in Finland, then the restriction cannot be justified by such objectives.

All in all, the Finnish homegrown players rule is at odds with Article 45 because it is indirectly discriminatory and disadvantages players from other Member States based on residency. The rule is intrinsically quite restrictive since it directly limits foreign players from participating in matches. It cannot be justified because less restrictive alternatives, for example training obligations or some kind of revenue sharing system, could achieve the same results.<sup>80</sup> In fact, even the UEFA version of the rule is more justifiable since it is less restrictive.

### 3.3. Training Compensation

As demonstrated in Bernard and Bosman, even non-discriminatory out-of-contract fees can be unlawful if they prevent market access. However, the biggest problem with the training compensation schemes in Finnish sports is the fact that training compensations for international transfers are categorically much higher than the compensations for domestic transfers. Football is used as an example, but the problem is present in other sports as well.

According to FIFA regulations, training costs are accumulated between the ages of 12 and 21.<sup>81</sup> Compensation for them is paid by the new club when the player signs his first professional contract and for each transfer between different national associations before the age of 23.<sup>82</sup> The system is based on average training costs which have been multiplied by the so called player factor. The player factor is determined by the number of trainees needed in order to produce one professional player.<sup>83</sup> Leagues are divided into different categories based on approximate training costs. The yearly training cost is 90.000 euros in the top European leagues and 30.000 in Veikkausliiga.<sup>84</sup>

---

77 Freeburn 2009, p. 213.

78 Keskitalo, Tapio and Virtanen, Ari, Veikkausliiga alkaa tänään: Liiga on kansainvälisempi kuin koskaan. Helsingin Sanomat 12 April 2015. <http://www.hs.fi/urheilu/a1428646960542>, accessed 9 October 2015.

79 FIFA/Coca-Cola World Ranking: Men's Ranking. 1 October 2015. <http://www.fifa.com/fifa-world-ranking/ranking-table/men/index.html>, accessed 9 October 2015.

80 Freeburn 2009, p 217-219.

81 FIFA Regulations on the Status and Transfer of Players 2015, annexe 4 art. 1.

82 Ibid., art. 20.

83 Ibid., annexe 4 art. 4.

84 FIFA Regulations on the Status and Transfer of Players - Categorisation of Clubs and Registration Periods 2015, table 6.

The conditions for paying training compensation for domestic transfers are mostly the same. However, the amounts are dramatically lower. The highest yearly training compensation is just 300 euros. In addition, the national association pays up to 500 euros for every international championship match the player has participated in.<sup>85</sup>

Bernard does not offer an answer on whether the abovementioned systems are lawful even if examining them separate from each other. It remains uncertain whether compensation should be limited to actual training costs in a concrete case or whether some kind of formula based on average costs can be used. Additionally, it is not clear whether only individual training costs can be included. Clubs also incur costs from players that never become professionals and may be discouraged from training young players if they do not get anything in return for such players.<sup>86</sup> However, many commentators have agreed that a formula based on average costs could be lawful and both individual and global training costs could be included in the compensation.<sup>87</sup> It would therefore appear that the basic principles behind the two systems are not problematic themselves.

However, as Advocate General Lenz noted in his opinion on *Bosman*, a difference between domestic and international transfer fees constitutes indirect discrimination since it is clear that the situation can deter players from transferring to another Member State.<sup>88</sup> The same logic can be applied to training compensations. The difference results in domestic transfers being much cheaper than international transfers. This will obviously have an impact on the clubs' recruitment choices. The less advantageous treatment is directly based on the player choosing to exercise his right to free movement instead of staying in his home country. Domestic transfers usually involve nationals while international transfers involve nationals of other Member States.

Promoting the training and education of young players is a legitimate aim, but there has to be a reason why a higher training compensation is necessary when the player transfers to or from another Member State. A difference based on actual training costs would probably be justified. It stands to reason that training costs for players in the English Premier League are higher than for players in Veikkausliiga due to different levels of play. However, the difference between international and domestic transfers is significant even when examining transfers between clubs in similar situations. An example is useful in illustrating the problem. If a player has trained for seven years between the ages of 12 and 18, training compensation for a transfer between two different clubs in Veikkausliiga would amount to 2.100 euros.<sup>89</sup> An international transfer to a similar league would cost 130.000 euros.<sup>90</sup> Following the logic used in *Lehtonen*, if low domestic

---

85 Suomen palloliiton kasvattajarahamääräykset 2015, 5 §.

86 Weatherhill 2014, p. 490.

87 See for example Hendrickx 2010, p. 393-39, and Weatherhill 2014, p. 490.

88 Opinion of Advocate General Lenz on C-415/93 *Bosman*, para. 155.

89 Suomen palloliiton kasvattajarahamääräykset 2015, 5 §.  $7 \times 300 = 2.100$ .

90 FIFA Regulations on the Status and Transfer of Players 2015, annexe 4 art. 5. Training compensation for the first four seasons between the ages of 12 and 15 is lower than normal.  $(4 \times 10.000) + (3 \times 30.00) = 130.000$ .

training compensations do not endanger the objective of training young players, then neither do low international training compensations. Accordingly, higher training compensations for international transfers are not compatible with Article 45.

Nevertheless, there is likely no malicious intent to discriminate behind the differential treatment. The real reason for the discriminatory system can probably be found in the economic realities of Finnish football. The highest salary budget for a club in Veikkausliiga is 1.2 million euros.<sup>91</sup> Finnish clubs simply cannot afford to pay hundreds of thousands of euros for each transfer. Consequently, harmonizing the domestic system with the FIFA system is not a realistic possibility. Potential solutions include that FIFA completely overhauls its own system or sets up a revenue sharing fund that distributes compensation for training costs

### 3.4. Other Discriminatory Fees

There are also other discriminatory fees in Finnish sports. For instance, there is a yearly registration fee of 110 euros for foreign basketball players. There is no equivalent fee for Finnish players.<sup>92</sup> The obligation to pay the registration fee is expressively based on nationality so the fee is directly discriminatory. It is difficult to imagine any applicable justifications. The fact that the fee is so small and probably does not actually hinder anyone from playing in Finland is irrelevant since the ECJ has steadfastly refused to recognize the *de minimis* principle on the internal market.<sup>93</sup>

Additionally, national associations usually require the payment of a relatively small administrative fee for each transfer. Again, the fees for international transfers are categorically higher, and the difference can range from tens of euros up to a thousand euros. It is quite common that the difference is only partly explained by the international federation's rules. For example, in ice hockey, the fee is 100 euros for domestic transfers and 1.250 euros for international transfers.<sup>94</sup> Only 300 Swiss francs, approximately 290 euros, are mandated by the International Ice Hockey Federation.<sup>95</sup> Harmonizing the fees would be an easy way to resolve the issue since slightly higher fees for domestic transfers would probably not cause any problems.

## 4. CONCLUSIONS

All in all, direct discrimination is rare nowadays, but indirect discrimination is still common. In general, there are potential justifications for the problematic rules, but they do not pass the

---

91 Keskitalo – Virtanen, Veikkausliiga alkaa tänään: Liiga on kansainvälisempi kuin koskaan. 12 April 2015.

92 Suomen koripalloliiton kilpailusäännöt 2015–2016, 29 §, and Suomen koripalloliiton sarjamaksut 2015–2016.

93 Hojnik 2013, p. 31.

94 Suomen jääkiekkoliiton maksutaulukko 1.3.2015 alkaen.

95 IIHF International Transfer Regulations 2014, p. 20

proportionality test. Furthermore, it should be noted that these issues are not exclusive to Finnish sports. The homegrown players rule and training compensations are problematic on a Europe-wide level as well, though the latter mostly from a market access point of view.

An important theme that emerges from this study is that national associations are not free to set their own rules without regard to the international federation's rules. More advantageous rules for domestic transfers constitute indirect discrimination which is prohibited under EU law. On the other hand, failing to follow the international federation's rules can lead to sanctions. This puts national associations in a difficult spot if the international rules are not compatible with the economic realities of the Finnish sports scene.

Finally, it is worth pondering why these discriminatory provisions have not been challenged. For example, the difference between administrative fees for domestic and international transfers is quite small in the grand scheme of things so high litigation costs and long trials provide an effective deterrent. However, the more likely answer is that the people challenging these rules rarely come out on top in the end. For example, Bosman may have won his case, but his career was ruined by boycotts.<sup>96</sup> The story of how the informal nationality quota in Finnish volleyball was abolished provides another telling example. The president of the club that challenged the quota was promptly removed from his position as the league's vice president.<sup>97</sup> A push from an outside source might be needed to abolish discriminatory rules, but it remains unclear what that source might be. The Commission is likely not interested in such small matters, and the Finnish authorities do not seem eager to do anything either.

## BIBLIOGRAPHY

### Legal Literature

Barnard, Catherine, *The Substantive Law of the EU - The Four Freedoms*. 4th edition. Oxford, Oxford University Press 2013. (Barnard 2013)

Dalziel, Murray and others, *Study on the Assessment of UEFA's 'Home Grown Player Rule'*. Negotiated procedure EAC/07/2012. Study for the European Commission 2013. <http://ec.europa.eu/sport/library/studies/final-rpt-april2013-homegrownplayer.pdf>, accessed 9 October 2015. (Dalziel and others 2013)

Freeburn, Lloyd, *European Football's Home-Grown Players Rules and Nationality Discrimination under the European Community Treaty*. Vol. 20, Iss. 1, *Marquette Sports Law Review*, 2009, p. 177-221. (Freeburn 2009)

---

96 Weatherhill 2014, p. 220-221.

97 Saukko, Markku, "Ajojahtii", sanoo liigahallituksesta ulos äänestetty Oiva Tapio. *Lapin Kansa* 20 December 2014. <http://www.lapinkansa.fi/Urheilu/1194949065986/artikkeli/ajojhti+sanoo+liigahallituksesta+ulos+aanestetty+oiva+tapio.html>, accessed 9 October 2015.

Gáspár-Szilágyi, Szilárd, 'The Primacy' and 'Direct Effect' of EU International Agreements. Vol. 21, Iss. 2, European Public Law, 2015, p. 343-370. (Gáspár-Szilágyi 2015)

Hendrickx, Frank, The Bernard-Case and Training Compensation in Professional Sport. Vol. 2010, Iss. 3, European Labour Law Journal, 2010, p. 380-397. (Hendrickx 2010)

Hojnik, Janja, De Minimis Rule within the EU Internal Market Freedoms: Towards a More Mature and Legitimate Market? Vol. 6, Iss. 1, European Journal of Legal Studies, 2013, p. 25-45. (Hojnik 2013)

Jans, Jan H., Proportionality Revisited. Vol. 27, No. 3, Legal Issues of European Integration, 2000, p. 239-265. (Jans 2000)

Lahti, Johanna: UEFA's Homegrown Player Rule in the Light of EU Law. Pro gradu –thesis. University of Turku 2010.

<http://www.edilex.fi/opinnaytetyot/7172.pdf>, accessed 9 October 2015. (Lahti 2010)

Nic Shuibhne, Niamh, The Coherence of EU Free Movement Law – Constitutional Responsibility and the Court of Justice. Oxford, Oxford University Press 2013. (Nic Shuibhne 2013)

Parrish, Richard, Sports Law and Policy in the European Union. Manchester, Manchester University Press 2003. (Parrish 2003)

Parrish, Richard and Miettinen, Samuli, The Sporting Exception in European Union Law. The Hague, Asser Press 2008. (Parrish – Miettinen 2008)

Parrish, Richard and others, The Lisbon Treaty and EU Sports Policy. Study for the European Parliament 2010.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/438607/IPOL-CULT\\_ET\(2010\)438607\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/438607/IPOL-CULT_ET(2010)438607_EN.pdf), accessed 9 October 2015. (Parrish and others 2010)

Pijetlovic, Katarina, EU Sports Law and Breakaway Leagues in Football. The Hague, Asser Press 2015. (Pijetlovic 2015)

Schön, Esa, Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaate ja joukkueurheilu. Edilex 2002. <http://www.edilex.fi/artikkelit/20.pdf>, accessed 9 October 2015. (Schön 2002)

Siekmann, Robert C.R., Introduction to International and European Sports Law. The Hague, Asser Press 2012. (Siekmann 2012)

Weatherhill, Stephen, European Sports Law: Collected Papers. 2nd Edition. The Hague, Asser Press 2014. (Weatherhill 2014)

## Official Documents

Commission Press Release IP/08/807. 28 May 2008.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-08-807\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-807_en.htm), accessed 9 October 2015.

Commission White Paper on Sport, COM(2007) 391 final. 11 July 2007.

Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents [2004] OJ L16/44.

Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of one part, and the Slovak Republic, of the other part [1994] OJ L359/1.

Recommendation No. R (92) 13 Rev of the Committee of Ministers to Member States on the Revised European Sports Charter, 16 May 2001.

## **Sport Rules and Regulations**

FIFA Regulations on the Status and Transfer of Players 2015.

<http://www.fifa.com> (About FIFA -> Official Documents -> Laws and Regulations -> Regulations on the Status and Transfer of Players (October 2015), accessed 9 October 2015.

FIFA Regulations on the Status and Transfer of Players - Categorisation of Clubs and Registration Periods 2015.

<http://www.fifa.com> (About FIFA -> Official Documents -> Governance -> #1484 - Regulations on the Status and Transfer of Players) accessed 9 October 2015.

IIHF International Transfer Regulations 2014.

<http://www.iihf.com> (Sport -> IIHF Rule Book -> IIHF Transfer Regulations), accessed 9 October 2015.

Regulations of the UEFA Champions League 2015–2018 Cycle - 2015/2016 Season.

<http://www.uefa.org> (Library -> Regulations -> 2015/2016 UEFA Champions League regulations), accessed 9 October 2015.

Suomen jääkiekkoliiton maksutaulukko 1.3.2015 alkaen. <http://www.finhockey.fi/@Bin/5559363/Maksu-+ja+sanktioluettelo+01.03.2015.pdf> (accessed 11 accessed 9 October 2015.

Suomen koripalloliiton kilpailusäännöt 2015–2016.

<http://www.basket.fi/@Bin/33104428/Koripalloliiton+Kilpailusäännöt+2015-16.pdf>, accessed 9 October 2015.

Suomen koripalloliiton sarjamaksut 2015–2016. [http://www.basket.fi/asiakaspalvelu/maksut\\_palkkiot/sarjamaksut](http://www.basket.fi/asiakaspalvelu/maksut_palkkiot/sarjamaksut), accessed 9 October 2015.

Suomen palloliiton kasvattajarahamääräykset 2015.

<http://www.palloliitto.fi/node/1875/kasvattajarahamaaraykset>, accessed 9 October 2015.

Suomen palloliiton kilpailumääräykset 2015.

<https://www.palloliitto.fi> (Säännöt ja Määräykset -> Kilpailumääräykset /

Tävlingsbestämmelser -> Kilpailumääräykset 2015, päivitetty 8.6.2015), accessed 9 October 2015.

## Table of Cases

C-8/74 Procureur du Roi v Dassonville [1974] ECR 837

C-36/74 Walrave and Koch v Association Union Cycliste Internationale and others [1974] ECR 1045

C-13/76 Doná v Mantero [1976] ECR 1333

C-175/78 The Queen v Saunders [1979] ECR 1129

C-53/81 Levin v Staatssecretaris van Justitie [1982] ECR 1035

C-180/83 Moser v Land Baden-Württemberg [1984] ECR 2539

C-66/85 Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg [1986] ECR 2121

Opinion of AG Jacobs on C-412/93 Société d'Importation Edouard Leclerc-Siplec v TF1 Publicité SA and M6 Publicité SA [1995] ECR I-179

C-415/93 Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL and others v Bosman and others [1996] ECR I-4921

Opinion of Advocate General Lenz on C-415/93 Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL and others v Bosman [1996] ECR I-4921

C-237/94 O'Flynn v Adjudication Officer [1996] ECR I-2617

C-51/96 and 191/97 Deliège v Ligue Francophone de Judo et Disciplines Associées ASBL and others [2000] ECR I-2549

C-176/96 Lehtonen and Castors Canada Dry Namur-Braine ASBL v Fédération Royale Belge des Sociétés de Basketball ASBL [2000] ECR I-2681

C-281/98 Angonese v Cassa di Risparmio di Bolzano SpA [2000] ECR I-4139

C-379/98 PreussenElektra v AG Schleswig AG in the presence of Windpark Reußenköge III GmbH and Land Schleswig-Holstein [2001] ECR I-2099



C-438/00 Deutscher Handballbund eV v Kolpak [2003] ECR I-4135

C-265/03 Simutenkov v. Ministerio de Educación y Cultura and Real Federación Española de Fútbol [2005] ECR I-2579

C-519/04 Meca-Medina and Majcen v Commission [2006] ECR I-6691

C-152/08 Real Sociedad de Fútbol SAD and Kahveci v Consejo Superior de Deportes and Real Federación Española de Fútbol [2008] ECR I-6291

C-325/08 Olympique Lyonnais SASP v Bernard and Newcastle United [2010] ECR I-2177

# OFFER YOUR TEXT TO BE PUBLISHED IN HELSINKI LAW REVIEW

## Maximum length

for articles is 25 pages A4, or a maximum of 60 000 characters. For other works such as book reviews and case commentary, the maximum length is around 15 pages.

## Typeface

Times New Roman, pt 12, spacing 1,5. No hyphenation.

## Abstract

All articles should include an abstract in English. In the abstract, briefly present the purpose of the article, the essential research results, and conclusions. Please note that the purpose of the abstract is to summarize the article in whole, not to act as an introduction. The length of the abstract is around 150 words.

## Harvard style footnotes

A reference to the source is marked as follows: last name of the author, year of publication, page number(s). The footnote will always end with a period. (Example: Dworkin, 2004, p. 87–88.)

## Citations

Direct quotations of over three lines are put inside quotation marks, indented and evened out from the right hand side.

## References

A reference list should be attached to the end of every work sent to us. Include the information regarding the publisher and the place of publication – in a collection of essays both the name of the original book and the referenced part – including page numbers. When referring to a journal, mention the year, volume, issue number and page numbers.

**Send your article submission to:** *submissions@helsinkilawreview.fi*.

If you have questions on publishing in Helsinki Law Review, send your inquiry to the editors at *hlr-toimitus@pykala.fi*. With other inquiries and ideas for co-operation, contact *laura.salokangas@helsinki.fi*.

*www.facebook.com/helsinkilawreview*

*www.linkedin.com/company/helsinki-law-review*

