

Tuomioistuinsovittelu kartelliasioihin - puuttuva palanen?¹

Ilkka Aalto-Setälä ja Henrik Koivuniemi

TIIVISTELMÄ

Sovintomenettelyillä on sekä suomalaisessa että eurooppalaisessa asianajotoiminnassa keskeinen rooli ja sovintoinstituutio yleisesti on vakiintunut osa suomalaista oikeusjärjestelmäämme. Tästä huolimatta kotimaisesta kilpailuoikeusjärjestelmästä puuttuu sovintomenettely, vaikka sillä on esimerkiksi Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen kilpailuoikeusregiimeissä tilastollisesti varsin merkittävä rooli. Artikkelimme tarjoaa yleisen katsauksen osa-alueista, jotka ovat kilpailuoikeudellisen sovintomenettelyn kehityksen kannalta olennaisia. Tällaisia ovat mm. Euroopan komission sovintomenettely, kotimaisen kilpailuoikeudellisen sovintomenettelyn käyttöönottoa puoltavat seikat sekä mahdolliset ongelmakohdat. Lisäksi arvioimme yleisellä tasolla kilpailuoikeudellisen sovintomenettelyn yhteensopivuutta ja tarpeellisuutta kotimaisessa kilpailuoikeusjärjestelmässämme. Arviomme perusteella kilpailulain kehitystyötä on sovintomenettelyjen osalta syytä jatkaa, jotta suomalaisen kilpailuoikeusjärjestelmän menettelyarsenaali voidaan saattaa yleiseurooppalaista tasoa vastaavaksi. Tätä puoltavat mm. prosessiekonomiset argumentit sekä kokemukset komission sovintomenettelyn kehityksestä. Artikkelimme ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi katsaukseksi aiheesta, vaan enemmänkin keskustelun avaukseksi kilpailuoikeusjärjestelmämme kehittämiseksi.

¹ Artikkelin kirjoittajat haluavat erityisesti kiittää Helsingin yliopiston eurooppaoikeuden oppiaineen tohtorikoulutettavaa OTM, TM *Kukka Kuusela* artikkelia koskevista kommentteista ja muokkausehdotuksista sekä Kuuselan Suomen Asianajajaliiton kilpailuoikeusklubilla 12.12.2021 pitämästä kartellisakkojen sovittelua koskevasta asiantuntevasta esityksestä, joihin tässä artikkelissa esitetyt tiedot osaltaan pohjautuvat. Artikkelissa tältä osin mahdollisesti esiintyvät virheet ovat yksinomaan kirjoittajien. Lisäksi kirjoittajat haluavat kiittää LL.M. *Leo Rantasta* artikkeliin liittyvästä taustatyöstä.

Sovintomenettelyillä on sekä suomalaisessa että eurooppalaisessa asianajotoiminnassa keskeinen rooli. Suomen Asianajajaliiton hyvää asianajajatappaa koskevien ohjeiden² mukaan asianajaja ei saa ilman erityistä syytä ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin varaamatta vastapuolelle kohtuullista harkinta-aikaa sekä tilaisuutta asian sovinnolliseen selvittämiseen. Tapaohjeet³ edellyttävät myös, että asianajajan on arvioitava tehtävän kuluessa, onko asiassa mahdollisuutta sovinnolliseen ratkaisuun. Euroopan unionin asianajajien tapaohjeissa⁴ edellytetään vastaavasti, että asianajajan tulee toimeksiannon aikana soveliaissa vaiheissa arvioida sovinnollisen ratkaisun mahdollisuus.

Asianajajien tapaohjeiden näkökulmasta sovintomenettelyä voidaan pitää oikeusriitojen ensisijaisena ratkaisumallina suhteessa tuomioistuinmenettelyyn. Sovinnolliseen ratkaisuun pääseminen edellyttää osapuolten sovinnollisen tahtotilan lisäksi oikeusjärjestelmän tukea: sovintomenettelyjen sallimista ja niiden käyttömahdollisuuksien edistämistä kaikilla oikeudenaloilla. Sovintomenettelyjen käyttöä ja soveltamisalaa onkin oikeusjärjestyksessämme pyritty aktiivisesti kasvattamaan, ja erilaisia sovittelumekanismeja on pääsääntöisesti tarjolla kiitettävästi.

Vaikka sovintoinstituutio on vakiintunut osa oikeusjärjestystä⁵, merkittävän poikkeuksen pääsäännöstä muodostaa Suomen kilpailuoikeusinstituutio, johon ei toistaiseksi sisälly sovintomenettelyä EU:n kilpailuoikeudesta ratkaisevasti poiketen. Tämän artikkelin tarkoituksena on toimia keskustelunavauksena kartelliasioihin sovellettavan sovintomenettelyn tarpeellisuudesta Suomessa eikä yksityiskohtaisena kuvauksena muualla kuin Suomessa jo käytössä olevista sovintomenettelyistä. Jälkimmäisestä on jo tarjolla ansioituneita yleisesityksiä⁶.

Kansainvälisessä tarkastelussa sovintomenettelyt ovat kartelliasioissa tyypillisiä. Kansallisella tasolla sovittelumekanismeja on jo vuodesta 2008 lähtien ollut käytössä 10 maassa⁷, ja lukumäärän voitaneen olettaa sittemmin kasvaneen. Tärkeimmät kilpailuoikeusregiimit – Yhdysvallat ja Euroopan unioni – eivät ainoastaan mahdollista sovintomenettelyjä kartelliasioissa, vaan kyseisillä menettelyillä on tilastollisesti varsin merkittävä rooli kilpailuviranomaisten päätöskäytännössä.

Yhdysvaltojen kilpailuviranomaisten käytössä olevaa kartellien sovintomenettelyä (ns. *plea bargaining* -järjestelmä) on lähivuosikymmeninä käytetty kartelliasioiden ratkaisemiseen peräti 90 prosentissa tapauksista⁸. Vastaavasti EU:n kilpailuviranomaisen työkalupakkiin vuodesta 2008 asti kuulunut kartelliasioiden sovintomenettely⁹ on johtanut siihen, että 70

² Tapaohjeiden kohta 7.1 *Sovinnollisuus*.

³ Tapaohjeiden kohta 5.6 *Sovinnon mahdollisuus*.

⁴ EU:n asianajajien tapaohjeiden kohta 3.7.1

⁵ Ks. esimerkiksi laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (1015/2005); ja laki riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa (394/2011).

⁶ Ks. erityisesti *Wikberg, Olli*: Sovintomenettelystä tehokkuutta kartelliasioiden käsittelyyn?, Defensor Legis N:o 3/2009.

⁷ Ks. tarkemmin ICN Cartel Settlements 2008, Appendix 8 ja *Wikberg* (2006), s. 485, alaviite 27.

⁸ Ks. tarkemmin *Wikberg* (2006), s. 149.

⁹ Ks. Komission asetus (EY) N:o 622/2008 asetuksen (EY) N:o 773/2004 muuttamisesta kartelliasioissa toteutettavien sovintomenettelyjen osalta, 30.6.2008 ja komission tiedonanto sovintomenettelyn toteuttamisesta neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 7 ja 23 artiklan mukaisten päätösten tekemiseksi kartelliasioissa (2008/C 167/01), 2.7.2008 (jäljempänä ”Komission sovintomenettelytiedonanto”).

prosenttia komission päätöksistä ajanjaksolla 1.1.2017–21.12.2021 oli sovintoon perustuvia. Komission tutkimissa kartelliasioissa sovintomenettely on siten muodostunut enemmän pääsäännöksi kuin poikkeukseksi.

Komission sovintomenettelyn pääpiirteet

Komissiolla on harkintavalta päättää, aloitetaanko sovintomenettelyprosessi. Ennen prosessin aloittamista komissio tunnustelee yritysten halukkuutta sovintoon tähtääviin keskusteluihin¹⁰. Mikäli komissio päättää, että asiassa voidaan käyttää sovintomenettelyä, se asettaa vähintään kahden viikon pituisen määräajan, jonka kuluessa yritysten tulee ilmoittaa kirjallisesti halustaan sovintoon tähtäävien keskustelujen aloittamiseen¹¹. Kirjallisen ilmoituksen antaminen ei kuitenkaan vielä tarkoita sitä, että osapuoli on myöntänyt kilpailurikkomuksen tai ottanut siitä vastuun¹².

Kirjallisen ilmoituksen jälkeen komissio ottaa vetovastuun keskusteluista¹³. Vetovastuu kattaa muun ohella päätöksen siitä, jatketaanko keskusteluja sekä siitä, missä järjestyksessä tai tahdissa niitä käydään. Komissio voi myös keskeyttää sovintomenettelyn, jos sille ei ole edellytyksiä. Komissio voi paljastaa yrityksille todisteita, joihin komission väitteet perustuvat. Lisäksi osapuolilla on mahdollisuus saada tietoonsa olennaisia seikkoja komission tutkinnasta, kuten väitetyn kartellin arvioitu kesto sekä mahdollisten sakkojen vaihteluväli¹⁴.

Menettelyn seuraavassa vaiheessa yritysten on esitettävä komissiolle virallinen sovintopyyntö sovintoehdotuksella. Ehdotuksessa tulee muun ohella myöntää, että yritykset ovat vastuussa kilpailusääntöjen rikkomisesta, sekä toimittaa kuvaus toiminnasta ja arvio sakan enimmäismäärästä, jonka komissio voisi määrätä ja jonka osapuolet olisivat valmiit sovintomenettelyn puitteissa hyväksymään¹⁵. Tältä osin on tärkeää huomata, että pääsääntöisesti sovintopyyntöä ei voi enää yksipuolisesti peruuttaa sen antamisen jälkeen¹⁶.

Sovintoehdotuksen vastaanotettuaan komission tulee antaa väitetiedoksianto tiedoksi soveltuville yrityksille,¹⁷ joilla on tämän jälkeen mahdollisuus vastata väitetiedoksiintoon ja vahvistaa sitoumuksensa sovinnon saavuttamiseksi¹⁸. Mikäli osapuolet toimivat näin, voi komissio neuvoa-antavaa komiteaa kuultuaan tehdä lopullisen päätöksen, joka päättää sovintomenettelyn ja siten koko asian.

Komissiolla on kuitenkin oikeus myös poiketa aiemmin esittämästään väitetiedoksiannosta ja muodostaa siitä poikkeava lopullinen kanta¹⁹. Komissio ilmoittaa tällöin asiasta yrityksille ja antaa uuden väitetiedoksiannon²⁰. Mikäli komissio antaa uuden väitetiedoksiannon, yritysten aiemmassa sovintoehdotuksessa myönnettyt seikat, vahvistukset ja suostumukset

¹⁰ Komission sovintomenettelytiedonanto, kohta 11.

¹¹ Komission asetus (EY) N:o 773/2004, 10 a artiklan 1. kohta.

¹² Komission sovintomenettelytiedonanto, kohta 11.

¹³ Komission sovintomenettelytiedonanto, kohta 15.

¹⁴ Komission sovintomenettelytiedonanto, kohta 16.

¹⁵ Komission sovintomenettelytiedonanto, kohta 20.

¹⁶ Komission sovintomenettelytiedonanto, kohta 22.

¹⁷ Komission sovintomenettelytiedonanto, kohta 23.

¹⁸ Komission sovintomenettelytiedonanto, kohta 28.

¹⁹ Komission sovintomenettelytiedonanto, kohta 29.

²⁰ Komission sovintomenettelytiedonanto, kohta 29.

katsotaan peruutetuiksi, eikä niitä voida käyttää seuraavissa hallintomenettelyissä yrityksiä vastaan²¹.

Sovintomenettelyn käyttöönottoa puoltavat seikat

Kartelliasioissa sovellettavan sovintomenettelyn mahdollistamista puoltavat seikat ovat osin päällekkäisiä *leniency*-menettelyyn liittyvien prosessitehokkuusargumenttien kanssa. Sovintomenettelyssä on kuitenkin kyse eri asiasta kuin seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista koskevista *leniency*-säännöksissä, joiden perusteella kartelliin osallinen elinkeinonharjoittaja voi vapautua seuraamusmaksusta kokonaan tai saada siitä alennusta, jos se paljastaa kartellin kilpailuviranomaiselle. Sovintomenettelyn päätarkoituksena on kartellirikkomusten käsittelyn nopeuttaminen, kun taas *leniency*-säännösten päätarkoituksena on edistää kartellien paljastumista ja helpottaa todisteiden keräämistä²².

Yritysten näkökulmasta sovintomenettely voi jouduttaa kilpailurikkomusasioiden keskimääräisesti pitkäkestoista²³ käsittelyä ja vähentää kartellisakkojen määrää sekä asiamieskustannuksia. Käsittelyaikojen nopeutumiseen on Suomessa aiemmin suhtauduttu epäilevästi²⁴, mutta tämä ei komission sovintomenettelyjen toimivuuden²⁵ valossa enää vaikuta perustellulta näkemykseltä. Sovintomenettely on yrityksille varteenotettava vaihtoehto siitäkin syystä, että menettelyn nopeuden lisäksi se tarjoaa siihen osallistuville yrityksille mahdollisuuden vaikuttaa niitä koskevaan päätöksentekoon ja kilpailurikkomuksesta langetettavan seuraamuksen määrään. Sovintomenettelyn kautta saavutetut sakkoalennukset voivat myös kumuloitua *leniency*-menettelyssä saavutettujen sakkoalennusten kanssa, mikä lisää sovinnon houkuttelevuutta entisestään.

Sekä kilpailuviranomaisten että tuomioistuinlaitoksen näkökulmasta sovintomenettely on omiaan johtamaan resurssien käytön tehostumiseen, sillä se vapauttaa viranomaisten niukoja resursseja useampien kilpailurikkomusten tutkintaan ja sanktioimiseen. Kun useampi kilpailurikkomus voidaan sanktioida, sovintomenettelylle voidaan nähdä muodostuvan positiivinen yhteys myös kilpailuoikeuden yleiseen pelotevaikutukseen.

Myös päinvastaisia näkemyksiä on esitetty. Huolta on kannettu siitä, että sovintomenettelystä muodostuu mekanismi, jonka avulla kilpailuviranomaisten jutturuuhkaa voidaan purkaa ja vaikeaselkoisemmista kartellitapauksista päästä eroon vastaajille tavallista alhai-

²¹ Komission sovintomenettelytiedonanto, kohta 29.

²² HE 88/2010 vp, s. 18.

²³ Kansainvälisessä tarkastelussa kartellitutkimukset kestävät noin 2–3 vuotta (ks. tarkemmin OECD Competition Trends 2020, s. 34). Suomessa kilpailuviranomaisen kartellitutkimukset ovat voineet kestää viisi-kin vuotta.

²⁴ HE 88/2010 vp, s. 32: ”[Sovintomenettelyjärjestelmä] ei todennäköisesti myöskään merkittävästi nopeutaisi kilpailurikkomusasioiden käsittelyä, koska Kilpailuviraston käsittelemät kilpailurikkomukset eivät tyypillisesti ole selviä lainrikkomuksia vaan ne edellyttävät lähes aina laajaa selvitystyötä, eikä tällaisissa tapauksissa yleensä ole edellytyksiä sovintomenettelyn käyttämiseen. On myös todennäköistä, etteivät yritykset merkittävässä kartellitapauksissa hyväksyisi Kilpailuviraston seuraamusmaksuehdotusta.”

²⁵ Tilastollinen analyysi on vahvistanut komission kartellitutkimusten keston nopeutuneen sovintomenettelyissä merkittävästi, keskimäärin 8,7 kuukaudella (ks. tarkemmin *Hüschelrath, Kai – Laitenberger, Ulrich: The settlement procedure in the European Commission’s cartel cases: an early evaluation*, Journal of Antitrust Enforcement 2017).

semmin sakoin, mikä saattaisi kokonaisuutena johtaa kilpailuoikeusjärjestelmän pelotevaikutuksen heikentymiseen²⁶. Vaikutusten ristiveto on vaikeasti mitattavissa, mutta lähtökohteisesti pelotevaikutuksen on kuitenkin katsottu säilyvän ennallaan, mikäli kartellisakkojen tasosta ei sovintomenettelyissä liiaksi tingitä²⁷.

Sovintomenettelyn mahdolliset ongelmakohdat

Kartelliasioiden sovintomenettelyyn liittyy myös potentiaalisia oikeusturvaongelmia. Erityisesti ongelmia esiintyy niin kutsutuissa hybriditapauksissa, joissa komissio päätyy sovitteluratkaisuun tiettyjen kartelliyritysten kanssa, mutta jatkaa hallinnollisen menettelyn loppuun saakka muiden sovintomenettelyistä kieltäytyneiden tai sen keskeyttäneiden yritysten kohdalla. Komission sovintomenettelyn käyttöönoton ensi vaiheessa esiintyikin epäselvyyttä²⁸ siitä, tulisiko komissio ylipäänsä hyväksymään sovintovaihtoehdon myös hybriditilanteissa, joissa osa kartelliin osallistuneista yrityksistä osoittautuu halukkaaksi sovintomenettelyyn ja osa ei. Sittenmin hybridimenettelyt ovat kuitenkin vakiintuneet osaksi komission menettelymuotoja.

Sovintomenettelyä koskevat komission lopulliset päätökset kuuluvat Euroopan unionin tuomioistuimen laillisuusvalvonnan piiriin, ja tuomioistuimella on sakkojen määrän osalta täysi harkintavalt²⁹. Sovintomenettelyjä koskevien valitusten keskiössä ovat olleet puolustautumisoikeudet ja erityisesti syyttömyysolettama. Kysymyksiä vastaajien oikeusturvan tasosta on herättänyt erityisesti komission puolueettomuus hybriditapauksissa, joissa sovintomenettelyn osapuolia koskeva sovintopäätös ja hallinnolliseen menettelyyn osallistuneita yrityksiä koskeva rikkomispäätös annetaan pääsääntöisesti eri ajankohtina.

Ongelmaksi muodostuu se, että sovintomenettelyssä käsiteltävä materiaali antaa usein tietoa myös sovintomenettelyyn osallistumattomien tahojen osallistumisesta kilpailurikkomukseen. Keskeinen kysymys koskee tällöin sitä, onko kartelliyritysten oikeusturvan taso normaalia matalampi niiden yritysten kohdalla, jotka eivät osallistu sovintomenettelyyn tai päättävät keskeyttää sen.

Unionitasolla sovintomenettelyihin mahdollisesti liittyviä oikeusturvaongelmia on tuoreltaan käsitelty *Scania*-tapauksessa³⁰, joka koski kuorma-autonvalmistajien kartellia. Komission riidanalainen rikkomispäätös tehtiin edellä kuvatun kaltaisen hybridimenettelyn päätteeksi, jossa sovintomenettely ja tavanomainen hallintomenettely yhdistettiin.

Jokainen komission väitetiedoksiannon vastaanottajana ollut yritys – Scania mukaan lukien – oli kyseisessä asiassa vahvistanut komissiolle olevansa halukas osallistumaan sovintoon tähtääviin keskusteluihin. Scania kuitenkin päätti vetäytyä sovintomenettelystä käyttäen keskusteluita komission kanssa. Tästä johtuen komissio antoi sovintopäätöksen niille kartelliyrityksille, jotka olivat esittäneet sitä koskevan muodollisen pyynnön, ja jatkoi kilpailurikkomuksen tutkintaa Scanian osalta.

²⁶ Ks. tarkemmin OECD (2006), s. 10 ja Wikberg (2006), s. 486.

²⁷ Ks. tarkemmin OECD (2006), s. 10 ja Wikberg (2006), s. 486.

²⁸ Ks. tarkemmin Wikberg (2006), s. 491 kirjallisuusviittauksineen.

²⁹ Komission sovintomenettelytiedonanto, kohta 41.

³⁰ Unionin yleisen tuomioistuimen asia T-799/17 - *Scania ym. v. komissio*, 2.2.2022 [ECLI:EU:T:2022:48], jota koskeva muutoksenhaku on tätä kirjoittaessa vireillä unionin tuomioistuimessa asianumerolla C-251/22 P.

Scanian väitteen mukaan se, että komissio antoi muita kartelliyrityksiä koskevan sovintopäätöksen ennen kuin se antoi Scaniaa koskevan rikkomispäätöksen, johti siihen, ettei komissio voinut enää tehdä jälkimmäistä päätöstä Scaniaa vastaan täysin puolueettomasti ja loukkaamatta peruuttamattomasti syyttömysolettamaa.

Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan komission päätös noudattaa hybridimenettelyä ei kuitenkaan itsessään tarkoittanut sitä, että komissio olisi loukannut syyttömysolettaman periaatetta, osapuolten puolustautumisoikeuksia tai puolueettomuusvelvoitetta. Tuomioistuin muistutti yleisesti, että komissiolla on tällaisissa menettelyissä oikeus antaa ensivaiheessa sovintopäätös ja toisessa vaiheessa tavanomaisen menettelyn päättävä päätös.

Syyttömysolettaman periaatteen loukkaamisen osalta Scania väitti, että sovintopäätöksessä oli määritetty komission lopullinen kanta väitetiedoksiannossa esitettyihin tosiseikkoihin. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan yksikään sovintopäätöksen kappale ei sisältänyt sellaista viittausta Scaniaan, josta olisi ilmennyt, että komissio oli jo sovintopäätöksen tekoajankohtana ottanut ennakolta kantaa siihen, oliko Scania syyllistynyt kilpailurikkomukseen. Pelkästään siitä seikasta, että kyseisissä päätöksissä tukeuduttiin samoihin todisteisiin, ei myöskään voitu päätellä mitään siitä, mitä komissio saattoi päätellä Scanian vastuusta.

Scania-päätös osoittaa, että syyttömysolettaman rikkominen ei kanneperusteena kovin herkästi menesty sovintomenettelyjen hybridikontekstissa. Scania-päätöksessä omaksuttu kanta, jossa annetaan suurta painoarvoa kilpailusääntöjen täytäntöönpanon tehokkuudelle ja yleistäville argumenteille, on linjassa EU-kilpailuoikeudessa yleisesti omaksutun tulkintalinjan kanssa. Toisaalta päätös tarkoittaa sitä, että asianmukaiseen tuomioistuinkontrolliin alistettuna kartelliasioiden sovittelumenettelyyn ei liittynyt niin merkittäviä oikeusturvaongelmia, että se puoltaisi menettelyn käyttöönotosta pidättäytymistä Suomessa.

Epäselvää sen sijaan on se, mitä vastaajayritysten oikeusturva edellyttää hybridimenettelyissä, joissa yksittäinen yritys tai useammat yritykset myöntävät sovintomenettelyssä syyllisyytensä kartelliin lähinnä pitkän ja epävarman tutkinnan välttääkseen, mutta jäljelle jäävien yritysten hallintomenettelyä jatketaan tuomioistuinprosessiin saakka, jonka lopputuloksena kartellisyytteet kaatuvat kokonaisuudessaan. Toistaiseksi avoimeksi kysymykseksi jää se, oliko sovintomenettelyyn osallistuneilla osapuolilla tällaisissa tilanteissa jälkikäteinen mahdollisuus sovintopäätöksen poistamiseen lainvoimaisen päätöksen purkamista koskevassa tai tätä muistuttavassa ylimääräisessä muutoksenhakumenettelyssä. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 117 §:ssä tarkoitettua lainvoimaisen päätöksen purkamista voidaan lähtökohtaisesti pitää varteenotettavana ratkaisuna tällaisten tilanteiden varalta.

Yhteensopivuus hallintoasioihin

Sovintomenettelyjen ja hallintoprosessin yhteensopivuutta on viimeksi arvioitu yleisellä tasolla oikeusministeriön 29.10.2020 asettaman hallintosovittelutyöryhmän 30.4.2021 päivätyössä muistiossa³¹. Työryhmän asettamisen taustalla vaikutti pääministeri Sanna MAR:nin hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan mahdollisuuksia tuoda sovittelumenettelyjä joihinkin hallintoprosesseihin tulee selvittää.

Muistiossaan työryhmä katsoi, että hallintoasioiden joukosta on eroteltavissa tiettyjä asiaryhmiä, jotka eivät luonteensa vuoksi sovellu sovintomenettelyjen piiriin. Tällaisiksi asia-

³¹ Hallintosovittelu-työryhmän muistio 30.4.2021.

ryhmiksi työryhmä tunnisti muun ohella tilanteet, joihin liittyy voimakas julkinen intressi koskien esimerkiksi valtion toimintaa, perusoikeuksien ydinalueita tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Vastaavasti työryhmä tunnisti joukon asiaryhmiä, joihin sovittelu sopii parhaiten, kuten hallintoriita-asiat sekä asiat, joissa on kaksiasianosaissuhde eikä merkittävää julkista intressiä.

Työryhmän mukaan sovitteluun voivat sopia asiat, joissa on epäselvyyttä tapahtumankulusta tai joissa asian selvittäminen tuomioistuimessa on poikkeuksellisen monimutkaista ja kustannuksia tuottavaa³². Jälkimmäistä tilannetta voidaan kilpailuasioissa pitää pikemminkin pääsääntönä kuin poikkeuksena, joten kartelliasioita voidaan niiden hallinnollisesta luonteesta huolimatta pitää sovittelumenettelyyn lähtökohtaisesti hyvin sopivana asiaryhmänä. Sovittelumenettelyn ulottaminen kartelliasioihin vastaisi myös osaltaan hallitusohjelman tavoitteeseen.

Vaikka sovintomenettelyä ei, kuten ei *leniency*-menettelyäkään, voida lähtökohtaisesti pitää suomalaisen kilpailuoikeusjärjestelmään yhteensopimattomana instituutiona, menettelymuodon omaksuminen Suomessa edellyttäisi tiettyjä mukautuksia komission menettelyyn nähden. Keskeisin näistä liittyy kartellisakkojen määräämistä koskevaan toimivaltaan, joka EU-tasolla kuuluu komissiolle. Sitä, että komissiolle on samanaikaisesti sekä kilpailurikkomusten tutkintaa että seuraamusten määräämistä koskevia tehtäviä, ei itsessään ole pidetty ongelmallisena ottaen huomioon, että komission (monijäsenisenä kollegiona) tekemät päätökset voidaan viime kädessä saattaa tutkittavaksi unionin tuomioistuimissa.

Suomen kilpailu- ja kuluttajavirasto on toimintamuodoltaan päällikkövirasto, jossa viraston päällikkö tekee päätökset yksin virkamiesten esittelyn perusteella. Tästäkään syystä virastolle ei ole annettu toimivaltaa kartellisakkojen määräämisessä, vaan viraston seuraamusmaksuesitys on aina saatettava markkinaoikeuden arvioitavaksi. Tästä johtuen aiemmin on suhtauduttu skeptisesti siihen, soveltuuko sovintomenettely suomalaisen kilpailuoikeusjärjestelmään³³.

Toimeenpanojärjestelmän kaksijakoisuuden säilyttäminen on tärkeää, ja sitä on perustelusti pidetty yhtenä suomalaisen kilpailuoikeusjärjestelmän kulmakivistä. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta³⁴ on perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvatakeiden osalta kiinnittänyt huomiota siihen, että oikeusturvaintressi on hallinnollisissa seuraamusmaksuissa voimakkaasti korostunut ottaen huomioon seuraamusmaksujen sanktioluonne ja ankaruus. Hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättämisen on katsottu edellyttävän tätä koskevan toimivallan perustamista joko monijäseniselle toimielimelle tai riippumattomalle tuomioistuimelle, kuten markkinaoikeudelle.

Perustuslain oikeusturvatakeita on luonnollisesti kunnioitettava myös kartelliasioiden sovintomenettelyssä. Tämä ei kuitenkaan muodostu esteeksi menettelyn käyttöönololle Suomessa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja kartelliyritysten saavuttama sovintoratkaisu, sekä erityisesti siihen sisältyvä seuraamusmaksun määrä, voidaan säätää saatettavaksi markkinaoikeuden vahvistettavaksi sovintoesityksenä. Markkinaoikeuden toimivaltaa tulisi rajata

³² Hallintsovittelu-työryhmän muistio, s. 11.

³³ HE 88/2010 vp, s. 32: ”Sovintomenettely ei ainakaan sellaisenaan sovellu kilpailuasioden käsittelyyn Suomessa, koska Euroopan komissiosta poiketen Kilpailuvirastolla ei ole toimivaltaa määrätä seuraamusmaksua, vaan ainoastaan esityksenteko-oikeus.”

³⁴ Ks. perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 14/2018 vp – HE 9/2018.

siten, ettei sillä olisi toimivaltaa nostaa sovittua seuraamusmaksua. Tämä on tärkeää, jotta sovintoratkaisua hakeneella yrityksellä olisi luottamus sovinnon pysyvyyteen. Sovintomenettely edellyttää muutoinkin osapuolten luottamusta. Tämä tarkoittaa myös sitä, että sovintomenettelyyn osallistuvalla yrityksellä on menettelyn aikana taattu pääsy kaikkeen Kilpailu- ja kuluttajaviraston käytössä olleeseen tietoon ja aineistoon. Yrityksellä on menettelyn aikana taattu pääsy kaikkeen Kilpailu- ja kuluttajaviraston käytössä olleeseen tietoon ja aineistoon. Yrityksellä on muutoinkin oltava kaikki ne puolustautumisoikeudet, jotka Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus takaavat.³⁵

Sovintomenettely on yrityksen viimesijainen tapa ratkaista tapaus ilman täysimittaista hallintoprosessia. Yrityksellä on mahdollisuus tehdä leniency-hakemus tai pyrkiä ratkaisemaan hallintoriita antamalla virastolle sitoumuksia. Leniency ei ole kuitenkaan kilpailulain 14 §:n toisen momentin mukaan mahdollista, jos virastolla on relevantit tiedot jo hallussaan tai jos yritys on painostanut toista yritystä kartelliin (kolmas momentti). Sitoumusmenettelyä Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei sen sijaan hyväksy paljaiden kartellirikkomusten tilanteissa. Näistä syistä sovintomenettelylle on kilpailuoikeusjärjestelmässämme tilaa ja tarvetta

Lopuksi

Kilpailulain kehitystyötä on sovintomenettelyjen osalta syytä jatkaa, jotta suomalaisen kilpailuoikeusjärjestelmän menettelyarsenaali voidaan saattaa yleiseurooppalaista tasoa vastaavaksi. Kilpailulain viimeaikaisessa uudistustyössä on erityisesti seuraamusmaksujen määrän harkinnan osalta huomattavasti lähennetty komission sakkosuuntaviivoissa määriteltyjä menettelytapoja³⁶, ja samaa kehityssuuntaa voidaan pitää perusteltuna myös sovintomenettelyjen kohdalla. Komission kartelliasioiden sovintomenettelyjä koskeva tiedonanto sekä erityisesti siinä asetettu 10 prosentin sakkoalennus tarjoavat hyvän lähtökohdan aihepiiriä koskevalle jatkokeskustelulle Suomessa, mutta ne eivät estä merkittävästi tätä kunnianhimoisempien tavoitteiden asettamista kansallisella tasolla.

³⁵ *Aalto-Setälä, Ilkka*: Puolustautumisoikeudet suomalaisessa kilpailuoikeudessa, Defensor Legis N:o 4/2020.

³⁶ Komission tiedonanto sakoista vapauttamisesta ja sakkojen lieventämisestä kartelleja koskeissa asioissa (2006/C 298/11). Komission sakkosuuntaviivoista ammentavia arviointitapoja on Suomen kilpailulain tuoreessa uudistuksessa (546/2021) tuotu tietyiltä osin lain tasolle seuraamusmaksujen määrään liittyvän oikeusvarmuuden lisäämiseksi.