

Asia: VN/21185/2020

Lausuntopyyntö työryhmän muistiosta sovittelun mahdollisuuksista hallintoasioissa

Lausunnonantajan lausunto

1. Missä asiaryhmässä hallintosoittelulla voisi olla tarvetta ja käyttöalaa?

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) ei ole tunnistanut toiminnassaan sellaisia asiaryhmiä, joissa hallintosoittelulle olisi tarvetta ja käyttöalaa. KKV katsoo, että sen lakisääteisiin tehtäviin hallintosoittelu soveltunee huonosti. KKV pitää perusteltuna työryhmän muistion johtopäätöstä siitä, ettei yleiselle soittelujärjestelmälle ole edellytyksiä. KKV katsoo myös, ettei soitteluusta ole syytä muodostaa viranomaisille hallinnollista taakkaa aiheuttavaa menettelyä.

2, Mihin asiaryhmään hallintosoittelu ei ehdottomasti sovellu?

Kuten KKV toteaa edellä, KKV katsoo, että sen lakisääteisiin tehtäviin ei sisälly sellaisia asiaryhmiä, joihin hallintosoittelu voisi soveltua.

Eryteisesti KKV haluaa nostaa tässä lausunnossa esille viraston kilpailuvastuualueen tehtävät, joihin hallintosoittelu ei viraston näkökulmasta sovellu. Kilpailunrajoitusasioiden ja julkisten hankintojen valvonnan osalta KKV viittaa työryhmän muistiossaan tunnistamiin selkeisiin estetilanteisiin, joissa soittelu ei pidetä yleensä tai lainkaan mahdollisena (keskeisimmin muistion sivulla 13 mainitut estetilanteet rangaistusluonteisuus (kohta 4) ja EU-oikeudesta tuleva este (kohta 5), mahdollisesti myös asian ennakkotapausluonne (kohta 6)).

KKV katsoo myös, ettei hallintosoittelu sovellu viraston kilpailuneutraliteettia koskeviin asioihin, sillä tässä asiaryhmässä julkinen intressi on merkittävä. KKV:n toiminnan tavoitteena on kilpailuneutraliteetin turvaavan lopputuloksen saavuttaminen. Menettelyn voidaan katsoa KKV:ssa olevan jo nykyisellään ”soitteluun edistävää”, sillä kilpailuneutraliteettiongelman ratkaiseminen perustuu neuvottelumenettelylle, jossa julkisyhteisö esittää korjaus-toimenpiteitä KKV:lle sen jälkeen, kun KKV on yksilöinyt ongelman. Käytännössä asiat voidaan usein jo selvitysvaiheessa poistaa käsittelystä, koska KKV on saanut varmuuden neutraliteettiongelman poistumisesta asian selvitysvaiheessa käytyjen keskustelujen (eli KKV:n puuttumisen) seurauksena. KKV voi asettaa

kiellon, määräyksen tai velvoitteen ja sen tehosteeksi uhkasakon, mutta tämä on viimesijainen keino neutraliteettiongelman ratkaisemiseksi. Tätä viimesijaista keinoa neutraliteettiongelmien ratkaisemiseksi ei voida sovitella.

KKV ei jaa työryhmämuistiossa esitettyä näkemystä siitä, että esitykset yrityskauppa-asioissa soveltuisivat sovittelun käyttöalaaan (s. 18). Muistiossa ei ole täsmennetty koskisiko tämä kaikkia yrityskauppa-asioissa tehtäviä esityksiä vai ainoastaan esimerkiksi esitystä yrityskaupan kieltämiseksi. Kieltoesityksen lisäksi yrityskauppa-asioissa voidaan tehdä esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämiseksi yrityskaupan ehtojen rikkomisesta tai yrityskaupan täytäntöönpanosta ennen viranomaisen hyväksyvää pää-töstä (kilpailulain 28 §). Lisäksi virasto voi esittää yrityskaupan purkamista, jos kaupan osapuolet ovat antaneet virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja, joilla on ollut olennainen vaikutus asian ratkaisuun, tai jos kauppa on pantu täytäntöön lainvastaisesti (kilpailulain 30 §). Toistaiseksi KKV on yrityskauppa-asioissa tehnyt ainoastaan esityksiä yrityskaupan kieltämiseksi.

KKV katsoo, että sovittelun käyttöala ei sovellu mihinkään edellä mainituista yrityskauppa-asioista. Yrityskauppa-asioissa esitettävien seuraamusmaksujen osalta perusteet ovat vastaavat kuin kilpailunrajoitusasioiden osalta. Sovittelu sopii erityisen huonosti esityksiin yrityskaupan kieltämiseksi. Yrityskaupan kieltäminen on viimesijainen vaihtoehto, jos kaupan hyväksyminen ehdollisena ei ole mahdollista. Virastolla on laista tuleva velvollisuus pyrkiä edistämään yrityskaupan hyväksymistä ehdollisena. Yrityskauppa ei esitetä kiellettäväksi, jos yrityskaupan ilmoittaja tarjoaa sitoumuskokonaisuuden, joka riittää poistamaan kilpailuongelmat tehokkaasti (kilpailulain 23 §).

Kieltoesitystä edeltää siten tyypillisesti vaihe, jossa viraston ja yrityskaupan ilmoittajan välisissä neuvotteluissa selvitetään sitoumusratkaisun edellytykset. Sitoumusratkaisun tekemistä rajoittaa kuitenkin se, että virasto ei voi hyväksyä ehtoja, jotka ovat riittämättömiä kilpailuhaitan poistamiseksi. Mahdollisuus sovittelua yrityskaupan hyväksymistä virastoprosessin jälkeen vähentäisi merkittävästi osapuolten kannustimia tarjota riittävät sitoumukset virastoprosessin aikana ja siirtäisi sitoumusneuvotteluja sovitteluun.

Sitoumusneuvottelut sisältävät tyypillisesti useita kierroksia, joissa tarjottuja sitoumuksia, jotka laajuudeltaan riittäisivät poistamaan kilpailuongelmat, täsmennetään ja korjataan ja testataan kolmansien osapuolten kuulemisen avulla niiden tehokkuuden ja täytäntöönpanokelpoisuuden varmistamiseksi. Tällaiseen viraston johdolla tapahtuvaan sitoumusten yksityiskohtien määrittämiseen ei sovintomenettelyssä olisi vastaavia edellytyksiä ja ilmeisenä riskinä olisi, että sovintomenettelyssä hyväksyttäisiin sitoumuksia, jotka ovat riittämättömiä kilpailuhaitan poistamiseksi taikka tehottomia niiden täytäntöönpanoon liittyvien puutteiden vuoksi.

3. Tulisiko hallintoasioiden sovittelua kehittää viranomaisessa esimerkiksi oikaisuvaatimusvaiheessa hallintolainkäytön vaihtoehtona vai hallintotuomioistuimessa?

Edellä todetusti KKV ei näe tarvetta hallintoasioiden sovittelujärjestelmän kehittämiseksi.

4. Jos sovittelu toteutettaisiin osana hallintoprosessia, olisiko luontevampi toteuttamistapa varsinainen sovittelu osana hallintoprosessia vai osapuolten välisen sovinnon vahvistaminen?

KKV ei ota kantaa tähän kysymykseen.

5. Olisiko hallintoprosessilakiin aiheellista lisätä säännös tuomioistuimen tavoitteesta tai velvollisuudesta sovinnollisuuden edistämiseen prosessin aikana?

KKV ei ota kantaa tähän kysymykseen.

6. Muuta huomioitavaa?

KKV:lla ei ole asiassa muuta lausuttavaa.

Vuornos Veera
Kilpailu- ja kuluttajavirasto - Hallinto