

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa

Pekka Vihervuori

Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Ahti Rihto

Kilpailuasiat korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Kilpailulainsäädännön kehitysvaiheet ja KHO:n rooli

Siitä lähtien, kun Suomen ensimmäinen kilpailuoikeudellinen säädös, laki talouselämässä esiintyvien kilpailunrajoitusten valvonnasta eli kartellilaki (47/1957), tuli voimaan vuoden 1958 alusta, korkein hallinto-oikeus (KHO) on ollut ylin muutoksenhakutuomioistuin kilpailuasioissa annettuihin hallinto- ja hallintolainkäyttöpäätöksiin. Kartellilain mukaan asianomainen elinkeinonharjoittaja, joka ei tyytynyt kartelliviraston päätökseen kartellirekisteriin merkittävästä selostuksesta ja viraston toteamaa kilpailunrajoitusta koskevan aineiston julkaisemisesta, sai valittaa tuosta päätöksestä KHO:een.

Kartellilain toimintakeinona oli elinkeinonharjoittajien velvollisuus kartelliviraston kehotuksesta ilmoittaa sille laissa määritetyt kilpailunrajoitusta tarkoittavat järjestelyt, jotka merkittiin virastossa pidettävään rekisteriin ja julkaistiin (julkisuusperiaate). Varsinaisia hallinto-oikeudellisia sanktioita laki ei sisältänyt.

Vuoden 1964 laki taloudellisen kilpailun edistämisestä (1/1964) eli kilpailunedistämislaki täydensi julkisuusperiaatteeseen perustuvia keinoja neuvottelumenettelyllä, jonka tarkoituksena oli vahingollisten kilpailunrajoitusten poistaminen (väärinkäyttöperiaate). Lisäksi laki kielsi tarjouskartellin, johon ei ollut saatu viranomaisen lupaa. Kilpailunedistämislain toimeenpano kuului julkisuusperiaatteen osalta elinkeinovapausvirastolle ja väärinkäyttöperiaatteen osalta elinkeinovapausneuvostolle, joka oli myös lupaviranomainen sallituissa tarjouskartelleissa. Jos neuvottelumenettely ei johtanut kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseen, valtioneuvostolla oli lain mukaan toimivalta kieltää määräajaksi kilpailunrajoitusten toimeenpano ja noudattaminen. Elinkeinovapausviraston ja elinkeinovapausneuvoston antamiin päätöksiin haettiin muutosta valittamalla KHO:een.

Vuoden 1973 kilpailunedistämislaki (423/1973) tehosti väärinkäyttöperiaatteen sisältöä ja toimivuutta. Uusina kilpailuviranomaisina toimivat kilpailuasiamies ja kilpailuneuvosto. Kilpailuasiamiehen tehtävänä oli tehdä esitys neuvottelumenettelyyn ryhtymisestä. Kilpailuneuvosto huolehti neuvottelun järjestämisestä ja läpiviemisestä menettelyssä, jossa oli hallinto-prosessille ominaisia piirteitä. Valtioneuvoston toimivaltaa määräaikaisten kieltopäätösten

antamisessa täydennettiin uhkasakon asettamisvaltuuksin. Lain voimaan tullessa samanaikaisesti toimintansa aloittaneen elinkeinohallituksen tehtävänä oli tehdä tutkimuksia ja selvityksiä kilpailuolosuhteista sekä huolehtia julkisuusperiaatteen toteutumisesta. Lain mukaan KHO:lta voitiin hakea muutosta kilpailuneuvoston päätökseen neuvottelumenettelyyn ryhtymisestä sekä elinkeinohallituksen kaikkiin hallintopäätöksiin, jotka se teki sanotun lain perusteella.

Lailla 123/1985 vuoden 1973 kilpailunestämislakia muutettiin siten, että valtioneuvostolla ollut toimivalta kieltopäätösten antamiseen siirrettiin kilpailuneuvostolle. Kiellon voimassaoloaikaa ei enää laissa rajoitettu. Lisäksi kilpailuneuvostolle annettiin toimivalta määrätä elinkeinonharjoittajille toimitusvelvoitteita näiden toisiin elinkeinonharjoittajiin kohdistamien kilpailunrajoitusten poistamiseksi. Lain muutoksenhakusäännöstä muutettiin samalla siten, että kilpailuneuvoston sanotuista kiello- ja toimitusvelvollisuuspäätöksistä sai valittaa KHO:een samoin kuin päätöksestä, jolla esitys neuvotteluun ryhtymisestä oli jätetty tutkimatta tai hylätty.

Lailla kilpailunrajoituksista (709/1988) kiellettiin tarjouskartellit ja määrähintoja koskevat sopimukset. Muutoin lain toiminta-ajatus perustui väärinkäyttöperiaatteen pohjalta toteutettuihin keinoihin. Laissa määritettiin ensimmäisen kerran määräävän markkina-aseman väärinkäyttö ja sen sellaisenaan vahingollinen vaikutus toimivan taloudellisen kilpailun kannalta. Elinkeinohallituksen ja kilpailuasiamiehen tilalle tuli kilpailuvirasto. Kilpailuneuvoston asema sanktioituja kiello- ja velvoittamispäätöksiä tekävänä toimielimenä vahvistui. Muutosta kilpailuneuvoston päätöksiin haettiin KHO:lta, johon voitiin valittaa myös eräistä kilpailuviraston lopullisiksi tarkoitetuista hallintopäätöksistä.

Nykyinen lainsäädäntö

Vuoden 1992 syyskuun alusta lähtien voimassa ollut nykyinen laki kilpailunrajoituksista (480/1992) kielsi kaikki kartellilajit sekä määräävän markkina-aseman väärinkäytön (kieltoperiaate). Väärinkäyttöperiaatteen pohjalta säänneltiin (lain 9 §) muut vahingollisia vaikutuksia sisältävät kilpailunrajoitukset. Uudeksi hallinnolliseksi sanktioksi tuli kilpailunrikkomismaksu, jonka kilpailuneuvosto määrää kiellettyyn kilpailunrajoitukseen syyllistyneelle elinkeinonharjoittajalle tai näiden yhteenliittymälle. Lailla lisättiin kilpailuviraston toimivaltuuksia. Kuitenkin kilpailuviraston päätöksistä valittaminen kiellettiin. Valituskiellon vastapainoksi tuli kilpailunrajoituksen kohteeksi joutuneen elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien tai kuluttajien yhteisön ns. toissijainen esityksenteko-oikeus kilpailuneuvostolle tilanteessa, jossa kilpailuvirasto oli päättänyt olla tekemättä sellaista esitystä. Samalla kilpailuneuvosto sai korostuneella tavalla hallintolainkäyttöviranomaisen roolin. Muutosta kilpailuneuvoston päätöksiin, vähäisin rajoituksin, haetaan lain mukaan KHO:lta. Kaiken kaikkiaan lain tarkoituksena oli yhdenmukaistaa Suomen kilpailulainsäädäntö Rooman sopimuksen kilpailusääntöjen ja muutoinkin Euroopan yhteisön kilpailuoikeuden kanssa silmällä pitäen tuolloin päämääränä ollutta integroitumista perusteilla olevaan Euroopan talousalueeseen.

Suomen liittyttyä vuoden 1995 alusta Euroopan unioniin kilpailunrajoituslakiin lisättiin uutena lukuna lainmuutoksella 303/1998 yrityskauppalvontaa koskevat kansalliset säännökset vastaamaan yhteisöoikeuden säädöksiä yhteisönlaajuisten yrityskeskittymien valvonnasta. Lakiin otettiin myös säännökset (18 a §) kilpailurikkomuksen kohteeksi joutuneen elinkeinonharjoittajan oikeudesta siviilioikeudelliseen vahingonkorvaukseen. Lisäksi lainmuutoksen yhteydessä kilpailuviraston päätöksistä avattiin valitustie kilpailuneuvostoon, minkä vuoksi elinkeinonharjoittajien sekä niiden ja kuluttajien yhteisöjen toissijainen esityksenteko-oikeus voitiin tarpeettomana poistaa. KHO:n tehtäviin ylimpänä hallintolainkäytön oikeusasteena ei muutoksia säädetty.

Kilpailuneuvosto lakkautettiin 1.3.2002 lähtien. Sen tehtävät siirtyivät samasta ajankohdasta lukien toimintansa aloittaneelle markkinaoikeudelle (markkinaoikeuslaki 1527/2001).

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta annettu neuvoston uusi asetus (1/2003 EY) on tullut voimaan 1.5.2004. Se asettaa uusia vaatimuksia EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanojärjestelmälle. Tähän muutokseen liittyen on ollut muutettava myös kilpailunrajoituslakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja (HE11/2004 vp). Kilpailunrajoituslakia on 1.5.2004 voimaan tulleella lailla 318/2004 muutettu siten, että laissa kielletyt kilpailunrajoitukset määritellään samalla tavalla kuin EY:n perustamissopimuksen kilpailusäännöissä.

Muutetun lain mukaan kansallisille viranomaisille annetaan täytäntöönpanoasetuksen edellyttämät valtuudet soveltaa EY:n kilpailusääntöjä kokonaisuudessaan samalla, kun kansallista lakia voidaan näissäkään tapauksissa soveltaa EY-oikeuden rinnalla. Tällöin kilpailunrajoituslain mukaiset seuraamukset ovat käytettävissä myös kysymyksen ollessa EY:n kilpailusääntöjen rikkomisesta. Lainmuutos on lisännyt merkittävästi kilpailuviraston toimivaltaa. Samalla kilpailuviraston ja markkinaoikeuden toimivallanjakoa on tarkistettu siten, että kilpailuvirasto tekee ensi asteena päätökset laissa kielletyn menettelyn lopettamisesta tai toimitusvelvollisuuden määräämisestä. Näistä päätöksistä voidaan valittaa markkinaoikeuteen. Markkinaoikeus määrää kuitenkin edelleen ensi asteena kilpailunrikkomismaksun ja päättää yrityskeskittymän kieltämisestä. KHO:n rooli ei tässäkään yhteydessä ole muuttunut. Erityisesti on syytä huomata, että lainmuutoksen yhteydessä kilpailunrajoituslaista poistettiin entisen sisältöinen 9 §, mikä merkitsi väärinkäyttöperiaatteen täydellistä väistymistä kieltoperiaatteen tieltä.

Kilpailuasiat laajassa merkityksessä ja niiden määrä KHO:ssa

Vuoden 1957 kartellilain voimaantulosta aina vuoden 1992 kilpailunrajoituslain voimaantuloon saakka kilpailuasioden määrä KHO:ssa oli vähäinen. Myöskään asioiden merkitys ei ilmeisesti korostunut päätellen siitä, että ensimmäinen vuosikirjassa julkaistu päätös annettiin vasta vuonna 1975. Kaikkiaan ennen vuotta 1993 annettiin viisi vastaavalla tavalla julkaistua päätöstä. Niistä neljässä oikeuskysymyksenä oli velvoittaminen neuvotteluun ryhtymiseen ja yhdessä kilpailunrajoituksen rekisteröinti.

1990-luvun puolivälistä lähtien kilpailuasioissa päätöksiä on annettu keskimäärin runsaat puolenkymmentä vuodessa. Niistä valtaosassa on ollut kysymys määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Pari kolme asiaa on koskenut tarjouskartelleja. Saman verran on ollut asioita, joiden ratkaisu on perustunut kilpailunrajoituslain 9 §:ssä tarkoitetun vahingollisen vaikutuksen selvittämiseen. Yrityskauppavalvonnan osalta KHO on antanut yhden päätöksen, jossa tosin ei edetty prosessiratkaisua pidemmälle. Vuosikirjassa julkaistuja päätöksiä on nykyisen kilpailunrajoituslain aikana annettu kaikkiaan neljätoista. Nämä tiedot osoittavat kilpailuasioden merkityksen ja oikeusturvatarpeiden voimakkaasti korostuneen viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana.

Laajassa merkityksessä kilpailuasioden asiaryhmään KHO:ssa kuuluvat myös julkisia hankintoja koskevat muutoksenhaut sekä sähkömarkkinalain ja viestintämarkkinalain soveltamiseen liittyvät valitukset.

Julkisia hankintoja koskeva EY-oikeudellinen ja kansallinen lainsäädäntö pyrkii kilpailun aikaansaamiseen ja velvoittaa tasapuoliseen ja syrjimättömään tarjousmenettelyyn. Muutoksenhakutie näissä asioissa on sama kuin kilpailunrajoitusasioissa. Tosin kunnallisvalituksella on edelleen vähäinen rooli silloin, kun hankintayksikkönä on kunnan viranomainen. Vuositain KHO antaa 30–40 julkista hankintaa koskevaa päätöstä. Vuodesta 1994 alkaen, jolloin kysymyksessä olevaa lainsäädäntöä ryhdyttiin soveltamaan, vuosikirjassa on julkaistu 34 päätöstä.

Sähkömarkkina- ja viestintämarkkina- kilpailuoikeudellinen näkökulma liittyy sähkönsiirtoon sähköverkossa sekä oikeuteen käyttää viestintäverkkoa ja liittyä siihen. Lähtökohtana on verkonhaltijan ns. luonnollinen monopoli ja sen pohjalta verkonhaltijoihin kohdistettu velvollisuus noudattaa kohtuullista hinnoittelua sähkönsiirrossa ja verkkoon pääsyssä. Sähkömarkkina-asioissa ensi asteen velvoittamispäätöksen tekee Energiatarkastusvirasto, ja päätöksestä valitetaan suoraan KHO:een. Telemarkkina-asioissa vastaavan päätöksen tekee viestintävirasto, jonka päätökseen haetaan muutosta pääsääntöisesti hallinto-oikeudelta. Jatkovalitus tehdään KHO:een. Kuitenkin viestintäviraston eräistä päätöksistä valitetaan suoraan KHO:een. Valitukset sähkömarkkina- ja viestintämarkkina-asioissa ovat toistaiseksi rajoittuneet muutamaan vuoteen kohti.

Ylimääräisen muutoksenhaun alaan liittyviä oikeusturvakeinoja kilpailuasioissa on käytetty vähän. Kilpailunrajoitusasioissa on tehty yksi purkuhakemus. Julkisissa hankinnoissa vastaavia hakemuksia on tehty hieman enemmän.

Seuraavassa otsikkoaiheen tarkastelu jatkuu pelkästään kilpailunrajoitusasioiden valituskäsittelyyn keskittyen.

Oikeudenkäyntimenettely kilpailuasioissa

Prosessilakina kilpailuasioden käsittelyssä oli alun perin laki muutoksenhausta hallintoasioissa (154/1950) ja 1.12.1996 lukien tuolloin voimaan tullut hallintolainkäyttölaki (586/1996).

Kilpailuasioihin on siis sovellettu hallintolainkäytön yleistä menettelysäännöstöä. Kilpailulait eivät ole sisältäneet, eikä nykyinenkään laki sisällä, hallintoprosessia koskevia erityissäännöksiä. Edellä mainittu 1.5.2004 voimaan tullut neuvoston uusi asetus kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta on kuitenkin tuonut prosessuaalisen täydennyksen lainkäyttöön niissä kilpailuasioissa, joissa on yhteisöoikeudellinen ulottuvuus eli asioissa, joissa toteutuu ns. kauppavaikutus. Näissä asioissa komissiolla on mainitun asetuksen nojalla oikeus osallistua asian käsittelyyn kansallisessa tuomioistuimessa, myös KHO:ssa, *amicus curiae* -ominaisuudessa esittämällä asiaa koskevia kirjallisia ja suullisia huomautuksia. Kansallisen tuomioistuimen on myös lähetettävä komissiolle jäljennös jokaisesta ratkaisustaan, jossa se on soveltanut yhteisön kilpailusääntöjä.

Hallintolainkäyttölaki (33 §) edellyttää tuomioistuimelta aloitteellista ja aktiivista roolia aineellisessa prosessinjohdossa. Se, missä määrin aloitteellisuus ja aktiivisuus ovat tarpeen, vaihtelee jutusta toiseen kuitenkin ennen muuta asiatyypistä riippuen. On asiatyyppejä, joissa KHO joutuu eri menettelytavoin hankkimaan monipuolista ja laajaa selvitystä aineellisesti oikeaan ratkaisuun päätymiseksi. Tällaisia ovat varsinkin sosiaali- ja ympäristöasiat. Toisaalta joissakin asiatyypeissä oikeudenkäyntiaineisto on kontradiktorisuuden varmistavien yksinkertaisten välitoimien jälkeen tavallisesti sellaisenaan riittävä. Kilpailuasiat ovat yleensä juuri tällaisia asioita.

Kilpailuasioiden prosessuaalisista ominaispiirteitä KHO:n lainkäytössä voidaan kuvata seuraavasti.

Niissä on aina selkeä parttiasetelma, vähintäänkin kaksiasianosaisuhde, joskus useampiakkin keskenään ristiriitaisia vaatimuksia esittäviä asianosaistahoja. Erityispiirteen tähän asetelmaan tuo Kilpailuviraston rooli. Se voi asianosaisena esittää muihin kohdistettuja vaatimuksia kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi, siis valvontatehtäviensä hoitamiseksi.

Merkityksellisten tosiseikkojen olemassaoloa ja luotettavuutta koskevat ongelmat ovat keskimääräistä vähäisemmät. Toisin sanoen selvitysten hankkimiseen ja näytön saamiseen liittyvät tehtävät eivät yleensä hallitse prosessia. Oikeudenkäyntiaineiston pohjana on alemmassa oikeusasteessa kertyneet asiakirjat, joihin yleensä sisältyvät Kilpailuviraston tekemät monesti laajat tutkimukset ja selvitykset ja niiden vastapainona elinkeinoharjoittaja-asianosaijen jokseenkin perusteelliset vastakkaisselvitykset. Uuden selvitysaineiston tai näytön tarpeeseen osapuolet eivät useinkaan vetoa vaan keskittyvät oikeuskysymyksen käsittelyyn. Tästä voi tosin olla huomattavia poikkeuksia. Varsinkin tarjouskartelliasiaissa asian käsittely voi keskittyä ja ratkaisu kulminoitua näyttökysymyksiin.

Oikeudenkäyntiaineiston järjestämisessä keskeinen huomio kiinnittyy kunkin merkitykselliseksi todetun tosiseikan analysointiin sen vaikutuksen arvioimiseksi asianomaisessa lainsoveltamistilanteessa. Tältä pohjalta on päädyttävä sellaiseen tosiseikkojen synteisiin, jossa niiden keskinäinen painoarvo otetaan oikeasuhtaisesti huomioon soveltamisharkinnassa. Eri-tyisen vaatimuksen tosiseikkojen arvioimiselle asettaa tuomarin tavanomaista tietopiiriä laajemman asiantuntemuksen, erityisesti taloustiedon, riittävä vaikutus.

Huomioita ensi asteen lainkäytöstä

Kilpailuasioissa muutoksenhaun kohteena on siis ollut 1.3.2002 saakka kilpailuneuvoston päätös ja siitä lähtien markkinaoikeuden päätös. Hallintolainkäyttölaki ja hallintoprosessi yleensäkin eivät aseta esteitä sille, että ylempi oikeusaste täysimääräisesti ottaa huomioon alemmassa oikeusasteessa hankitun oikeudenkäyntiaineiston. Siksi KHO:n prosessitoimien kannalta kilpailuasioissa on ollut olennaista, millainen oikeudenkäyntiaineisto kilpailuneuvostolla ja sittemmin markkinaoikeudella on ollut ja millä tavoin se on otettu huomioon niiden päätöksissä. Tästä syystä on paikallaan hieman luonnehtia kilpailuneuvoston ja markkinaoikeustuimen lainkäyttöä sellaisena kuin se on käynyt ilmi niiden päätöksistä.

Kilpailuneuvoston päätöksille oli ominaista tosiseikkojen monipuolinen ja perusteellinen tarkastelu ja arviointi. Se puolestaan johti valitun säännösten soveltamisvaihtoehdon ja samalla ratkaisun varsin yksityiskohtaiseen perustelemiseen. Perustelemisessa käytettiin monesti myös ns. avoimen argumentoinnin menetelmää, jossa eri soveltamisvaihtoehtojen osalta näkökohtia esitetään oikeudenkäyntiaineiston pohjalta puolesta ja vastaan. Tämän jälkeen soveltamisvaihtoehto valitaan johtopäätöksellä, joka perustuu niin sanottuun punnintaan.

Poikkeuksellisinä piirteinä verrattuna muihin kotimaisiin lainkäyttöpäätöksiin kilpailuneuvoston päätöksissä oli runsas viittailu neuvoston omiin aikaisempiin päätöksiin ja obiter dictum -tyyppiset lausumat. Omiin aikaisempiin päätöksiin ei tietenkään voitu viitata normiperusteen merkityksessä, vaan tarkoituksena oli ilmeisesti osoittaa tulkintojen yhdenmukaisuutta tai muuta johdonmukaisuutta. Obiter dictum -perusteluosiot ovat tavanomaisia Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (EY-tuomioistuin) päätöksissä. Niissä tuomioistuin ilmaisee kantansa johonkin oikeudelliseen seikkaan, joka ei varsinaisesti aktualisoidu asianomaisen päätöksen yhteydessä, mutta jota muun konneksiteetin tai ajatusyhteyden vuoksi tahdotaan kommentoida. Samalla tuomioistuin sille kuuluvan toimivallan nojalla asettaa normin, joka tulee noudatettavaksi osana EY-oikeutta. Kilpailuneuvoston päätösten obiter dictum -lausumat eivät olleet norminasetantaa vaan olivat ilmeisesti tarkoitettut antamaan tiedon, miten neuvosto niissä tarkoitetuissa tilanteissa soveltaisi lakia. Jonkinlaista ohjausvaikutusta tällaisella menettelytavalla ilmeisesti kuitenkin tavoiteltiin.

Kilpailuneuvosto piti useissa asioissa suullisen käsittelyn, joissa kuultiin todistajia ja asiantuntijoita. Samalla osapuolet pledeerasivat kantojaan. Tähän liittyen on huomionarvoista, että asianomaiset ovat lähes aina olleet edustettuina asiantuntevin voimin. Oikeudenkäynnistä on siten voinut muodostua tasavahvojen osajien ottelu. Se puolestaan on ollut edistämässä jutun oikeuskysymysten riidanalaisen alueen hyvin kattavan oikeudenkäyntiaineiston kertymistä ja tuon aineiston monipuolista kritiikkiä.

Tässä vaiheessa on vasta runsaan vuoden kokemus markkinaoikeuden päätöksistä muutoksenhaun kohteena KHO:ssa. Markkinaoikeuden päätöksistä ilmenee, että kilpailuneuvoston tapaan prosessi on varsin perusteellinen ja tuottaa yksityiskohtaisen ja laajan aineiston. Markkinaoikeuden päätösten perustelut noudattavat konventionaalisia muotoja, suomalaisten tuomioistuinten päätöksille tavanomaista perustelutyyliä. Päätökset ovat keskimäärin sivu-

määrältään lyhyempiä kuin kilpailuneuvoston päätökset. Niiden rakenteen selkeyteen ja sanonnan täsmällisyyteen on toisaalta kiinnitetty erityistä huomiota. Myös markkinaoikeus on pitänyt suullisia käsittelyjä.

Menettelystä KHO:ssa

Kun kilpailuasiasia tulee KHO:ssa vireille ja tarkoittaa siis aina muutoksen hakemista aiemmin kilpailuneuvoston ja nyttemmin markkinaoikeuden päätökseen, KHO hankkii alemmalta oikeusasteelta käyttöönsä sinne kertyneen oikeudenkäyntiaineiston. Muutoksenhakijan valituskirjelmässä olevat vaatimukset ovat lähes aina olleet yksiselitteisesti ymmärrettävät ja vi-
reillepano muutoinkin moitteeton.

Ns. täydennysmenettelyä ei ole tarvittu. Valituksen perustelut projisoituvat tavanomaisesti siihen oikeudenkäyntiaineistoon, mikä on ollut päätöksen pohjana jo kilpailuneuvostossa. Uusia tosiseikkoja ei yleensä esitetä, vaikka siihen ei ole prosessuaalisia esteitä. Hallintolainkäyttömenettelyssähän ei tunneta preklusiota, ja hallintolainkäyttölaki (27 §) asettaa käytännön kannalta muutoinkin varsin vähäiset rajoitukset uusien perusteiden esittämiseksi.

KHO:n välitoimilla hankkimat vastapuolen vastine ja muutoksenhakijan vastaselitys täydentävät osapuolten debatin, joka tavanomaisesti keskittyy muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen tiettyihin perustelukohtiin. Jos nämä perustelut sisältävät monipuolista argumentointia, niin kuin usein on ollut laita, ne tarjoavat hyvät edellytykset kohteeseen osuvalle ja jäsenyneelle debatille. Siinä muutoksenhakija pyrkii osoittamaan perusteluissa olevan virheen ja vastapuoli torjumaan muutoksenhakijan käsityksen.

Tällaisessa tavanomaisessa välitoimimenettelyssä KHO on useimmissa tapauksissa saanut aineellisen prosessin johdon vaatimukset täyttävän oikeudenkäyntiaineiston. Tähän on olennaisesti vaikuttamassa se, että osapuolet poikkeuksetta käyttävät koko kilpailuprosessin ajan ja luonnollisesti myös KHO:ssa asiamiehiä, joilla korkeatasoinen kilpailuoikeuden asiantuntemus. Kilpailuasioihin liittyvien huomattavien taloudellisten intressien vuoksi muunlaista edustautumista ei pidettäne mahdollisena. Tosin eräissä jutuissa on tarvittu täydentäviä välitoimia esimerkiksi kuulemisen täydentämiseksi jonkin lisävaatimuksen tai uuden tosiseikan johdosta. On syytä erikseen todeta, että kilpailuneuvostolta ja markkinatuomioistuimelta ei ole pyydetty valituskirjelmästä lausuntoa. Sääntönähän on, että hallintotuomioistuin pyytää valituksenalaisen päätöksen tehneeltä viranomaiselta lausunnon vain, jos kysymyksessä on hallintoviranomainen. Tuomioistuimelta tai muulta siihen rinnastuvalta lainkäyttöviranomaiselta lausuntoa ei yleensä pyydetä.

Kilpailuasioissa KHO ei toistaiseksi ole pitänyt yhtään suullista käsittelyä. Asianosainen on sitä vain harvoin pyytänyt ja yleensä sellaisin edellytyksin, jotka ovat rauenneet käsittelyn yhteydessä. Suuri vaikutus on ollut tietysti myös sillä, että alemmassa oikeusasteessa on asiassa jo järjestetty suullinen käsittely. Kokemukset ovat kuitenkin osoittamassa, että tietyntilaisissa asioissa suullinen käsittely KHO:ssa helpottaisi prosessin hallittavuutta ja saattaisi jopa

nopeuttaa menettelyä samalla, kun voitaisiin varmistaa ne prosessihyödyt, joihin suullisuudella muutoinkin pyritään. Esimerkiksi silloin, kun asiassa on muutosta hakevia osapuolia kolme tai enemmän ja nämä kaikki esittävät toisiinsa kohdistuvia vaatimuksia, kirjallinen kuulemis- ja vastinemenettely voi muodostua erittäin monimutkaiseksi ja aikaa vieväksi, jos osapuolet alkavat prosessin kestäessä tuoda esille uusia seikkoja. Kun tällaisessa tilanteessa järjestetään suullinen käsittely, jossa jokainen osapuoli voi samanaikaisesti läsnä ollen lausua kaikesta esille tulleesta, kuuleminen ei voi jäädä puutteelliseksi ja myös aikaa säästyy.

Edellä olevan perusteella on todettavissa, että KHO on antanut päätöksensä kilpailuasioissa hyvin yksinkertaisessa oikeudenkäyntimenettelyssä. Menettelyn yksinkertaisuus koituu välittömällä tavalla joutuisuuden eduksi.

KHO:n päätösharkinnasta

Kilpailunrajoituslain kilpailunrikkomisia määrittävät säännökset samoin kuin EY:n kilpailusäännöt ovat tunnusmerkistöiltään eli oikeustositseikkojen osalta varsin yleiseen muotoon kirjoitetut. Kysymyksessä oleva ilmiökenttä on kuitenkin samanaikaisesti sekä laaja että myös varsin täsmentynyt. Tämän vuoksi säännösten soveltajan on tunnettava vallitseva oikeudellinen doktriini ja oikeuskäytäntö sekä hankittava muuta saatavissa olevaa tietoa kulloisenkin oikeuskysymyksen ratkaisemiseksi. Tämä on ollut myös KHO:n jatkuva ja jokaiseen ratkaisu-tilanteeseen kytkeytyvä pyrkimys.

Lähtökohtana päätösharkinnalle on asiassa esitettyjen ja esiin tulleiden tosiseikkojen kartoitus; relevanttien tosiseikkojen valitseminen päätöksen tosiseikkaperusteluksi ja irrelevanttien seikkojen karsiminen. Luonteenomaista näille asioille on, että varsinkin kilpailurikkomuksesta epäilty osapuoli vyöryttää tavattoman määrän toimintaansa selostavia sellaisia tosiseikkoja, jotka ovat lakia sovellettaessa merkityksettömiä.

Erityisen vaativaa on monessa tapauksessa arvioida asiaan vaikuttavan tosiseikan painoarvo suhteessa muihin samaan oikeudelliseen kysymykseen vaikuttaviin tosiseikkoihin. Tällöin on yleensä kysymyksessä myös tilanne, jossa asian osapuolten näkemykset asettuvat jyrkästi vastakkain. Advosoinnille onkin luonteenomaista, että osapuolet korostavat omia vaatimuksiaan tukevien tosiseikkojen painoarvoa suhteessa vastakkaiseen suuntaan vaikuttavien seikkojen merkitykseen. Tästä seuraa monesti vastinevaiheessa erittäin perusteellinen, jopa ylikattava, vuoropuhelu parttien välillä. Sen perusteella tuomioistuimella on kuitenkin yleensä hyvä mahdollisuus täsmentää arviotaan tosiseikkojen merkityksestä.

Olennaista ja samalla vaativinta päätösharkinnassa on, että tosiseikkojen painoarvot suhteessa toisiinsa arvioidaan sovellettaviin oikeusohjeisiin korreloitivasti ja samalla saavutetaan tosiseikkaperusteiden oikeasuhtainen tasapaino oikeuskysymyksen ratkaisemiseksi asian lopputuloksen osalta oikein.

KHO ei ole omaksunut mitään tavanomaisesta poikkeavia tulkintaperiaatteita kilpailunrajoituslakia soveltaessaan. Tavoitteena on yksinkertaisesti ollut toteuttaa kussakin soveltamis-

tilanteessa säännöksen tarkoitus sellaisena, jollaiseksi se siitä saadun oikeudellisen tiedon perusteella on tullut ymmärtää.

Kilpailuneuvoston päätöksentekokoonpanoon kuului ja nykyisin markkinaoikeuden kokoonpanoon kuuluu taloustiedettä edustavia asiantuntijajäseniä. KHO tekee ratkaisunsa kilpailuasioissa normaalissa päätösvaltaisessa kokoonpanossaan. Asiantuntijajäsenten käyttöä laki ei mahdollista. Tämä asettaa tietysti KHO:n lakimiesjäsenille erityisen velvoitteen selontoon ja perehtymiseen, jotta asioihin liittyvä taloudellinen vaikutuskenttä tulee oikein ymmärretyksi ja otetuksi huomioon. Kotimaisen oikeuskäytännön suppeuden vuoksi KHO käy läpi ja vertailee EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, vaikka yhteisön kilpailuoikeutta ei kauppavaikutuksen puuttumisen vuoksi asiassa sovellettaisiakaan. Tätä oikeudellisen tiedon lähdeä ei muutenkaan voi sivuuttaa, koska nykyinen kilpailunrajoituslaki on tarkoitettu säätää yhteisön kilpailuoikeutta vastaavaksi.

Useissa asiaryhmissä EY-oikeuden soveltaminen KHO:ssa on jokapäiväistä. Siksi on ollut hieman yllättävää, että kilpailunrajoitusasioissa yhteisön kilpailuoikeuden soveltamisella sellaisenaan on ollut marginaalinen merkitys. Syynä on ollut luonnollisesti se, että KHO:n ratkaistaviksi tulleissa asioissa ei juurikaan ole ollut kysymys kilpailunrajoituksista, joilla olisi ollut vaikutus EY:n jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Toisin sanoen kauppavaikutus on puuttunut. Tämä on ollut syynä myös siihen, että näissä asioissa KHO ei ole toistaiseksi pyytänyt yhtään ennakkoratkaisua EY:n tuomioistuimelta. Toisaalta julkisia hankintoja koskeissa kynnysarvot ylittävissä asioissa yhteisöoikeuden tulkinnasta on tähän mennessä tehty kolme ennakkoratkaisupyyntöä.

Kilpailuasioissa annettujen päätösten perustelemissä KHO on noudattanut samankaltaista tekniikkaa, tyyliä ja laajuutta kuin muissakin niihin rinnasteisissa vaativissa asioissa.

KHO on kilpailuasioissa muuttanut alemman asteen päätöksiä hieman useammin kuin keskimääräinen muutosfrekvenssi (noin 15 prosenttia) kaikissa asioissa on ollut. Tähän liittyviä syitä on vaikea pelkistää, ja mitään erityisiä johtopäätöksiä siitä on tarpeetonta tehdä. Kysymyksessä on voimakkaasti kehittyvä oikeudenala. Jutut ovat yleensä laajoja ja monitahoisia. Se on kuitenkin todettavissa, että kilpailunrikkomismaksujen määrien harkinnassa KHO on toistaiseksi noudattanut alemmaa skaalaa kuin minkä varsinkin kilpailuneuvosto oli omaksunut.

Lopuksi

Kilpailuoikeudellinen lainkäyttö on toteutunut hallintolainkäyttönä kilpailuneuvostossa, markkinaoikeudessa ja KHO:ssa. Siviilioikeudellisilla vahingonkorvausoikeudenkäynnit (kilpailunrajoituslaki 18 a §) ovat toistaiseksi jääneet hyvin vähälukuisiksi. On syytä päätellä, että hallintolainkäytön järjestelmä on tyydyttävällä tavalla turvannut sekä yksityisen oikeussuojan että julkisen edun. Järjestelmää on määrätietoisesti kehitetty muuttuvien tarpeiden ja vaatimusten mukaisesti.

Erittäin merkittävän henkilökohtaisen panoksen Suomen kilpailulainsäädännön kehittämisessä korkeat kansainväliset vaatimukset täyttäväksi normistoksi sekä siihen liittyvän hyvin toimivan lainkäyttöjärjestelmän luomisessa on antanut KHO:n presidentti, oikeustieteen tohtori Pekka Hallberg. Hän muun muassa toimi varapuheenjohtajana vuoden 1988 kilpailunrajoituslain valmistelleessa kilpailu- ja hintakomiteassa, puheenjohtajana nykyisen kilpailunrajoituslain valmistelleessa kilpailulain tarkastustyöryhmässä sekä kilpailuneuvoston puheenjohtajana vuosina 1985–1993.