Liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

Liikenne- ja viestintäministeriön kirjallinen vastine asiantuntijalausuntoihin

Hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (HE 245/2018 vp) koskevan asiantuntijalausunnon on liikenne- ja viestintävaliokunnalle toimittanut työ- ja elinkeinoministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Liikenne- ja viestintävirasto sekä Suomen Satamaliitto.

Erimielisyydet käsittelevä viranomainen

Hallituksen esityksessä satamapalveluasetuksen ((EU) 2017/352) mukaiseen erimielisyyksien käsittelytehtävään on esitetty Liikenne- ja viestintävirastoa. Satamaliiton lausunnossa ehdotetaan tämän tehtävän antamista Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemys on, ettei Satamaliiton ehdotus edellytä muutoksia. Toimivaltaista viranomaista on pohdittu huolellisesti liikenne- ja viestintäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön välillä käydyissä keskusteluissa jo esityksen valmisteluvaiheessa. Hallituksen esityksen sekä työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon mukaan tarkoituksenmukaista olisi antaa tehtävä Liikenne- ja viestintävirastolle.

Satamatoiminnalla ei nykyisin ole varsinaista valvontaviranomaista. Tehtävä soveltuisi Liikenne- ja viestintävirastolle, joka on yleinen valvontaviranomainen liikenteen palveluista annetussa laissa (2017/320, jatkossa liikennepalvelulaki) tarkoitetuissa asioissa (V OSA Viranomaiset ja valvonta 1 luku 1 §). Liikenne- ja viestintävirastolla on jo nykyisin useita tehtäviä satamissa, mm. turvatoimiasetuksen ja turvatoimilain säännösten noudattamisen valvominen, vaarallisten aineiden kuljetuksiin liittyviä tehtäviä, valmiuslain mukainen mahdollisuus päättää satamien ahtauskaluston sijoittamisesta tilapäisesti sekä tehtäviä liittyen rautatieliikenteen harjoittamiseen satama-alueella. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirastolla on nykyisin myös maksuihin liittyviä tehtäviä, jotka olisivat vastaavia kuin ne mahdolliset satamapalveluasetuksen soveltamiseen liittyvät erimielisyydet, joissa voisi olla mukana maksuihin liittyviä tai muita kilpailullisia näkökohtia. Liikenne- ja viestintävirasto toimii riippumattomana valvontaviranomaisena lentoasemamaksuihin liittyvissä asioissa (Laki lentoasemaverkosta ja –maksuista 2011/210). Liikenne- ja viestintäviraston valintaa tehtävään puoltavat myös toimialaosaamiseen liittyvät näkökohdat ja se, ettei tehtävä aiheuttaisi sille toimintarajoitteita sen muussa toiminnassa.

Kuluttaja- ja kilpailuviraston toimivalta puolestaan on yleinen ja siihen kuuluu toimivan kilpailun turvaaminen ja kilpailunrajoituksiin ja kilpailuneutraliteetin vajeeseen puuttuminen kilpailulain nojalla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävänä ei ole yhden toimialan yksittäisten toimijoiden riitojen ratkaiseminen. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole sellaista erityisosaamista eikä liiketoimintapuolen osaamista, joka edistäisi satamapalveluasetuksen mukaisen tehtävän suorittamista. On myös syytä huomata, että satamapalveluasetus koskee paljon muutakin kuin sellaisia hinnoitteluvalvontaan liittyviä kysymyksiä, joilla voidaan katsoa olevan jonkinlainen kosketuspinta Kilpailu- ja kuluttajaviraston harjoittaman kilpailuvalvonnan kanssa. Tehtävä soveltuisi parhaiten Liikenne- ja viestintävirastolle, sillä siinä on kyse asetuksen koko soveltamisalaa koskevien valitusten käsittelystä.

Huomionarvoista on myös, ettei Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ole nykyisin liikennepalvelulaissa säädettyjä tehtäviä. Olisi poikkeuksellista, jos Kilpailu- ja kuluttajaviranomaisella olisi erimielisyyksien käsittelytehtävä, vaikka sillä ei ole säädettyjä valvontatehtäviä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston kuuleminen on kuitenkin tarpeen, sillä valitus saattaa käsitellä näkökohtia, joissa Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuoikeudellinen osaaminen edesauttaisi Liikenne- ja viestintäviraston tehtävän hoitamista.

Muutoksenhakumenettely

Hallituksen esityksessä esitetään viraston päätöksestä tehtävän muutoksenhaun menettelyksi oikaisuvaatimusta ja sen jälkeen valitusta hallinto-oikeuteen. Satamaliiton lausunnossa ehdotetaan, että oikaisumenettely jätettäisiin pois ja että valitukset käsittelisi hallinto-oikeuden sijaan markkinaoikeus. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemys on, ettei Satamaliiton esitys edellytä muutoksia. Hallituksen esityksen mukainen muutoksenhakumenettely on todettu tarkoituksenmukaiseksi.

Satamaliitto on tuonut ehdotuksensa muutoksenhakumenettelyn muuttamisesta esiin vasta eduskuntakäsittelyvaiheessa. Hallituksen esityksen lausuntokierroksella syys-lokakuussa 2018 Satamaliitto, tai muutkaan lausunnonantajat, eivät kommentoineet esityksessä kuvattua muutoksenhakumenettelyä, saati esittäneet siihen muutoksia. Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa (2013/100, jatkossa markkinaoikeuslaki) on oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluva laki, joka ei ole auki tässä esityksessä. Satamaliiton ehdotuksen hyväksyminen tarkoittaisi, että myös markkinaoikeuslakia pitäisi muuttaa, mikä edellyttäisi täydentävän hallituksen esityksen laadintaa sekä toisenlaista vaikutusten arviointia kuin mitä nyt käsillä olevassa esityksessä on tehty.

Hallituksen esityksen valmistelussa hallinto-oikeus on todettu tarkoituksenmukaiseksi muutoksenhakutuomioistuimeksi. Hallintolain (1996/586) 7 §:n mukaan valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeudet ovat toimialallaan yleisiä hallintotuomioistuimia. Niissä käsitellään muitakin liikenne- ja viestintäasioihin sekä kilpailuoikeuteen liittyviä tehtäviä, muun muassa valtiontukia (Valtionavustuslaki 2001/688, 34 §). Hallinto-oikeus on pääasiallinen muutoksenhakutuomioistuin Liikenne- ja viestintäviraston päätöksiä koskevissa valituksissa. Sitä voidaan pitää luontevampana tuomioistuimena myös liikennepalvelulain näkökulmasta. Markkinaoikeus puolestaan on erityistuomioistuin, jossa käsitellään vain sen markkinaoikeuslaissa rajattuun toimivaltaan kuuluvia asioita. Mikä tahansa satamapalveluasetuksen soveltamisalaan liittyvä kysymys voi olla erimielisyyden kohteena ja Liikenne- ja viestintäviraston päätökset voivat koskea muitakin kuin Satamaliiton lausunnossa korostettuja kilpailuasioita.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tarkoituksenmukaisena säilyttää myös oikaisuvaatimus osana muutoksenhakumenettelyä. Liikennepalvelulaissa ja lainsäädännössä yleensä on pääsääntönä, että oikaisua vaaditaan päätöksen tehneeltä viranomaiselta ja sen päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen. Esimerkiksi Liikennepalvelulain III osan 1 luvun 1 ja 3 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi päättää taksien hinnan ilmoittamisesta, hintatietojen esilläpidosta ja taksien enimmäishinnoista. Päätökseen voi pyytää oikaisua VI osan 1 luvun 5 §:n mukaisesti. Oikaisuvaatimus tehdään siten kuin hallintolaissa (7a luku) säädetään eli oikaisuun haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Valituksen käsittely hallinto-oikeudessa varmistaa tarkoituksenmukaisesti oikeussuojan eikä tuomioistuimen vaihtamisen voida katsoa lisäävän oikeusturvaa. Huomionarvoista on, että hallinto-oikeudet käsittelevät laaja-alaisesti erilaisia viranomaisten tekemiä päätöksiä ja niillä on mahdollisuus tarvittaessa myös asiantuntijakuulemiseen. On arvioitu, ettei satamapalveluasetuksen soveltamista koskevia erimielisyyksiä tuotaisi Liikenne- ja viestintäviraston käsiteltäväksi määrällisesti kovinkaan paljon, jos lainkaan. Vastaavasti valituksia hallinto-oikeuteen ei esitettäisi kovinkaan paljon, jos lainkaan.

Muuta

Hallituksen esitys liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi (HE 157/2018 vp) sisältää ehdotuksen muuttaa liikenteen palveluista annetun lain pykälänumeroinnin juoksevaksi. Olisikin tarpeen, että esitys HE 157/2018 vp hyväksyttäisiin ja tulisi voimaan ennen tai saman aikaisesti käsillä olevan esityksen HE 245/2018 vp kanssa. Esitys HE 245/2018 vp tulisi saada voimaan 24. päivänä maaliskuuta 2019, sillä tuolloin EU:n satamapalveluasetus tulee voimaan ja kansallisten täydentävien säännöstenkin tulisi tulla voimaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
(kirjaamo)
Helsinki
Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto
Puhelin
029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi