Hanna Laurila
Palveluosasto

Asiantuntijalausunto
19.10.2022 VN/16814/2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: Lakivaliokunnan kirjallinen lausuntopyyntö

Lausunto asiassa HE 93/2022 vp, hallituksen esitys eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi

Lakivaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta oikeusministeriön hallituksen esityksestä. Lausunnossa on pyydetty ottamaan huomioon perustuslakivaliokunnan esityksestä antama lausunto (PeVL 39/2022 vp). Liikenne- ja viestintäministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

1 Tausta

1.1 Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain nykyiset muutoksenhakusäännökset

Laki sähköisen viestinnän palveluista (917/2014, jäljempänä myös SVPL) on laaja kokonaisuus, johon on koottu useita aiemmin erillisiä lakeja ja implementoitu useita EU-säädöksiä.

Lain nojalla annetaan luonteeltaan erilaisia päätöksiä, joten myös valitusteitä on useampia. Viranomaispäätöksistä valitetaan pääsäännön mukaan hallinto-oikeuteen. Laissa erikseen määritellyistä päätöksistä valitetaan joko markkinaoikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen, yleensä ilman valituslupamenettelyä.

Oikeusministeriön hallituksen esitys liittyy selkeimmin SVPL 345 §:ssä säädettyyn suoraan valitusoikeuteen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

SVPL 345 §:n 1 momentin mukaan seuraaviin kyseisen lain nojalla tehtyihin päätöksiin voi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupamenettelyä:

1. valtioneuvoston päätös;
2. Liikenne- ja viestintäviraston päätös huomattavasta markkinavoimasta ja sen perusteella asetetuista velvoitteista (52-54 §), tai päätös muutoin kuin huomattavan markkinavoiman perusteella asetetuista velvoitteista (55 §), tai tällaisen päätöksen noudattamisen valvontaa koskeva päätös;
3. Liikenne- ja viestintäviraston päätös yleispalveluyrityksen nimeämisestä (85 §); ja
4. Liikenne- ja viestintäviraston EU:n verkkovierailuasetuksen valvontaan liittyvä päätös teleyritysten yritysten välisessä riitatilanteessa (314 §).

Yllä 1–4 kohdassa tarkoitettuja päätöksiä on SVPL 345 §:n 2 momentin mukaan noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää, ja valitukset on käsiteltävä kiireellisenä.

Suoran valitustien piirissä olevien Liikenne- ja viestintäviraston päätösten muutoksenhakusäännökset liittyvät pääosin nykyisen teledirektiivin (EU 1972/2018) muutoksenhakumenettelyjä koskevan 31 artiklan ja siihen liittyvien johtolauseiden kansalliseen implementointiin. Direktiivissä korostetaan tarvetta huolehtia kansallisten muutoksenhakujärjestelmien tehokkuudesta ja yritysten oikeusvarmuudesta. Näiden toteutumiseksi muutoksenhausta säädettäessä tulisi varmistaa, että tuomioistuimella on tehtävien hoitamisen edellyttämä asiantuntemus ja että muutoksenhakumenettelyt eivät kestä kohtuuttoman kauan. Viranomaisen päätöksen tulee olla voimassa, kunnes muutoksenhakuprosessissa on annettu ratkaisu, ellei kansallisen lainsäädännön mukaisesti määrätä tilapäisistä toimenpiteistä.

Liikenne- ja viestintäviraston huomattavaa markkinavoimaa koskevien ennakkosääntelypäätösten ja niitä koskevien valvontapäätösten suorasta valitustiestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja niiden kiireellisestä käsittelystä säädettiin jo SVPL:a edeltäneessä viestintämarkkinalaissa. Komissio oli vuosituhannen vaihteessa huolissaan Suomen valitusprosessien pitkästä kestosta nopeasti kehittyvillä viestintämarkkinoilla ja kehotti etsimään ratkaisuja prosessin nopeuttamiseksi.

Ratkaisuksi valikoitui tuolloin oikeus valittaa tietyistä viranomaispäätöksistä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lyhennettyä valitustietä perusteltiin viestintämarkkinalain esitöissä muun muassa sillä, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun saaminen teletoimintaan, erityisesti hinnoitteluun, liittyvissä riita-asioissa oli kestänyt Suomessa jopa viisi vuotta, mitä pidettiin kilpailun toimivuuden ja käyttäjien etujen turvaamisen kannalta kohtuuttomana (HE 112/2002 s. 97). Erityisesti hinnoitteluun liittyvien riita-asioiden ratkaisemista mahdollisimman nopeasti on viestintäalalla muutoinkin pidetty tärkeänä.

Liikenne- ja viestintäministeriön tietojen mukaan muutoksenhaku huomattavan markkinavoiman asioissa lyheni lain muutoksen jälkeen selkeästi, mutta käsittelyajat ovat alkaneet sittemmin uudelleen pidentyä. Markkinatoimijat ovat pitäneet lyhentynyttäkin valitusprosessin kestoa liian pitkänä oikeusvarmuuden kannalta.

1.2 Liikenne- ja viestintäministeriön aiemmat lausunnot

Oikeusministeriö on pyytänyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen esivalmistelun ja jatkovalmistelun yhteydessä liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksiä muutoksenhakua koskevista säännöksistä sektorilaeissa, erityisesti niistä säännöksistä, joissa muutoksenhaku viranomaisen päätöksestä on suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Liikenne- ja viestintäministeriöllä on ollut mahdollisuus antaa oikeusministeriölle lausunto esitysluonnoksesta lausuntokierroksella.

Oikeusministeriö on valmisteluvaiheessa esittänyt, että liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluvan SVPL:n suora valitusoikeus tietyistä liikenne- ja viestintäviraston päätöksistä sisällytettäisiin nyt käsiteltävään oikeusministeriön hallituksen esitykseen.

Liikenne- ja viestintäministeriö on oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa esittänyt, että SVPL:n muutoksenhakumenettelyjen muuttamisessa ei olisi kyse yksinkertaisesta valitustien teknisestä siirrosta tuomioistuimelta toiselle. Liikenne- ja viestintäministeriö ei sen vuoksi ole hyväksynyt oikeusministeriön ehdotusta.

Liikenne- ja viestintäministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että SVPL ja sen muutokset olivat eduskunnassa käsiteltävinä vuoden 2020 aikana (HE 98/2020 vp; laki 1207/2020), jolloin 345 § 1 momentin 2 kohtaan lisättiin mahdollisuus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen niistä päätöksistä, joilla Liikenne- ja viestintävirasto asettaa lain 53 a §:n perusteella ainoastaan tukkumarkkinoilla toimivalle huomattavan markkinavoiman yrityksille velvollisuuksia.

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunnossa todettiin myös, että SVPL:ssa (entinen tietoyhteiskuntakaari ja osittain entinen viestintämarkkinalaki) on pidetty oikeusturvan kannalta perusteltuna, että Liikenne- ja viestintäviraston päätöksistä, jotka koskevat esimerkiksi huomattavan markkinavoiman yritysten lisävelvoitteita, voidaan valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Prosessin on arvoitu olevan nopeampi ja lyhyempi kuin tavallinen valitusprosessi ja sitä on viestintäalalla yleisesti pidetty hyväksyttävänä menettelynä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on lausunnossaan tunnistanut, että voi olla syytä selvittää, olisiko nykyisin suoran valitusoikeuden piiriin kuuluville Liikenne- ja viestintäviraston päätöksille perusteltua säätää erilaisia valitusteitä esimerkiksi siten, että osasta päätöksiä muutoksenhaku ohjattaisiin ensimmäisenä asteena markkinaoikeuteen ja osassa valitustie jäisi ennalleen. Jos nykyistä suoraa muutoksenhakua ohjattaisiin joltakin osin markkinaoikeuteen, muutoksia vaadittaisiin myös ainakin SVPL 343 §:ään, joka koskee muutoksenhakua markkinaoikeuteen.

Liikenne- ja viestintäministeriö on lausunnossaan korostanut, että mahdollinen SVPL:n muutoksenhakusäännösten muuttaminen edellyttää laajempaa ja tarkempaa selvitystä kuin mikä on mahdollista oikeusministeriön hankkeen yhteydessä. Liikenne- ja viestintäministeriö on pitänyt tärkeänä, että muutoksenhakua koskevat mahdolliset muutostarpeet arvioidaan ministeriön hallinnonalalla ja että asian selvittämiseen, muutostarpeen arviointiin ja johtopäätösten tekemiseen varataan riittävästi aikaa.

Oikeusministeriön esityksen jatkovalmistelun yhteydessä Liikenne- ja viestintäministeriö on, hallituksen esityksen lausuntoja käsittelevässä kohdassa kuvatusti, luvannut käynnistää esivalmistelun, jossa arvioidaan SVPL:n muutoksenhakusäännösten muutostarve ja vaikutukset muun muassa kuulemalla Liikenne- ja viestintävirastoa, tuomioistuimia ja muita sidosryhmiä. Tässä tarkastelussa otetaan huomioon sähköisen viestinnän

palveluita koskevat tarpeet sekä pääsääntöisen ja kattavan valituslupajärjestelmän yleinen tarkoitus.

2 Liikenne- ja viestintäministeriön huomiot käsiteltävänä olevaan oikeusministeriön hallituksen esitykseen

Huomiot hallituksen esitykseen

Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole huomautettavaa oikeusministeriön hallituksen esitykseen. Esityksellä ei ministeriön käsityksen mukaan ole suoria vaikutuksia ministeriön hallinnonalalla, koska SVPL jätettiin ministeriön toiveen mukaisesti hallituksen esityksen ulkopuolelle.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tätä edelleen perusteltuna ratkaisuna. Lain muutoksenhakumenettelyjen vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia tulee ministeriön käsityksen mukaan arvioida yksityiskohtaisemmin kuin olisi mahdollista oikeusministeriön hankkeen yhteydessä.

Oikeusministeriön esityksessä eräiden lakien mukainen muutoksenhakutie muutettaisiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Hallituksen esityksellä arvioidaan olevan vain vähäisiä vaikutuksia hallintotuomioistuinten työmääriin eikä esityksen arvioida aiheuttavan tarvetta lisäresursoinnille.

Liikenne- ja viestintäministeriö ei pysty ilman tarkempia selvityksiä arvioimaan, pitäisivätkö oikeusministeriön hallituksen esityksen johtopäätökset valitustien muuttamisen vähäisistä taloudellisista ja muista vaikutuksista paikkansa myös SVPL:n kohdalla. Resurssitarpeita on oikeusministeriön esityksessä arvioitu pääasiassa korkeimman hallinto-oikeuden resurssien käytön tehostamisen kannalta.

Liikenne- ja viestintäministeriön saamien tietojen mukaan SVPL:n mukainen valitusasia ratkaistaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa kokoonpanossa, johon kuuluu esittelijä ja viisi tuomaria. Lisäksi notaari toimittaa osapuolten kuulemiset. Vaativan ja laajan viestintämarkkina-asian, jossa järjestetään suullinen käsittely, valmistelu asian ratkaisemiseksi sekä päätösluonnoksen laatiminen vaativat korkeimman hallinto-oikeuden alustavan arvion mukaan esittelijältä noin yhden vuoden työpanoksen. Tarkastavalta tuomarilta asia vaatii useamman kuukauden työpanoksen. Puheenjohtajalta ja muilta tuomareilta asia edellyttää työtä vähintäänkin yhden kuukauden työpanoksen verran.

Alustavissa sidosryhmille kohdistetuissa kyselyissä sekä alueelliset hallinto-oikeudet että valitustievaihtoehdoksi esitetty markkinaoikeus ovat pitäneet lähtökohtaisesti selvänä, että toimivallan laajentaminen uusiin asiaryhmiin lisäisi näiden tuomioistuinten henkilöresurssien tarvetta.

Osaamisnäkökulmasta Liikenne- ja viestintävirasto on arvioinut, että huomattavaa markkinavoimaa koskevat valitusprosessit, joista SVPL:n perusteella useimmiten korkeimmalle hallinto-oikeudelle valitetaan, ovat luonteeltaan laajoja ja monimutkaisia. Ne vaativat sekä syvällistä taloudellista ja teknistä osaamista että taustalla olevan EU-sääntelyn ja siihen liittyvän oikeuskäytännön tuntemusta.

Hallinto-oikeuksista on ministeriön taustakyselyihin esitetty arvioita, ettei alueellisissa hallinto-oikeuksissa tällä hetkellä ole sellaista substanssiosaamista, jota SVPL:n nojalla annettujen suoran valitusoikeuden piiriin kuuluviin päätöksiin liittyvien valitusten käsittely vaatisi. Osaamisen kasvattaminen edellyttäisi panostuksia koulutukseen. Korkein hallinto-oikeus on kiinnittänyt ministeriön huomiota siihen, että markkinaoikeuteen voitaisiin saada tarvittavaa erityisasiantuntemusta markkinaoikeuden asiantuntijajäsenten avulla. Markkinaoikeus on puolestaan pitänyt vaikeana ilman tarkempia tietoja arvioida minkälaista erityisosaamista asioiden käsittely vaatisi, koska kyseisten päätösten käsittelystä ei ole markkinaoikeudessa käytännön kokemusta.

Jos valitustie päätettäisiin ohjata korkeimman hallinto-oikeuden sijasta markkinaoikeuteen, arvioitavaksi tulisivat todennäköisesti myös valituslupamekanismin soveltamisen sisällölliset ja valitusprosessin kestoon liittyvät vaikutukset. Valituslupamekanismia ei sovelleta haettaessa muutosta markkinaoikeuden päätökseen ilman nimenomaista säännöstä.

SVPL:n muutoksenhakusäännöksiin ja niissä oleviin lakiviittauksiin saattaa liittyä myös selventäviä teknisluonteisempia muutostarpeita, jotka olisi järkevää tehdä, jos muutoksenhakusäännöksiä päädytään muuttamaan.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Lausuntopyynnössä on erikseen pyydetty ottamaan huomioon perustuslakivaliokunnan oikeusministeriön hallituksen esityksestä antama lausunto (PeVL 39/2022 vp).

Kyseisessä lausunnossa ei nimenomaisesti käsitellä SVPL:n muutoksenhakumenettelyjä tai niiden muuttamista, koska ne eivät sisälly hallituksen esitykseen.

Yleisellä tasolla lausunnossa korostetaan sitä, että perustuslakivaliokunta on pitänyt perusteltuna nykyisen yleislain, eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain, pääsääntöä, jonka mukaan vain valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja muiden viranomaisten tekemistä hallintopäätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen. Perustuslakivaliokunta toteaa, että vuonna 2012 valituslupajärjestelmästä antamassaan lausunnossa (PeVL 32/2012 vp) perustuslakivaliokunta arvioi, että valituslupajärjestelmän käytön laajeneminen merkitsi tietynlaista muutosta korkeimman hallinto-oikeuden rooliin ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimena ja että valtioneuvostoa on tuolloin kehotettu arvioimaan mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö ymmärtää perustuslakivaliokunnan kannan yleislain muutoksenhakua koskevan pääsäännön perusteltavuudesta ja valituslupajärjestelmän roolista korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin kehittämisessä. SVPL:n muutoksenhaun pääsääntö,

joka ilmenee lain 344 §;stä, on yleislain mukainen. Valitustie markkinaoikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen koskee vain erikseen määriteltyjä Liikenne- ja viestintäviraston päätöksiä.

Liikenne- ja viestintäministeriö ei ole vielä arvioinut, tulisiko SVPL:n muutoksenhakumenettelyjä muuttaa tai tulisiko lakiin sisällyttää valituslupamenettely. Liikenne- ja viestintäministeriö on ainoastaan esittänyt, että asiaa arvioidaan ministeriön omassa erillisessä hankkeessa eikä oikeusministeriön hankkeen yhteydessä.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tätä lähestymistapaa myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa perusteltuna.

Perustuslakivaliokunta on nimittäin viittaamassaan vuoden 2012 lausunnossa (PeVL 32/2012 vp) todennut, että perustuslain 21 §:n kannalta valituslupajärjestelmää ja sen laajentamista tarkasteltaessa on keskeistä varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Tällöin on perustuslakivaliokunnan mukaan tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on perustuslakivaliokunnan mukaan myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täyttyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on valiokunnan mielestä perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua.

SVPL:n mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus esittää seuraamusmaksuja, jotka määrää Liikenne- ja viestintäviraston esityksestä markkinaoikeus. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että markkinaoikeuden seuraamusmaksupäätösten kohdalla voidaan poiketa pääsääntöisestä valituslupajärjestelmästä, kun kyse on luonteeltaan ankarista hallinnollisista seuraamuksista (mm. PeVL 12/2019 vp).

Jos SVPL:n muutoksenhakumenettelyjä päädytään muuttamaan, vaikuttaisi perustellulta selvittää myös, liittyykö muutostarpeita myös SVPL 345 §:n 1 momentin 5 kohtaan. Sen mukaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen saa valittaa päätöksistä, jotka markkinaoikeus on tehnyt sähköisen viestinnän palveluista annetun lain nojalla lukuun ottamatta 336 ja 337 §:ssä tarkoitettua päätöstä, johon haetaan muutosta siten kuin oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa säädetään.

3 Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muutoksenhakusäännöksiin liittyvät jatkotoimet

Liikenne- ja viestintäministeriö on aloittanut esivalmistelun SVPL:n muutoksenhakumenettelyjen muutostarpeista. Sidosryhmille on lähetetty alustavia tietopyyntöjä. Liikenne- ja viestintäministeriön on tarkoitus seuraavaksi valmistella alustavien selvitysten pohjalta arviomuistio, joka lähettäisiin lausuntokierrokselle.

Esiselvitysvaiheen valmistuttua tehdään normaalin lainvalmisteluprosessin (lainvalmistelun prosessiopas) mukainen päätös lainvalmisteluhankkeen mahdollisesta käynnistämisestä.

Hanna Laurila
Hallitusneuvos