



Asia: VN/28583/2020

Oikeusministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi.

Pääsäännön vahvistaminen

Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä luonnoksessa ehdotettua erityislakien muutoksenhakusäännösten muuttamista siten, että valitustie vastaa yleislain pääsääntöä. Samalla toteutettavaksi ehdotetut muutoksenhakusäännösten viittausten ajantasaistamiset sekä hyvinvointialueiden perustamisen ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen vuoksi tarpeelliset tekniset muutokset ovat perusteltuja. Samoin tuomioistuinten hallinnollisiin päätöksiin kohdistuvan tuomioistuinlakiin perustuvan muutoksenhaun ohjaaminen hallinto-oikeuksiin on esitetyllä tavalla perusteltua. Korkein hallinto-oikeus esittää seuraavassa lausuntonaan huomioita eräistä yksittäisistä ehdotuksista:

Luonnos hallituksen esitykseksi koskee erityislakien muutoksenhakusäännösten muuttamista siten, että viranomaisen päätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen eikä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ensi asteen valitustien ohjaaminen hallinto-oikeuksiin vastaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsääntöä. Näiden muutosten toteuttaminen on korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan välttämätöntä.

Poikkeusten tarve

Oikeusministeriö on kartoittanut voimassa olevaa sääntelyä tavoitteena selvittää, onko yleislaista poikkeava sääntely erityislaissa enää tarpeen.

Alustavan kartoituksen perusteella oikeusministeriö on rajannut hallituksen esityksen ulkopuolelle muun ohella eräät liikenne- ja viestintäministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalojen lait, joissa on säädetty suorasta valituksesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen muunkin viranomaisen kuin valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 345 §:n 2 momentin muuttaminen on jätetty hallituksen esityksen ulkopuolelle sillä perusteella, että liikenne- ja viestintäministeriö on alustavassa kartoituksessa ilmoittanut, ettei lainkohta sovellu mukaan otettavaksi tähän hallituksen esitykseen. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan lainkohdassa tarkoitettut tilanteet ja päätökset edellyttävät kiireellistä käsittelyä valituselimessä. Kyseessä ei siten ole tekninen siirto tuomioistuimelta toiselle, mikä voitaisiin toteuttaa kyseisen hallituksen esityksen yhteydessä. Sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa on katsottu oikeusturvan kannalta perustelluksi, että Liikenne- ja viestintävirasto Traficom in tekemistä päätöksistä, jotka koskevat esimerkiksi huomattavan markkinavoiman lisävelvoitteita, voidaan valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Prosessin on katsottu olevan nopeampi ja lyhyempi kuin tavallisen valitusprosessin, ja sitä on viestintäalalla yleisesti pidetty hyväksyttävänä menettelynä. Viestintämarkkinoilla erityisesti hinnoitteluun liittyvät riita-asiat on tarpeen ratkaista mahdollisimman nopeasti, koska ratkaisun viipyminen tarkoittaa useimmiten käytännössä sitä, että hinnoittelua koskevia säännöksiä rikkova teleyritys pystyy valtaamaan markkinat kilpailijaltaan tai voi hinnoittelullaan estää kilpailijan markkinoille tulon. Lisäksi suora muutoksenhakutietä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on pidetty välttämättömänä myös käyttäjien etujen turvaamisen kannalta.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä poikkeamista pääsäännöstä perusteltuna. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain järjestelmä ja korkeimman hallinto-oikeuden asema valituslupatuomioistuimena edellyttää, ettei hallintolainkäyttölain aikana hyväksytyjä sektorikohtaisia perusteluja suoralle valitukselle hyväksytä sellaisenaan, vaan tarkastelu tehdään uudestaan lähtökohtanaan pääsääntöisen ja kattavan valituslupajärjestelmän tarkoitus. Mikään liikenne- ja viestintäministeriön esittämistä perusteluista ei korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ole riittävä suoran valitustien säilyttämiseksi. Korkein hallinto-oikeus muistuttaa, että valituslupa-asiassa alemman tuomioistuimen päätös on täytäntöönpanokelpoinen, ellei korkein hallinto-oikeus kiellä täytäntöönpanoa.

Sähkömarkkinalain (588/2013) 114 §:n 4 momentin muuttaminen on jätetty hallituksen esityksen ulkopuolelle työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen perusteella. Sen mukaan muutoksenhakutie ministeriön päätöksestä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen on edelleen perusteltu, koska työ-

ja elinkeinoministeriön harkintavalta momentissa tarkoitetuissa hankelupa-asioissa on hyvin laaja ja lähestyy tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Lisäksi lähitulevaisuudessa annettavaan hallituksen esitykseen sisällytetään sähkömarkkinalain muutosehdotus, jonka yhteydessä lain 114 ja 115 § päivitetään muilta osin vastaamaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia.

Vastaavin perusteluin säilytettäisiin suora valitus sähkömarkkinalain 114 §:n 4 momenttia vastaavassa maakaasumarkkinalain (587/2017) 96 §:n 4 momentissa, jota koskevat muutokset on otettu mukaan kysymyksessä olevaan hallituksen esitykseen.

Korkein hallinto-oikeus pitää sinänsä perusteltuna, että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan hankkeet otetaan tässä yhteydessä huomioon. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että arvioitaessa perusteita valitustietä koskevasta pääsäännöstä poikkeamiselle on otettava huomioon korkeimman hallinto-oikeuden asema valituslupatuomioistuimena. Hallintolainkäyttölain aikana hyväksytyjä sektorikohtaisia perusteluja suoralle valitukselle ei tule omaksua enää sellaisenaan, vaan tarkastelu tulee tehdä uudestaan lähtökohtanaan pääsääntöisen ja kattavan valituslupajärjestelmän tarkoitus. Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei viittaus tarkoituksenmukaisuusharkintaan muodosta riittävää perustetta pääsäännöstä poikkeamiselle. Sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain mukaisen muutoksenhaun tulisi seurata oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaista pääsääntöä. Muutoksenhakusäännösten valmistelu sektoriministeriöissä ei saisi johtaa siihen, että korkeimman hallinto-oikeuden asemaan liittyvä muutoksenhakujärjestelmän perussystematiikka muodostuisi eri sektoreilla erilaiseksi. Muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden kannalta on erityisen ongelmallista, kun saman hallinnonalan kahden lain, sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain, toisiaan vastaavien säännösten muuttamista ei toteuteta samalla kertaa.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan markkinaoikeuden muutoksenhakutuomioistuimena käsittelemissä sääntelyasioissa Energiavirastolla tulisi olla mahdollisuus ilman valituslupamenettelyä hakea muutosta markkinaoikeuden sääntelyasioissa antamiin päätöksiin, joilla markkinaoikeus on muuttanut tai kumonnut viraston päätöksen. Näin ollen valituslupamenettelyä ei ehdoteta lisättäväksi niihin maakaasumarkkinalaissa tarkoitettuihin sääntelyasioihin, joissa markkinaoikeus toimii muutoksenhakutuomioistuimena Energiaviraston päätöksille. Vaatimusta perustellaan unionin oikeudella. Se edellyttää, että jäsenvaltiot varmistavat, että kansallinen sääntelyviranomaisen voi suorittaa sille unionin lainsäädännössä säädetty tehtävät riippumattomasti ja tehokkaasti (direktiivi 2009/73/EY ja asetus (EY) N:o 715/2009).

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että unionin oikeus ei yleensä puutu kansalliseen prosessiautonomiaan. Direktiivin vaatimuksista ei ole johdettavista vaatimusta poiketa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesta pääsäännöstä, jota tulisi korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan noudattaa silloinkin, kun säädetään muutoksenhausta markkinaoikeuden päätökseen.

Hallintoprosessin julkisuuslain muuttaminen

Esityksen pääasiallisena sisältönä on muutoksenhakusäännösten muuttaminen siten, että viranomaisen päätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen eikä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Samalla muutoksenhakusäännökset ehdotetaan ajantasaistettaviksi päivittämällä viittaukset hallintolainkäyttölakiin ja poistamalla päällekkäinen sääntely, minkä lisäksi eräisiin oikeusministeriön hallinnonalan lakeihin esitetään tehtäväksi teknisiä muutoksia. Näiden muutosten ohella luonnokseen sisältyy ehdotus oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettuun lakiin tehtävästä muutoksesta.

Ehdotettu muutos ei ole luonteeltaan pelkästään tekninen, ja se eroaa tämän vuoksi kaikista muista tässä yhteydessä tehtävistä muutoksista. Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 20 §:n muuttamiselle siten, että vakuutus oikeuden sijasta muutoksenhaku suuntautuisi hallinto-oikeuteen, ei ole perusteita. Ainakin valmistelevalle suullisen käsittelyn osalta säännösehdoista tulisi arvioida hallintolainkäytön erityispiirteet huomioon ottaen. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain muuttaminen tässä yhteydessä luonnoksessa esitetyillä perusteilla ei ole perusteltua.

Lausunnon on valmistellut oikeusneuvos Irma Telivuo. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 22.11.2021.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus