

Hanna Laurila
Palveluosasto**Lausuntoyhteenvedo**
29.6.2023
VN/24866/2022**Lausuntoyhteenvedo – Arviomuistiolounnos sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muutoksenhakusäännösten muutostarpeesta****1 Johdanto**

Liikenne- ja viestintäministeriössä on tehty selvitystä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, "SVPL") muutoksenhakusäännösten mahdollisista muutostarpeista. Selvitys painottuu valitustiehen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja sen toimivuuteen.

Liikenne- ja viestintäministeriö lähetti 4.5.2023 lausunnoille virkamiestyönä laaditun arviomuistiolon luonnoksen. Lausuntokierroksen tavoitteena on koota sidosryhmiltä tietoa ja näkemyksiä arviomuistiossa kuvatusta SVPL:n nojalla tehtyjen päätösten muutoksenhaun nykytilasta, muutostarpeiden arvioinnista sekä alustavista toteutusvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Syksyllä 2022 tehtiin taustakysely viranomaisille, hallintotuomioistuimille, tele- ja viestintäalan yrityksille ja etujärjestöille sekä kuluttajien, vammaisten ja yritysten etujärjestöille. Arviomuistiolon luonnoksesta lähetettiin lausutopyyntö myös Suomen Asianajajaliitolle, oikeusministeriölle ja valtiovarainministeriölle, minkä lisäksi asian merkityksestä Ahvenanmaalle pyydettiin Ahvenanmaan maakunnan hallituksen näkemys.

Lausuntoaika oli 6 viikkoa ja lausuntoaika päättyi 15.6.2023. Arviomuistio lähetettiin lausuntokierrokselle lausuntopalvelu.fi –järjestelmän kautta. Lausuntopalvelun kautta jätetyt lausunnot ovat julkisia ja löytyvät palvelusta. Valtioneuvoston julkiseen hankeikkunaan on viety sekä lausuntopalveluun että suoraan ministeriön kirjaamoon jätetyt lausunnot ja ne löytyvät osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM021:00/2023>.

Lausuntoja saatiin yhteensä 13 kappaletta, minkä lisäksi muutama organisaatio ilmoitti, ettei jätä lausuntoa (liite 1). Valtaosa lausunnoista tuli hallintotuomioistuimilta ja viranomaisilta. Yritykset lausuiivat pääasiassa etujärjestöjensä kautta. Viestintäpalvelujen loppukäyttäjää edustavat tahot eivät toimittaneet lausuntoja.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen näkemyksen mukaan mahdolliset lakimuutokset kuuluvat itsehallintolain perusteella valtakunnan (eikä Ahvenanmaan) lainsäädäntövaltaan eikä mahdollisilla lakimuutoksilla ole tunnistettu olevan erityisiä vaikutuksia Ahvenanmaalle.

2 Yhteenvedo lausuntojen pääkohdistaNykytilan kuvaus ja arvio muutostarpeista

Lausunnonantajat pitivät arviomuistiolon luonnosta perusteellisena, kattavana ja asiaa eri näkökulmista monipuolisesti tarkastelevana. Nykytilan kuvaukseen esitettiin jonkin verran täsmennyksiä esimerkiksi sovellettavan lainsäädännön yksityiskohdista, valitusluvan myöntämisestä ja tuomioistuimen päätösprosessista sekä arviomuistion määritelmistä. Lisäksi ehdotettiin tapoja, jolla muistion nykytilan kuvausta voisi vielä laajentaa tai selkeyttää.

Nykytilan kuvaukseen ja muutostarpeisiin esitetyissä kommentteissa on havaittavissa jo esikyselyvaiheessa esille noussut jakolinja hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän yhtenäisyystavoitteiden ja sektorikohtaisen sääntelyn tavoitteiden toteutumisen välillä. Lausunnoissa korostettiin nykytilan sellaisia puolia ja tavoitteita, jotka tukevat lausunnonantajan kannattamaa toimenpidevaihtoehtoa.

Korkein hallinto-oikeus ja oikeusministeriö toivoivat, että arviomuistiossa olisi tuotu voimakkaammin esiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannan kehittymistä pääsääntöistä valituslupajärjestelmää tukevaan suuntaan. Oikeusministeriö olisi myös toivonut selkeämpää kuvausta pääsääntöisen valituslupajärjestelmän luonteesta. Korkein hallinto-oikeus korosti puolestaan sitä, että pääsääntöiseen valituslupajärjestelmään siirtyminen on jo konkreettisesti vähentänyt KHO:n juttumäärä ja sitä kautta lyhentänyt käsittelyaikoja, vaikka ne joissakin asioissa edelleen ovat kohtuuttoman pitkiä.

Hallinto-oikeuksien lausunnoissa korostettiin KHO:n roolia ennakkoratkaisuja tekevänä ja hallinto-oikeuksia ohjaavana tuomioistuimena. Tuomioistuimien lausunnoissa katsotaan, että poikkeuksellisen muutoksenhakumenettelyn soveltamiselle olisi oltava erityinen syy. Yhden hallinto-oikeuden lausunnossa todettiin kuitenkin, että muutoksenhakumenettelyn uudistamistarpeita arvioitaessa merkitystä tulee antaa myös sille, että arviomuistion mukaan nykyisiin menettelyihin ei viestintämarkkinoiden näkökulmasta liity erityisiä ongelmia ja ettei viestintäala ole lain aikaisempien muutosten yhteydessä nostanut muutoksenhakumenettelyistä esille lainsäädännön korjaamista edellyttäviä ongelmia.

Yritysten etujärjestöjen lausunnoissa vahvistettiin, että mahdolliset lakimuutokset olisivat merkityksellisimpiä Liikenne- ja viestintäviraston HMV-päätösten ja niiden muutoksenhaun keston kannalta. Ficom katsoo, että hyvin pitkä valitusprosessi voi tehdä ennakkosääntelyn ja siihen liittyvän viranomaispäätöksen käytännössä turhaksi. Ficom kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että eduskunnan perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta eivät ole esittäneet suoran valitustien kieltämistä, vaan tietyillä reunaehdoilla sen tarve on tunnistettu. Ficom korostaa, että HMV-päätösten voimassaoloon valitusprosessin ajan liittyy epävarmuutta, mikä vaikuttaa markkinoiden toimintaedellytyksiin ja kilpailun toimivuuteen. Sekä Ficom että Asianajajaliitto kaipaavat periaateväittelyn ja ongelman siirtelyn sijaan pohdintaa siitä, millä konkreettisilla toimilla valitusaikoja tuomioistuimissa voitaisiin lyhentää.

Huomiot nykytilaan tai muutostarpeiden arviointiin eivät olleet sen luonteisia, että ne muuttaisivat arviomuistioluonnoksessa esitettyä yleistä arviota muutoksenhakumenettelyjen nykytilasta tai muutostarpeista. Lausunnoissa ei noussut esille olennaisia arviomuistiossa tunnistamatta jääneitä muutoksenhakumenettelyihin liittyviä ongelmia. Lausunnot pikemminkin toivat näkyvämmäksi jo taustakyselyssä näkyneen erityissääntelyn poikkeuksiin liittyvän jännitteen. Muita kuin suoraan valitustiehen liittyneitä arviomuistiossa käsiteltyjä muutoksenhakusääntelyn täsmennystarpeita (mm. valituslupamenettelyn soveltaminen markkinaoikeuden päätöksiin, valtioneuvoston päätöksistä valittaminen) kommentoitiin melko vähän, mutta kommenteissa kannatettiin täsmennysten tekemistä, jos lakihankkeeseen ryhdytään. Korkein hallinto-oikeus ja oikeusministeriö ehdottivat lisäksi, että mahdollisen lakihankkeen yhteydessä tarkasteltaisiin myös SVPL 335 §:n seuraamusmaksun täytäntöönpanoon liittyviä säännöksiä.

Toteutusvaihtoehdot

Arviomuistioluonnoksessa käsiteltiin toteutusvaihtoja tunnistetun pääasiallisen muutostarpeen eli SVPL 345 §:n mukaisen suoran KHO-valitustien säilyttämisen tai muuttamisen kannalta.

SVPL 345 §:n mukaisen suoran KHO-valitustien säilyttämistä kannattavat Ficom, EK ja Asianajajaliitto. Hallintotuomioistuimista Hämeenlinnan hallinto-oikeus pitää nykyisen valitustien säilyttämistä harkitsemisen arvoisena, jos se on EU-sääntelyn korostaman valitusten käsittelyajan kohtuullisuuden kannalta toimivin vaihtoehto.

Korkein hallinto-oikeus, markkinaoikeus, useimmat lausunnon jättäneet hallinto-oikeudet, Tuomioistuinvirasto sekä oikeusministeriö kannattavat SVPL 345 §:n mukaisesta suorasta KHO-valitustiestä luopumista Liikenne- ja viestintäviraston päätösten osalta ja valitustien siirtämistä ensi vaiheena markkinaoikeuteen. Tämä on myös Hämeenlinnan hallinto-oikeuden kannattama vaihtoehto, jos suorasta valitustiestä luopumista pidettäisiin perusteltuna, vaikka muutoksenhaun kokonaiskesto pitenisi. Oikeusministeriö ei lausunnossaan ottanut kantaa vaihtoehtoisen muutoksenhakutuomioistuimen tarvitsemiin resursseihin. Kaikki muut valitustien muuttamista kannattaneet lausunnonantajat korostivat vaihtoehtoisen valitustuomioistuimen resurssien varmistamista mahdollisen lakimuutoksen yhteydessä.

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa vaihtoehtoa, jossa SVPL 345 §:n mukaisesta suorasta KHO-valitustiestä luovuttaisiin viraston päätösten osalta, ja jossa valitustie ohjattaisiin osin markkinaoikeuteen ja osin hallinto-oikeuksiin. Valitustie tulisi viraston näkemyksen mukaan ohjata ensi vaiheena markkinaoikeuteen HMOV-päätöksistä ja verkkovierailuasetuksen rikkomiseen liittyvistä päätöksistä ja hallinto-oikeuksiin yleispalveluyrityksen nimeämistä koskevista päätöksistä. KHO ja markkinaoikeus pitävät myös tätä vaihtoehtoa toimivana. Myös Asianajajaliitto pitää valitusteiden jakamista tällä tavoin toimivana, jos suorasta KHO-valitustiestä päädyttäisiin luopumaan.

Yksikään lausunnonantaja ei pidä parhaana vaihtona suorasta valitustiestä luopumista ja valitustien ohjaamista kaikilta osin alueellisiin hallinto-oikeuksiin.

Valituslupamenettelyn soveltaminen

Jos SVPL 345 §:ssä tarkoitettu suorasta KHO-valitustiestä päädyttäisiin luopumaan, olisi samalla säädettävä myös valituslupamenettelyn soveltamisesta.

Lausunnonantajista viestintäalan yrityksiä edustava Ficom sekä EK katsovat, että jos valitustie nyt suoran valitustien piirissä olevista päätöksistä ohjataan ensi vaiheessa markkinaoikeuteen, jatkovalituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi olla mahdollista ilman valituslupaa.

Muut asiasta lausuneet ovat arvioineet, että jos suorasta valitustiestä päädyttäisiin Liikenne- ja viestintäviraston päätösten osalta luopumaan, jatkovalituksen valitustuomioistuimen päätöksistä tulisi edellyttää valituslupaa. Tätä perustellaan eri näkökulmista joko KHO:n ennakkopäätösroolin vahvistamisella ja päätöksenteon tehostamisella tai sillä, että ilman valituslupamenettelyä valitusprosessin kokonaiskeston yleinen piteneminen kaksipuolaisessa muutoksenhakumenettelyssä olisi vielä todennäköisempää. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo kuitenkin, että valituslupamenettelyä ei pitäisi ulottaa SVPL:n 345 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti EU:n verkkovierailuasetuksen valvonnasta tehtäviin päätöksiin.

Markkinaoikeuden ensimmäisenä asteena viraston esityksestä tekemät seuraamusmaksupäätökset (SVPL 333, 334 §), jotka sisältyvät SVPL 345 §:n 5 kohtaan, olisi kaikkien asiasta lausuneiden mukaan syytä tässä yhteydessä jättää valituslupamenettelyn ulkopuolelle. KHO ja oikeusministeriö pitävät kuitenkin jatkossa selvittämisen arvoisena seuraamusmaksupäätösten sisällyttämistä valituslupamenettelyn piiriin.

3 Yksityiskohtaisempi yhteenveto lausuntopalautteesta

Lausuntopyynnössä toivottiin näkemyksiä ja kommentteja arviomuistion eri osioihin. Alle on koottu kommentteja jaoteltuna tuomioistuihin ja viranomaisiin, yrityksiin ja niiden järjestöihin sekä muihin sidosryhmiin.

3.1 SVPL:n muutoksenhakumenettelyjen nykytila ja sen arviointi

3.1.1 Tuomioistuimet ja viranomaiset

Korkein hallinto-oikeus pitää arviomuistiolounnosta perusteellisena ja katsoo, että siinä on monipuolisesti ja asianmukaisesti esitelty eri näkökohtia niin nykysääntelystä, sen taustoista ja eri tahojen näkemyksistä. Esitetyt tiedot ovat valtaosin oikeita ja täsmällisiä. Joissakin kohdin perustuslakivaliokunnan kannan kehittyminen yhä laajemman valituslupajärjestelmän suuntaan ei kuitenkaan korostu riittävästi.

KHO haluaa selventää arviomuistion nykytilan kuvausta valituslupahakemusten käsittelyn osalta. KHO ei (toisin kuin KKO) anna erikseen ratkaisua valituslupan myöntämisestä. Esittelijä tuo asian ensin kolmen tuomarin kokoonpanoon arvioitavaksi. Jos kokoonpano päättyy siihen, ettei mikään valituslupan myöntämisperuste ole käsillä, asiassa tehdään lyhyt kaavamainen päätös valituslupahakemuksen hylkäämisestä. Jos asiassa tarvitaan vielä lisäselvitystä tai valituslupan edellytysten täyttyminen katsotaan tulkinnanvaraiseksi, lähdetään kuulemismenettelyyn ja asia esitellään sen jälkeen viiden tuomarin kokoonpanolle. Valituslupa voidaan laajemmassakin kokoonpanossa hylätä. Tällöinkin säästetään pitkän päätöksen kirjoittamiseen ja perustelemiseen kuluva aika, vaikka käsittely on kuulemismenettelyn vuoksi pitempi kuin valituslupan suoraan epäävässä ratkaisussa. Jos viiden tuomarin kokoonpano päättyy siihen, että valituslupa tulee myöntää, se ratkaisee samalla päätöksellä sekä luvan myöntämisen että itse pääasian. Valituslupa on mahdollista myöntää vain osaan asiasta.

KHO pitää arviomuistiossa esitettyä käsittelyaikojen kriittistä arviointia sinänsä perusteltuna. KHO:n keskimääräisiin käsittelyaikoihin vertaaminen ei kuitenkaan monimutkaisten HMOV-päätösten kohdalla ole mielekästä. KHO korostaa, että KHO:ssa vireillä olevien asioiden määrä on historiallisen alhainen eli alle 2 000 asiaa. Ennakkopäätösten päätös rakenne on uudistettu palvelemaan päätösten ohjausvaikutusta, ja vireille tulevien asioiden tehokkaaseen haltuunottoon on erityisesti panostettu. Asiamäärien väheneminen ja käsittelyaikojen lyheneminen on omiaan lyhentämään myös vaativimpien ja laajempien asioiden käsittelyaikoja. Joissakin asioissa käsittelyajat ovat edelleen kohtuuttoman pitkät, mutta tilanteen arvioidaan kuitenkin kehittyneen parempaan suuntaan.

Markkinaoikeus täsmentää lausunnossaan arviomuistiolounnoksen kuvausta verkkotunnusasioiden valitustien osalta. Markkinaoikeus kiinnittää huomiota siihen, että markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluu prosessilajiltaan ja valitustieltään kahdentyyppisiä teollis- ja tekijänoikeudellisia asioita, joiden molempien käsittelystä säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa. Ensinnäkin on niin sanottuja valitusasioita, joista säädetään keskeisesti edellä mainitun lain 4 luvun 1 §:n 1 momentissa ja 2–16 §:ssä, ja toiseksi teollis- tai tekijänoikeudellisia riita- tai hakemusasioita, joista säädetään keskeisesti mainitun luvun 1 §:n 2 momentissa ja 17–24 §:ssä. Arviomuistiolounnoksessa todetut verkkotunnusasiat kuuluvat valitusasioihin. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 7 luvun 4 §:ssä ei säädetä kuin osaksi teollis- ja tekijänoikeudellisten asioiden muutoksenhausta markkinaoikeuden ratkaisuun. Mainittu säännös koskee näistä asioista riita- ja hakemusasioita. Muutoksenhausta valitusasioihin säädetään mainitun luvun 2 §:ssä.

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan arviomuistiolounnoksessa esitetty kuvaus SVPL:n muutoksenhakumenettelyn nykytilasta ja sovellettavasta lainsäädännöstä on asianmukainen, kattava ja oikea.

3.1.2 Yritykset ja niiden etujärjestöt

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry (FiCom) pitää arviomuistion kuvausta ansiokkaana, kattavana ja selkeänä. Se antaa hyvän kokonaiskuvan yleisestä HOL:sta, laista oikeudenkäynnistä markkinaoikeudesta ja SVPL:n muutoksenhakumenettelyistä ja niiden eroista perusteluineen. FiCom yhtyy arviomuistion näkemykseen siitä, että keskeisimmät ja merkittävimmät kysymykset muutoksenhakumenettelyn arvioinnissa kohdistuvat huomattavan markkinavoiman (HMV) asioihin.

Telian mielestä arviomuistiossa kuvataan tilannetta erittäin kattavasti. Telia toteaa osallistuneensa FiCom ry:n lausunnon valmisteluun ja yhtyy siinä esitettyihin näkemyksiin lausuntopyynnössä esitettyjen tarkempien kysymysten osalta.

Suomen Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) katsoo, että arviomuistiossa on kuvattu monipuolisesti nykysääntelyn tilaa ja eri tulokulmia aiheeseen eikä liitolla ole siihen täydennettävää tai korjattavaa.

3.1.3 Muut sidosryhmät

Oikeusministeriö korostaa lausunnossaan, nykytilan kuvauksen perustuslakinäkökulmassa pääsääntöisen valituslupajärjestelmän luonne ei tule riittävän selvästi esille. Pääsääntöinen valituslupajärjestelmä tarkoittaa tilannetta, että ensi asteen muutoksenhaku on ohjattu korkeinta hallinto-oikeutta alemman asteiseen tuomioistuimeen, ja valituslupajärjestelmää sovelletaan jatkomuutoksenhaussa. Seuraamusmaksuista valittamista koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa, johon arviomuistiossa viitataan, ei ole ollut kyse pääsääntöisen valituslupajärjestelmän mukaisesta jatkomuutoksenhausta vaan korkeimmasta hallinto-oikeudesta ainoana muutoksenhakuasteena.

Oikeusministeriö nostaa myös esille, että valtioneuvoston alaisen viranomaisen ja ministeriön päätökset on käsitteellisesti erotettu valtioneuvoston päätöksistä. Arviomuistiossa on esitetty, että SVPL 345 §:n 1 momentin 1 alakohdassa mainittua valtioneuvoston päätöstä on tulkittu pykälän sanamuoto huomioden niin, että sen on ajateltu kattavan myös ministeriön SVPL:n nojalla tekemät päätökset. Oikeusministeriö korostaa, että ministeriön ja valtioneuvoston päätökset eivät ole sama asia, vaikka kyseisessä säännöksessä ei mainitakaan nimenomaisesti valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiä. Asiasta esitetty tulkinta huomioden SVPL 345 §:n 1 momentin sanamuodon selkeyttämiselle vaikuttaisi olevan tarvetta.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että arviomuistioluonnos kuvaa hyvin valitusprosessin nykytilaa. Nykytilan ja aiheen kokonaiskuvausta voisi täydentää tuomalla selkeämmin esiin, että oikeusturvan toteutumista varmistettaessa hallintopäätösjärjestelmässä on useita vaiheita ja joidenkin hallintopäätösten osalta tuomioistuinprosessikin voi sisältää useampia oikeusasteita. Muistiossa voisi myös kuvata lyhyesti kansallisen lainsäädännön ja EU-oikeuden välistä suhdetta. Asianajaliitto toivoo myös arviomuistiossa esitettyä tarkempaa määrällistä ja aikajänteellistä kuvausta valituslupa-asioiden määrästä.

3.2 Arvio lainsäädännön muutostarpeista

3.2.1 Tuomioistuimet ja viranomaiset

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että yksittäiset poikkeamat hallintolainkäytön järjestelmästä vaikeuttavat järjestelmän kokonaistavoitteiden saavuttamista. Laadultaan vaikeat, laajat, syvällistä asiantuntemusta edellyttävät asiat sitovan erityisen paljon resursseja.

Oikeussuojajärjestelmän kehittämisessä on perusteltua pyrkiä siihen, että oikeussuojan antamisen painopiste on ensi asteessa. Korkeimpien oikeuksien päätehtävä on ohjata oikeus- ja hallintokäytäntöä eikä ratkaista yksittäisiä valitusasioita.

KHO toteaa, että yhden asiaryhmän säätäminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ensi asteena tehtävän valituksen piiriin vaikuttaa KHO:n edellytyksiin antaa oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavia ennakkopäätöksiä muissa asiaryhmissä. Erilaisten käsittelyketjujen luominen tuomioistuimen sisälle vaikeuttaa toiminnan tehokasta järjestämistä.

KHO arvioi, että teledirektiivissä todetut muutoksenhakumenettelyihin kohdistuvat vaatimukset ilmentävät yleisesti oikeussuojaa koskevaan perusoikeuteen liittyviä vaatimuksia asianmukaisesta ja ilman aiheetonta viivytystä tapahtuvasta oikeudenkäynnistä ja tehokkaista oikeussuojakeinoista.

KHO selvittää, että HMV-päätöksissä on kysymys teleyrityksille asetettavista velvollisuuksista, ja huomattavan markkinavoiman valvontapäätöksissä on puolestaan kysymys näiden velvollisuuksien noudattamisesta. Velvollisuuksien noudattamista koskeva asia voi tulla vireille Liikenne- ja viestintäviraston omasta aloitteesta tai toisen teleyrityksen tehtyä virastolle toimenpidepyynnön. Viimeksi mainitussa tilanteessa Liikenne- ja viestintävirasto antaa ratkaisun teleyritysten väliseen riita-asiaan. Huomattavaa markkinavoimaa koskeviin päätöksiin liittyy markkinavaikutusten vuoksi vaatimus muutoksenhakukäsittelyn joutuisuudesta, mutta kiireellisiä asioita on myös muissa asiaryhmissä.

KHO katsoo, että tulisi perusteellisesti arvioida voidaanko muutoksenhakuprosessiin kuluvan ajan lyhentämistä pitää perustuslakivaliokunnan edellyttämänä erityisen painavana tai oikeudellisesti merkityksellisenä perusteluna viranomaispäätösten valitustien pääsäännöstä poikkeamiselle. Muutoksenhakuprosessin kestoon pystytään vaikuttamaan tuomioistuihin ohjattavilla resursseilla.

KHO:n mukaan asiantunteva ja tehokas muutoksenhakuprosessi on toteuttavissa markkinaoikeudessa, jonka käsittelyaikoihin on mahdollista vaikuttaa lisäresursseilla. Valituslupajärjestelmä puolestaan lyhentää käsittelyaikaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tämänkään vuoksi ei ole todettavissa perusteita pääsääntöisestä valituslupajärjestelmästä poikkeamiselle.

Itä-Suomen hallinto-oikeus toteaa, että arviomuistio on laadittu huolellisesti ja se on kattava. Hallinto-oikeus haluaa korostaa, että nykyinen yleissääntely hallinto-oikeudellisesta muutoksenhakutiestä on selkeä ja yksiselitteinen. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain voimaan tulon myötä 1.1.2020 pääsäännöksi tuli, että hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos se myöntää valitusluvan.

Itä-Suomen hallinto-oikeus korostaa lausunnossaan, että Suomessa tehdään vuosittain 20-30 miljoonaa hallintopäätöstä, joista hallinto-oikeuksiin ohjautuu vuosittain noin 20 000 valitusta. Vaikka hallinto-oikeus antaa päätöksen yksittäiseen valitusasiaan eikä anna ennakkopäätöksiä, hallintotuomioistuimen päätös voi käytännössä ohjata uusia viranomaispäätöksiä. Itä-Suomen hallinto-oikeuden mukaan perustuslakivaliokunnan kannan kehittyminen, valitusasioiden määrä ja niiden ohjausvaikutus havainnollistavat oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain muutoksenhakua ja valituslupaa koskevien yleis- ja pääsääntöjen tärkeyttä ja muutoksenhakusäännösten ymmärrettävyyttä, selkeyttä, yhdenmukaisuutta ja johdonmukaisuutta oikeusturvan takeena.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden mukaan lainvalmistelussa olisi tärkeää kantaa vastuuta perustuslaillisesta oikeusturvajärjestelmästä kokonaisuudessaan, sillä eri ministeriöiden

hallinnonaloilla on lukuisia asioita, joissa voidaan esittää näkemyksiä juuri niiden asioiden erityisluonteisuudesta, yhteiskunnallisesta vaikutuksesta ja kiireellisyydestä. Kukaan ei tosiasiaa pysty arvottamaan eri tavalla tärkeiden asiaryhmien keskinäistä erityisyyttä, mikä korostaa sitä, että poikkeuksellisen muutoksenhakumenettelyn soveltaminen olisi oltava poikkeuksellista. Itä-Suomen hallinto-oikeus toteaa KHO:n näkemyksen mukaisesti, että oikeussuojan antamisen painopisteen tulee olla ensi asteessa.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan, että SVPL:n muutoksenhakumenettelyn uudistamistarpeita arvioitaessa merkitystä tulee antaa sille, että arviomuistion mukaan nykyisiin menettelyihin ei viestintämarkkinoiden näkökulmasta liity erityisiä ongelmia ja ettei viestintäala ole lain aikaisempien muutosten yhteydessä nostanut muutoksenhakumenettelyistä esille erityisiä lainsäädännön korjaamista tai muuttamista edellyttäviä ongelmia.

Markkinaoikeus kiinnittää huomiota siihen, että arviomuistiossa esitetysti oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 7 luvun 2 §:n ja SVPL 345 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella on tulkinnanvaraista, edellyttääkö valittaminen markkinaoikeuden verkkotunnusasiassa tekemästä päätöksestä valituslupaa vai ei. Markkinaoikeus katsoo, että verkkotunnusasioissa jatkovalittamisen korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi valitsevan käytännön mukaisesti olla myös jatkossa valituslupanvaraista. Vaikka arviomuistioluonnoksessa esitetyin tavoin tulkinta tästä kysymyksestä on ollut markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa yhdenmukainen, markkinaoikeus katsoo, että sääntelyä olisi syytä selkeyttää.

Tuomioistuinvirasto pitää perusteltuna valitusasioiden siirtämistä johdonmukaisesti ensimmäisenä muutoksenhakuasteena muiden hallintotuomioistuinten kuin KHO:n käsiteltäviksi. Teledirektiivin vaatimuksia muutoksenhakumenettelyn tehokkuudesta ja kohtuullisesta kestosta ei voida käyttää perusteluna sille, että KHO:lle suunnatuista suorista valituksista ei kansallisella tasolla voitaisi luopua. Kaksiportaisessa suomalaisessa hallintotuomioistuinjärjestelmässä käsitellään jo nyt eri perusteilla kiireellisiä asiaryhmiä.

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan arviomuistion arviota lainsäädännön muutostarpeista ei ole tarvetta täydentää tai korjata.

3.2.2 Yritykset ja niiden etujärjestöt

Ficom toteaa, että arviomuistiossa esitetysti SVPL 345 §:n mukaisella suoralla valitustiellä on ensisijaisesti pyritty varmistamaan teledirektiivin edellyttämä tehokas, asiantunteva ja kestoaltaan kohtuullinen muutoksenhaku. Liikenne- ja viestintävirasto, HMV-valituksia tällä hetkellä käsittelevä KHO ja kyselyyn vastanneet teleyritykset ovat arviomuistion mukaan tuoneet esiin, että viraston HMV-päätösten voimassaoloon valitusprosessin ajan liittyvä epävarmuutta, mikä vaikuttaa markkinoiden toimintaedellytyksiin ja kilpailun toimivuuteen. Ficom kiinnittää huomiota siihen, että eduskunnan perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta eivät ole esittäneet suoran valitustien kieltämistä, vaan tietyillä reunaehdoilla sen tarve tunnistettiin ja tunnustettiin. Perustuslakivaliokunta on korostanut painavia tai oikeudellisesti merkittäviä perusteita ja lakivaliokunta kiireellisenä käsittelyn vaatimuksen perusteltavuutta ja tarpeellisuutta.

Suoran valitustien poistamisvaatimusten perusteet liittyvät tuomioistuinjärjestelmän yleisiin kehittämistavoitteisiin. Poistovaatimuksissa ei anneta erityistä painoarvoa sille, että pitkät valitusprosessit luovat haasteita erityissääntelyn tehokkaalle täytäntöönpanolle. Valitusprosessien kokonaiskestoon ja oikeusvarmuuteen liittyvää ongelmaa ei varsinaisesti pyritä ratkomaan.

Ficom katsoo, että yleislaista poikkeavaa valitustietä tarvitaan, jotta valitusprosessien kesto lyhenee. Viestintämarkkinat ovat Suomessa erittäin kilpaillut. Yksi valitus ja sitä koskeva ratkaisu vaikuttaa yleensä koko 10 miljoonan liittymän viestintämarkkinaan. Valitustien lisäportaan uskotaan lisäävän valitusprosessin kestoja ja lainvoimaisen päätöksen puuttumiseen liittyvää riskiä. Valitusprosessin pitkän keston vaikutus voi olla sama kuin se, että valvonta- tai valitusviranomaisen ei olisi antanut ratkaisua lainkaan, vaikka koko HMV-sääntely perustuu markkinapäätöksiin ja niiden noudattamisen valvontaan. Direktiivi ja sen tavoite tulee ottaa huomioon, kuten myös SVPL:n ja sen edeltäjien tavoitteet ja perustelut suorasta valitustiestä. Tarve saada nopeasti lainvoimainen ratkaisu ei ole muuttunut.

3.2.3 Muut sidosryhmät

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan asiassa ei ole kysymys ainoastaan siitä, onko valitustie suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen vai ei. Kysymys on siitä, säännelläänkö valitustie hallinto-oikeuteen tai markkinaoikeuteen ja tämän jälkeen korkeimpaan hallinto-oikeuteen joko valitusluvalla tai ilman valituslupaa vai säilytetäänkö valitustie ainoastaan yksiportaisena suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Oikeusministeriö katsoo, että valitustie ei ole arviomuistiossa käytetyn määritelmän mukaisesti suora ainoastaan silloin, kun viranomaisen päätöksestä voi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaan myös silloin, kun valitustie on kaksiportainen, mutta jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei edellytä valituslupaa. Oikeusministeriön mukaan kaksiportaiseen valitustiehen siirtymisessä ei sinänsä ole kyse suorasta valitustiestä luopumisesta.

Oikeusministeriö toteaa myös, että arviomuistiossa tarkastellaan muutoksenhakutietä vain vähän siltä kannalta, että korkeimman hallinto-oikeuden ei tulisi toimia ainoana muutoksenhakuasteena, ellei siihen ole asian laatuun liittyviä erityisiä syitä. Korkeimman hallinto-oikeuden on tarkoitus ylimpänä asteena toimia pääsääntöisesti valituslupatuomioistuimena. Oikeusministeriö toteaa myös, että perustuslakivaliokunta on todennut, etteivät asian laatu tai merkittävyys välttämättä edellytä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa sellaisissakaan asiaryhmissä, joihin valitusvaiheessa useimmin liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia.

Oikeusministeriö pitää myös epäselvänä, millä merkityksellisellä tavalla SVPL:n soveltamisala eroaa muista kiireellisesti tuomioistuimissa käsiteltävistä asioista. Arviomuistiossa korostetaan EU-sääntelyn vaatimuksia kansallisen valitusprosessin tehokkuudelle ja kohtuulliselle kestolle, mutta oikeusministeriön mukaan joutuisan käsittelyn vaatimus on yleisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae ja koskee kaikkia tuomioistuuksia. Joutuisan käsittelyn vaatimus ei ole riittävä peruste poiketa kansallisesta oikeusastejärjestyksestä.

Asianajajaliiton lausunnon mukaan arviomuistioloonnoksessa nostetaan perustellusti esiin, että muistiossa käsiteltävien viranomaispäätösten suhteen on ennen kaikkea tarpeen arvioida eri muutoksenhakuvaihtoehtojen mahdollistamaa käsittelyaikojen kohtuullisuutta ja että kiireelliseksi säätämistä on pidetty tarpeellisenä. Muistiossa tulisi Asianajajaliiton mukaan pyrkiä määrittelemään konkreettisia toimia, joilla valitusprosessien kestoja voitaisiin lyhentää. Käytännön kokemuksen perusteella jopa samassa hallintotuomioistuimessa on ilmennyt yksittäisten tapausten poikkeuksellisia käsittelyaikoja (sekä nopeuden että hitauden osalta). Oikeudenhoidon yhdenmukaisuuden sekä hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuuden huomioiden muistioon tulisi lisätä linjaukset tähän ongelman ulottuvuuteen vastaamisesta.

3.3 Toteutusvaihtoehdot ja niiden toimivuus

3.3.1 Tuomioistuimet ja viranomaiset

Korkein hallinto-oikeus kannattaa vaihtoehtoa, jossa SVPL 345 §:n 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettuja Liikenne- ja viestintäviraston päätöksiä koskevat muutoksenhaut käsiteltäisiin ensi asteena markkinaoikeudessa. Valittamisen korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi olla valituslupanvaraista. Mainitun momentin 3 kohdan mukaiset yleispalveluyrityksen nimeämis päätöstä koskevat valitukset voitaisiin ohjata myös hallinto-oikeuteen, koska arviomuistiosta kuvastuu nimetyn yleispalveluyrityksen velvoitteiden noudattamisen valvontaa koskevista Liikenne- ja viestintäviraston päätöksistä valitetaan jo nyt hallinto-oikeuteen.

KHO toteaa, että markkinaoikeuteen siirtyisivät viestintämarkkina-asiat, jotka ovat luonteeltaan samankaltaisia kuin kilpailulain ja sähkö- ja maakaasumarkkinalainsäädännön nojalla markkinaoikeudessa ensimmäisenä asteena käsiteltävät asiat. SVPL 345 §:n 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettujen asioiden muutoksenhaun ohjaaminen markkinaoikeuteen liittyisi luontevasti markkinaoikeudessa erityistuomioistuimena käsiteltävien asioiden kokonaisuuteen. Markkinaoikeudelle kertynyt osaaminen hyödyttää markkinaoikeutta HMOV-asioiden ratkaisemisessa. Viestintämarkkina-asioiden käsittelyyn saataisiin tarvittavaa taloudellista ja teknistä asiantuntemusta markkinaoikeuden asiantuntijajäsenien avulla. Markkinaoikeudessa käsiteltäviksi kuuluvat muun ohella myös SVPL:n seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat (SVPL 333 ja 334 §).

KHO:n mukaan markkinaoikeudessa on ja sinne on mahdollista lisätä sellaista oikeudellista sekä teknistä ja taloudellista asiantuntemusta, jolla varmistetaan näiden asioiden asiantunteva käsittely. Ripeä käsittely edellyttää tietenkin asianmukaista resursointia. Markkinaoikeudessa järjestetään jo tällä hetkellä usein suullisia käsittelyjä, mikä on näissä asioissa eduksi.

KHO katsoo, että huonoin vaihtoehto prosessin nopeuden ja kokonaiskäsittelyn tarkoituksenmukaisuuden kannalta olisi se, että hallintotuomioistuimeen suuntautuvan muutoksenhaun jälkeen asiassa saisi tehdä valituksen KHO:een ilman valituslupaa.

Myös **Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus ja Itä-Suomen hallinto-oikeus** kannattavat suorasta valitustiestä luopumista. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus pitää parhaana vaihtoehtona valitustien ohjaamista markkinaoikeuteen sillä edellytyksellä, että muutoksen yhteydessä markkinaoikeuden viestintämarkkina-asioihin perehtyneitä henkilöresursseja vahvistetaan. Resurssien käyttäminen hallinto-oikeudessa yksittäisten erityisosaamista vaativien asioiden haltuunottoon ja läpiviemiseen ei vaikuta mielekkäältä. Itä-Suomen hallinto-oikeus pitää perusteltuna KHO:n lausunnossa esitettyä näkemystä vaihtoehtoisen valitustiestä. Helsingin hallinto-oikeudella ei ole vahvaa kantaa vaihtoehtoiseen valitustiehen, kunhan valitulla ensi vaiheen valitustuomioistuimella on käytettävissä riittävät resurssit käsittelyaikojensa pitämiseen kohtuullisina.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus kiinnittää huomiota arviomuistioluonnoksessa kuvattuihin suoran valitustien haasteisiin EU-sääntelyn muutoksenhaulta edellyttämän kohtuullisen käsittelyajan vaatimuksen kannalta. Jos muutoksenhakumenettelyä pidettäisiin perusteltuna muuttaa vaikka muutoksenhakuprosessin kokonaiskesto pitenisi nykyisestä, myös Hämeenlinnan hallinto-oikeus pitää parhaana vaihtoehtoa, jossa SVPL 345 § 1 mom 2–4 kohdissa tarkoitettuja päätöksiä koskevat muutoksenhaut käsitellään ensi asteena markkinaoikeudessa ja valittaminen KHO:een on valituslupanvaraista.

Markkinaoikeus katsoo, että KHO:n roolia valituslupatuomioistuimena tulisi edelleen vahvistaa ja pitää siksi perusteltuna, että suorasta valituksesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen

SVPL 345 §:n 1 momentin 2–4 kohdan mukaisissa tilanteissa luovuttaisiin. Markkinaoikeus kannattaa ensisijaisesti valitustien ohjaamista markkinaoikeuteen ja toissijaisesti valitustien ohjaamista osin markkinaoikeuteen ja osin hallinto-oikeuteen. Jatkomuutoksenhaussa tulisi soveltaa valituslupamenettelyä, mikä osaltaan korostaisi KHO:n roolia valituslupatuomioistuimena. Markkinaoikeuden tekemät seuraamusmaksupäätökset (SVPL 333 ja 334 §) olisi syytä jättää valituslupamenettelyn ulkopuolelle. Markkinaoikeuden yhtyy arviomuistion arvioon siitä, että sillä olisi valitusten käsittelyyn tarvittavaa osaamista ottaen huomioon sen nykyinen erityisasiantuntemus kilpailu- ja valvonta-asioiden aloilla sekä näiden asioiden käsittelyyn liittyvät prosessinjohtolliset toimintatavat. Uudenlaiset asiat edellyttäisivät kuitenkin tuomareiden lisäkoulutusta ja henkilöstöresurssien lisäämistä, kuten arviomuistioluonnoksessakin todetaan.

Tuomioistuinvirasto kannattaa suorasta KHO-valitustiestä luopumista ja valitustien ohjaamista markkinaoikeuteen. Jatkomuutoksenhaussa Tuomioistuinvirasto kannattaa valituslupamenettelyä. Tuomioistuinvirasto arvioi, että kyse ei ole aivan perinteisistä hallinto-oikeuksien toimivaltaan kuuluvista asioista, eikä hallinto-oikeuksissa ole niistä kokemusta. Hallinto-oikeuksissa käsittelyajat ovat muodostuneet pitkiksi myös kiireellisissä asioissa. Markkinaoikeuden rooli erityistuomioistuimena sekä siellä oleva osaaminen ja kokemus tukevat valitustien ohjaamista markkinaoikeuteen.

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan valitustie SVPL 345 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuista HMOV-päätöksistä ja 4 kohdassa tarkoitetuista verkkovierailuasetuksen rikkomiseen liittyvistä päätöksien markkinaoikeuteen ja SVPL 345 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua päätöksen yleispalveluyrityksen nimeämisestä hallinto-oikeuteen, on asianmukaisin, toimivin ja perustelluin vaihtoehto arviomuistioluonnoksessa esitetyillä perusteilla. Virasto kannattaa valituslupamenettelyn käyttöönottamista SVPL:n 345 §:n 1 momentin 2 kohdan osalta sekä arviomuistiossa esitettyä sääntelyn tarkentamista SVPL:n 345 §:n 1 momentin 5 kohdan osalta arviomuistioluonnoksessa esitettyjen perusteluiden mukaisesti. Jos muutoksenhakumenettelyä SVPL:n 345 §:n 1 momentin 3 kohdan osalta muutetaan yllä kuvatuksi, virasto kannattaa valituslupamenettelyn laajentamista yleispalveluyritykseksi nimeämistä koskeviin päätöksiin.

3.3.2 Yritykset ja niiden etujärjestöt

Ficomin näkemyksen mukaan paras toteutusvaihtoehto on suora valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen eli nykymallin säilyttäminen. Keskeisin muuttamiseen liittyvä ongelma koskee mahdollisen valitusprosessin kestoa, jolla on heijastusvaikutuksia koko markkinaan. Viime vuosina KHO ei ole käsitellyt HMOV-valituksia ja yleispalveluyrityksen nimeämismenettelyn ja verkkovierailuasetuksen osalta arviomuistiossa todetaan, että kyse on jo harvinaisista valitusprosessista. Suoran valitustien säilyttämisellä ei vaikuttaisi olevan suurta käytännön vaikutusta tuomioistuinten resurssien käytön kannalta.”

Entistä pidemmällä käsittelyajoilla olisi Ficomin arvion mukaan heijastusvaikutuksia myös kuluttajille ja muille loppukäyttäjille tarjottaviin palveluihin. Direktiivin ja SVPL:n HMOV-sääntelyn ydin on kilpailun edistäminen, jotta loppukäyttäjille on tarjolla vaihtoehtoisia, edullisia ja laadukkaita viestintäpalveluja. Ficom toteaa, että viestintämarkkinat ja niiden toimivuus ovat yhteiskunnan kannalta erittäin keskeisiä ja jopa kriittisiä. Kaikki mainitut perusteet muodostavat selkeän, loogisen ja perustellun kokonaisuuden nykytilan säilyttämiseksi. Toisessa vaakakupissa ovat yleisemmät oikeushyvät eli KHO:n ennakkopäätösrooli ja yhdenvertaisuus-periaate sekä sen aiheuttama pitkäkestoinen oikeudellinen epävarmuus markkinalle. Lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä on lukuisia poikkeuksia yhdenvertaisuudesta. Yksi toimintamalli ei sovi kaikille tai kaikkiin tapauksiin.

Ficomin mielestä kokonaisuutena arvioiden nykyisen menettelyn säilyttäminen on sekä markkinan että yhteiskunnan kannalta selkeästi hyödyllisempää ja tarpeellisempaa kuin muutoksenhakumenettelyn muuttaminen yleisyyden ja yhdenvertaisuuden perusteella.

Elinkeinoelämän keskusliitto pitää parhaana toteutusvaihtoehtona nykyisen suoran valitustien säilyttämistä, koska se on ehdotetuista vaihtoehtoista käytännössä nopein. EK:n mukaan on yritysten oikeusturvan kannalta välttämätöntä huolehtia, ettei ratkaisun saaminen asiassa vie kohtuuttoman paljon aikaa ja ettei kuluta kohtuuttomasti taloudellisia resursseja.

3.3.3 Muut sidosryhmät

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan yleislaista poikkeamista tulisi välttää. Muutoksenhakutien säilyttämiseksi yksiportaisena suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen muiden kuin valtioneuvoston yleisistunnon päätösten osalta ei ole arviomuistiossa esitetty riittävän painavia perusteita ja siitä tulisi luopua.

Oikeusministeriö toteaa, että jos valitusten käsittelyn katsotaan edellyttävän asiantuntemusta, joka olisi paremmin saavutettavissa markkinaoikeudessa kuin alueellisissa hallinto-oikeuksissa, tulisi valitukset näiltä osin ohjata ensi asteena markkinaoikeuteen. Markkinaoikeudella saattaisi olla alueellisia hallinto-oikeuksia paremmat edellytykset saavuttaa näissä asiaryhmissä tarvittava asiantuntemus koska se on valtakunnallinen tuomioistuin, joten kaikki valitukset ohjautuisivat keskitetysti samaan tuomioistuimeen.

Oikeusministeriö huomauttaa myös, että toisaalta keskittäminen johonkin tiettyyn alueelliseen hallinto-oikeuteen vaatisi erityisiä, painavia perusteita. Ainoastaan se, että asiaryhmä edellyttää jotain tiettyä erityisasiantuntemusta, ei välttämättä ole riittävä peruste valitusten keskittämiseksi.

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalitusta hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden valituksen johdosta ratkaisemiin asioihin ei tulisi ilman erityisen painavia perusteita sallia ilman valituslupaa. Tämä tukisi myös SVPL:n mukaisten asioiden joutuisaa käsittelyä verrattuna ilman valituslupaa tapahtuvaan jatkovalitukseen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Asianajajaliitto kannattaa ensisijaisesti suoran valitustien säilyttämistä nykyisellään. Asianajajaliitto kiinnittää huomiota siihen, että arviomuistion mukaan nykyinen valitustie on ollut alan toimijoiden ja viranomaisten näkökulmasta toimiva ratkaisu.

Asianajajaliitto perustelee kantaansa sillä, että pitkien käsittelyaikojen johtuessa koko tuomioistuinjärjestelmää rasittavasta resurssipulasta, valitusasioiden uudelleenallokointi ei välttämättä tuota toivottuja lopputuloksia. On perusteltua olettaa, että suoran valitustien piiriin kuuluvien päätösten muutoksenhakumenettelyn siirtämisellä muille oikeusasteille ei saavutettaisi toivottua oikeusturvan tason varmistamista, vaan vaikutukset voivat mahdollisesti kohdistua negatiivisesti muiden kuin kyseisten asioiden käsittelyaikoihin. Muutostarvetta arvioitaessa tulisikin ottaa huomioon, kuinka useasti valituslupaperusteet täytyisivät. Valituslupaperusteiden täytyessä suurimmassa osassa tapauksia, on vaarana, että alemmasta oikeusasteesta syntyy tosiasiallisesti vain kokonaiskäsittelyaikaa pidentävä lisäporras. Tämä puolestaan olisi omiaan heikentämään olennaisesti oikeusturvan toteutumista.

Asianajajaliitto korostaa, että jos lainsäätäjä päätyisi järjestelmään, jossa nykyään suoran valitustien alaisista päätöksistä valitetaankin korkeimman hallinto-oikeuden sijaan alempaan oikeusasteeseen, tulee ottaa huomioon myös arviomuistiossa esitetty arvio alempien oikeusasteiden resursseista ratkaista tapaukset. Mahdollisessa kaksiporraisessa

järjestelmässä myös ensimmäisellä oikeusasteella on oltava tarvittava ammattitaito ja perehtyneisyys valitusasioihin. Tämä vaatii puolestaan koulutukseen ja tietotaidon ylläpitämiseen tarvittavat resurssit. EU-sääntely kehittyy sekä normiston laajuuden että monimutkaisuuden kannalta ja siten on ilmeistä, että osaamiseen kohdistuu entistä merkittävämpiä vaatimuksia. Esimerkkinä voidaan Asianajajaliiton näkemyksen mukaan pitää hallintotuomioistuimien tietosuojaosuamisen riittämättömyyttä tasoa.

Asianajajaliiton mukaan käytännössä on havaittu, että jos alemmassa oikeusasteessa havaitaan tapauksen sisältävän seikkoja, joiden perusteella se tulee todennäköisesti päätymään seuraavaan valitusasteeseen, tällä voi olla alempaa oikeusastetta passivoiva vaikutus asiaan perehtymiseen ja ratkaisemiseen. Ajoittainen ongelma on ilmennyt siten, että alempi oikeusaste on saattanut perustella ratkaisunsa vain ylimalkaisella tasolla tai jättänyt jopa ratkaisun olennaisin osin perustelematta tämän kaltaisissa asioissa.

Jos suorasta valitustiestä kuitenkin päädyttäisiin luopumaan, Asianajajaliiton mukaan olisi perusteltua säätää valitusteiden jakamisesta hallinto- ja markkinaoikeuden välille. Perusteet valitusasioiden ohjaamiselle markkinaoikeudelle löytyvät kattavasti arviomuistion luvusta 4.4, ja näitä voidaan käyttää myös perustelevaan luvun 4.5 mukaista järjestelmää. Yleispalveluyritysten nimeämisasioiden valitukset tulisi ohjata hallinto-oikeuteen. Viimeisen 10 vuoden aikana yleispalveluyrityksen nimeämispäätöksistä ei ole valitettu suoran valitustien kautta, joten hallinto-oikeuksille johtuvan työtaakan voidaan olettaa olevan minimaalinen.

3.4 Valituslupajärjestelmän merkitys eri toteutusvaihtoehdoissa

3.4.1 Tuomioistuimet ja viranomaiset

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että arviomuistioluonnoksessa on esitetty perustuslakivaliokunnan näkemys pääsääntöisestä valituslupajärjestelmästä poikkeamisesta ankarien seuraamusmaksujen kohdalla asianmukaisesti. Jatkossa voitaisiin kuitenkin pohtia, onko suora valitus (ilman valituslupaa) seuraamusmaksuasioissa oikeusturvasyistä välttämätön. KHO toteaa vertailun vuoksi, että esimerkiksi tietosuojalain 24 §:n mukainen merkittävä seuraamusmaksumahdollisuus on jo säädetty valituslupamenettelyn piiriin kuuluvaksi.

Helsingin hallinto-oikeus katsoo, että valituslupajärjestelmän kaventamiseen tulisi suhtautua äärimmäisen pidättyväisesti. SVPL:n mukaisilla asioilla on erityispiirteensä, mutta on vaikea arvioida niiden olevan niin perustavanlaatuisia, että juuri nämä asiat tulisi jättää valituslupajärjestelmän ulkopuolelle. Valituslupajärjestelmä ei tarkoita, etteikö asiaa tutkittaisi riittävästi siinä yhteydessä, kun arvioidaan luvan myöntämisen perusteiden täyttymistä. Valituslupajärjestelmä tehostaa KHO:n toimintaa merkittävästi, mikä vaikuttaa myönteisesti muutoksenhakuprosessien kokonaisuuteen ja oikeusturvan saatavuuteen.

3.4.2 Yritykset ja niiden etujärjestöt

Ficom ja EK katsovat, että jos valitustie päädyttäisiin ohjaamaan markkinaoikeuteen, valituslupajärjestelmän käyttöä ei pitäisi laajentaa, vaan jatkovalitusoikeus ilman valituslupaa tulisi säilyttää. Ficomin mukaan Traficomin päätöksistä valitetaan yleensä kokonaisuudessaan, joten koko päätöstä koskeva muutoksenhakumahdollisuus tulee säilyttää ilman valituslupamekanismia.

3.4.3 Muut sidosryhmät

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan kysymys ei ole valituslupamenettelyn laajentamisesta, vaan muutoksenhaun muuttamisesta kaksiportaiseksi siten, että valituslupamenettely olisi käytössä pääsääntönä vastaavasti kuin muissakin asiaryhmissä. Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että perustuslakivaliokunta on arvioinut, ettei rangaistuksenluonteisten seuraamusmaksujenkaan kohdalla ole välttämättä tarpeen voida valittaa KHO:een ilman valituslupaa. Jos seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus ensimmäisenä päätöksentekoaasteena, valitusmahdollisuudelle ilman valituslupaa on painavampia perusteita kuin silloin, kun KHO toimii asiassa toisena muutoksenhakuasteena.

Asianajajaliitto ei tunnista muita kuin muistiossa käsiteltyjä tekijöitä, jotka tulisi ottaa huomioon harkittaessa valituslupamenettelyn laajentamista. Jos suorasta valitustiestä päädyttäisiin luopumaan, Asianajajaliiton mukaan olisi perusteltua noudattaa HOL:n pääsäännön mukaista valituslupamenettelyä. Ilman valituslupamenettelyä asian käsittely etenisi arviomuistion kannalta keskeisissä asioissa pääsääntöisesti aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Käsittely kahdessa oikeusasteessa mahdollisesti pidentäisi asian käsittelyn kokonaiskestoja.

Asianajajaliitto kiinnittää huomiota arviomuistion toteamukseen siitä, että valituslupaprosessi voisi yleisesti ottaen lyhentää valitusprosessien kokonaiskestoja, mutta yksittäinen valitusprosessi voisi pidentyä. Asianajajaliitto pitää mahdollisena, resurssiongelmien koskiessa koko tuomioistuinjärjestelmää, että kaksiportainen valitusprosessi voisi yleisemminkin pidentää valitusprosessin kestoja. Valituslupajärjestelmän mahdollinen käyttöönotto tulisi tehdä siten, että se tosiasiallisesti vaikuttaa prosessin kokonaiskeston lyhenemiseen. Tässä yhteydessä Asianajajaliitto viittaa arviomuistiossa esitettyihin tietoihin siitä, että nopeat (hylkäävät) valituslupapäätökset ovat olleet harvinaisempia ja KHO on ratkaissut valituslupa-asian usein pääasiallisen yhteydessä. Asianajajaliitto näkee riskin, ettei kaksiportaisen valitusjärjestelmän implementointi valituslupamenettelyineen tosiasiallisesti lyhentäisi tarpeellisella tasolla valitusprosessien kokonaiskestoja.

3.5 Toteutusvaihtoehtojen olennaiset vaikutukset

3.5.1 Tuomioistuimet ja viranomaiset

Lausunnoissa ei tunnistettu muita kuin arviomuistiossa esitettyjä vaikutusten kohteita tai vaikutuksia.

3.5.2 Yritykset ja niiden etujärjestöt

Ficom muistuttaa lausunnossaan, että teleyritykselle asetettavien velvollisuuksien laajuus ja niitä koskevan valitusasian käsittelyn kesto vaikuttaa myös HMOV-päätöksen kohteena olevan teleyrityksen asiakkaana ja kilpailijana olevan toisen teleyrityksen asemaan. Epävarmuus lopullisesta sääntelyratkaisusta hankaloittaa siten sekä HMOV-päätöksen kohteena olevan teleyrityksen että sen tukkutuotteita hyödyntävien kilpailijoiden liiketoimintapäätösten tekemistä. Sääntelyn toimivuuden haasteet vaikuttavat lopulta myös viestintäpalvelujen loppukäyttäjään.

SVPL:n tavoitteena on edistää sähköisen viestinnän palvelujen tarjontaa ja käyttöä sekä varmistaa, että viestintäverkkoja ja viestintäpalveluja on kohtuullisin ehdoin jokaisen saatavilla koko maassa. SVPL:n HMOV-sääntely on ja on ollut yksi keskeinen elementti SVPL:n tavoitteen edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Ficom toteaa, että kyse on kansallisesti erittäin tärkeästä ja

keskeisestä markkinasta useasta näkökulmasta tarkasteltuna. Tästäkin syystä suoran valitustien säilyttäminen KHO:een on erittäin tärkeää.

Ficom katsoo, että vaikutuksia on käsitelty arviomuistiossa varsin kattavasti. Kysymys on enemmän siitä, korostetaanko EU:n erityissääntelyä ja sen perusteella implementoitua kansallista erityislainsäädäntöä koskevan kriittisen viestintämarkkinan erityistarpeita ja tavoitteita vai ainoastaan kansallisen tuomioistuinprosessin yhdenmukaistamista.

3.6 Vaihtoehtojen tai vaikutusten arvioimiseksi tarvittavat lisätiedot

Asianajajaliiton mukaan pohdittaessa tiettyjen valitusasioiden käsittelyn siirtämistä markkinaoikeudelle tai hallinto-oikeudelle, olisi tärkeä tutkia valitusasioiden käsittelyn vaikutus muiden kyseisissä tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden käsittelyn kokonaiskesto.

3.7 Viranomaisen tai muutoksenhakutuomioistuimen päätöksen täytäntöönpano

3.7.1 Tuomioistuimet ja viranomaiset

Markkinaoikeus toteaa lausunnossaan, että päätösten täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä on syytä selvittää tarkemmin siinä vaiheessa, kun on tarkemmin tiedossa, mihin valitustietä ja valituslupaa koskevien kysymysten osalta ollaan päätyvässä.

Asianajajaliiton mukaan sillä ei ole täydennettävää arviomuistioon liittyen viranomaisen tai muutoksenhakutuomioistuimen päätösten täytäntöönpanoon.

3.8 Muita huomioita arviomuistiosta tai SVPL:n muutoksenhakumenettelyistä

Korkein hallinto-oikeus kannattaa arviomuistiossa esitettyä muutoksenhakusäännösten teknistä selventämistä (SVPL 345.1,1 §: lisätään yleisistunnon; muutetaan oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain säännöksiä niin, että valituslupamenettelyn käyttöalaa selkeytetään).

Korkein hallinto-oikeus toteaa lisäksi, että SVPL 335 §:ään sisältyvää valtioneuvoston asetuksenantovaltuutta vastaava säännös on aikaisemmin sisältynyt esimerkiksi kilpailulakiin. Kilpailulakia uudistettaessa ECN+-direktiivin vuoksi (HE 210/2020 vp) lakiin sisällytettiin laintasoiset säännökset aikaisemmin valtioneuvoston asetuksella säädettyistä seuraamusmaksun täytäntöönpanoon liittyvistä seikoista.

Oikeusministeriö nostaa esiin seuraamusmaksupäätösten täytäntöönpanoa koskevan SVPL:n sääntelyn. SVPL 335 §:n mukaan seuraamusmaksu on suoraan ulosottokelpoinen ja sen perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007). Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelyn kehittämistä koskevan työryhmän mietinnön (OM:n mietintöjä ja lausuntoja 52/2018) mukaan lähtökohtana tulisi olla, että hallinnollinen sanktio on täytäntöönpanokelpoinen vasta lainvoimaisen päätöksen perusteella. Lainvoimaisuudesta seuraamusmaksun täytäntöönpanon edellytyksenä on lähtökohtaisesti tarpeen säätää erikseen, jos seuraamusmaksu on erityislainsäädännön perusteella säädetty pantavaksi täytäntöön verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain mukaisesti tai jos seuraamusmaksua koskeva päätös on erityissäännöksen perusteella muutoin pantavissa täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Seuraamusmaksujen täytäntöönpano on usein säädetty toteutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) mukaisessa menettelyssä. SVPL:n uudistamisen jatkovalmistelussa olisi syytä harkita sääntelyn yhtenäistämistä seuraamusmaksun täytäntöönpanon menettelyn osalta.

Tuomioistuinvirasto toteaa, että erityisesti työläiden asioiden muutoksenhakumenettelyä muutettaessa huomiota tulee kiinnittää niitä vastaanottavan tuomioistuimen resursseihin. Jos valitustie ohjataan markkinaoikeudelle, tämä tulee ottaa huomioon markkinaoikeuden resursseissa.

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan SVPL:n muutoksenhakumenettelyiden arviointi ja selvittely on ollut tarkoituksenmukaista ja perusteltua oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen varmistamiseksi. Arviomuistioluonnoksessa on myös toteuttamisvaihtoehdot vaikutuksineen asianmukaisesti ja kattavasti arvioitu.

Asianajajaliitto toteaa, että käsittelyajat voivat olla pitkiä riippumatta siitä, miten eri päätösten valitusprosessit allokoidaan oikeusasteiden välillä. Asianajajaliitto katsoo tämän johtuvan mitä ilmeisimmin koko tuomioistuinjärjestelmän resurssien puutteesta, joka on muistionkin mukaan tuomioistuinviraston vastauksen perusteella merkittävin hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun kestoon vaikuttava tekijä tällä hetkellä. Resurssipuutteen vaivatessa koko tuomioistuinjärjestelmäämme ei asiaa ensisijaisesti tulisi pyrkiä korjaamaan allokoimalla tapausten käsittelyä aliresursoidulta tuomioistuimelta toiselle.

Liite 1 Lausunnonantajat

Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Helsingin hallinto-oikeus
Hämeenlinnan hallinto-oikeus
Itä-Suomen hallinto-oikeus
Korkein hallinto-oikeus
Liikenne- ja viestintävirasto
Markkinaoikeus
Oikeusministeriö
Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
Suomen Asianajajaliitto
Telia Finland Oyj
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry
Tuomioistuinvirasto

Näkemyksensä asian merkityksestä toimitti myös
Ahvenanmaan maakunnan hallitus

Ei lausu/ei lausuttavaa:

Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Kuntaliitto
Valtiovarainministeriö