

14.6.2023

VN/24866/2022

VN/24866/2022-OM-26

Liikenne- ja viestintäministeriö

Oikeusministeriön lausunto sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muutoksenhakusäännösten muutostarvetta koskevasta arviomuistioluonnoksesta

1. Haluatteko täydentää tai korjata arviomuistion kuvausta SVPL:n muutoksenhakumenettelyjen nykytilasta? Huomionne voivat liittyä sovellettavaan lainsäädäntöön, kokemuksiinne tai tietoihinne SVPL:n muutoksenhakumenettelyistä tai esimerkiksi arviomuistiossa esitettyihin tietoihin sidosryhmien taustakyselyyn esittämistä näkemyksistä.

Jaksossa 2.2.1 (Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa) HOL 7 §:stä riittäisi vain 1 momentin asiasisällön esiintuominen, kun SVPL:ssä ei säännellä oikaisuvaatimusvaiheesta tarkastelun kohteena olevassa muutoksenhakusäännöksessä, eikä tältä osin ilmeisesti edes harkita oikaisuvaatimusvaiheen käyttöönottamista. Jos myös 2 momentin asiasisältö esitetään tässä kohdassa, se olisi hyvä esittää kokonaan kokonaiskuvan saamiseksi.

Jaksossa 2.2.4 (Perustuslainäkökulma valituslupajärjestelmään) ei tule riittävän selvästi esiin se, että valituslupajärjestelmä pääsääntönä tarkoittaa tilannetta, että ensi asteen muutoksenhaku on ohjattu korkeinta hallinto-oikeutta alemman asteiseen tuomioistuimeen, ja valituslupajärjestelmää sovelletaan jatkomuutoksenhaussa. Arviomuistiossakin viitatus PeVL 12/2019 vp, s. 11 arvio pääsääntöisestä valituslupajärjestelmästä poikkeamisesta markkinaoikeuden seuraamusmaksupäätösten kohdalla koskee tilannetta, jossa markkinaoikeus asettaa seuraamusmaksun ensi asteena. Kysymys ei siten ole ollut pääsäännöstä poikkeamisesta ainoastaan valituslupajärjestelmän osalta, kun kysymys ei ole tämän lausunnon osalta ollut jatkomuutoksenhausta vaan korkeimmasta hallinto-oikeudesta ainoana muutoksenhakuasteena.

2. Haluatteko täydentää tai korjata muistossa esitettyä arviota SVPL:n muutoksenhakumenettelyjen nykytilasta?

Jaksossa 3.4.1 (Valitus valtioneuvoston päätöksestä) esitetään tulkinta, että SVPL 345 §:n 1 momentin 1 alakohdan mukainen valtioneuvoston päätös vaikuttaisi pykälän sanamuoto huomioon ottaen siltä, että sen on ajateltu kattavan myös ministeriön SVPL:n nojalla tekemät päätökset (s. 25). Ottamatta kantaa tämän tulkinnan oikeellisuuteen oikeusministeriö toteaa, että ministeriön ja valtioneuvoston päätökset eivät ole sama asia, vaikka säännöksessä ei mainitakaan nimenomaisesti valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiä, vaan ainoastaan valtioneuvoston päätökset. Kuten HOL:ia

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

koskevasta hallituksen esityksestä HE 29/2018 vp, s. 76 ilmenee, niin valtioneuvoston alaisen viranomaisen ja ministeriön päätökset on käsitteellisesti erotettu valtioneuvoston päätöksistä. Arviomuistiossa esitetty tulkinta huomioon ottaen lain selkeyttämiselle tältä osin vaikuttaisi olevan tarvetta.

3. Haluatteko täydentää tai korjata muistiossa esitettyjä arvioita lainsäädännön muutostarpeista?

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan asiassa ei ole kysymys ainoastaan siitä, onko valitustie suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen vai ei, vaan myös 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. Olennaista on, että siinä tapauksessa, että valitustie ohjattaisiin ensi asteena hallinto-oikeuteen tai markkinaoikeuteen korkeimman hallinto-oikeuden sijaan, valitustie muuttuisi kaksiportaiseksi, mutta säilyisi kuitenkin suorana, koska valittaminen ainakin ensi asteessa olisi mahdollista ilman valituslupaa. Kysymys ei siten varsinaisesti ole suorasta valitustiestä luopumisesta, kuten arviomuistion useassa kohdassa todetaan. Valituslupajärjestelmä pääsääntönä tarkoittaa juuri sitä tilannetta, että ensi asteen muutoksenhaku on ohjattu korkeinta hallinto-oikeutta alemman asteeseen tuomioistuimeen, ja valituslupajärjestelmää sovelletaan jatkomuutoksenhaussa.

Arviomuistiossa tarkastellaan muutoksenhakutietä vain vähän siltä kannalta, että korkeimman hallinto-oikeuden ei tulisi toimia ainoana muutoksenhakuasteena, ellei siihen ole asian laatuun liittyviä erityisiä syitä. Hallintotuomioistuinjärjestelmä on kaksiasteinen siten, että korkein hallinto-oikeus ylimpänä asteena toimii pääsääntöisesti valituslupatuomioistuimena. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että muutoksenhakujärjestelmää on syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan. Korkeimman hallinto-oikeuden roolia on johdonmukaisesti kehitetty hallintoa ja hallintotuomioistuuksia ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan mm. valituslupajärjestelmän käytön laajentamisella. Perustuslakivaliokunta on myös todennut, etteivät asian laatu tai merkittävyys välttämättä edellytä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa sellaisissaan asiaryhmissä, joihin valitusvaiheessa useimmin liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia. (PeVL 39/2022 vp, s. 2–3, PeVL 50/2018 vp, s. 4–6, PeVL 29/2017 vp, s. 3, PeVL 55/2014 vp, s. 3–5, PeVL 32/2012 vp, s. 3–4.)

Arviomuistiossa esitetään tärkeimmäksi perusteeksi pääsäännöstä poikkeavalle muutoksenhakutielle asioiden kiireellinen luonne (s. 4, 15–17, 23). Hallintotuomioistuimissa käsitellään paljon kiireelliseksi luokiteltuja asiaryhmiä, jolloin tältäkin osin herää kysymys, millä merkityksellisellä tavalla SVPL:n soveltamisala eroaa muista kiireellisistä käsiteltävistä tuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa. Arviomuistiossa korostetaan myös EU-sääntelyn vaatimuksia kansallisen valitusprosessin tehokkuudelle ja kohtuulliselle kestolle (s. 16–17, 23). Joutuisan käsittelyn vaatimus on kuitenkin laajemmin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae ja koskee kaikkia tuomioistuuksia. Lähtökohtaisesti joutuisan käsittelyn vaatimus ei ole riittävä peruste poiketa kansallisesta oikeusastejärjestyksestä ja korkeimman hallinto-oikeuden vakiintuneesta roolista.

4. Mikä muistiossa esitetty toteutusvaihtoehto on mielestänne toimivin? Minkä vuoksi?

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.

Oikeusministeriö huomauttaa myös, että sääntelyä tiettyjen asiaryhmien kiireellisenä käsittelemisestä hallintotuomioistuimissa on erityislaeissa runsaasti. Siihen tulisi kuitenkin suhtautua pidättyvästi. Liiallinen sääntely asioiden kiireellisenä käsittelystä vaikeuttaa niiden asioiden kiireellisenä käsittelyä, joissa siihen on suurin tarve. Kuten myös arviomuistiossa viitatussa LaVM 25/2022 vp, s. 3, on todettu, herättää kiireellisenä käsiteltävien asioiden suuri määrä huolen kiireellisenä käsittelyn merkityksestä ja toteutumisesta käytännössä.

Oikeusministeriö huomauttaa myös, että keskittäminen johonkin tiettyyn alueelliseen hallinto-oikeuteen vaatii erityisiä, painavia perusteita. Ainoastaan se, että asiaryhmä edellyttää jotain tiettyä erityisasiantuntemusta, ei välttämättä ole riittävä peruste valitusten keskittämiseksi. Suurin osa hallintotuomioistuinten ratkaisemista asioista edellyttää kyseisen erityislainsäädännön tuntemusta. Myös arviomuistiossakin mainittu LaVM 25/2022 vp, s. 9–10, tukee tätä näkemystä.

Mikäli asiaryhmien katsotaan edellyttävän asiantuntemusta, joka olisi paremmin saavutettavissa esimerkiksi markkinaoikeudessa kuin alueellisissa hallinto-oikeuksissa, tulisi valitukset näiltä osin ohjata ensi asteena markkinaoikeuteen. Jo nykyisellään tiettyjen SVPL:n mukaisten asioiden muutoksenhaku ohjautuu markkinaoikeuteen. Markkinaoikeudelle saattaisi olla alueellisia hallinto-oikeuksia paremmat edellytykset saavuttaa näissä asiaryhmissä tarvittava asiantuntemus ainakin siksi, että se on valtakunnallinen tuomioistuin, joten kaikki valitukset ohjautuisivat ensi asteena keskitetysti samaan tuomioistuimeen.

Jatkovalitusta hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden valituksen johdosta ratkaisemiin asioihin ei tulisi ilman erityisen painavia perusteita sallia suorana valituksena, vaan jatkovalitukselta tulisi edellyttää korkeimman hallinto-oikeuden roolin vahvistamisen ja resurssien vuoksi valituslupaa. Tämä tukisi myös SVPL:n mukaisten asioiden joutuisaa käsittelyä verrattuna ilman valituslupaa tapahtuvaan jatkovalitukseen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

5. Tunnistatteko muita kuin muistiossa esitettyjä toteutusvaihtoehtoja?

-

6. Miten arvioisitte valituslupajärjestelmän merkitystä (eri toteutusvaihtoehtoisissa)? Tulisiko valituslupamenettelyn laajentamista harkittaessa huomioida muita kuin muistiossa käsiteltyjä tekijöitä?

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti tässä ei ole kysymys valituslupamenettelyn laajentamisesta, vaan muutoksenhaun muuttamisesta kaksiportaiseksi siten, että valituslupamenettely olisi siinä käytössä pääsääntönä vastaavasti kuin muissakin asiaryhmissä.

Arviomuistion jaksossa 4.6. (Valituslupamenettelyn soveltaminen) todetaan (s. 39), että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on edellytetty, että seuraamusmaksun määräämistä koskevaan markkinaoikeuden päätökseen pitää voida hakea muutosta ilman valituslupamenettelyä. Tällä perusteella arviomuistiossa on todettu, että markkinaoikeuden seuraamusmaksuja koskevat päätökset tulee jatkossakin jättää valituslupamenettelyn ulkopuolelle. Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta on arvioinut, ettei rangaistuksenluonteisten seuraamusmaksujenkaan kohdalla ole välttämättä tarpeen voida valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Tässä kysymyksessä on tärkeää erottaa se, mikä taho määrää seuraamusmaksun ensi asteena. Jos seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus ensimmäisenä päätöksentekoaasteena, on valitusmahdollisuudelle ilman valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen painavampia perusteita kuin silloin, kun korkein hallinto-oikeus toimii asiassa toisena muutoksenhakuasteena. (PeVL 49/2016 vp, s. 3–4, PeVL 55/2014 vp, s. 4, PeVL 14/2013 vp, s. 5).

7. Puuttuuko muistiosta toteutusvaihtoehtojen olennaisia vaikutuksia tai vaikutukset jonkin kohde-ryhmän kannalta?

-

8. Tarvittaisiinko mielestänne jostakin asiasta tarkempia tietoja toteutusvaihtoehtojen tai niiden vaikutusten arvioimiseksi? Mitä lisätietoja mielestänne tarvittaisiin?

-

9. Haluatteko täydentää arviomuistion huomioita viranomaisen tai muutoksenhakutuomioistuimen päätösten täytäntöönpanosta

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 lähtökohdaksi asetettavana sääntelyperiaatteena on, että hallinnollinen sanktio on täytäntöönpanokelpoinen vasta lainvoimaisen päätöksen perusteella. Mietinnössä todetaan edelleen, että lainvoimaisuudesta seuraamusmaksun täytäntöönpanon edellytyksenä on lähtökohtaisesti tarpeen säätää erikseen, jos seuraamusmaksu on erityislainsäädännön perusteella

säädetty pantavaksi täytäntöön verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 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. Myös SVPL:n uudistamisen jatkovalmistelussa olisi syytä harkita sääntelyn yhtenäistämistä seuraamusmaksun täytäntöönpanon menettelyn osalta.

10. Onko teillä muita huomioita tai kommentteja arviomuistioon tai SVPL:n muutoksenhakumenettelyihin?

-

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Elina Nyholm

Liitteet

Jakelu LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi

VN/24866/2022-OM-26

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: