



Lausunto

15.06.2023

438/2023

Asia: VN/24866/2022

Lausuntopyyntö sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muutoksenhakusäännösten muutostarvetta koskevasta arviomuistioluonnoksesta

Lausunnonantajan lausunto

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.

-

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

-

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

Arviomuistio on laadittu huolellisesti ja se on kattava. Hallinto-oikeus kiinnittää vastauksessaan huomiota muutoksenhakutiehen, valituslupasääntelyyn ja toimivaltaiseen tuomioistuimeen haettaessa muutosta sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (SVPL) 345 §:n 1 momentin 2-4 kohdassa tarkoitettuihin Liikenne- ja viestintäviraston päätöksiin.

Hallintotuomioistuinten tehtävänä on antaa hallintoasioissa ja muuta julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevissa asioissa oikeusturvaa perustuslain 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä ja huolehtia lainkäyttömenettelyn kautta perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan käytön lainmukaisuuden valvonnasta. Perustuslain 6 §:ssä on

ensimmäisenä perusoikeutena säädetty yhdenvertaisuudesta. Oikeusturvan toteutuminen edellyttää oikeusturvan saatavuuden turvaamista niin, että laissa määritellään edellytykset, joiden mukaan hallintopäätöksen lainmukaisuus on saatettavissa riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi. Muutoksenhakusääntelyllä on välitön yhteys perustuslaissa säädettyihin oikeusturvan takeisiin. Tällöin myös muutoksenhakusääntelyn ymmärrettävyys, selkeys, yhdenmukaisuus ja johdonmukaisuus ovat oleellisia seikkoja oikeusturvan takaamisessa lainsäädännöllisesti.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n mukaan viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan kuitenkin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valittamisesta muihin hallintotuomioistuimiin säädetään erikseen. Yleissääntely muutoksenhakutiestä on selkeä ja yksiselitteinen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että valituslupajärjestelmä on kehittynyt hallinnonalakohtaisesti ja ilman kokonaisvaltaista suunnitelmaa. Sen vuoksi sääntelystä oli perustuslakivaliokunnan mukaan muodostunut osin epäyhtenäinen ja epäjohdonmukainen. Perustuslakivaliokunnan mukaan valituslupajärjestelmän laajentamista tuli tarkastella kaikkien hallinnonalojen osalta kokonaisvaltaisesti ja yhtenäisin perustein (PeVL 33/2008 vp). Perustuslakivaliokunta tarkisti vuonna 2012 korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmää koskevaa kantaansa. Valiokunnan mukaan valtioneuvoston piirissä oli tarpeen ennakkoluulottomasti arvioida mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuun ohjaavan tuomioistuimen suuntaan (PeVL 32/2012 vp). Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain voimaan tullessa 1.1.2020 päästiin vihdoin pääsääntöön, että hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisussa Oikeusturvan todellisuus, pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta (1/2009) tehtiin aikoinaan arvio, että Suomessa tehdään vuosittain 20-30 miljoonaa hallintopäätöstä. Lukemattomat päätökset ovat edunsuovia tai muutoin niistä ei ole tarvetta hakea muutosta hallintotuomioistuimissa. Toisaalta lukemattomat päätökset ovat myös sellaisia, joissa muutoksenhaku voisi sinällään olla relevantti, vaikka sellaista ei tehtäisikään. Nykyään ensimmäiseen tuomioistuinasteeseen hallintoasioissa, hallinto-oikeuksiin, ohjautuu vuosittain noin 20 000 valitusta. Hallinto-oikeus antaa päätöksen yksittäiseen valitusasiaan, mutta sen yksi päätös voi käytännössä ohjata lukemattomia uusia tai jo viranomaisissa käsiteltäviä odottavia viranomaispäätöksiä. Tämä näin, vaikka hallinto-oikeus ei korkeimman hallinto-oikeuden tavoin annakaan ennakkopäätöksiä. Ohjausvaikutusta on vaikea arvioida tarkemmin ja lähtökohtana onkin, että lähes missä asiaryhmässä tahansa hallinto-oikeuden päätöksen ohjausvaikutus voi olla suuri. Hallinto-oikeus pyrkii näillä luvuilla ja ohjausvaikutuksen avaamisella osoittamaan, kuinka laajasta asiakokonaisuudesta on kysymys, kun arvioidaan säännösmuutoksia haettaessa muutosta viranomaisten päätöksiin. Lisäksi luvuilla on tarkoitus havainnollistaa sekä edellä mainittuja perustuslakivaliokunnan näkemysten että nykyisten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain muutoksenhakua ja valituslupaa koskevien yleis- ja pääsääntöjen tärkeyttä arvioitaessa muutoksenhakusäännösten ymmärrettävyyttä, selkeyttä, yhdenmukaisuutta ja johdonmukaisuutta oikeusturvan takeena.

Muutoksenhakusäännösten muutostarpeita arvioitaessa tulisi ymmärtää mainittu laaja yhteiskunnallinen oikeusturvaan liittyvä kokonaisuus. Tällöin lainvalmistelussakin olisi tärkeää kantaa vastuuta perustuslaillisesta oikeusturvajärjestelmästä kokonaisuudessaan. On olemassa lukuisia eri asioita eri ministeriöiden hallinnonaloilla, joissa voidaan esittää näkemyksiä juuri niiden asioiden erityisluonteisuudesta, yhteiskunnallisesta vaikutuksesta ja kiireellisyydestä muutoksenhakusäännöksiä arvioitaessa. Kuka kuitenkin pystyy arvottamaan keskenään esimerkiksi yrityksen huolta kymmenien miljoonien eurojen veroriidan käsittelyajasta, tahdosta riippumattomaan hoitoon määrätyn potilaan huolta vapaudenriistoa koskevan asiansa käsittelyajasta, lukemattomia suuren kaupungin ihmisiä ja elinkeinonharjoittajia huolettavan kaava- tai ympäristöasian käsittelyajasta, kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaalaisen huolta asiansa käsittelyajasta, toimeentulotukea hakevan huolta asiansa käsittelyajasta tiukassa toimeen tulemisen tilanteessa ja nyt arviomuistiossa kyseessä olevien sähköisen viestinnän palveluita koskevien asioiden käsittelyaikojen sinällään perusteltua huolta? Kaikissa esimerkeissä voi olla kysymys myös siitä, että yksi päätös saattaa vaikuttaa lukuisiin muihin juridisiin ja luonnollisiin henkilöihin sekä yhteiskuntaan eri tavoin ja siten näiden asioiden luonteitakaan ei voida yksiselitteisesti luokitella sellaisiksi, joissa turvattava oikeushyvä ja yhteiskunnallinen vaikutus olisi kaikkien tärkeydestä huolimatta selvästi erityinen. Vastaus edellä olevaan kysymykseen onkin luonnollisesti selvä, ei kukaan. On tietysti selvää, että joissakin asioissa muutoksenhakusääntelyä on perusteltua lähestyä poikkeuksellisesti ja käytännön realiteetit juuri niissä asioissa huomioiden. Hallinto-oikeuden tarkoituksena on kuitenkin edellä mainituilla seikoilla korostaa entisestään näkemystä siitä, kuinka poikkeuksellinen muutoksenhakumenettely on oltava poikkeuksellista.

Perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan ylimmän hallintotuomioistuimen, korkeimman hallinto-oikeuden, tehtäviin kuuluu valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan. Hallinto-oikeus viittaa korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossaan esittämiin seuraaviin näkemyksiin (9.6.2023 diaarinumero H 250/23). Yhden asiaryhmän säätäminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ensi asteena tehtävän valituksen piiriin vaikuttaa korkeimman hallinto-oikeuden edellytyksiin antaa oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavia ennakkopäätöksiä muissa asiaryhmissä ja on omiaan myös hidastamaan muiden asioiden käsittelyä. Myös erilaisten käsittelyketjujen luominen tuomioistuimen sisälle on omiaan vaikeuttamaan toiminnan tehokasta järjestämistä. Yksittäiset poikkeamat nykyisin yleisesti omaksutusta hallintolainkäytön järjestelmästä (valitus hallintotuomioistuimeen, josta vain valitusluvalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen) vaikeuttavat järjestelmän kokonaistavoitteiden saavuttamista. On monia asioita, jotka ovat eri syistä kiireellisiä. Jos yksi asiaryhmä saa eräänlaisen privilegoidun valituskäsittelyaseman, voidaan hyvin kysyä, soveltuisivatko yhtä painavat perusteet moniin muihinkin asiaryhmiin. Hallintotuomioistuin – niin alueellinen hallinto-oikeus kuin korkein hallinto-oikeuskin – on kokonaisuus, jossa ratkaistaan monia erityyppisiä asioita. Monet niistä on säädetty kiireellisesti käsiteltäviksi tai ne ovat muutoin luonteeltaan kiireellisiä. Niin sanottujen suorien valitusten määrän lisääntyminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa vaikuttaa muiden asioiden käsittelyaikoihin. Oikeussuojajärjestelmän kehittämisessä – niin yleisen kuin hallintolainkäytönkin puolella – on yleisesti pyritty ja on perusteltua pyrkiä siihen, että oikeussuojan antamisen painopiste on ensi asteessa; korkeimpien oikeuksien päätehtävä on ohjata oikeus- ja hallintokäytäntöä eikä ratkaista yksittäisiä valitusasioita.

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

Kun kysymys ei ole valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä, muutoksenhaku hallinnon päätöksestä tulisi ohjautua ensimmäisen tuomioistuinsteen hallintotuomioistuimeen. Kun muutoksenhaku ohjautuisi ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimeen, jatkomuutoksenhaku tulisi edellyttää sitä, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Hallinto-oikeus katsoo, että arviomuistiossa sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muutoksenhakusäännöksistä ei ole lähtökohtaisesti esitetty riittäviä perusteita näille yleis- ja pääsäännöstä poikkeamisille. Korkein hallinto-oikeus lausunnossaan arviomuistioon todennut seuraavasti: ”Korkein hallinto-oikeus kannattaa vaihtoehtoa, jossa SVPL 345 §:n 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettuja Liikenne- ja viestintäviraston päätöksiä koskevat muutoksenhaut tulisi käsitellä ensi asteena markkinaoikeudessa ja valittamisen korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi olla valitusluvanvaraista. Vaihtoehtoisesti olisi mahdollista ohjata mainitun momentin 3 kohdan mukaiset yleispalveluyrityksen nimeämispäätöstä koskevat valitukset hallinto-oikeuteen, mikä mahdollisuus arviomuistioluonnoksessakin todetaan. Näiden asioiden ohjaamista hallinto-oikeuteen perustelisi arviomuistioluonnoksessa todetulla tavalla se, että nimetyn yleispalveluyrityksen velvoitteiden noudattamisen valvontaa koskevista Liikenne- ja viestintäviraston päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen. Huonoin vaihtoehto prosessin nopeuden ja asioiden kokonaiskäsittelyn tarkoituksenmukaisuuden kannalta olisi se, että ensi asteen hallintotuomioistuimeen suuntautuvan muutoksenhaun jälkeen asiassa saisi tehdä valituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.” Hallinto-oikeus katsoo, että korkeimman hallinto-oikeuden näkemykset ovat perusteltuja. Hallinto-oikeus ei kuitenkaan näe ongelmallisena sitäkään, että muutoksenhaku ohjautuisi hallintotuomioistuimista markkinaoikeuden sijasta hallinto-oikeuteen.

Arviomuistiossa on sivulla 33 todettu seuraavasti: ”Jos valitustie päädyttäisiin ohjaamaan hallinto-oikeuksiin, niiden resurssit ja asiantuntemus valitusten käsittelyyn tulisi varmistaa riittävällä tavalla jo lakimuutoksen yhteydessä, jotta EU-sääntelyn edellyttämä tehokas, asiantunteva ja nopea käsittely voisi toteutua ja jotta Suomi voisi tarvittaessa osoittaa pyrkineensä huolehtimaan EU-sääntelyn tehokkaasta täytäntöönpanosta lakimuutoksesta huolimatta.” Hallinto-oikeus pitää huomiota hyvänä ja perusteltuna. Sinällään hallinto-oikeuksien tuomareilla on kokemusta erilaisten asiaryhmien omaksumisesta.

5. Tunnistattekko muita kuin muistiossa esitettyjä toteutusvaihtoehtoja?

-

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

-

7. Puuttuuko muistiosta toteutusvaihtoehtojen olennaisia vaikutuksia tai vaikutukset jonkin kohderyhmän 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

-

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

-

Saukko Petri
Itä-Suomen hallinto-oikeus