

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.

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. FiComin kommentit jäljempänä keskittyvät SVPL:n HMV-asioita koskevaan muutoksenhaun 345.1 §:n 2-kohtaan.

FiComin näkemyksen mukaan arviomuistiossa esitetyt vaihtoehdot muutoksenhakumenettelylle ovat perusteltuja

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

-

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

Liikenne- ja viestintävirasto, HMV-valituksia tällä hetkellä käsittelevä korkein hallinto-oikeus ja kyselyyn vastanneet teleyritykset toivat esiin, että viraston HMV-päätösten voimassaoloon

valitusprosessin ajan liittyy epävarmuutta, mikä vaikuttaa markkinoiden toimintaedellytyksiin ja kilpailun toimivuuteen. Jos valitusprosessit kestävät hyvin pitkään, markkinaolosuhteet ja toimijoiden välinen kilpailutilanne voivat muuttua ja valituksen kohteena oleva viraston päätös saattaa lopullisen lainvoimaisen ratkaisun tultua olla perusteiltaan vanhentunut.

SVPL 345 §:n mukaisella suoralla valitustiellä on ensisijaisesti pyritty varmistamaan teledirektiivin edellyttämä tehokas, asiantunteva ja kestoaltaan kohtuullinen muutoksenhaku. FiCom kiinnittää huomiota siihen, että 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 (PeVL 39/2022 vp) ja lakivaliokunta kiireellisenä käsittelyn vaatimuksen perusteltavuutta ja tarpeellisuutta (LaVM 25/2022 vp) (arviomuistio s. 4 ja 30–31).

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

Erilaisia näkemyksiä tulee tarkastella ja arvioida myös oikeusjärjestelmän tarkoituksen näkökulmasta. 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. Kuten arviomuistiossakin todetaan, lisäportaan uskotaan entisestään lisäävän valitusprosessin kestoja ja lainvoimaisen päätöksen puuttumiseen liittyvää riskiä, joka vaikuttaa markkinoiden toimivuuteen ja voi aiheuttaa kilpailun kannalta peruuttamattomia vaikutuksia. Prosessin kesto voi siis pahimmassa tapauksessa saada aikaan sen vaikutuksen, jota muutoksenhauulla pyritään nimenomaisesti estämään. Vaikutus voi olla sama kuin se, että valvonta- tai valitusviranomaisen ei olisi antanut ratkaisua lainkaan, vaikka koko HMOV-sääntely perustuu markkinapäätöksiin ja niiden noudattamisen valvontaan. Myös prosessin kestolla ja oikeusvarmuudella on merkitystä.

Direktiivi ja sen tavoite tulee ottaa huomioon, kuten myös SVPL:n ja sen edeltäjien tavoitteet ja perustelut suorasta valitustiestä. Tarve saada mahdollisimman pikainen lainvoimainen ratkaisu ei ole muuttunut.

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

Paras toteutusvaihtoehto on suora valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen eli nykymallin säilyttäminen.

Arviomuistiossa todetaan, että sen tavoitteena (s. 4) on koota tietoa ja näkemyksiä SVPL:n muutoksenhakumenettelyjen toimivuudesta ja arvioida, onko muutoksenhakumenettelyjä tarvetta muuttaa. Lähtökohtaisesti suora valitustie on soveltuvin, kun otetaan huomioon viestintämarkkinan erityispiirteet ja tavoitteet. Keskeisin ongelma koskee valitusprosessin kestoa, jolla on heijastusvaikutuksia koko markkinaan. Itse menettelyä ei ole tarvetta muuttaa myöskään siksi, että asiaan liittyviä valituksia ei ole tullut KHO:ssa vireille vuoden 2018 jälkeen (s. 21), joten tapausten lukumäärä ei rasita KHO:n resursseja. HMOV-asioden valitusmäärä ei siis anna aiheutta ja perusteita muuttaa nykyistä suoraa valitustietä. Tämä on todettu arviomuistiossa yleispalveluyrityksen nimeämismenettelyn ja verkkovierailuasetuksen osalta (s. 28): ”Kun kyse on harvinaisesta valitusprosessista, myöskään suoran valitustien säilyttämisellä ei vaikuttaisi olevan suurta käytännön vaikutusta tuomioistuinten resurssien käytön kannalta.”

FiCom kiinnittää huomioita myös siihen, että SVPL:n 345 §:n pääsäännön mukaan Liikenne- ja viestintäviraston päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Lähtökohtaisesti viranomaisen

päätöstä on noudatettava vasta, kun se on saanut lainvoiman. Oikeuskäytännöstä ilmenee, että viranomaisen päätöksiä on kumottu tai muutettu KHO:ssa.

Jos valitustietä KHO:een muutettaisiin, tämä todennäköisesti pitkittäisi entisestään valitusten käsittelyaikojen kokonaiskestoa, mikä loisi epävarmuutta markkinoilla ja olisi yritysten oikeusturvan kannalta erittäin kyseenalaista. Entistä pidemmällä käsittelyajoilla olisi heijastusvaikutuksia myös kuluttajille ja muille loppukäyttäjille tarjottaviin palveluihin. Direktiivin ja SVPL:n HMOV-säätelyn ydin on kilpailun

edistäminen, jotta loppukäyttäjille on tarjolla vaihtoehtoisia, edullisia ja laadukkaita viestintäpalveluja.

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 ennakkopäätösrooli ja yhdenvertaisuus sekä sen aiheuttama pitkäkestoinen oikeudellinen epävarmuus markkinalle eli yrityksille ja miljoonille loppukäyttäjille. Lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä on lukuisia poikkeuksia yhdenvertaisuudesta. Yksi toimintamalli ei sovi kaikille tai kaikkiin tapauksiin.

5. Tunnistattekko muita kuin muistiossa esitettyjä toteutusvaihtoehtoja?

Jos muutoksenhakumenettely muuttuisi siten, että valitustien ensiasteena toimisi markkinaoikeus, tulisi säilyttää lainsäädännön nykyinen lähtökohta eli oikeus valittaa markkinaoikeuden päätöksestä KHO:een ilman valituslupaa. Traficomien päätöksistä valitetaan yleensä kokonaisuudessaan, joten koko päätöstä koskeva muutoksenhakumahdollisuus tulee säilyttää ilman valituslupamekanismia.

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

-

7. Puuttuuko muistiosta toteutusvaihtoehtojen olennaisia vaikutuksia tai vaikutukset jonkin kohderyhmän kannalta?

Ks. vastaus kohtaan 3.

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 edistämisessä ja toteuttamisessa. Kyse on kansallisesti erittäin tärkeästä ja keskeisestä markkinasta useasta näkökulmasta tarkasteltuna. Sääntelyllä on huomattavia vaikutuksia loppukäyttäjille siinäkin mielessä, että Suomessa on reilu 10 miljoonaa viestintäpalveluliittymää. Vastaavaa markkinamassaa – ja volyymia - ei ole millään muulla toimialalla ja markkinalla. Tästäkin syystä suoran valitustien säilyttäminen KHO:een on erittäin tärkeää.

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

Vaikutukset on kuvattu edellä ja 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.

9. Haluatteko täydentää arviomuistion huomioita viranomaisen tai muutoksenhakutuomioistuimen päätösten täytäntöönpanosta

-

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

FiCom toistaa vielä aiemmin lausumansa siitä, että SVPL perustuu pitkälti EU-sääntelyyn, jossa erityisesti HMOV-sääntely on monimutkainen juridinen kokonaisuus, jota sovellettaessa edellytetään kansantaloudellisen markkinan teknistaloudellista osaamista. HMOV-asioiden ymmärtäminen edellyttää paitsi EU-sääntelyn ja oikeustapausten tuntemusta, myös käsitystä komission ja Berecin suuntaviivoista.

Voimassa olevaa 345 §:n mukaista muutoksenhakua voidaan pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon säännöksessä mainittujen asioiden (HMOV) luonne ja edellä lausuttu. Voimassa olevaan menettelyyn on olemassa painavia tai oikeudellisesti merkittäviä perusteita. Samoin on olemassa vahvoja perusteluja ja selkeä tarve kiireelliselle käsittelylle. Viestintämarkkinaa kohdellaan yleensä juridisesti eri tavalla kuin muita markkinoita, joten sen tulisi näkyä myös muutoksenhakua koskevassa sääntelyssä. Kokonaisuutena arvioiden nykyisen menettelyn säilyttäminen on sekä markkinan että yhteiskunnan kannalta selkeästi hyödyllisempää ja tarpeellisempaa kuin muutoksenhakumenettelyn muuttaminen pelkästään yleisyyden ja yhdenvertaisuuden perusteella.

FiComin mielestä 345 §:n muutoksenhakumenettelyn muuttamiselle ei ole tarvetta eikä perusteita.

Lahtinen Marko
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry