



09.06.2023

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.

Arviomuistioluonnos on perusteellinen. Siinä on monipuolisesti ja asianmukaisesti esitelty eri näkökohtia niin nykysääntelystä, sen taustoista ja eri tahojen näkemyksistä. Siinä esitetyt tiedot ovat valtaosin oikeita ja täsmällisiä.

Perustuslakivaliokunnan kannanotot valituslupajärjestelmän laajentamisen osalta on asianmukaisesti kirjattu muistioluonnokseen, mutta jossakin kohdin valiokunnan kannan kehittyminen yhä laajemman valituslupajärjestelmän suuntaan jää korostumatta (s. 13: vuoden 2022 lausunto verrattuna sen jälkeen esiteltyyn pidätyvämpään vuoden 2012 lausuntoon). Arviomuistioluonnoksessa todetaan asianmukaisesti ja myös korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoon tukeutuen, että ankarien hallinnollisten seuraamusten (seuraamusmaksut) osalta voidaan poiketa pääsääntöisestä valituslupajärjestelmästä. Kun otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa käytössä oleva oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukainen valituslupajärjestelmä (ks. lain 111 §:n säännös valitusluvan myöntämisperusteista), on jatkossa mahdollista pohtia myös sitä, onko suora valitus seuraamusmaksuasioissa oikeusturvasyistä välttämätön.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että muutoksenhaku esimerkiksi tietosuojalain 24 §:n nojalla määrättävään hallinnolliseen seuraamusmaksuun, joka voi olla määrältään enimmillään kaksi prosenttia rekisterinpitäjän edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta, on säädetty kuuluvaksi valituslupajärjestelmän piiriin.

Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupakäsittelystä näyttää olevan ainakin eräässä kohdin arviomuistiolunnosta epätarkka käsitys (s. 23–24, s. 37 toinen ja kolmas kappale). Toisin kuin korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus ei yleensä anna erikseen ratkaisua valituslupan myöntämisestä. Tyypillinen käsittelytapa on sellainen, että esittelijä tuo asian kolmen tuomarin kokoonpanoon arvioitavaksi siltä kannalta, onko asiassa valituslupan myöntämisen perusteita. Jos kokoonpano perusteellisen muistion ja huolellisen oikeudellisen harkinnan perusteella päättyy siihen, ettei mikään valituslupan myöntämisperuste ole käsillä, asiassa tehdään lyhyt kaavamainen päätös valituslupahakemuksen hylkäämisestä. Jos kokoonpano arvioi, että asiassa tarvitaan vielä lisäselvitystä tai katsotaan valituslupan edellytysten täyttyminen tulkinnanvaraiseksi, asiassa lähdetään kuulemismenettelyyn ja asia esitellään sen jälkeen viiden tuomarin kokoonpanolle. Kokoonpano voi päättyä siihen, että valituslupan edellytyksiä ei lopultakaan ole ja se hylkää valituslupahakemuksen. Tällöinkin säästetään pitkän päätöksen kirjoittamiseen ja huolelliseen perustelemiseen kuluva aika, vaikka asian käsittely onkin 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.

Valituslupan myöntämistä koskeva korkeimman hallinto-oikeuden harkinta perustuu valituslupaa hakevan muutoksenhakijan esittämiin valituslupaperusteisiin ja perusteluihin valituslupan myöntämiselle (HOL 110 §). Valituslupaharkinnassa ei ensivaiheessa yleensä analysoida asiaa oikeudellisesti valituslupahakemuksessa esitettyä oikeudellista ja tosiasiallista tilannetta laajemmalti. On myös paikallaan korostaa, että valituslupa on mahdollista myöntää vain osaan asiasta tai siinä esille tulevista oikeuskysymyksistä, mikä säästää aikaa verrattuna esimerkiksi asian ratkaisemiseen suoran valituksen johdosta.

Tuomioistuinten käsittelyaikoja ja niitä koskevia, sinänsä perustellusti kriittisiä kannanottoja esitetään muistiolunnoksessa useissa kohdin. Korkein hallinto-oikeus korostaa, että kun kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika asioissa, joissa valituslupaa ei myönnetä, ilmoitetaan kuudeksi kuukaudeksi ja muissa asioissa noin vuodeksi (ks. s. 21 alin kappale, yhtiöiden vastaukset taustakyselyyn), on tietenkin selvää, että varsinkin monimutkaisissa, laajoissa huomattavan markkinavoiman päätöksiä koskevissa asioissa, joissa korkein hallinto-oikeus on ainoa tuomioistuinstaste ja joissa suullisen käsittelyn toimittaminen jo siitä syystä voi usein tulla kysymykseen, keskimääräiseen käsittelyaikaan viittaaminen on täysin epäinformatiivista. Keskimääräiset käsittelyajat ovat epäluotettava indikaattori siitäkin syystä, että näitä asioita tulee vireille ja ratkaistaan vuosittain niin vähän, että yksittäiset asiat korostuvat. Nämäkin näkökohdat muistiolunnoksessa otetaan huomioon.

Sitä vastoin on tärkeää havaita, että korkeimman hallinto-oikeuden vireillä olevien asioiden määrä on tällä hetkellä historiallisen alhainen eli alle 2 000 asiaa. Vuonna 2021 hyväksytyn strategian mukaisesti (ennakkopäätösten) päätösrakenne on uudistettu palvelemaan päätösten ohjausvaikutusta, ja vireille tulevien asioiden tehokkaaseen haltuunottoon on erityisesti panostettu. Vuonna 2022 kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 7,2 kuukautta. Tämänhetkisten ennusteiden mukaan se lyhenee, mikä on valituslupajärjestelmän laajenemisen ansiota. Kuten todettiin, keskimääräinen käsittelyaika ei ole ennuste vaativan asian todennäköisestä käsittelyajasta,

mutta asiamäärien väheneminen ja käsittelyaikojen lyheneminen on omiaan lyhentämään myös vaativimpien ja laajempien asioiden käsittelyaikoja. On totta, että joissakin asioissa käsittelyajat ovat kohtuuttoman pitkät. Ongelmaa pyritään johdonmukaisesti ratkaisemaan. Muistioloennoksessa mainitaan tietyiltä osin selvityksessä tarkasteltujen asioiden keskimääräiseksi käsittelyajaksi kolme vuotta. Tällä hetkellä tilanne on selvästi parempi: korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vireillä neljä asiaa vuosilta 2019–2020, jotka kaikki on ratkaistu tai ovat vireillä unionin tuomioistuimessa, ja vuonna 2021 saapuneita asioita on vireillä parikymmentä. Kilpailuasioita on vireillä seitsemän, ja niiden tämänhetkinen vireillöoloaika on noin 5,4 kuukautta.

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

-

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

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että 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.

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.

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. Tätä korostavat laadultaan vaikeat, laajat, syvällistä asiantuntemusta edellyttävät asiat, joissa vielä tulisi usein järjestettäväksi suullinen käsittely, jos korkein hallinto-oikeus olisi ainoa muutoksenhakutuomioistuin.

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.

Kuten arviomuistioluonnoksessa on todettu (s. 16–17), viestintämarkkinalakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 112/2002 vp suoraa valitustietä korkeimpaan hallinto-oikeuteen huomattavaa markkinavoimaa koskevista päätöksistä on perusteltu muutoksenhakuprosessiin kuluvan ajan lyhentämisellä. Sen sijaan yleispalveluyrityksen nimeämispäätöksen tai verkkovierailuasetuksen valvontapäätöksen osalta suoraa valitustietä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ole lain esitöissä erikseen perusteltu. Arviomuistioluonnoksessa on perusteena suoralle valitustielle viitattu kansallisille muutoksenhakumenettelyille teledirektiivissä ja sitä edeltäneessä puitedirektiivissä asetettuihin vaatimuksiin asiantuntemuksesta ja tehokkuudesta, joista viimeksi mainittu liittyy etenkin asian käsittelyn kestoon. Nämä teledirektiivissä todetut muutoksenhakumenettelyihin kohdistuvat vaatimukset ilmentävät yleisesti oikeussuojaa koskevaan perusoikeuteen liittyviä vaatimuksia asianmukaisesta ja ilman aiheutonta viivytystä tapahtuvasta oikeudenkäynnistä ja tehokkaista oikeussuojakeinoista.

Huomattavan markkinavoiman 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 niistä johtuvien markkinavaikutusten vuoksi vaatimus muutoksenhakukäsittelyn joutuisuudesta. Vastaavan kaltaisia eri perustein kiireellisiä asioita on kuitenkin myös muissa asiaryhmissä.

On syytä perusteellisesti arvioida yhdenvertaisuudenkin näkökulmasta, voidaanko huomattavaa markkinavoimaa koskevien päätösten muutoksenhakuprosessiin kuluvan ajan lyhentämistä ylipäättään pitää perustuslakivaliokunnan lausunnossaan edellyttämänä erityisen painavana tai oikeudellisesti merkityksellisenä perusteluna valitustien pääsäännöstä poikkeavalle määrittelylle, joka on samalla ristiriidassa korkeimman hallinto-oikeuden roolin kehittämisessä omaksuttujen perusratkaisujen kanssa (PeVL 39/2022 vp). Arvioinnissa merkityksellistä on sekin, että muutoksenhakuprosessin kestoon pystytään käytännössä vaikuttamaan tuomioistuimiin ohjattavilla resursseilla. Vastaava arviointi koskee myös suoraa valitustietä korkeimpaan hallinto-oikeuteen SVPL 345 §:ssä tarkoitetuista yleispalveluyrityksen nimeämispäätöksistä ja verkkovierailuasetuksen valvontapäätöksistä.

Lisäksi korostamme, että 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.

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

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 valituslupanvaraista. Vaihtoehtoisesti olisi mahdollista ohjata mainitun momentin 3 kohdan mukaiset yleispalveluyrityksen nimeämispäätöstä koskevat valitukset hallinto-oikeuteen, mikä mahdollisuus arviomuistiolounnoksessakin todetaan. Näiden asioiden ohjaamista hallinto-oikeuteen perustelisi arviomuistiolounnoksessa 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.

Kannattamassamme mallissa markkinaoikeuteen siirtyisivät viestintämarkkina-asiat, jotka ovat luonteeltaan samankaltaisia kuin kilpailulain ja sähkö- ja maakaasumarkkinalainsäädännön nojalla markkinaoikeudessa ensimmäisenä asteena käsiteltävät asiat. Kilpailuoikeuteen ja taloudellisen valvonnan sääntelyyn liittyvä osaaminen, jota markkinaoikeudella on, hyödyttää markkinaoikeutta huomattavan markkinavoiman asioiden ratkaisemisessa. Viestintämarkkina-asioiden käsittelyyn markkinaoikeudessa saataisiin lisäksi tarvittavaa taloudellista ja teknistä asiantuntemusta markkinaoikeuden asiantuntijajäsenten avulla. Tätä asiantuntijajäsenten käyttämisen mahdollisuutta korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole käytettävissään. Markkinaoikeudessa käsiteltäviksi kuuluvat myös muun ohella seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat (SVPL 333 ja 334 §). SVPL 333 §:n nojalla markkinaoikeus antaa päätöksen Liikenne- ja viestintäviraston esitykseen seuraamusmaksun määräämisestä huomattavan markkinavoiman velvollisuuksien vastaisesti toimineelle teleyritykselle. SVPL 345 §:n 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettujen asioiden muutoksenhaun ohjaaminen markkinaoikeudessa ensimmäisenä asteena käsiteltäviksi liittyisi siten luontevasti markkinaoikeudessa käsiteltävien asioiden kokonaisuuteen sen toimiessa kilpailuasioiden ja taloudelliseen valvontaan liittyvien asioiden erityistuomioistuimena.

Markkinaoikeudessa siten 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 näissä asioissa on eduksi.

Kuten arviomuistiolounnoksesta selkeästi ilmenee, hallintotuomioistuinten järjestelmää on kehitetty niin, että muutoksenhaku viranomaisten päätöksistä on pääsääntöisesti ohjattu ensi asteena alueellisiin hallinto-oikeuksiin tai erityisiin hallintotuomioistuihin ja muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen pääsääntöisesti edellyttää valituslupan myöntämistä.

Valituslupajärjestelmän laajentaminen merkitsee, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnassa korostuu korkeimman hallinto-oikeuden tehtävä ennakkopäätösten antajana. Tähän nähden tuomioistuinjärjestelmän kannalta ei ole perusteltua, että korkein hallinto-oikeus käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena tosiseikoiltaan laajoja ja monimutkaisia viestintämarkkina-asioita ja toimittaa niissä suullisia käsittelyjä tosiasioiden selvittämiseksi. Mitä laajempi

valituslupajärjestelmä on, sitä nopeammin asiat keskimäärin kyetään korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaisemaan.

5. Tunnistattekko muita kuin muistiossa esitettyjä toteutusvaihtoehtoja?

-

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

Valitusprosessin kestoon vaikuttaa se, valitetaanko päätöksestä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen vai edellyttääkö valittaminen valituslupaa. Valittamisen säätäminen valituslupanvaraiseksi lyhentää kyseessä olevan asiaryhmän asioiden käsittelyaikaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa, mutta myös korkeimman hallinto-oikeuden kokonaiskäsittelyaikaa. Edellä selostetulla tavalla valituslupajärjestelmään siirtymisen myötä korkeimman hallinto-oikeuden kokonaiskäsittelyaika on lyhentynyt.

Jos viranomaisen päätöksestä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, tämä edellyttää korkeimmalta hallinto-oikeudelta ensimmäisenä oikeusasteena tosiseikkojen selvittämistä tarvittaessa suullisen käsittelyn järjestämällä. Tämä pidentää käsittelyaikaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa verrattuna valitusasioihin, joissa muutosta haetaan hallintotuomioistuimen antamaan päätökseen hallintotuomioistuimen toimitettua asiassa suullisen käsittelyn. Vaikka osapuolet muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen mahdollisesti riitauttaisivat asiassa saadun selvityksen oikeellisuuden, asian käsittely ja myös ratkaistavana olevat kysymykset ovat kuitenkin rajatumpia.

Valituslupajärjestelmä mahdollistaa sen, että korkein hallinto-oikeus valituslupaperusteiden täyttymistä arvioituaan myöntää valituslupan prejudikaattiperusteella vain osaan asiasta, jos ilmeistä virhettä tai painavaa syytä koskeva valituslupaperuste ei asiassa muilta osin täyty. Tällöin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen kirjoittamista koskeva työ voidaan kohdistaa siihen osaan valituksen kohteena olevaa päätöstä, jonka osalta ennakkopäätös katsotaan tarpeelliseksi. Jos sen sijaan valituslupan myöntämisen edellytykset eivät asiassa täyty, käsittelyn lopputuloksena on lyhyt valituslupahakemuksen hylkäävä päätös.

Muun muassa edellä mainittujen tekijöiden johdosta käsittelyaika korkeimmassa hallinto-oikeudessa lyhenee verrattuna asiaan, jossa valituslupaa ei edellytetä. Valituslupajärjestelmässä asiat tai ne osat asioista, joissa valituslupan perustetta ei ole käsillä, voidaan ratkaista kaavamaisella päätöksellä ja mahdollisesti asianosaisia kuulematta. Toisaalta valituslupajärjestelmä luo edellytykset sille, että korkein hallinto-oikeus pystyy laadukkaasti ratkaisemaan ne ennakkopäätösluonteiset asiat, joissa valituslupa päätetään myöntää.

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?

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

Korkein hallinto-oikeus toteaa, 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 säädetyistä seuraamusmaksun täytäntöönpanoon liittyvistä seikoista.

Lausunnon on valmistellut oikeusneuvos Anne Nenonen. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 6.6.2023.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus