



26.1.2024

Diaarinumero
H 361/23

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 15.12.2023, VN/22180/2023

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI ERÄIDEN TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALAN MUUTOKSENHAKUSÄÄNNÖSTEN MUUTTAMISESTA

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausunnon otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvien 21 lain muutoksenhakusäännöksissä olevat viittaukset kumottuun hallintolainkäyttölakiin viittauksiksi vuoden 2020 alussa voimaan tulleeseen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin.

Muutettaviksi ehdotetuista laeista 20 lain muutoksenhakusäännöksissä säädetään valittamisesta hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakusäännösten perusteella hallinto-oikeuden päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittaminen edellyttää valituslupan myöntämistä. Tämä vastaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaista pääsääntöä siitä, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittaminen on valituslupanvaraista hallinto-oikeuden päätöksistä valitettaessa.

Muutettaviksi ehdotetuista laeista kahdessa laissa säädetään muutoksenhausta markkinaoikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Markkinaoikeuden päätöksiä koskevissa muutoksenhakusäännöksissä ehdotetaan säilytettävän nykytilan mukainen sääntely, jonka mukaan markkinaoikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan esitykseen sisältyvän auktorisoiduista teollisoikeusasiamiehistä annetun lain muutoksenhakusäännöksessä markkinaoikeuden päätöksistä valittaminen tulisi säätää valituslupaa edellyttäväksi. Myös maakaasun siirtoverkonhaltijan eriyttämisestä annetun lain ja muiden esityksessä viitattujen energiamarkkinalainsäädäntöön kuuluvien lakien osalta olisi arvioitava suoran valitusoikeuden säilyttämisen perusteita ja valituslupanvaraisuuteen siirtymistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitettaessa.

Laki auktorisoiduista teollisoikeusasiamiehistä

Esityksen mukaan auktorisoiduista teollisoikeusasiamiehistä annetun lain 20 §:n 3 momentissa säädettäisiin kuten nykyisinkin muutoksenhausta markkinaoikeuden päätökseen siten, että markkinaoikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.

Esityksen mukaan mainitun lain kohdalla valittaminen markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa katsotaan edelleen perustelluksi oikeusturvasyistä, koska muutoksenhaun kohteena olevat päätökset liittyvät myönnetyn auktorisoinnin poistamiseen tai ovat luonteeltaan kurinpidollisia. Lisäksi esityksessä on viitattu siihen, että ehdotettu sääntely on yhdenmukaista oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain kilpailu- ja valvonta-asioissa noudettavan valitusmenettelyä koskevan pääsäännön kanssa.

Auktorisoiduista teollisoikeusasiamiehistä annettuun lakiin sisältyvät säännökset asiamiehen auktorisoinnin poistamisesta (14 §), auktorisoidulle asiamiehelle annettavasta varoituksesta ja huomautuksesta (15 §) ja auktorisoinnin peruuttamisesta (16 §).

Teollisoikeusasiamieslautakunta tekee päätökset edellä mainittujen säännösten perusteella, ja teollisoikeusasiamieslautakunnan päätöksestä voi valittaa lain 20 §:n 3 momentin nojalla markkinaoikeuteen.

Kyseiset teollisoikeusasiamieslautakunnan päätökset voi saattaa valituksella markkinaoikeuden tutkittaviksi, eikä oikeusturvanäkökohtien voida katsoa edellyttävän, että markkinaoikeuden päätökseen voisi hakea muutosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa ilman valituslupaa. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaisten valituslupaperusteiden nojalla korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos asiassa on käsillä lainkohdassa tarkoitettu prejudikaattiperuste tai ilmeistä virhettä taikka muuta painavaa syytä koskeva valituslupaperuste.

Valituslupaperusteiden täyttymistä arvioidaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanossa huolellisesti ja perusteellista oikeudellista harkintaa käyttäen. Korkein hallinto-oikeus voi prejudikaateillaan ohjata oikeus- ja hallintokäytäntöä. Valituslupaperusteiden nojalla valituslupa voidaan myöntää myös markkinaoikeuden päätöksessä olevan virheen korjaamiseksi, vaikka kysymys ei olisi ennakkopäätösluonteisesta asiasta. Valituslupa voidaan myöntää myös osaan asiasta. Jos valituslupaperusteet eivät täyty, käsittelyn lopputuloksena on lyhyt valituslupapahakemuksen hylkäävä päätös. Tällöin säästetään pitkän päätöksen kirjoittamiseen ja huolelliseen perusteleamiseen kuluva aika, mikä nopeuttaa asioiden ratkaisemista korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja antaa enemmän aikaa käytettäväksi niiden päätösten kirjoittamiseen, joissa on myönnetty valituslupa.

On myös todettava, että useisiin muihin lakeihin sisältyy säännöksiä vastaavan kaltaisesta luvan tai rekisteröinnin peruuttamisesta kuin mistä auktorisoiduista teollisoikeusasiamiehistä annetussa laissa on kysymys. Muutoksenhaku on yleensä järjestetty siten, että viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valitusluvan myöntämistä. Esimerkiksi esitykseen sisältyvän kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetun lain muutoksenhakusäännöksen mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä valittaminen edellyttää valituslupaa, vaikka hallinto-oikeuden päätöksessä on kysymys välitysliikkeeseen kohdistettavista lain 18 §:ssä säädetyistä aluehallintoviraston päätöksistä antaa varoitus tai kieltää välitystoiminta taikka lain 19 §:ssä säädetyistä aluehallintoviraston päätöksestä välitysliikkeen rekisteristä poistamisesta.

Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus edellyttää, että valitusoikeus samankaltaisissa asioissa on turvattu yhtenäisin säännöksin, jollei poikkeavaan sääntelyyn ole erityisiä perusteita. Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan auktorisoiduista teollisoikeusasiamiehistä annetun lain muutoksenhakusäännöksen kohdalla ei ole perusteita poiketa lähtökohdasta, jonka mukaan valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintotuomioistuimen päätöksestä edellyttää valituslupan myöntämisestä.

Laki maakaasun siirtoverkonhaltijan eriyttämisestä

Esityksen mukaan maakaasun siirtoverkonhaltijan eriyttämisestä annetun lain 16 §:n 3 momentin nojalla markkinaoikeuden päätöksestä voisi edelleen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Tämä vastaisi voimassa olevan lain sääntelyä.

Esityksen mukaan kyseessä olevissa muutoksenhakuasioissa katsotaan aiheelliseksi säilyttää valitusoikeus ilman valituslupaa, koska puheena oleva laki on osa kansallista energiamarkkinalainsäädännön kokonaisuutta, johon lukeutuvat myös sähkömarkkinalaki (588/2013), maakaasumarkkinalaki (587/2017) ja laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013). Esityksen mukaan on tarkoituksenmukaista, että mainitut, samaan lainsäädännön alaan liittyvät säädökset ovat muutoksenhakua koskevan sääntelyn osalta linjassa keskenään. Lisäksi esityksessä on viitattu siihen, että sääntelyyn ei sisälly muutoksenhakuvaihetta edeltävää oikaisuvaatimusmenettelyä.

Korkein hallinto-oikeus viittaa sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain muutoksenhakusäännösten osalta 26.11.2021 antamaansa lausuntoon oikeusministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi.

Korkein hallinto-oikeus on mainitussa lausunnossaan todennut, että sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain mukaisen muutoksenhaun tulisi seurata oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaista pääsääntöä. Arvioitaessa perusteita valitustietä koskevasta pääsäännöstä poikkeamiselle on otettava huomioon korkeimman hallinto-oikeuden asema valituslupatuomioistuimena. Hallintolainkäyttölain aikana hyväksyttyjä sektorikohtaisia perusteluja suoralle valitukselle ei tule omaksua enää sellaisenaan, vaan tarkastelu tulee tehdä uudestaan lähtökohtanaan pääsääntöisen ja kattavan valituslupajärjestelmän tarkoitus.

On syytä todeta, ettei valituslupanvaraisuuden edellytyksenä ole viranomaisen päätöstä koskeva oikaisuvaatimusmenettely. Merkityksellistä sen sijaan on, että ensi vaiheen muutoksenhaussa asia voidaan saattaa kokonaisuudessaan ja ilman rajoituksia ensi asteen hallintotuomioistuimen tutkittavaksi.

Maakaasun siirtoverkonhaltijan eriyttämisestä annetun lain ja muiden energiamarkkinalainsäädäntöön kuuluvien lakien nojalla ratkaistavien asioiden muutoksenhakujärjestelmää on syytä arvioida uudelleen. Arvioinnissa on otettava huomioon oikeusjärjestelmämme lähtökohtana oleva pääsääntöinen valituslupajärjestelmä, joka edellä todetulla tavalla turvaa oikeus- ja hallintokäytännön yhtenäisyyden ja ensi vaiheen hallintotuomioistuimen virheellisten päätösten korjaamisen. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan erityisiä perusteita rajata kyseessä olevat asiat poikkeuksellisesti valituslupajärjestelmän ulkopuolelle ei ole.

Lausunnon on valmistellut oikeusneuvos Anne Nenonen. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 22.1.2024.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris