

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muutoksenhakusäännösten muutostarve

- Arviomuistiolounnos

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	3
1.1	Muutoksenhaun arvioinnin tausta	3
1.2	Arviomuiston tarkoitus ja rakenne	4
1.3	Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain soveltamisalasta ja säännöksistä	5
2.	Nykytilan kuvaus	6
2.1	Millä keinoilla oikeusturvaa toteutetaan hallintoasioissa?	6
2.2	Keskeinen muutoksenhakuun liittyvä kansallinen lainsäädäntö	7
2.2.1	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa	7
2.2.2	Laki sähköisen viestinnän palveluista	9
2.2.3	Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa	12
2.2.4	Perustuslainäkökulma valituslupajärjestelmään	13
2.3	Miksi tietyistä päätöksistä on suora valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen?.....	14
2.3.1	Valitus valtioneuvoston päätöksistä	14
2.3.2	Valitus huomattavaan markkinavoimaan liittyvistä päätöksistä	14
2.3.3	Valitus yleispalveluyrityksen nimeämispäätöksistä	17
2.3.4	Valitus EU:n verkkovierailuasetuksen valvontapäätöksestä	17
2.4	Mikä on SVPL:n nojalla annettujen päätösten valitusprosessien käytännön tilanne?	18
2.4.1	Valitustie hallinto-oikeuteen	18
2.4.2	Valitustie markkinaoikeuteen ja sieltä korkeimpaan hallinto-oikeuteen	19
2.4.3	Suora valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen	20
3.	Arvio nykytilasta ja muutostarpeista	22
3.1	Yleisiä huomioita	22
3.2	Valitustie hallinto-oikeuteen	24
3.3	Valitustie markkinaoikeuteen	24
3.4	Suora valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen	25
3.4.1	Valitus valtioneuvoston päätöksistä	25
3.4.2	Valitus huomattavaan markkinavoimaan liittyvistä päätöksistä	27
3.4.3	Valitus yleispalveluyrityksen nimeämispäätöksistä	28
3.4.4	Valitus EU:n verkkovierailuasetuksen valvontapäätöksistä	28
3.4.5	Suoran valitusoikeuden laajentamishdotuksia	28
3.5	Johtopäätökset muutostarpeista	29
4.	Toteutusvaihtoehtoja ja alustavia arvioita niiden vaikutuksista	30
4.1	Yleisiä huomioita	30
4.2	Suoran valitustien säilyttäminen ennallaan	31
4.3	Suorasta valitustiestä luopuminen ja valitustien ohjaaminen hallinto-oikeuteen	32
4.4	Suorasta valitustiestä luopuminen ja valitustien ohjaaminen markkinaoikeuteen	33
4.5	Suorasta valitustiestä luopuminen ja valitustien ohjaaminen osin markkinaoikeuteen ja osin hallinto-oikeuteen	35
4.6	Valituslupamenettelyn soveltaminen	36
4.7	Päätösten täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä	39

5.	Yhteenveto.....	40
6.	Kysymyksiä lausunnonantajille	41
7.	Lähteet	42

1. Johdanto

1.1 Muutoksenhaun arvioinnin tausta

Oikeusministeriö valmisteli hiljattain hallituksen esityksen¹, jonka tavoitteena oli muuttaa kerralla useiden erityislakien yleislaista poikkeavia muutoksenhakusääntöjä mahdollisimman pitkälti yleislain mukaisiksi niin, että muista viranomaispäätöksistä kuin valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä valitettaisiin hallinto-oikeuteen eikä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallituksen esitys hyväksyttiin eduskunnassa ja muutoslait tulivat voimaan 1.3.2023.

Muutoksenhaun yhtenäistämiseen tähdänneiden lakimuutosten ulkopuolelle jäi joitakin erityislakeja, joista vastaavat ministeriöt arvioivat, ettei muutoksenhakusäännöksiä ole tarvetta muuttaa tai että muutokset on perusteltua tehdä muun hankkeen yhteydessä.² Yksi pois jääneistä erityislaeista oli laki sähköisen viestinnän palveluista (917/2014, jäljempänä myös ”SVPL”).

SVPL 345 § sisältää säännöksiä, joiden perusteella valtioneuvoston päätösten lisäksi tietyistä Liikenne- ja viestintäviraston päätöksistä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tähän viitataan jatkossa myös termillä suora valitustie.

Liikenne- ja viestintäministeriö esitti jo oikeusministeriön hankkeen esivalmisteluvaiheessa, ettei SVPL:n muutoksenhakusäännösten arvioiminen ja mahdollinen muuttaminen sovellu oikeusministeriön hallituksen esityksen alaan, koska esityksen lakimuutokset oli arvioitu luonteeltaan ja vaikutuksiltaan teknisiksi. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoi muun muassa, että SVPL:n suoraan valitustiehen liittyvät viranomaispäätökset edellyttävät valituksen kiireellistä käsittelyä eikä muutoksessa siten olisi kyse vain muutoksenhaun teknisestä siirrosta tuomioistuimelta toiselle.

Viestintäala ei ole nostanut SVPL:n muutoksenhakumenettelyistä esille erityisiä lainsäädännön korjaamista tai muuttamista edellyttäviä ongelmia. Vuosina 2019-2020 valmistellun SVPL:n laajemman muutoksen yhteydessä muutoksenhakusäännösten muuttamistarpeen nosti 14.2.2020 päivätyn hankeikkunassa julkaistun lausuntoyhteenvedon mukaan esille vain korkein hallinto-oikeus.

Tähän asti on katsottu oikeusturvan kannalta perustelluksi, että Liikenne- ja viestintäviraston SVPL:n perusteella tekemistä päätöksistä, jotka koskevat esimerkiksi huomattavan

¹ Hallituksen esitys laeiksi eräiden lakien muutoksenhakutien muuttamisesta korkeimmasta hallinto-oikeudesta hallinto-oikeuteen, HE 93/2022 vp

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_93+2022.aspx

² HE 93/2022 vp, jakso 1.2

markkinavoiman päätöksellä asetettavia velvollisuuksia, voidaan valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lyhennettyä valitustietä on lain esitöissä (HE 112/2002) perusteltu tarpeella ratkaista erityisesti teleyritysten väliseen verkkoon pääsyn hinnoitteluun liittyvät riita-asiat mahdollisimman nopeasti mahdollisten kilpailuongelmien vähentämiseksi. Suoraa valitustietä on perusteltu myös viestintäpalvelujen käyttäjien etujen turvaamisella. Prosessin on arvioitu olevan nopeampi kuin tavallisen valitusprosessin, ja viestintämarkkinoiden toimijat ovat yleisesti pitäneet sitä hyväksyttävänä.

Oikeusministeriön yllä mainittuun muutosesitykseen annetussa lausuntopalautteessa eduskunnan oikeusasiamies, korkein hallinto-oikeus ja Itä-Suomen hallinto-oikeus suhtautuivat kriittisesti siihen, että SVPL 345 §:n 1 momentin mukainen muutoksenhakutie jäisi sellaiseksi, että viranomaisen tekemään hallintopäätökseen haettaisiin muutosta suoraan korkeimmalta hallinto-oikeudelta tai että markkinaoikeuden päätökseen haettaisiin muutosta ilman valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.³

Korkein hallinto-oikeus on useammassakin viime vuosina antamassaan lausunnossa todennut, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain järjestelmä ja korkeimman hallinto-oikeuden asema valituslupatuomioistuimena edellyttää, ettei hallintolainkäyttölain aikana hyväksytyjä sektorikohtaisia perusteluja suoralle valitustielle enää hyväksytä sellaisenaan. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan suoran valitustien perusteluja tulisi tarkastella uudestaan huomioiden pääsääntöisen ja kattavan valituslupajärjestelmän tarkoitus.

Hallituksen esitykseen 93/2022 antamassaan mietinnössä eduskunnan lakivaliokunta kehotti ministeriöitä arvioimaan yleislain pääsäännöstä poikkeavien muutoksenhakusäännösten muutostarpeet.⁴ Perustuslakivaliokunta kiinnitti samaan esitykseen liittyvässä lausunnossaan huomiota erityisesti siihen, onko yleislain pääsäännöstä poikkeavalle muutoksenhakumenettelylle esitetty erityisen painavaa tai oikeudellisesti merkityksellistä perustetta (PeVL 39/2022 vp).

1.2 Arviomuiston tarkoitus ja rakenne

Tämän arviomuiston tavoitteena on koota tietoa ja näkemyksiä SVPL:n muutoksenhakumenettelyjen toimivuudesta ja arvioida, onko muutoksenhakumenettelyjä tarvetta muuttaa. Muiston laatimisessa on hyödynnetty tele- ja viestintäyrityksille ja niiden etujärjestöille, viranomaisille ja tuomioistuimille syksyllä 2022 lähetettyyn taustakyselyyn saatuja alustavia vastauksia.

Arviomuiston luvussa 2 käydään läpi SVPL:ään perustuvien päätösten muutoksenhaun nykytilaa. Lukuun on tiivistetty keskeistä kansallista lainsäädäntöä ja siinä on kuvattu suoran valitustien piiriin kuuluvien päätösten luonnetta sekä muutoksenhakumenettelyjen soveltamista. Luvussa 3 esitetään alustava arvio muutoksenhakumenettelyjen nykytilasta ja muutostarpeista. Luvussa 4 kuvataan alustavia valitustievaihtoja ja niiden vaikutuksia. Muiston lopussa on lyhyt yhteenveto sekä lausunnonantajille jatkoarviointia varten suunnattuja kysymyksiä.

³ HE 93/2022 vp, jakso 6

⁴ Lakivaliokunnan mietintö LaVM 25/2022

1.3 Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain soveltamisalasta ja säännöksistä

Tässä jaksossa kuvataan tiiviisti SVPL:n soveltamisalaa ja laissa määriteltyjä velvollisuuksia. Tarkoituksena on antaa yleiskäsitys siitä, minkä tyyppisiin asioihin lain muutoksenhakumenettelyt liittyvät, jotta olisi helpompi hahmottaa muutoksenhakumenettelyjen kokonaisuus ja siihen sisältyvät suoran valitustien piiriin kuuluvat asiat.

SVPL 1 §:n mukaan lain tavoitteena on edistää sähköisen viestinnän palvelujen tarjontaa ja käyttöä sekä varmistaa, että viestintäverkoja ja viestintäpalveluja on kohtuullisin ehdoin jokaisen saatavilla koko maassa. Lisäksi tavoitteena on turvata radiotaajuuksien tehokas ja häiriötön käyttö sekä edistää kilpailua ja varmistaa, että viestintäverkot ja -palvelut ovat teknisesti kehittyneitä, laadultaan hyviä, toimintavarmoja ja turvallisia sekä hinnaltaan edullisia. Lain tavoitteena on myös turvata sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojan toteutuminen.

SVPL:n soveltamisala on laaja ja kattaa muun muassa verkkotoimilupaa vaativan radiotaajuuksia edellyttävän verkkopalvelun tarjoamisen digitaalisessa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa tai matkaviestinverkossa, ohjelmistotoimilupaa edellyttävän digitaalisen televisio- ja radiotoiminnan, ohjelmistotoimilupaa edellyttävä analogisen radiotoiminnan ja radiolupaa vaativan radiolähtetimen hallussapidon ja käyttämisen. Laki sisältää säännökset myös toiminnasta, josta tulee ennen toiminnan aloittamista tehdä ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle (teletoiminta-, ohjelmistotoiminta-, tilausohjelmopalvelu-, maksutelevisiopalvelu- ja videonjakoalustapalveluilmoitus).

Arviomuistiossa tarkasteltavien muutoksenhakusäännösten kannalta keskeisiä ovat erityisesti SVPL:ään sisältyvä huomattavan markkinavoiman sääntely (HMV-sääntely) sekä yleispalvelu yrityksen nimeämiseen ja velvollisuuksiin liittyvä sääntely. Aihe liittyy myös verkkotunnuksia (.fi- ja .ax- tunnuksiset) koskevaan sääntelyyn ja verkkovierailua koskevien säännösten valvontaan. Lisäksi taustakyselyyn annetuissa vastauksissa on nostettu esiin tarve tarkastella audiovisuaalisten sisältöpalvelujen valvontaan liittyviä muutoksenhakusäännöksiä.

SVPL:iin sisältyy edellä mainittujen lisäksi säännöksiä muun muassa radiotaajuuksien käytöstä ja numeroinnista, sähköisen viestinnän luottamuksellisuudesta sekä yksityisyyden suojasta. Laki sääntelee myös tilaajan ja käyttäjien oikeuksia, sähköistä suoramarkkinointia ja evästeitä ja sisältää säännöksiä viestintäverkkojen ja -palvelujen laatuvaatimuksista.

SVPL:n yleinen valvontavastuu kuuluu Liikenne- ja viestintävirastolle, minkä lisäksi Liikenne- ja viestintävirastolle on säädetty lain 304 §:ssä SVPL:n muuta sääntelyä täydentäviä seuranta- ja valvontatehtäviä sekä suoraan sovellettavan EU-sääntelyn täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä. SVPL:n mukaisia tehtäviä on osoitettu myös tietosuojavaltuutetulle, kuluttaja-asiamiehelle, poliisille, Rajavartiolaitokselle ja Tullille.

2. Nykytilan kuvaus

2.1 Millä keinoilla oikeusturvaa toteutetaan hallintoasioissa?

Oikeusturva kuuluu perustuslailla turvattuihin perusoikeuksiin. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ovat ihmis- ja perusoikeuksia myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan nojalla. EU:n perusoikeuskirjan⁵ 47 artiklan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. Koska kansallisten hallintoviranomaisten toiminnasta merkittävä osa sisältää unionin oikeuden soveltamiseksi luokiteltavaa toimintaa, oikeusturvaan kohdistuvilla vaatimuksilla on merkitystä erityisesti hallintoasioita koskevissa oikeudenkäynneissä.⁶

Oikeusturvan toteutumiseen hallintoasioissa pyritään sekä ennakkollisesti että jälkikäteen. Jos viranomaisen laiminlyö oikeuden tai edun toteuttamisen tai puuttuu oikeuteen ilman lainmukaista perustetta esimerkiksi rajoituksella tai kiellolla, oikeusturvakeinolla voidaan pyrkiä saamaan oikeus täysimääräisesti toteutetuksi tai oikeustila palautetuksi. Jos tämä ei ole mahdollista, oikeusturvakeino voi oikeuttaa korvauksen tai hyvityksen saamiseen.⁷

Ennakkollisesti oikeusturvasta huolehditaan sääntelemällä hallintoasian käsittelyä ja viranomaisen menettelytapoja pääasiassa hallintolain ja julkisuuslain kautta. Päätöksen jälkeen oikeusturvan toteuttamiseen pyritään tarvittaessa korjaamalla päätös tai menettely tai kumoamalla päätös.⁸

Jälkikäteisen oikeusturvan toteuttamisen menettelylliset pääkeinot ovat oikaisuvaatimus ja valitus. Jos oikaisuvaatimus ei ole käytettävissä tai se on ratkaistu, hallintopäätökseen saa yleensä hakea muutosta valittamalla. Valitus käsitellään hallinto-asiaa koskevassa

⁵ Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL C326, 26.10.2012, ss. 391–407. Perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova osana Lissabonin sopimusta, joka tuli voimaan 2009. Perusoikeuskirjalla on SEU 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla. (Oikeusministeriö 2020 s.4)

⁶ HE 29/2018 vp, jakso 2.4.1 ja siellä viitatuut oikeustapaukset esimerkiksi EUT C-419/14 WebMind Licences

⁷ Mäenpää 2021 s. 411

⁸ Mäenpää 2021 s. 411

oikeudenkäynnissä.⁹ Tässä arviomuistiossa käsitellään lähinnä muutoksenhakua valittamalla toimivaltaiseen tuomioistuimeen.

EU-oikeutta, kuten sähköisen viestinnän alan EU-sääntelyä, sovelletaan pääasiassa kansallisissa tuomioistuimissa ja viranomaisissa.¹⁰ EU-oikeuden yhtenäisen ja johdonmukaisen soveltamisen ja EU-oikeuden sisällöllisen kehittymisen kannalta yksi tärkeimmistä mekanismeista on ennakkoratkaisumenettely, joka rajoittaa kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten vapautta tulkita EU-oikeutta. Ennakkoratkaisumenettelyllä valvotaan myös sitä, onko kansallinen oikeus linjassa EU-oikeuden kanssa.¹¹

SEUT-sopimuksen¹² 267 artiklan mukaan EU-tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisu perussopimusten tulkinnasta ja unionin toimielimen, elimen tai laitoksen säädöksen pätevyydestä tai tulkinnasta. Kaikilla kansallisilla tuomioistuimilla on oikeus tehdä ennakkoratkaisupyyntö EU-tuomioistuimeen. Ylimmillä kansallisilla tuomioistuimilla on erityinen velvollisuus tehdä ennakkoratkaisupyyntö, jos pyyntöä ei ole sitä edellyttävässä asiassa aiemmissa valitusasteissa tehty. Kansallinen tuomioistuin voi pyytää ennakkoratkaisua muun muassa asetuksista, direktiiveistä ja unionin toimielinten päätöksistä, aikaisempien ennakkoratkaisujen tai muiden tuomioiden tulkinnasta tai erilaisten unionin elinten suositusten ja julistusten tulkinnasta.¹³

Kansallisten tuomioistuinten päätöksistä ei voi enää hakea muutosta EU-tuomioistuimelta. Suomessa ylimmät oikeusasteet, korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus, käyttävät ylintä tuomiovaltaa myös EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tuomioistuinasioissa.¹⁴ Ns. Köbler-ratkaisussaan¹⁵ EU-tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltion ylimmän tuomioistuimen laiminlyönti pyytää ennakkoratkaisua tilanteessa, jossa sen pyytäminen on selvästi tarpeen, katsotaan unionin oikeuden vakavaksi loukkaukseksi, josta kyseinen jäsenvaltio voidaan joissakin tapauksissa määrätä vahingonkorvausvelvolliseksi.¹⁶

2.2 Keskeinen muutoksenhakuun liittyvä kansallinen lainsäädäntö

2.2.1 *Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa*

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019, jäljempänä myös HOL) tuli voimaan vuoden 2020 alussa. Se on niin sanottu yleislaki, mikä tarkoittaa, että jos muissa laeissa on siitä poikkeavia tai sen kanssa ristiriitaisia säännöksiä, niitä sovelletaan yleislain asemesta. Yleis- ja erityislakien säännökset voivat tulla sovellettavaksi myös toisiaan täydentävästi.

Lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa sovelletaan oikeudenkäyntiin yleisissä hallintotuomioistuimissa, joita ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet,

⁹ Mäenpää 2021 s. 439

¹⁰ Ojanen 2016, s. 187

¹¹ Ojanen 2016, s. 191

¹² Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta, tehty 13 päivänä joulukuuta 2007 – konsolidoitu toisinto EUVL C 202, 7.6.2016, s. 47–360

¹³ Ojanen 2016, s. 194

¹⁴ Ojanen 2016, s. 189-190

¹⁵ Asia C-224/01, Köbler vs. Austria, 30.9.2003 (*Oikeustapauskokoelma 2003 s. I-102394*)

¹⁶ Talus 2013 s. 81

mukaan lukien Ahvenanmaan hallintotuomioistuin. Lisäksi lakia sovelletaan hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä vakuutus-oikeudessa, markkinaoikeudessa ja työtuomioistuimessa.

Valitusoikeus ja valitustie

HOL 7 §:n mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitus-oikeudesta laissa erikseen säädetään. Viranomaisella saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen.

Yleinen säännös muutoksenhakutiestä hallintoasioissa on HOL 8 §:n 1 momentissa. Sen mukaan viranomaisten päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen ja valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallintoasioiden muutoksenhaun pääsääntöä täsmennettiin HOL:a edeltäneessä hallintolainkäyttölaissa vuonna 2016 muun muassa siten, että ministeriön hallintopäätösten valitustie siirrettiin hallinto-oikeuteen. Suora valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen säilytettiin vain valtioneuvoston yleisistunnon tekemistä hallintopäätöksistä. Tätä perusteltiin sillä, että valtioneuvoston yleisistunnon päätökset liittyvät yleensä hallitusvallan käyttämiseen siten, että muutoksenhakua hallintopäätöksestä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan pitää perusteltuna. Sen sijaan ministeriöiden tekemien hallintopäätösten arvioitiin rinnastuvan asiasisällöltään tavallisesti muiden viranomaisten tekemiin hallintopäätöksiin.¹⁷ Muutosesityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa kuitenkin todettiin, että tarvittaessa voitaisiin säätää erikseen yleissäännöksestä poikkeavia säännöksiä valitustiestä.¹⁸ HOL:n säätämisen yhteydessä säilytettiin edellä kuvattu valtioneuvoston päätösten valitustien täsmentäminen.

Hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa HOL 107 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan (valituslupamenettely). Valittamisesta muihin hallintotuomioistuimiin kuin hallinto-oikeuteen ja muutoksenhausta valittamalla muun hallintotuomioistuimen kuin hallinto-oikeuden päätökseen tulee säätää erikseen.

Hallintotuomioistuimen päätökseen saa HOL 109 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, ja se, jonka valitus-oikeudesta laissa erikseen säädetään. Alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. Viranomaisella saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Valituslupan myöntämisperusteet

Korkeimman hallinto-oikeuden on HOL 111 §:n mukaan myönnettävä valituslupa, jos:

¹⁷ HE 230/2014 vp s. 40

¹⁸ HE 230/2014 vp s. 53

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Korkein hallinto-oikeus voi myöntää valitusluvan myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallintotuomioistuimen päätöksestä.

Päätöksen täytäntöönpano

HOL 122 §:n mukaan päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei kuitenkaan estä päätöksen täytäntöönpanoa asiassa, jossa tarvitaan valituslupa. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi.

Päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana myös, jos:

- 1) laissa niin säädetään;
- 2) päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti;
- 3) päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.

Hallintotuomioistuin voi valituksen ollessa vireillä HOL 123 § mukaan kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevan muun määräyksen. Täytäntöönpanomääräys voidaan kohdistaa myös osaan päätöksestä. Tuomioistuin voi asettaa määräyksen tehosteeksi uhkasakon. Vaatimus määräyksen antamiseksi tehdään sille tuomioistuimelle, joka on toimivaltainen käsittelemään pääasian. Vaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Hallintotuomioistuimen on HOL 124 §:n mukaan määrättävä täytäntöönpanoa koskevan määräyksensä voimassaolosta.

2.2.2 *Laki sähköisen viestinnän palveluista*

Laki sähköisen viestinnän palveluista on useista aiemmista erillislaeista muodostuva kokonaisuus, jolla on täytäntöönpanantu useita EU-säädöksiä.¹⁹ Useiden lakien kokoaminen samaan lakiin ja direktiivien muutosten implementointi eri vaiheissa on vaikuttanut siihen, millaisiksi SVPL:n muutoksenhakusäännökset ovat muodostuneet. Koska SVPL:n nojalla annetaan luonteeltaan eri tyyppisiä päätöksiä, myös sovellettavat muutoksenhakumenettelyt vaihtelevat.

Oikaisumenettely

Jos päätökseen saa vaatia oikaisua, siitä on hallintolain mukaan säädettävä erikseen. SVPL 342 §:n mukaan oikaisua voi vaatia muun muassa Liikenne- ja viestintäviraston päätökseen, joka koskee radiolupaa, radiotaajuuksien varausta, numerointipäätöstä, markkinaehtoista

¹⁹ Esimerkiksi EU:n teledirektiivi (1972/2018/ EU) ja av-mediapalveluita koskeva AVMS direktiivi (2010/13/EU, jota muutettiin 2018 direktiivillä 1808/2018 EU). Vuonna 2018 annettuun teledirektiiviin yhdistettiin viestinnän sääntelyä useasta eri direktiivistä: käyttöoikeusdirektiivi 2002/19/EY, valtuutusdirektiivi 2002/20/EY, puitedirektiivi 2002/21/EY, yleispalveludirektiivi 2002/22/EU. Laissa on lisäksi huomioitu mm. komission asetus Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen perustamisesta (ns. BEREC-asetus).

taajuusmaksua, tietoyhteiskuntamaksua tai televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksua. Oikaisumenettelyn olemassaololla voi olla merkitystä, kun arvioidaan tietyn päätöksen muutoksenhakutien toimivuutta ja oikeusturvakeinojen riittävyttä esimerkiksi valituslupamenettelyn käyttöönoton kannalta. SVPL 345 §:ssä tarkoitetun suoran valitustien piiriin kuuluviin päätöksiin ei voi hakea oikaisua.

Valitus hallintotuomioistuimeen

SVPL:n nojalla annetuista päätöksistä valitetaan pääsääntöisesti hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaun pääsääntö käy ilmi SVPL 344 §:stä, jonka mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. HOL:n voimaantuloon liittyen SVPL 344 §:n 1 momenttia muutettiin vuoden 2021 alussa siten, että viittaus kumottuun hallintolainkäyttölakiin vaihdettiin informatiiviseen viittaukseen lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Yleislain katsottiin kattavan aiemmin pykälässä listatut päätökset, joista oli oikeus valittaa hallinto-oikeuteen. HOL:n säännöksiä noudatetaan myös muutoksenhaussa kunnallisen viranomaisen päätökseen.

Päätöksen tehnyt viranomainen tai laitos voi SVPL 344 §:n 2 momentin mukaan määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää. Tämä ei kuitenkaan koske kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätöstä antaa tietyissä tilanteissa sijoittamisoikeus teleyrityksen telekaapelin, tukiaseman tai radiomaston sijoittamiselle toisen omistamalle tai hallitsemaalle alueelle tai rakennukseen (233 §) tai päätöstä muuttaa tai poistaa aiempi tätä koskeva kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätös (235 §), joita koskee erillinen 233 §:ssä säädetty aloittamisoikeus.

Lisäksi SVPL 344 §:n 3 momentissa säädetään, että Liikenne- ja viestintäviraston päätöstä, jolla televisiotoiminnan harjoittaja veloitetaan luovuttamaan lähetysoikeus toiselle televisiotoiminnan harjoittajalle (213 §), on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Valitus markkinaoikeuteen

Markkinaoikeuteen valitetaan SVPL 343 §:n mukaan Liikenne- ja viestintäviraston päätöksistä, jotka koskevat

- 1) verkkotunnuksia (21 luku)
- 2) verkkotunnusmaksua (295 §) ja
- 3) verkkotunnuksiin liittyvää sähköistä tiedoksiantomenettelyä (312 §).

Liikenne- ja viestintävirasto voi SVPL 343 §:n mukaan päätöksessään määrätä, että viranomaispäätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei markkinaoikeus toisin määrää. Valituksen käsittelyyn markkinaoikeudessa sovelletaan oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia (100/2013).

Markkinaoikeuden roolin ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen johtavien valitusteiden hahmottamisen kannalta on tärkeää nostaa esille myös SVPL:n seuraamusmaksusääntely (333-335 a §). Teleyritykselle voidaan määrätä seuraamusmaksu HMV-päätöksellä asetettujen velvollisuuksien vastaisesta toiminnasta ja televisio- ja radiotoiminnan harjoittajille ohjelmistotoimilupasäännösten vastaisesta toiminnasta. Markkinaoikeus tekee päätöksen mahdollisen seuraamusmaksun määräämisestä Liikenne- ja viestintäviraston esityksestä.

Seuraamusmaksusta eräiden sähköistä suoramarkkinointia koskevien säännösten rikkomisesta (200, 201 ja 203 §:n 2 momentti) säädetään SVPL 335 a §n mukaan kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetussa laissa (566/2020).

SVPL:iin liittyvissä seuraamusmaksuasioissa ei ole varsinaisesti kyse Liikenne- ja viestintäviraston tai kuluttajaviranomaisten päätöksen valitustiestä markkinaoikeuteen, vaan markkinaoikeuden ensimmäisenä asteena tekemistä päätöksistä.

SVPL 335 §:ssä todetaan markkinaoikeuden päättämien seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta, että seuraamusmaksu on suoraan ulosottokelpoinen ja sen perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007). Maksun täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa säännöksiä seuraamusmaksun täytäntöönpanon kannalta merkityksellisestä viranomaisten ilmoitusvelvollisuudesta, seuraamusmaksun palauttamisesta ja muista vastaavista, maksun täytäntöönpanon kannalta välttämättömistä seikoista sekä tarkempia säännöksiä seuraamusmaksun täytäntöönpanosta. Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 4 §:n mukaan julkinen saatava voidaan periä ulosotossa, vaikkei saatavan määrääminen tai maksuunpano ole tullut lainvoimaiseksi. Saman lain 12 §:n perusteella muutoksenhakuviranomaisen, joka käsittelee julkisen saatavan määräämistä koskevaa valitusta, tulee kuitenkin viipymättä pyynnöstä tai omasta aloitteesta kieltää saatavan ulosotto tai määrätä se keskeytettäväksi (keskeytysmääräys), jollei valitus tai oikaisuvaatimus ole ilmeisen aiheeton.

Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

SVPL 345 §:n 1 momenttia muutettiin vuoden 2021 alussa HOL:in voimaantulon jälkeen. Muutosta perusteltiin sillä, että yleislaissa on lähtökohtana valituslupamenettely muutoksenhaussa hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen eikä tästä ollut enää tarvetta säätää erikseen. SVPL 345 §:ssä haluttiin kuitenkin säilyttää tiettyjen päätösten osalta suora valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Samassa yhteydessä SVPL 345 §:n 1 momentin 2 kohtaan lisättiin suora valitusoikeus Liikenne- ja viestintäviraston SVPL 53 a §:n mukaisista päätöksistä, joilla ainoastaan tukkumarkkinoilla toimiville huomattavan markkinavoiman yrityksille asetetaan velvollisuuksia.²⁰

SVPL 345 §:n 2 momentin mukaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetystä poiketen valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen voi hakea muutosta päätökseen, jonka:

- 1) valtioneuvosto on tehnyt SVPL:n nojalla;
- 2) Liikenne- ja viestintävirasto on tehnyt huomattavasta markkinavoimasta ja sen perusteella asetetuista velvollisuuksista (SVPL 52, 53, 53 a, ja 54 §) tai muutoin kuin huomattavan markkinavoiman perusteella asetetuista velvollisuuksista (SVPL 55 §) tai joka koskee tällaisen päätöksen noudattamisen valvontaa;
- 3) Liikenne- ja viestintävirasto on tehnyt yleispalveluyrityksen nimeämisestä (SVPL 85 §);

²⁰ HE 98/2020 vp pykäläkohtaiset perustelut.

- 4) Liikenne- ja viestintävirasto on tehnyt EU:n verkkovierailuasetuksen valvonnasta yritysten riitatilanteessa (SVPL 314 §);
- 5) markkinaoikeus on tehnyt SVPL:n nojalla lukuun ottamatta 336 ja 337 §:ssä tarkoitettua päätöstä, johon haetaan muutosta siten kuin oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa säädetään.

Edellä 1–4 kohdissa tarkoitettua valtioneuvoston ja Liikenne- ja viestintäviraston päätöstä on SVPL 345 §:n 2 momentin mukaan noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Valitus on käsiteltävä kiireellisenä.

SVPL 345 §:ssä ei oteta yksityiskohtaisemmin kantaa 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen markkinaoikeuden päätösten täytäntöönpanoon. Seuraamusmaksupäätösten täytäntöönpanosta on säädetty SVPL 335 §:ssä.

2.2.3 *Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa*

Tuomioistuinlain (673/2016) 5 luvun mukaan markkinaoikeus toimii kilpailu- ja valvonta-asioiden sekä hankinta-asioiden, teollis- ja tekijänoikeudellisten asioiden sekä markkinaoikeudellisten asioiden erityistuomioistuimena. Markkinaoikeuden tarkemmasta toimivallasta näillä alueilla on säädetty laissa oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa (100/2013).

Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 7 luvussa säädetään muutoksenhausta markkinaoikeuden ratkaisuun. Koska SVPL:n perusteella markkinaoikeudessa käsiteltävät asiat ovat luonteeltaan erilaisia, myös muutoksenhakuun markkinaoikeuden ratkaisuihin sovelletaan eri sääntöjä.

Muutoksenhaku kilpailu- ja valvonta-asioissa – SVPL:n seuraamusmaksuasiat

Lain oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 1 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan markkinaoikeus käsittelee *kilpailu- ja valvonta-asioina* muun muassa sen toimivaltaan kuuluviksi säädetty viestintämarkkinalain (393/2003) 122 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat ja tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 334 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat, jotka on sittemmin sisällytetty nykyiseen SVPL:iin.

Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 7 luvun 1 §:n mukaan markkinaoikeuden päätökseen kilpailu- tai valvonta-asiassa haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin 1 luvun 2 ja 3 §:ssä mainituissa laeissa, eli käytännössä SVPL:ssa, säädetään.

Muutoksenhaku markkinaoikeudellisissa asioissa, teollis- ja tekijänoikeudellisissa asioissa ja valitusasioissa

Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n mukaan markkinaoikeus käsittelee *markkinaoikeudellisina asioina* muun muassa viestintämarkkinalain 121 a §:ssä tarkoitetut Liikenne- ja viestintäviraston kohtuuttoman ehdon kieltävät päätökset sekä 121 b §:n mukaiset numeron tai palvelun sulkemista tarkoittavia kuluttaja-asiamiehen päätöksiä koskevat asiat sekä tietoyhteiskuntakaaren 330 §:n 2 momentin mukaiset kuluttaja-asiamiehen valvontaan kuuluvat asiat, jotka sisältyvät nykyisin SVPL:iin.

Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudesta annetun lain 7 luvun 4 §:n mukaan markkinaoikeuden ratkaisuun markkinaoikeudellisissa asioissa haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n nojalla myöntää valitusluvan. Markkinaoikeuden ratkaisu pannaan täytäntöön niin kuin lainvoimaisen tuomion täytäntöönpanosta säädetään. Korkein oikeus voi kuitenkin määrätä, ettei ratkaisua toistaiseksi saa panna täytäntöön tai ettei aloitettua täytäntöönpanoa saa jatkaa.

Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 14 kohdan mukaan markkinaoikeus käsittelee *teollis- ja tekijänoikeudellisina asioina* muun muassa verkkotunnuslaissa (228/2003) sen toimivaltaan kuuluviksi säädetyt asiat, joista säädetään nykyisin SVPL:ssa. Verkkotunnusasioiden on nähty kytkeytyvän läheisesti etenkin tavaramerkki- ja toiminimioikeuteen, mistä syystä myös verkkotunnuksiin liittyvät valitukset on päätetty keskittää Helsingin hallinto-oikeuden sijasta markkinaoikeuteen.

Vaikka verkkotunnusasiat on laissa oikeudenkäynnistä markkinaoikeusasioissa määritelty teollis- ja tekijänoikeudellisiksi asioiksi, niihin ei sovelleta näitä asioita koskevaa oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 7 luvun 4 §:n mukaista valitustietä korkeimpaan oikeuteen, vaan 7 luvun 2 §:n yleisempää sääntöä, jonka mukaan markkinaoikeuden päätökseen valitusasiassa saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Rekisteriviranomaisten päätösten osalta on haluttu säilyttää valitustie markkinaoikeuden päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

2.2.4 *Perustuslakinäkökulma valituslupajärjestelmään*

Perustuslakivaliokunta on korostanut yleisellä tasolla, että se pitää perusteltuna HOL:n pääsääntöä, jonka mukaan vain valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja muiden viranomaisten hallintopäätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen. Perustuslakivaliokunta on todennut, että valituslupajärjestelmän käytön laajeneminen vuoden 2012 jälkeen merkitsi tietynlaista muutosta korkeimman hallinto-oikeuden rooliin ylittä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimena ja että valtioneuvostoa on tuolloin kehoitettu arvioimaan mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan (PeVL 39/2022 vp).

Perustuslakivaliokunta totesi vuonna 2012, että perustuslain 21 §:n kannalta valituslupajärjestelmää ja sen laajentamista tarkasteltaessa on keskeistä varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa paitsi oikeusturvan saatavuuden ja riittävyden, myös asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on perustuslakivaliokunnan mukaan myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täytyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on valiokunnan mielestä perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua (PeVL 32/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta on 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 55/2014, PeVL 29/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta on viime aikaisessa lausuntokäytännössään katsonut, että pääsääntöinen valituslupajärjestelmä voi lisätä yhdenvertaisuutta, kun eri asiaryhmien valituksia käsitellään samalla tavalla. Perustuslailliset näkökohdat eivät kuitenkaan estä pääsääntöisestä valituslupajärjestelmästä poikkeamista, mutta valituslupajärjestelmästä poikkeamisen tarve tulee erityislainsäädännön esitöissä perustella.²¹

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että markkinaoikeuden seuraamusmaksupäätösten kohdalla voidaan poiketa pääsääntöisestä valituslupajärjestelmästä, kun kyse on luonteeltaan ankarista hallinnollisista seuraamuksista (mm. PeVL 12/2019 vp).

2.3 Miksi tietyistä päätöksistä on suora valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen?

2.3.1 *Valitus valtioneuvoston päätöksistä*

SVPL 345 §:ssä tarkoitetut valtioneuvoston päätökset, joista voi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, liittyvät erityisesti valtioneuvoston myöntämiin tai myöntämättä jättämiin lupiin. Valtioneuvosto voi tehdä lupapäätöksiä SVPL:n 3 luvussa tarkoitetuista verkkotoimiluvista, SVPL:n 4 luvussa tarkoitetuista ohjelmistotoimiluvista digitaaliseen televisio- ja radiotoimintaan, SVPL:n 5 luvussa tarkoitetuista ohjelmistotoimiluvista analogiseen radiotoimintaan sekä SVPL:n 6 luvussa tarkoitetuista radioluvista.

Valtioneuvoston yleisistunnon päätösten osalta SVPL 345 §:n suora valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen on linjassa yleislain mukaisen valitustien ja sen perustelujen kanssa.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta suora valitustietä valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä perusteltiin sillä, että yleisistunnon päätökset liittyvät yleensä hallitusvallan käyttämiseen siten, että muutoksenhakua suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan pitää perusteltuna.²²

2.3.2 *Valitus huomattavaan markkinavoimaan liittyvistä päätöksistä*

Viestintämarkkinoiden HMV-sääntely pohjautuu EU-lainsäädäntöön, jota on Suomessa pantu täytäntöön lakiin sähköisen viestinnän palveluista. Sähköisen viestinnän EU-sääntelyllä

²¹ Esimerkiksi kilpailulain viimeksi kesällä 2021 muutettujen, HOL:n voimaantulon huomioineiden, muutoksenhakusäännösten mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailulain nojalla antamista päätöksistä saa valittaa markkinaoikeuteen ja markkinaoikeuden päätöksiin saa hakea muutosta ilman valituslupaa valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Erikseen on säädetty myös päätöksistä, joista ei saa valittaa ja päätösten täytäntöönpanosta muutoksenhaun aikana. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 8/2021 vp) muutoksenhakusäännöksiä ei ole pidetty ongelmallisina.

²² HE 230/2014 vp s. 40

pyritään edistämään yhtenäisten sisämarkkinoiden kehittymistä sekä yhdenmukaistamaan sähköisen viestinnän sääntelyjärjestelmiä jäsenmaissa.

HMV-sääntelyn tavoitteena on, että viestintäverkkoja ja viestintäpalveluja on kohtuullisin ehdoin kaikkien teleyritysten ja käyttäjien saatavilla koko maassa. Vaikka HMV-sääntely kohdistuu ensisijaisesti tukkumarkkinoihin, sen vaikutukset näkyvät kilpailun lisääntymisenä vähittäismarkkinoilla. Viestintäverkkoihin pääsyn syrjimätön ja kohtuullinen hinnoittelu teleyritysten välillä on edellytys uusien vähittäispalveluja tarjoavien yritysten markkinoille tulolle. Jos hinnoittelu teleyritysten välillä on tukkutasolla kohtuutonta, kilpailua vähittäispalvelujen tarjonnassa kyseisessä verkossa ei synny, vaan vähittäispalveluja tarjoavat vain verkkoja omistavat teleyritykset. Kilpailua palvelujen kehittämisessä ja vähittäishinnoittelussa ei tällöin merkittävästi ole, etenkin tilanteissa, joissa päällekkäisten verkkojen rakentaminen ei ole kansantaloudellisesti kannattavaa.²³

HMV-sääntely on luonteeltaan kilpailua edistävää ennakkosääntelyä. SVPL 52 §:n mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on kilpailutilanteen selvittämiseksi tehtävä merkitykselliseksi määritellyistä tukku- ja vähittäismarkkinoista säännöllisin väliajoin markkina-analyysi, jossa huomioidaan komission markkina-analyysia ja huomattavan markkinavoiman arviointia koskevat suuntaviivat sekä komission suositukset merkityksellisistä tuote- ja palvelumarkkinoista. Lisäksi Liikenne- ja viestintäviraston on tarvittaessa otettava huomioon laajakaistaverkkojen kattavuuden säännöllisen maantieteellisen kartoituksen tulos.

Jos teleyrityksellä havaitaan markkina-analyysin perusteella olevan tietyillä markkinoilla yksin tai yhdessä muiden kanssa sellaista taloudellista vaikutusvaltaa, jonka turvin se voi toimia huomattavassa määrin riippumattomana kilpailijoista, kuluttajista tai muista käyttäjistä, Liikenne- ja viestintäviraston on tehtävä päätös teleyrityksen määräämisestä huomattavan markkinavoiman yritykseksi. Liikenne- ja viestintävirasto voi päätöksellään asettaa HMV-yritykselle SVPL 53, 53 a tai 54 §:issä tarkemmin määritellyjä velvollisuuksia, jos

- markkinoille tulolle on suuria ja pysyväisluonteisia rakenteellisia, oikeudellisia tai sääntelyllisiä esteitä;
- markkinarakente ei ole omiaan johtamaan todelliseen kilpailuun merkityksellisellä aikavälillä; ja
- pelkän kilpailulainsäädännön soveltaminen ei riitä korjaamaan markkinoiden häiriöitä.

HMV-velvollisuudet voivat koskea esimerkiksi käyttöoikeuden luovuttamista, verkkojen yhteenliittämistä, teleyritysten välisen palvelun hinnan ja toimitusehtojen avoimuutta ja syrjimättömyyttä tai tuotteen tai palvelun hinnoittelua.

HMV-velvollisuuksien toteutumiseen liittyvät erimielisyydet ovat teleyritysten välisiä ja niiden ratkaisemiseen sovelletaan Liikenne- ja viestintävirastossa SVPL 314 §:n mukaista lähtökohtaisesti 4 kuukauden määräaikaan sidottua sovittelumenettelyä. Jos sovintoratkaisua ei synny, virasto ratkaisee riidan päätöksellään. Käytännössä riita-asiassa useimmiten tehdään virastolle toimenpidepyyntö, jonka perusteella virasto selvittää ja arvioi HMV-päätöksellä asetettujen velvollisuuksien noudattamista.

Huomattavaa markkinavoimaa ja sen perusteella asetettuja velvollisuuksia (SVPL 52-54 §) sekä muutoin kuin huomattavan markkinavoiman perusteella asetettuja velvollisuuksia (SVPL 55 §) ja niiden valvontaa koskevien päätösten suora valitustie korkeimpaan hallinto-

²³ HE 221/2013 vp, s. 12

oikeuteen liittyä nykyisen teledirektiivin (EU 1972/2018) muutoksenhakumenettelyjä koskevan 31 artiklan ja siihen liittyvien johtolauseiden kansalliseen täytäntöönpanoon.

Teledirektiivin 31 artiklassa todetaan muutoksenhausta kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksiin seuraavasti (korostus tässä):

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisella tasolla on käytössä tehokkaat järjestelmät, joiden avulla jokainen käyttäjä tai sähköisiä viestintäverkkoja tai -palveluja tai liitännäistoimintoja tarjoava yritys, johon toimivaltaisen viranomaisen tekemä päätös vaikuttaa, voi hakea muutosta päätökseen muutoksenhakuelimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista ja ulkopuolisesta väliintulosta tai poliittisesta painostuksesta, joka voisi vaarantaa sen käsiteltäväksi tulevien asioiden riippumattoman arvioinnin. Tällä elimellä, joka voi olla tuomioistuin, on oltava tehtäviensä tehokkaan hoitamisen edellyttämä asiantuntemus. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tapaukseen liittyvät tosiseikat otetaan asianmukaisesti huomioon. Toimivaltaisen viranomaisen päätös on voimassa, kunnes muutoksenhakuprosessissa on annettu ratkaisu, jolle määrätään tilapäisiä toimenpiteitä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. [...]”

Teledirektiivin muutoksenhakua koskevassa johtolauseessa 77 todetaan, että

”Oikeusvarmuuden takaamiseksi yrityksille muutoksenhakuelinten on hoidettava tehtävänsä tehokkaasti. Etenkään muutoksenhakumenettelyjen ei tulisi kestää tarpeettoman kauan. Väli-aikaistojenpiteitä, joilla lykätään toimivaltaisen viranomaisen päätöksen vaikutuksia, olisi määrättävä vain kiireellisissä tapauksissa sen estämiseksi, että toimenpiteitä pyytävälle osapuolelle aiheutuu vakavaa ja peruuttamatonta haittaa, ja jos etujen tasapaino sitä edellyttää.”

Aiemmin kerrotusti teledirektiiviin koottiin aiempiin direktiiveihin sisältyntä sääntelyä ja vastaava vaatimus tehokkaasta ja asiantuntevasta muutoksenhakumenettelystä sisältyi jo teledirektiiviä edeltäneeseen puitedirektiiviin (2002/21/EY) ja sen 4 artiklaan. Liikenne- ja viestintäviraston HMV-päätösten suorasta valitustiestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja niiden kiireellisestä käsittelystä säädetttiinkin kansallisesti jo SVPL:a edeltäneessä viestintämarkkinalaissa. Komissio oli esittänyt huolen Suomen valitusprosessien pitkistä kestoista nopeasti kehittyvillä markkinoilla ja kehotti etsimään ratkaisuja prosessin nopeuttamiseksi. Ratkaisuksi valikoitui tuolloin suora valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Se perustui oletukseen, että riita-asioiden käsittely nopeutuu yhden käsittelyn periaatteella. Lyhennettyä valitustietä perusteltiin viestintämarkkinalain esitoissa muun muassa sillä, että KHO:n ratkaisun saaminen teletoiintaan, erityisesti hinnoitteluun, liittyvissä riita-asioissa oli kestänyt Suomessa jopa viisi vuotta, mitä pidettiin kilpailun toimivuuden ja käyttäjien etujen turvaamisen kannalta kohtuuttomana.²⁴

Erityisesti hinnoitteluun liittyvien riita-asioiden ratkaisemista mahdollisimman nopeasti on viestintäalalla muutoinkin pidetty tärkeänä, koska asian ratkaisun viipyminen voi tarkoittaa sitä, että säännöksiä rikkova teleyritys pystyy valtaamaan markkinat kilpailijoiltaan tai voi hinnoittelullaan estää kilpailijan markkinoille tulon, mistä aiheutuu yleensä haittaa myös loppukäyttäjille.²⁵

²⁴ HE 112/2002 s. 97

²⁵ Esim. Piekkala 2017 s. 185

2.3.3

Valitus yleispalveluyrityksen nimeämispäätöksistä

SVPL 85 §:n mukaan yleispalvelulla tarkoitetaan yleisten puhelinpalvelujen ja tarkoituksenmukaisen internetyhteyden tarjontaa tietyssä vakinaisessa asuin- tai sijaintipaikassa sekä yleisen numeropalvelun ja puhelinluettelopalvelun tarjontaa.

Jos (kohtuuhintaista) yleispalvelun toteutumista ei voida taata muulla tavoin tietyllä maantieteellisellä alueella, Liikenne- ja viestintäviraston on nimettävä yksi tai useampi teleyritys tai yhteystietopalvelua tarjoava yritys yleispalveluyritykseksi, jota laissa määritellyt yleispalveluvelvoitteet koskevat.

Yleispalveluyrityksen nimeämispäätöstä koskevan muutoksenhakusääntelyn taustalla on HVM-päätösten tapaan nykyisen teledirektiivin (EU 1972/2018) 31 artikla ja direktiivin johtolauseet, joissa korostetaan sääntelyn kohteiden oikeusvarmuutta, muutoksenhaun tehokkuutta ja kohtuullista kestoa. Myös yleispalveluyrityksen nimeämispäätös ja siihen liittyvä suora valitustie sisältyivät jo SVPL:a edeltäneeseen viestintämarkkinalakiin ja sen taustalla olivat teledirektiiviä edeltäneiden direktiivien muutoksenhakua koskevat vaatimukset. Suoraa valitustietä ei ole esitöissä erikseen perusteltu, pääasiallinen tavoite on ollut lyhentää valitusprosessin kestoa.

SVPL 345 §:ään sisältyvä suora valitustie koskee pykälän sanamuodon perusteella vain 85 §:ssä tarkoitettua Liikenne- ja viestintäviraston päätöstä nimetä yleispalveluyritys, jota laissa määritellyt yleispalveluvelvoitteet koskevat, ei yleispalveluyritykselle laissa ja päätöksissä asetettujen velvoitteiden noudattamisen valvontaan liittyviä päätöksiä.²⁶

Toisin kuin HVM-päätöksissä, yleispalveluyrityksen nimeämispäätöksestä myös yksittäisellä kansalaisella voisi jossakin tilanteessa olla asianosaisasema ja valitusoikeus. Käytännössä kansalaisilla ei kuitenkaan ajatella olevan nimeämispäätöksiin erityistä oikeussuojatarvetta. Kaikilla on lain mukaan oikeus yleispalveluihin eikä tätä oikeutta voi Liikenne- ja viestintäviraston tulkinnan mukaan menettää sillä perusteella, että Liikenne- ja viestintävirasto ei ole päätöksessään nimennyt kyseiselle alueelle yleispalveluyritystä. Jos jollekin alueelle nimetään yleispalveluyritys, ja yritys valittaisi tästä nimeämispäätöksestä, on kuitenkin kansalaisen oikeusturvan ja yleispalvelun toteutumisen kannalta tärkeää saada asia ratkaistuksi mahdollisimman pian.

2.3.4

Valitus EU:n verkkovierailuasetuksen valvontapäätöksestä

Uudelleen laadittu verkkovierailuasetus ((EU) 2022/612) tuli voimaan 1.7.2022. Asetusta sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Vierailuverkon operaattoreiden ja muiden operaattoreiden väliset riidat, jotka koskevat säänneltyjen tukkutason verkkovierailupalvelujen tarjoamisen edellyttämiin tuotantopanoksiin sovellettavia maksuja, voidaan verkkovierailuasetuksen 18 §:n mukaan antaa toimivaltaisen kansallisen sääntelyviranomaisen tai sääntelyviranomaisten ratkaistaviksi. Riitoihin

²⁶Viestintämarkkinalain aikaisissa esitöissä myös yleispalveluvelvoitteiden valvontaa koskevien päätösten on ajateltu kuuluvan suoran valitustien piiriin. Sanamuoto nykyisessä laissa on erilainen HVM-päätösten ja yleispalveluyrityksen nimeämistä koskevien päätösten kohdalla. Eroa ei ole esitöissä erikseen perusteltu. Tulkinta on kuitenkin ollut, että yleispalveluyritysten velvoitteiden noudattamiseen liittyvistä Liikenne- ja viestintäviraston valvontapäätöksistä kansalainen tai yritys voi valittaa SVPL:n muutoksenhakua koskevan pääsäännön mukaan hallinto-oikeuteen ja sieltä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos se myöntää valitusluvan.

sovelletaan asetuksen mukaan teledirektiivin 26 ja 27 artiklassa säädettyjä riitojenratkaisumenettelyjä.

Kyseiset riidanratkaisumenettelyt on Suomessa pantu täytäntöön SVPL 314 §:ssä. Siinä edellytetään Liikenne- ja viestintäviraston etsivän ensin sovitteluratkaisua. Kansallisen sääntelyviranomaisen on asetuksen mukaan ilmoitettava rajat ylittävistä riidasta BERECille (Body of European Regulators for Electronic Communications), jotta riita tulisi ratkaistuksi johdonmukaisella tavalla. Jos BERECiä on kuultu, kansallisen sääntelyviranomaisen on odotettava BERECin lausuntoa.

Jos erimielisyyttä ei saada sovittua, Liikenne- ja viestintävirasto antaa päätöksen riidan päättämiseksi ja tästä päätöksestä on SVPL 345 §:ssä tarkoitettu suora valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Suoraa valitustietä verkkovierailuasetuksen valvontapäätöksestä ei ole lain esitöissä erikseen perusteltu, vaan taustalla ovat aiemmin kuvatut teledirektiivin muutoksenhakumenettelyihin liittyvät tavoitteet, joilla haetaan EU-sääntelyssä edellytettyä oikeusvarmuutta sekä muutoksenhaun tehokkuutta ja kohtuullista kestoa.

2.4 Mikä on SVPL:n nojalla annettujen päätösten valitusprosessien käytännön tilanne?

2.4.1 *Valitustie hallinto-oikeuteen*

SVPL:n nojalla annettavista viranomaispäätöksistä valitetaan pääsääntöisesti hallinto-oikeuteen.

Liikenne- ja viestintävirastolta syksyllä 2022 saadun tiedon mukaan viraston SVPL:n nojalla antamista päätöksistä, joista on valitettu hallinto-oikeuteen, 13 ratkaisusta on valitettu edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen viimeisen noin 10 vuoden aikana. Alkuvuodesta 2023 Liikenne- ja viestintäviraston Digitaalisten yhteyksien osaamisalueen ja Kyberturvallisuuskeskuksen ylläpitämään yhteiseen, epäviralliseen muutoksenhaun seurantaan oli kirjattu yhteensä 68 valitusta hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näistä 38 valitusta on käsitelty vain hallinto-oikeudessa ja loput ovat päätyneet korkeimpaan hallinto-oikeuteen joko jatkovalituksina tai suoraan. Seurantaa on ylläpidetty vuodesta 2012, eikä siinä ole yksityiskohtaisesti täsmennetty, minkä lain nojalla tehtyyn päätökseen valitus liittyy. Valitusten kokonaismäärään sisältyy siten myös ainakin viraston laajakaistarakentamisen tuesta annetun lain (1262/2020) nojalla antamia laajakaistatukipäätöksiä. Valituskelpoisten päätösten kokonaismäärästä vastaavalta ajalta ei ole arviomuistiota laadittaessa ollut käytettävissä tilastotietoa.

Hallinto-oikeuksista saatujen arvioiden mukaan keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeudessa on tällä hetkellä noin 10 kuukautta. Esimerkiksi Hämeenlinnan hallinto-oikeus on kuitenkin taustakyselyyn antamassaan vastauksessa todennut, että valitusten keskimääräinen käsittelyaika on käyttökelvoton mittari arvioitaessa yksittäisen asiaryhmän todellista käsittelyaikaa. Nopeimmin käsiteltävissä asiaryhmissä hallinto-oikeus antaa ratkaisun muutamassa kuukaudessa, kun pisimpään kestävien asiaryhmien osalta käsittelyajat ovat reilusti yli vuoden. Hallinto-oikeuksista on myös tuotu esiin, että henkilökunnan määrä on nykyisellään riittämätön asioiden käsittelymäärään nähden.

Liikenne- ja viestintäviraston epävirallisen seurannan mukaan SVPL:iin perustuvista päätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyajat hallinto-oikeuksissa ovat vaihdelleet viiden kuukauden ja kolmen vuoden välillä. Jos hallinto-oikeuksien ratkaisusta on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja korkein hallinto-oikeus on ottanut asian käsittelyyn, käsittelyaika on ollut vaihdellut viraston seurannan mukaan vajaasta kahdesta vuodesta lähes kuuteen vuoteen.

Päätökset, joista tällä hetkellä valitetaan ensimmäisenä muutoksenhakuasteena hallinto-oikeuteen, eivät Liikenne- ja viestintäviraston arvion mukaan yleisesti ottaen ole kaikkein työläimpiä, jos niitä verrataan suoran valitustien piirissä oleviin päätöksiin.

2.4.2 *Valitustie markkinaoikeuteen ja sieltä korkeimpaan hallinto-oikeuteen*

Käytettävissä olevien tietojen perusteella markkinaoikeudessa on käsitelty viimeisen noin 10 vuoden aikana valituksia Liikenne- ja viestintäviraston päätöksistä vain verkkotunnusasioissa. Markkinaoikeuden mukaan verkkotunnusasioiden keskimääräinen käsittelyaika markkinaoikeudessa oli vuonna 2021 yhdeksän kuukautta.

Markkinaoikeudessa on tulkittu, että verkkotunnusasioissa muutoksenhaku markkinaoikeuden ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen on valituslupanvarainen oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain mukaisesti. Korkein hallinto-oikeus tukee markkinaoikeuden tulkintaa valituslupamenettelyn soveltamisesta verkkotunnusasioissa. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 7 luvun 2 §:n nojalla markkinaoikeuden päätökseen verkkotunnusasiassa saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan. Markkinaoikeus on taustakyselyyn antamassaan vastauksessa todennut, että lukuisten lainsäätömuutosten seurauksena oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain muutoksenhakusäännösten ja SVPL:n markkinaoikeuden päätöksiä koskevien muutoksenhakusäännösten välinen suhde kaipaisi selkeyttämistä.

Korkeimman hallinto-oikeuden antamien tietojen mukaan markkinaoikeuden päätöksiin kohdistuvien valituslupa-asioiden käsittelyaika KHO:ssa on ollut 2–5 kuukautta, jos valituslupahakemus on ratkaistu muita osapuolia kuulematta. Välitoimille menneessä asiassa, jossa valituslupahakemus on hylätty, käsittelyaika on ollut vuosi ja neljä kuukautta (16 kuukautta). Vuosikirjapäätöksenä (KHO 2019:142) julkaistussa verkkotunnusasiassa, jossa valituslupa on myönnetty, käsittelyaika korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ollut yksi vuosi.

Keskimääräinen valitusprosessin kokonaiskesto verkkotunnusasioissa olisi siten viime vuosina ollut noin vuosi, kun valituslupaa ei ole myönnetty ja valituslupa-asia on käsitelty KHO:ssa kirjallisesti (MAO 9 kk + KHO 2-5 kk) ja noin kaksi vuotta, kun valituslupa on myönnetty tai jätetty myöntämättä vasta osapuolten kuulemisen jälkeen.

Korkein hallinto-oikeus on taustakyselyvastauksessaan muistuttanut, että verkkotunnusasioiden valitustietä muutettiin 1.9.2013 (sittemmin kumotun) verkkotunnuslain muutoksella. Ennen kyseistä muutosta silloisen Viestintäviraston päätökseen verkkotunnusasiassa haettiin muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta eikä jatkovalitus edellyttänyt valituslupaa. Helsingin hallinto-oikeuden verkkotunnusasioissa antamiin päätöksiin kohdistuvien valitusasioiden käsittelyaika oli noihin aikoihin KHO:ssa 5–24 kuukautta.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella vaikuttaisi siltä, että verkkotunnuspäätöksiä koskevan valituksen käsittelyaika KHO:ssa olisi ollut hieman lyhyempi, kun valitus oli käsitelty ensi vaiheena markkinaoikeudessa eikä Helsingin hallinto-oikeudessa, mutta prosessiin kestoon vaikuttaneita syitä ei ole tarkemmin selvitetty. Verkkotunnusasioissa valituslupamenettely vaikuttaisi lyhentävän valitusprosessin kokonaiskestoja, jos jatkokäsittelyn tarve on mahdollista arvioida ja evätä kirjallisessa menettelyssä. Tulkinnallisemmassa tapauksessa asian käsittely voi olla jo valitusluvan myöntämistä arvioitaessa niin laajaa, ettei asian käsittelyaika juurikaan eroa ilman valituslupamenettelyä tehdyn valituksen käsittelystä.

Valituslupamenettelyn merkitys valitusprosessin kokonaiskestoan vaikuttaisi verkkotunnusasioissa liittyvän siihen, että kaikkia jatkovalituksia ei käsitellä täysimittaisesti, jolloin niistä tulee lainvoimaisia ensimmäisen valitusasteen, ja tiiviin valituslupakäsittelyn, jälkeen.

Valituslupamenettelyn olemassaolo voi jo itsessään vähentää valitushalukkuutta, jolloin lainvoimainen päätös saadaan yhden valitusasteen käsittelyn jälkeen. Korkeimman hallinto-oikeuden antamien tietojen mukaan verkkotunnuksia koskevia asioita on valituslupajärjestelmän käyttöönoton jälkeen tullut vireille KHO:ssa korkeintaan muutama vuodessa, kahtena viime vuonna ei ole tullut vireille yhtään asiaa.

2.4.3 *Suora valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen*

Taustatietoa valitusprosessien määrästä

Korkeimman hallinto-oikeuden antamien tietojen mukaan se on 1.10.2012–30.9.2022 välisenä aikana antanut päätöksen yhteensä 59 valitus- tai valituslupa-asiaan, joissa valituksen kohteena on ollut SVPL:n, tai sitä edeltäneiden viestintämarkkina- ja verkkotunnuslakien, nojalla tehty päätös. Ratkaisuja on annettu vuosittain muutamia, mutta määrä on vaihdellut merkittävästi. Esimerkiksi vuonna 2021 KHO ei antanut yhtään ratkaisua, mutta vuonna 2020 ratkaistiin 23 asiaa (5 valitusta, joista yhdessä valituksessa valituksen kohteena oli 19 Liikenne- ja viestintäviraston HMV-päätöstä).²⁷

Käytettävissä olevien KHO:n tilastotietojen perusteella välillä 1.10.2012–30.9.2022 SVPL:n (tai sen edeltäjien) suoran valitusoikeuden perusteella olisi ratkaistu 37 asiaa, joista yksi on koskenut valtioneuvoston päätöstä ja 36 asiaa HMV-päätöstä tai HMV-päätöksiin liittyvää hinnoittelun valvontaa. Liikenne- ja viestintävirastolta saadun epävirallisen seurannan mukaan KHO oikeus olisi viimeisen 10 vuoden aikana antanut noin 20 ratkaisua huomattavaa markkinavoimaa ja sen perusteella asetettuja velvollisuuksia koskevista päätöksistä tehtyihin valituksiin. Lukujen erot selittyvät ainakin osin sillä, että yksi valitus voi koskea montaa asiaa.

²⁷ Lukumääräarviossa on huomioitu kumottujen verkkotunnuslain ja viestintämarkkinalain nojalla tehdyt päätökset mutta ei muiden kumottujen lakien (kuten televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain) nojalla tehtyjä päätöksiä. Tilastotiedot eivät siten ole kattavia valtioneuvoston päätöksiin kohdistuvien valitusasioiden ratkaisuista. Lisäksi verkkotunnusasiat on vuoden 2013 lakimuutoksen jälkeen ohjattu ensivaiheena markkinaoikeuteen, jonka päätöksestä voi valittaa KHO:een vain valituslupamenettelyn kautta, joten niiden määrä ei ole viime vuosina ollut merkittävä. KHO:n verkkotunnuspäätöksistä tai valtioneuvoston päätöksistä antamien ratkaisujen määrä ei ole mahdollisten suoraan valitustiehen liittyvien muutosten kannalta merkityksellinen, koska verkkotunnusasiat ovat jo valituslupamenettelyn piirissä ja valtioneuvoston yleisistunnon päätösten osalta suoran valitustien muuttamista ei ole lähtökohtaisesti tarpeen arvioida, koska se on yleislain mukainen.

Liikenne- ja viestintäviraston SVPL 85 §:n mukaisista yleispalveluyrityksen nimeämispäätöksistä ei ole valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen kertaakaan viimeisen kymmenen vuoden aikana.

Liikenne- ja viestintävirasto ei ole tehnyt SVPL 55 §:n mukaisia päätöksiä muun kuin huomattavan markkinavoiman perusteella asetetuista velvollisuuksista eikä EU:n verkkovierailuasetuksen valvontaan liittyviä SVPL 314 §:n mukaisia päätöksiä, joten niihin liittyviä valitusratkaisujakaan ei ole. Liikenne- ja viestintävirasto ei ole myöskään tehnyt päätöksiä tai esityksiä, joiden vuoksi annetuista markkinaoikeuden päätöksistä olisi valitettu SVPL 345 §:n 1 momentin 5 kohdan tarkoittamalla tavalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Virasto ei ole tehnyt esimerkiksi SVPL:iin perustuvia seuraamusmaksuesityksiä.

SVPL 345 §:n poikkeusta suorasta valitustiestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on siten viimeisen kymmenen vuoden aikana käytetty vain muutoksenhakuun valtioneuvoston lupapäätöksistä ja Liikenne- ja viestintäviraston huomattavaa markkinavoimaa koskevista päätöksistä. Näitä kommentoidaan lyhyesti alla.

Valtioneuvoston päätökset

Valtioneuvoston lupapäätöksistä on tehty vain muutamia valituksia viime vuosina. Korkein hallinto-oikeus antoi ratkaisun valtioneuvoston radiolupapäätöksestä tehdystä valituksesta vuonna 2022 seitsemässä kuukaudessa. Käsittelyaikaa voidaan pitää varsin kohtuullisena muihin valitusasioihin nähden. Valtioneuvoston lupapäätösten valitustien toimivuudesta ei ole noussut esiin käytännön ongelmia.

HMV-päätökset

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan huomattavan markkinavoiman päätöksiin kohdistuneen valitusasian käsittely kesti vuosina 2012-2014 vajaat kaksi vuotta (22–23 kuukautta). Vuosina 2015-2018 KHO:ssa oli vireillä osittain samaan aikaan useampi HMV-päätöstä koskeva vaativa ja laaja valitusasia, joista kahdessa järjestettiin suullinen käsittely. Viimeisimpiin vuonna 2018 saapuneisiin valituksiin annettiin ratkaisu vuonna 2020. Vuonna 2016 tai sen jälkeen ratkaistuissa HVM-asioissa käsittelyaika oli reilusta vuodesta yli kolmeen vuoteen (14–40 kuukautta). Käsittelyaikojen pidentyminen johtuu osin KHO:n tuolloin muutoinkin ruuhkautuneesta juttutilanteesta. Vuoden 2018 jälkeen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ole saapunut huomattavaa markkinavoimaa tai hinnoittelun valvontaa koskevia valitusasioita.

Liikenne- ja viestintävirasto on arvioinut, että HMV-päätöksiä koskeville valituksille SVPL 345 §:ssä säädetty kiireellisen käsittelyn vaatimus ei käytännössä toteudu, koska tosiasiallinen käsittelyaika on ollut noin 3 vuotta. Virasto on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että valitusprosessien ajallinen kesto on alkanut pidentyä.

Myös Ficom, DNA Oyj ja Elisa Oyj ovat taustakyselyyn antamissaan vastauksissa todenneet, että KHO:n käsittelyajat ovat kiireelliseksi säädetystä käsittelystä huolimatta pitkiä, poikkeuksetta yli kaksi vuotta. Esimerkiksi Ficom on kiinnittänyt huomiota siihen, että KHO on itse arvioinut valitusten keskimääräiseksi käsittelyajaksi alle kuusi kuukautta asioissa, joissa ei myönnetä valituslupaa, ja muissa asioissa noin vuoden. SVPL 345 §:n mukaisissa valitusasioissa käsittelyajat ovat olleet selvästi KHO:n esittämiä keskimääräisiä käsittelyaikoja pidempiä.

Liikenne- ja viestintävirasto on todennut, että valitusprosessien kestoon vaikuttaa merkittävästi käsiteltävien asioiden laajuus ja moniulotteisuus. HVM-päätöksissä käsitellään muun muassa merkityksellisten markkinoiden määrittelyä, huomattavan markkinavoiman yritykseksi nimeämistä, HVM-yritykselle asetettavia velvollisuuksia, päätöksen vaikutuksia markkinoihin sekä näiden perusteluita. Päätöksissä käsitellään myös kattavasti ja yksityiskohtaisesti teknisiä ja taloudellisia asioita, näiden arviointia sekä vaikutuksia markkinoihin ja laajemmin yhteiskuntaan. Valitusten kohteena olevilla päätöksillä vaikutetaan ennakoivasti markkinoiden kilpailutilanteeseen, joten valitusten kohteena olevat päätökset kattavat useita eri asiakokonaisuuksia ja valittajilla on myös yleensä voimakas taloudellinen intressi asiassa. HVM-päätöksiin liittyvien valitusten kohteena on yleensä koko päätös, minkä vuoksi käsiteltäviä asiakokonaisuuksia on lukuisia.

Myös korkein hallinto-oikeus on esittänyt, että valitusprosessin kestoon KHO:ssa vaikuttavat asian vaativuus ja laajuus, minkä lisäksi KHO on nostanut esille tarpeen suullisen käsittelyn järjestämiseen. Jos viranomaisen päätöksestä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, sen on ensimmäisenä valitusasteena selvitettävä tosiseikat ja tarvittaessa järjestettävä suullinen käsittely. Tämä pidentää KHO:n arvion mukaan käsittelyaikaa verrattuna valitusasioihin, joissa haetaan muutosta hallintotuomioistuimen antamaan päätökseen, koska KHO:ssa ratkaistavana olevat kysymykset ovat rajatumpia.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan valitusprosessin kestoon KHO:ssa vaikuttaa myös työtilanne. Tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden suuri määrä johtaa siihen, ettei tuomareiden ja esittelijöiden työpanosta pystytä ohjaamaan riittävän nopeasti saapuneiden valitusten ratkaisemiseen vanhempien asioiden odottaessa ratkaisuaan. Moni ratkaistavista asioista on säädetty kiireelliseksi, joten kiireellisten asioidenkin osalta joudutaan tekemään priorisointia. Jos erityisasiantuntemusta vaativan asiaryhmän laajoja valitusasioita saapuu useampia yhden vuoden sisällä, kyseisten asioiden ratkaisemiseen erikoistuneiden tuomareiden ja esittelijän työpanos ei riitä samanaikaisesti useamman asian ratkaisemiseen.

3. Arvio nykytilasta ja muutostarpeista

3.1 Yleisiä huomioita

Sähköisen viestinnän alan EU-sääntely ei aseta täsmällisiä vaatimuksia sille, missä tuomioistuimessa tai kuinka monen tuomioistuimen käsittelyn läpi muutoksenhaun tulee tapahtua. Sääntely edellyttää, että valituksia viranomaispäätöksistä käsittelee tehokkaasti asiantunteva ja riippumaton tuomioistuin tai muu elin, ja että käsittelyajat ovat kohtuullisia.

Valitustie SVPL:n perusteella annetuista viranomaispäätöksistä on pääosin ohjattu yleislain mukaisesti hallinto-oikeuteen. SVPL:ssa on kuitenkin tunnistettu joukko päätöksiä, joihin liittyvien valitusten käsittelyn on katsottu kuuluvan luontevammin erityistuomioistuimena toimivan markkinaoikeuden toimivaltaan. Lisäksi on säädetty poikkeavasta suorasta valitustiestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tietyille viranomaispäätöksille ja valituslupamenettelyn soveltamatta jättämisestä markkinaoikeuden päätöksistä valitettaessa.

Valituslupamenettelystä poikkeaminen markkinaoikeuden päätösten kohdalla on alun perin liittynyt muun muassa siihen, että markkinaoikeuden päätökset liittyvät seuraamusmaksuihin. SVLP:iin yhdistettyjen erillisten sähköisen viestinnän alan lakien myötä myös markkinaoikeuden antamien päätösten ala on tosiasiallisesti laajentunut.

Suoraan valitustiehen on aikanaan päädytty siksi, että käsittelyaikojen kohtuullisuus ei normaalissa hallintoasioiden valitusprosessissa tosiasiallisesti toteutunut markkinoiden toimintaan vahvasti vaikuttavien päätösten kohdalla EU-sääntelyn täytäntöönpanon kannalta riittävällä tavalla. Nykyisestäkin teledirektiivistä ilmenevät EU-sääntelyn vaatimukset kansallisen valitusprosessin tehokkuudesta ja kohtuullisesta kestosta eivät ole muuttuneet. EU-sääntelyn täytäntöönpanon tehokkuuden kannalta on muutoksenhakumenettelyjen muutostarpeita arvioitaessa olennaista pyrkiä selvittämään, onko kansallinen sääntelyvalinta suorasta valitustiestä ja kiireellisestä käsittelystä tosiasiasa lyhentänyt, ja lyhentääkö myös jatkossa, valitusprosessin kestoa, vai olisiko joku toinen valitustie tällä hetkellä toimivampi. Samalla on arvioitava tarve säätää käsittelyn kiireellisyydestä. EU-sääntelyssä ei aseteta nimenomaista vaatimusta kiireellisestä käsittelystä. Kiireelliseksi säätämistä on kansallisesti pidetty tarpeellisenä, koska valitusprosessit kestävät siitä huolimatta useita vuosia.

Lyhennetty valitustie ja kiireellinen käsittely KHO:ssa vaikuttaisivat lyhentäneen valitusprosessin kestoa. Ennen suoran valitustien käyttöönottoa KHO:n ratkaisun saaminen viestintämarkkinoiden hinnoitteluun liittyvissä asioissa kesti jopa viisi vuotta. Vuonna 2017 tehdyn tarkastelun perusteella nopeutettua valitustietä kulkeneiden valitusten käsittely oli kestänyt KHO:ssa noin 1-2 vuotta. Käsittelyaikojen arvioitiin tuolloin kuitenkin alkaneen jälleen venyä pidemmiksi.²⁸ Keskimääräinen käsittelyaika KHO:ssa onkin viime vuosina ollut noin 3 vuotta.

Oikeudenkäynnin kohtuullinen kesto on yksi oikeusturvan elementti. Valitusprosessien kesto vaikuttaa myös oikeusvarmuuteen sääntely-ympäristössä, jossa sääntelyviranomaisella on velvoite säännöllisesti arvioida markkinoiden ja kilpailun toimivuuden tilaa. Markkinoiden toimivuuteen liittyvien viranomaispäätösten lainvoimaisuus vaikuttaa siihen, miten loppukäyttäjille pystytään turvaamaan sääntelyn edellyttämät kohtuullisen hintaiset ja toimivat viestintäpalvelut, vaikka viranomaispäätökset ovatkin lähtökohtaisesti täytäntöön pantavissa muutoksenhausta huolimatta. Sähköisten viestintäpalvelujen loppukäyttäjän yksilöllisen oikeusturvan toteutuminen voi myös edellyttää markkinasääntelytoimiin liittyvien erimielisyyksien viivytyksetöntä ratkaisemista.

Tällä hetkellä käytettävissä olevien tietojen pohjalta ei vaikuta enää ilmeiseltä, että lyhennetty valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen automaattisesti lyhentää valitusprosessin kokonaiskestoa. Se johtuu muun muassa KHO:n työmäärästä suhteessa resursseihin. Lyhennetty prosessi ja kiireellinen käsittely on myös saattanut vaikuttaa joidenkin muiden oikeusturvaan vaikuttavien tekijöiden, kuten aikaa vievien suullisten kuulemisten, toteutumiseen. Oikeusturvan toteutuminen vaatii jonkinlaista tasapainoa valitusprosessin nopeuden ja muiden oikeusturvaan vaikuttavien tekijöiden välillä. Oikeusturvan toteutumiseen liittyen on oikeuskirjallisuudessa nostettu esiin muun muassa kysymyksiä siitä, keillä on asianosaisasema valittaa viranomaispäätöksistä ja missä vaiheessa viranomaisomaisprosessia, sekä minkälaisia prosessuaalisia keinoja osapuolilla on käytettävissään.

Yhdeksi keinoksi valitusprosessin kokonaiskeston pitenemisen hallitsemiseksi on esitetty valituslupamenettelyn soveltamisen laajentamista, minkä myötä mahdollisesti vain pieni osa ensimmäisessä valitusasteessa ratkaisuisista jutuista käsiteltäisiin KHO:ssa. Valitusprosessin kokonaiskeston vaikuttaisi todennäköisesti myös se, käsiteltäisiinkö valituslupahakemus

²⁸ Piekkala 2017, s. 185

tuomioistuimessa erillisenä asiana vai osana pääasialliseksi. Valituslupamenettely joka tapauksessa lähtökohtaisesti rajoittaisi oikeusturvakeinojen käyttämistä.

Tuomioistuinvirasto²⁹ on SVPL:n muutoksenhakumenettelyjen muutostarpeita koskevissa alustavissa näkemyksissään tarkastellut suoran valitustien muutostarvetta pääasiassa kansallisen prosessiautonomian näkökulmasta. Tuomioistuinvirasto pitää perusteltuna hallintoasioiden muutoksenhakusääntelyn yhdenmukaistamista. Tuomioistuinvirasto korostaa, että suoria valitusteitä on nimenomaisesti pyritty purkamaan ja valitukset on pyritty johdonmukaisesti ohjaamaan ensisijaisesti hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi HOL:n pääsäännön mukaisesti. Virasto ei kuitenkaan ole vielä alustavissa näkemyksissään halunnut ottaa täsmällistä kantaa juuri SVPL:n valitusteitä koskeviin yksityiskohtaisiin ratkaisuihin.

Näiden yleisten huomioiden jälkeen seuraavissa alajaksoissa arvioidaan tiiviisti nykytilaa ja muutostarpeita kunkin SVPL:iin sisältyvän valitustien osalta erikseen ja lopuksi kootaan yhteen johtopäätökset muutostarpeista.

3.2 Valitustie hallinto-oikeuteen

Valitusprosessien kesto hallinto-oikeuksissa koetaan pitkäksi ja tuomioistuinten resurssit riittämättömiksi asioiden ripeään käsittelyyn. Yleislain eli HOL:n pääsäännön mukaisen valitustien toimivuudessa ei kuitenkaan ole tunnistettu erityisiä käytännön ongelmia, jotka vaatisivat muutoksia SVPL:iin tai olisivat sillä korjattavissa. Tällä hetkellä ei vaikuta olevan erityistä tarvetta hallinto-oikeuksiin ohjattujen päätösten valitustien muuttamiselle.

3.3 Valitustie markkinaoikeuteen

Markkinaoikeuden päätöksiin liittyvä valitusprosessi ja päätösten täytäntöönpanoa koskevat asiat ovat monimutkaisia, koska päätökset ovat eri tyyppisiä ja niihin liittyy SVPL:n eri kohdissa ja osin myös useammassa laissa käsiteltyjä valitusteitä.

Laissa oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa viitataan tällä hetkellä pitkälti SVPL:n muutoksenhakusääntelyyn, jonka lähtökohta on aiemmin kuvatusti oikeus valittaa markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.

Markkinaoikeudellisten asioiden (kohtuuttoman ehdon kieltäminen, numeron ja palvelun sulkeminen, kuluttaja-asiamiehen päätökset) nykyinen valitustie markkinaoikeuteen ja sieltä valitusluvan kautta korkeimpaan oikeuteen vaikuttaa toimivalta.

Kilpailu- ja valvonta-asioita koskevien päätösten, käytännössä seuraamusmaksupäätösten, muutoksenhausta laissa oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa viitataan SVPL:iin (käytännössä 345 § 1 momentin 5 kohta). Koska SVPL:n seuraamusmaksuprosesseista ei ole käytännön kokemusta, myöskään valitustien toimivuuden puutteita ei ole noussut esille.

²⁹ Tuomioistuinvirasto on oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva itsenäinen virasto, joka huolehtii tuomioistuinten toimintaedellytyksistä sekä toiminnan kehittämisestä ja tukemisesta. Lain mukaan tuomioistuinviraston tehtävä on muun muassa huolehtia siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty.

Verkkotunnusasiat on laissa oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa määritelty teollis- ja tekijänoikeudellisiksi asioiksi. Niihin ei kuitenkaan sovelleta teollis- ja tekijänoikeudellisia asioita koskevaa valitustietä korkeimpaan oikeuteen, vaan lain oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 7 luvun 2 §:n yleisempää sääntöä, jonka mukaan markkinaoikeuden päätökseen valitusasiassa saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta valittamalla, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Verkkotunnusratkaisujen valitustiessä SVPL 345 §:n 1 momentin 5 kohdan ja lain oikeudenkäynnistä markkinaoikeudesta säännöksen välinen suhde on epäselvä, koska toisen lain mukaan valituslupaa markkinaoikeuden päätöksiin ei edellytetä ja toisen mukaan edellyttäisiin. Markkinaoikeus onkin taustakyselyyn antamassaan vastauksessa todennut, että sääntelyn toimivuutta olisi hyvä useiden lakimuutosten jälkeen tarkastella. Markkinaoikeus on tulkinut valitusoikeuden verkkotunnusasioissa syntyvän lain oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa mukaisesti ja edellyttävän valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Korkein hallinto-oikeus pitää omassa vastauksessaan tulkintaa oikeana.

Markkinaoikeuteen ohjatun muutoksenhaun sääntelyssä ei siten vaikuta käytännön tasolla syntyneen tulkintaongelmia, jotka välttämättä edellyttäisivät lakimuutoksia.

Jos SVPL:n muutoksenhakumenettelyjen muuttamista päädyttäisiin ehdottamaan, samassa yhteydessä vaikuttaisi perustellulta tarkastella sekä SVPL 345 §:n 1 momentin 5 kohdan että oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain päivitystarvetta. Laissa oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa on muun muassa vielä viittauksia kumottuihin tai uudelleen nimettyihin lakeihin, mikä osaltaan vähentää muutoksenhakusääntelyn selkeyttä.³⁰

3.4 Suora valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen

3.4.1 *Valitus valtioneuvoston päätöksistä*

Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii.

SVPL 345 §:n 1 momentin 1 alakohdan mukaan päätöksestä, jonka valtioneuvosto on tehnyt, voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Suoraa valitustietä ei ole säännöksessä rajattu vain valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiin. Pykälän johdantolauseessa todetaan, että siinä säädetään poikkeuksista yleislakiin, jolloin pykälän sanamuodon perusteella vaikuttaisi siltä, että valtioneuvoston päätöksen on ajateltu kattavan myös ministeriön SVPL:n nojalla tekemiä päätöksiä. Muussa tapauksessa ei olisi ollut tarvetta säätää poikkeuksesta HOL:n mukaiseen valitustiehen.

Suora valitustie valtioneuvoston päätöksistä ei liity pyrkimykseen lyhentää valitusprosessin kestoja. Valtioneuvoston yleisistunnon päätösten on katsottu liittyvän hallitusvallan käyttämiseen siten, että muutoksenhakua hallintopäätöksestä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan pitää perusteltuna. Sen sijaan ministeriöiden tekemien hallintopäätösten on lähtökohtaisesti katsottu rinnastuvan asiasisällöltään muiden viranomaisten tekemiin hallintopäätöksiin, jolloin muutoksenhakutien tulisi olla niiden kanssa yhdenmukainen.

³⁰ Esimerkiksi laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 1 luvun 2, 4 ja 6 §:ien viittaus tietoyhteiskuntakaareen, ja 5 luvun 2 §:n viittaus viestintämarkkinalakiin.

Mahdollisuutta säätää yleissäännöksestä poikkeavista valitustiesäännöksistä ei ole kuitenkaan suljettu pois.³¹ Nämä aiemman yleislain mukaiset muutoksenhaun periaatteet säilytettiin HOL:n säätämisen yhteydessä.

SVPL:iin liittyvät valtioneuvoston päätökset koskevat tyypillisesti toimilupiin liittyviä päätöksiä, joista päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Myös tietyt yhteiskunnallisesti tärkeät radiolupien myöntämispäätökset tehdään SVPL 40 §:n 3 momentin perusteella valtioneuvoston yleisistunnossa, vaikka radioluvat normaalisti myöntää Liikenne- ja viestintävirasto. Valtioneuvoston toimilupalupapäätöksille on laissa asetettu määräaika, jota valtioneuvosto voi tarvittaessa päättää jatkaa.³² Käytännössä päätös määräajan pidennyksestä tehdään liikenne- ja viestintäministeriössä. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvien lupapäätösten määräajan pidennystä koskevien päätösten on tulkittu olevan SVPL 345 § 1 momentissa tarkoitettuja valtioneuvoston päätöksiä, joihin sovelletaan suoraa valitustietä.³³

SVPL:n esityöt eivät anna yksiselitteistä vastausta siihen, onko SVPL 345 §:ssä ollut nimenomainen tarkoitus poiketa HOL:n periaatteesta, jonka mukaan ministeriöiden päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen vai onko kyse pikemminkin siitä, että pykälän sanamuotoa ei ole muutosten yhteydessä huomattu täsmentää viittamaan valtioneuvoston yleisistuntoon yleislain mukaisesti. Tähän yksityiskohtaan ei ole kiinnitetty huomiota myöskään eduskunnan valtiokuntien käsittelyssä tai niille annetuissa lausunnoissa edellisen SVPL:n laajemman muutoksen yhteydessä (HE 98/2020).

Ei ole syytä olettaa, että SVPL 345 § 1 momentissa määriteltyä valtioneuvoston päätösten valitustietä koskevaa poikkeusta yleislakiin olisi ollut tarkoitus laajentaa yleisesti ministeriön päätöksiä koskevaksi. Jo hallituksen esityksessä tietoyhteiskuntakaareksi³⁴ valittamista hallinto-oikeuteen koskevassa 344 §:ssä ja sen perusteluissa todettiin, että liikenne- ja viestintäministeriön kyseisen lain nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta, ellei erikseen muuta säädetä. Hallituksen esityksellä 98/2020 SVPL 344 §:ään tehdyissä muutoksissa viittaus kumottuun hallintolainkäyttölakiin vaihdettiin informatiiviseen viittaukseen lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Perusteluissa todettiin, että yleislain säännös kattaa aiemmin SVPL:ssa listatut päätökset, joista voi valittaa hallinto-oikeuteen.

Valtioneuvoston yleisistunnon päätösten osalta SVPL 345 §:n 1 momentin säännös on linjassa yleislain kanssa eikä uudelleenarviointitarvetta ole. Arviomuistiota laadittaessa ei ole havaittu erityistä tarvetta säilyttää valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvien päätösten yhteydessä suoraa valitusoikeutta niihin liittyvistä prosessuaalisista päätöksistä, jotka tehdään ministeriössä. Arviomuistiota laadittaessa ei tunnistettu myöskään tilanteita, joissa tällaisista prosessuaalisista päätöksistä olisi valitettu. Jos SVPL 345 §:ään päädyttäisiin ehdottamaan muutoksia, vaikuttaisi perustellulta samalla selventää, että suora valitustie valtioneuvoston päätöksistä koskee vain valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiä eikä tältä osin ole kyse poikkeuksesta yleislakiin.

³¹ Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta, HE 230/2014 vp, s. 40 ja 53

³² Esim. SVPL 10 §:n 5 momentin mukaan toimilupaa koskeva valtioneuvoston päätös on tehtävä kuuden viikon kuluessa hakuajan päättymisestä. Valtioneuvosto voi pidentää kuuden viikon määräaikaan enintään kahdeksalla kuukaudella, jos se on hakumenettelyn tasapuolisuuden, kohtuullisuuden, selkeyden tai avoimuuden varmistamiseksi, hakemusten täydentämiseksi taikka muusta erityisestä syystä tarpeen.

³³ Esimerkiksi 30.5.2022 päätös määräajan pidentämisestä liittyen verkkotoimilupaan taajuusalueilla 703-733 ja 758-788 megahertsiä Ahvenanmaalla, ja siihen liitetty valitusosoitus.

³⁴ HE 221/2013 vp, myöhemmin nimeksi vaihdettu laki sähköisen viestinnän palveluista

SVPL 345 §:n mukaisella suoralla valitustiellä on ensisijaisesti pyritty varmistamaan teledirektiivin edellyttämä tehokas, asiantunteva ja kestoaltaan kohtuullinen muutoksenhaku.

Tätä arviomuistiota varten tehdyssä taustakyselyssä niin sääntelyviranomaisena toimiva Liikenne- ja viestintävirasto, valituksia tällä hetkellä käsittelevä korkein hallinto-oikeus kuin kyselyyn vastanneet teleyritykset toivat esiin, että valitusprosessin ajan viraston HMOV-päätösten voimassaoloon liittyy epävarmuutta, joka 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.

Koska Liikenne- ja viestintäviraston HMOV-päätökset voidaan EU-sääntelyn mukaisesti panna täytäntöön jo ennen kuin ne tulevat lainvoimaisiksi, valitusten pitkä käsittelyaika on ongelmallinen päätöksen riitauttavien yritysten näkökulmasta. Korkein hallinto-oikeus on toisaalta nostanut esille myös sen, että teleyritys voi hakea muutosta toiselle teleyritykselle annettuun päätökseen (ks. KHO 2018:96) ja vaatia, että Liikenne- ja viestintäviraston päätöksen kohteena olevalle teleyritykselle asetetaan lisävelvollisuuksia. Teleyritykselle asetettavien velvollisuuksien laajuus ja niitä koskevan valitusasian käsittelyn kesto vaikuttaa myös HMOV-päätöksen kohteena olevan teleyrityksen asiakkaana ja kilpailijana olevan 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.

Nykyinen keskimäärin noin 3 vuoden käsittelyaika KHO:ssa tarkoittaa, että valitusten käsittelyn nopeus ei tällä hetkellä toteudu tavoitellusti. Sen sijaan tuomioistuimen asiantuntemukseen ja asioiden selvittämisen tasoon liittyvät tavoitteet vaikuttaisivat taustakyselyyn saatujen vastausten perusteella täyttyvän.

Suoran valitustien toimivuuden ja sen muutostarpeen arvioinnin tekee haasteelliseksi se, että syyt SVPL:n suoran valitustien käyttöönololle ja säilyttämiselle ja toisaalta syyt, joilla suoran valitustien poistamistarvetta perusteellaan, ovat lähtökohdiltaan ja tavoitteiltaan erilaisia. Kumpikin ratkaisu pyrkii kiertämään taustalla olevia juurisyyt, jotka liittyvät ainakin tuomioistuimien riittämättömiin resursseihin ja mahdollisesti joltain osin prosessien johtamiseen.

SVPL:n suoralla valitustiellä on pyritty ratkaisemaan erityissääntelyn piiriin kuuluneiden keskeisten päätösten kohtuuttoman pitkäksi venynyt käsittelyaika erityissääntelyn keinoin, kun pitkien prosessien juurisyyihin ei ole ollut mahdollista vaikuttaa. Suoran valitustien poistamisvaatimusten perusteet taas liittyvät tuomioistuinjärjestelmän yleisiin kehittämistavoitteisiin, kuten KHO:n ennakkopäätösroolin vahvistamiseen ja yhdenvertaisuuden edistämiseen. Niissä ei anneta erityistä painoarvoa pitkien valitusprosessien erityissääntelyn tehokkaalle täytäntöönpanolle luomille haasteille eikä varsinaisesti pyritä ratkomaan samaa valitusprosessien kokonaiskestoon ja oikeusvarmuuteen liittyvää ongelmaa.

Suoran valitustien poistamisen vaikutuksista HMOV-valitusprosessien kokonaiskestoon on esitetty osin ristiriitaisia arvioita. Jos ei ole mahdollista todeta, että suoralla valitustiellä pystytään tällä hetkellä todennäköisesti parhaiten täyttämään HMOV-valitusprosessin kohtuullisen keston tavoite, sen säilyttämiselle on vaikeampi löytää perustuslakivaliokunnan

korostamia painavia tai oikeudellisesti merkittäviä perusteita. Yleislaista poikkeavan valitustien tarvetta on perusteltu vain valitusprosessien keston lyhentämisellä ja siihen liittyvillä hyödyillä.

Suoran valitustien poistaminen ratkaisisi tuomioistuinjärjestelmän yhtenäisyyteen liittyvän tavoitteen. Sektorisääntelyn kannalta hintana olisi riski valitusprosessin keston pitenemisestä edelleen, etenkin, jos suoran valitustien poistamisen yhteydessä ei pystytä vaikuttamaan vaihtoehtoisen ensimmäisen asteen tuomioistuimen resurssitilanteeseen.

3.4.3 *Valitus yleispalvelu yrityksen nimeämispäätöksistä*

Yleispalvelu yrityksen nimeämispäätöksistä ei ole viimeisen 10 vuoden aikana valitettu, joten valitusprosessien kestosta tai valitusprosesseihin mahdollisesti liittyvistä haasteista ei ole käytännön kokemusta. Suoran valitustien konkreettisia hyötyjä tai haittoja on siten vaikea arvioida. Toistaiseksi yleispalvelu yritysten nimeämiseen liittyvällä suoralla valitustiellä ei ole ollut merkitystä myöskään tuomioistuinten resurssien käytön kannalta.

Periaatetasolla nimetyille yleispalvelu yrityksille asetettavilla velvollisuuksilla on suora vaikutus kansalaisten ja pienyritysten mahdollisuuteen saada viestinnän peruspalveluja kohtuullisella hinnalla tilanteessa, jossa niiden järjestäminen ei toteudu kilpailulliselta pohjalta. Jos valitusprosessi kestää jo yleispalvelu yrityksen nimeämisvaiheessa pitkään, se heikentää yleispalvelusääntelyn tavoitteiden tehokasta toteutumista.

3.4.4 *Valitus EU:n verkkovierailuasetuksen valvontapäätöksistä*

SVPL 314 §:ssä tarkoitettuja EU:n verkkovierailuasetuksen valvontapäätöksiä ei ole Liikenne- ja viestintäviraston mukaan tähän mennessä Suomessa tehty, joten niihin liittyvistä valitusprosesseista ei myöskään ole kokemusta. Suoran valitustien konkreettisia hyötyjä tai haittoja on tästä syystä vaikea arvioida. Kun kyse on harvinaisesta valitusprosessista, myöskään suoran valitustien säilyttämisellä ei vaikuttaisi olevan suurta käytännön vaikutusta tuomioistuinten resurssien käytön kannalta.

EU:n verkkovierailuasetuksessa ei ole teledirektiivin mukaisista HVM-päätöksistä poikkeavia muutoksenhakuun liittyviä erityisvaatimuksia. Liikenne- ja viestintävirasto on alustavasti arvioinut, että valitustien muuttamista voitaisiin harkita. Viraston arvion mukaan verkkovierailuasetuksen valvontapäätöksissä on kyse HVM-päätösten kaltaisista yritysten markkinoiden toimintaan ja hinnoitteluun liittyvistä päätöksistä, joissa luonteva vaihtoehtoinen valitustie kulkisi markkinaoikeuteen.

3.4.5 *Suoran valitusoikeuden laajentamisedotuksia*

Medialiitto ry ja Elinkeinoelämän keskusliitto ovat taustakyselyyn antamissaan vastauksissa esittäneet, että SVPL 345 §:ssä tarkoitetun suoran valitustien piiriin kuuluvien viranomaispäätösten määrää tulisi vähentämisen sijaan lisätä.

Medialiitto on kiinnittänyt huomiota SVPL:n 26 luvun audiovisuaalisten palvelujen ja radiopalvelujen markkinointia koskeviin säädöksiin (esimerkiksi ohjelmien ja palvelujen sponsorointia koskeva 218 §). Medialiitto esittää, että SVPL:n muutoksenhakumenettelyjen muutostarpeen arvioinnissa tulisi varmistua siitä, että Yleisradioon kohdistuvista yllä tarkoitettua markkinointia koskevista päätöksistä voisi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-

oikeuteen. Elinkeinoelämän keskusliitto katsoo Medialiiton tapaan, että esimerkiksi Yleisradiota koskevista päätöksistä tulisi voida tietyissä tilanteissa valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993, ns. Yle-laki) 12 §:ssä on säädetty Yleisradiolle mainonnan kieltö. Yhtiö ei saa lähettää mainontaa televisio- tai radio-ohjelmistojensa tai muiden televerkoissa tarjoamiensa julkisen palvelun tehtävään kuuluvien sisältöpalveluiden yhteydessä tai tuottaa sponsoroitua ohjelmaa. Liikenne- ja viestintävirasto valvoo kieltöä Yle-lain 12 a §:n perusteella ja voi velvoittaa yhtiön korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä. Velvoitteen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko tai uhka siitä, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään yhtiön kustannuksella. Yle-lain mainonnan kiellolla on ollut tarkoitus poistaa mainosrahoitus kokonaisuudessaan yhtiön tulonlähteistä ja mainonta on siten kokonaisuudessaan kielletty. Tämän arviomuistion laatimisen yhteydessä ei ole tunnistettu Yleisradion mainontaa koskevia velvoitteita, joita valvottaisiin SVPL:n 26 luvun nojalla Yle-lain sijaan. Liikenne- ja viestintäviraston Yle-lain nojalla tekemistä päätöksistä valitetaan yleislain pääsäännön mukaisesti hallinto-oikeuteen eivätkä SVPL:n muutoksenhakua koskevat säännökset tule sovellettavaksi. Tästä syystä ei ole tunnistettu tarvetta arvioida tarkemmin SVPL:n suora muutoksenhakua koskevan poikkeuksen laajentamista Yleisradion mainonnan valvontaa koskeviin päätöksiin. Yleislaista poikkeavan valitustien soveltamisalan laajentamiseen on perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa suhtauduttava pidättyvästi.

Elinkeinoelämän keskusliitto esittää lisäksi, että arvioitaisiin perusteellisesti aiheuttavatko Liikenne- ja viestintäviraston uudet vastuualueet (esim. evästekäytänteiden tutkiminen) tarpeen turvata oikeus hakea muutosta suoraan korkeimmasta hallinto-oikeudesta näissä uusissa tilanteissa.

SVPL:n suora valitustie on poikkeus yleislain mukaisesta muutoksenhakumenettelystä. Poikkeuksen soveltamisalan laajentamiseen on yllä todetusti suhtauduttava pidättyvästi. Toistaiseksi ei ole tunnistettu tarvetta arvioida tarkemmin poikkeuksen laajentamista esimerkiksi Liikenne- ja viestintäviraston evästekäytänteiden valvonnan perusteella tekemiin päätöksiin. Evästeratkaisut rinnastuvat pitkälti Tietosuoja-valtuutetun toimiston ratkaisuihin yleisen tietosuoja-asetuksen noudattamisesta. Niihin sovelletaan yleislain pääsäännön mukaista valitustietä hallinto-oikeuteen. Yleislain mukaisten muutoksenhakumenettelyjen soveltumista arvioidaan tarpeen mukaan, kun esimerkiksi kansallisesti pannaan täytäntöön uusia EU-taustaisia säädöksiä.

3.5 Johtopäätökset muutostarpeista

SVPL:n muutoksenhakumenettelyihin ei vaikuta viestintämarkkinoiden näkökulmasta liittyvän sellaisia ongelmia, joiden ratkaisuksi alalla nähtäisiin muutoksenhakusäännösten muuttaminen.

Muutoksenhakusäännöksissä on havaittu täsmennystarpeita, mutta niihin ei liity sellaisia tulkintaongelmia, että säännöksiä olisi välttämätöntä niiden vuoksi nopealla aikataululla muuttaa. Tarvittavat täsmennykset voitaisiin tehdä myöhemmin, kun lakia muusta syystä muutetaan. Esimerkiksi markkinaoikeuden päätöksistä valittamisessa vaikuttaa olevan tarvetta täsmentää sitä, mihin päätöksiin sovelletaan valituslupamenettelyä. Valtioneuvoston päätösten osalta olisi hyvä selventää, että suora valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen koskee yleislain mukaisesti vain valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiä.

SVPL:n muutoksenhakujärjestelmän mahdollinen muutostarve liittyisi siten ensisijaisesti yleislaista poikkeavan suoran valitustien poistamiseen, minkä tavoitteena olisi jatkaa hallinto-

oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaistamista. Yhdenmukaistamisella puolestaan tavoitellaan KHO:n ennakkoratkaisuroolin vahvistamista ja KHO:n voimavarojen kohdentamista valituslupamenettelyn kautta valikoituihin juttuihin. Korkein hallinto-oikeus on esittänyt, että sen ennakkopäätösrooliin nähden ei ole perusteltua, että se käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena tosiseikoiltaan laajoja ja monimutkaisia viestintämarkkina-asioita ja toimittaa niissä suullisia käsittelyjä tosiasioiden selvittämiseksi.

KHO on arvioinut, että vaativan ja laajan viestintämarkkina-asian, jossa järjestetään suullinen käsittely, valmistelu asian ratkaisemiseksi sekä päätösluonnoksen laatiminen vaativat esimerkiksi esittelijältä tällä hetkellä noin yhden vuoden työpanoksen. Tämän perusteella vaikuttaa ainakin teoriassa mahdolliselta, että valitusprosessien kesto voitaisiin lyhentää nykyisestä noin kolmesta vuodesta. Koska valitusprosessin kohtuullinen kesto ei HMOV-päätösten kohdalla ole toteutunut tavoitellusti, vaihtoehtoisia valitusteitä ja valituslupamenettelyn käyttöönottoa on syytä selvittää tarkemmin.

4. Toteutusvaihtoehtoja ja alustavia arvioita niiden vaikutuksista

4.1 Yleisiä huomioita

Edellisessä luvussa on arvioitu SVPL:n muutoksenhakusäännösten muutostarvetta kokonaisuutena. Säännösten läpikäyminen vahvasti käsitystä, että mahdollinen muutostarve kohdistuu ensisijaisesti SVPL 345 §:ään sisältyvään yleislaista poikkeavaan suoraan valitustiehen. Tästä syystä tässä luvussa käsitellään ratkaisuvaihtoehtoja vain suoran valitustien ja siihen liittyvien päätösten kannalta.

SVPL 345 §: n suoran valitustien taustalla on nykyisen teledirektiivin 31 artikla. Valitusprosessin kohtuullisen keston ohella teledirektiivin 31 artiklassa korostetaan, että tuomioistuimella, tai muulla direktiiviin täytäntöönpanoon liittyviä valitusasioita käsittelevällä elimellä, on oltava tehtäviensä tehokkaan hoitamisen edellyttämä asiantuntemus.

Suoraa valitustietä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on käytännössä sovellettu lähinnä huomattavaa markkinavoimaa koskevien päätösten valitusprosesseissa. Ne ovat luonteeltaan laajoja ja monimutkaisia. Ne vaativat sekä syvällistä taloudellista ja teknistä osaamista että taustalla olevan EU-sääntelyn ja siihen liittyvän oikeuskäytännön tuntemusta. Jos suorasta valitustiestä luopumista päädyttäisiin ehdottamaan, tuomioistuimilta suoran valitustien piirissä oleviin eri päätöksiin liittyvien valitusprosessien käsittelyssä vaadittavan erityisosaamisen taso ja merkitystä olisi hyvä arvioida tarkemmin. Joillekin suoran valitustien piirissä oleville päätöksille voitaisiin mahdollisesti valita esimerkiksi muista päätöksistä poikkeava valitustie. Valitustien tulisi joka tapauksessa kaikissa tilanteissa ohjata tuomioistuimeen, jolla on kyseisen asian käsittelyyn tarvittava asiantuntemus ja osaaminen.

Suoran valitustien piirissä olevista viranomaispäätöksistä tehdyt valitukset on kohtuullisen käsittelyajan turvaamiseksi säädetty käsiteltäväksi kiireellisinä. Lakivaliokunta on tuoreessa mietinnössään (LaVM 25/2022 vp) kiinnittänyt huomiota tuomioistuinten niukkoihin voimavaroihin ja siihen, että tuomioistuinten voimavarat asettavat reunaehdot sille, mitä käytännön vaikutuksia kiireelliseksi säätämällä on toteutuviin käsittelyaikoihin. Koska tuomioistuimissa kiireellisenä käsiteltävien asioiden osuus on suuri, se herättää valiokunnan mukaan aiheellisesti huolen kiireellisenä käsittelyn merkityksestä ja toteutumisesta

käytännössä. Valiokunta piti hyväksyttävänä olemassa olevien kiireelliseksi säädettyjen käsittelyjen säilyttämisen, mutta kehotti arvioimaan kiireellisenä käsittelyn vaatimuksen perusteltavuutta ja tarpeellisuutta eri asiaryhmissä jatkossa.

4.2 Suoran valitustien säilyttäminen ennallaan

Tuomioistuinvirasto on taustakyselyyn antamassaan vastauksessa esittänyt, että merkittävin hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun keston vaikuttava asia on tällä hetkellä tuomioistuinten resurssien puute. Ratkaisukypsät asiat eli jutut, joissa kuulemiset on jo suoritettu, joutuvat Tuomioistuinviraston tietojen mukaan odottamaan pitkäänkin ennen niiden etenemistä istuntoon.

Oikeudenhoidon toimintaedellytyksistä on vastikään laadittu eduskunnan edellyttämä valtioneuvoston selonteko (VNS 13/2022 vp). Siinä kiinnitetään huomiota muun muassa oikeudenhoidon määrärahojen riittämättömyyteen sekä oikeusturvaan vaikuttavaan oikeusprosessien pituuteen ja tuomioistuinten henkilöstön kuormittumiseen. Henkilöresursoinnin kannalta selonteossa pidetään keskeisenä tavoitteena henkilöstön vakinaisuutta. On selvää, että vakinaisuus tukee myös vaativissa valitusasioissa tarvittavan substanssiosaamisen kertymistä.

Koska resurssiongelmia on koko tuomioistuinjärjestelmässä, on melko vaikea arvioida, miten valitustien muuttaminen tai esimerkiksi valituslupajärjestelmän käyttöönotto lopulta vaikuttaisi valitusprosessin kokonaiskeston. Ainakin alkuvaiheessa vaihtoehdoisen tuomioistuimen aikaa menisi todennäköisesti tarvittavan substanssiosaamisen hankkimiseen.

Erityisesti teleyritykset ovatkin taustakyselyyn antamissaan vastauksissa tuoneet esiin, etteivät näe tarvetta muuttaa nykyistä rajattua suoraa valitustietä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Teleyritysten vastauksissa todetaan, että suorankin valitustien kautta saatu ratkaisu on saattanut pahimmassa tapauksessa tulla vasta sen jälkeen, kun viraston päätöksillään määräaikaisina asettamat HMM-velvollisuudet eivät enää ole olleet voimassa. Lisäportaan uskotaan entisestään lisäävän valitusprosessin kestoja ja lainvoimaisen päätöksen puuttumiseen liittyvää riskiä markkinoiden toimivuuden ja kilpailun kannalta peruuttamattomista vaikutuksista.

Suoran valitustien säilyttämistä puolustavissa näkemyksissä korostuu myös tuomioistuimen asiantuntemuksen merkitys. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle on kertynyt SVPL:n valitusasioista vuosien varrella kokemusta, minkä lisäksi KHO:n arvioidaan viimeisenä valitusinstanssina perehtyvän asioihin hyvin ennen päätöksentekoa.

Suoran valitustien taustalla ovat EU-sääntelyn tehokkaaseen täytäntöönpanoon liittyvät syyt, jotka eivät ole muuttuneet. Sähköisen viestinnän EU-sääntelyllä on pyritty varmistamaan sekä oikeusturva että loppukäyttäjien toimivasta viestintäsääntelystä saamat hyödyt. Jos päädyttäisiin vain teknisesti muuttamaan nykyistä valitustietä, muutoksenhaun tehokkuuden ja kohtuullisen keston toteutuminen olisi entistä epävarmempaa erityisesti tuomioistuinten resurssihaasteiden vuoksi. Suora valitustie on ollut direktiivien tehokkaaseen täytäntöönpanoon liittynyt ratkaisu, johon liittyvät lakimuutokset ja niiden perusteet olisi jälkikäteen notifioitava komissiolle.

Suora valitustie on ollut alan toimijoiden ja viranomaisten näkökulmasta toimiva ratkaisu, jonka säilyttämiseen ei arvioida liittyvän viestintämarkkinoiden, viranomaisten, kuluttajien tai tuomioistuintenkaan näkökulmasta nykyisestä poikkeavia vaikutuksia.

Hallintopäätösten muutoksenhakumenettelyjen yhtenäistämisyrittämisen taustalla on sektorikohtaisia sääntelyperusteita yleisempiä yhdenvertaisuuden vahvistamiseen ja korkeimman hallinto-oikeuden resurssien käytön tehostamiseen liittyviä tavoitteita. Yleisestä linjasta poikkeavan valitustien säilyttämisen yhden alan sääntelyssä voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa näiden tavoitteiden kanssa. Suoran valitustien säilyttämisratkaisun perusteita tulisi mahdollisesti arvioida tulevaisuudessa uudelleen.

4.3 Suorasta valitustiestä luopuminen ja valitustien ohjaaminen hallinto-oikeuteen

Vaihtoehto ohjata valitustie hallinto-oikeuteen koskisi SVPL 345 §:n 1 momentin 2-4 kohtia. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä valitettaisiin jatkossakin korkeimpaan hallinto-oikeuteen yleislain mukaisesti.

Suomessa on kuusi alueellista hallinto-oikeutta sekä Ahvenanmaan kärjäoikeuden yhteydessä toimiva Ahvenanmaan hallintotuomioistuin. Nyt suoran valitusoikeuden piiriin kuuluvien Liikenne- ja viestintäviraston päätösten valitustien ohjaaminen ensivaiheessa hallinto-oikeuteen olisi yleislain pääsäännön mukainen ratkaisu. Se tarkoittaisi käytännössä samalla sitä, että hallinto-oikeuden päätöksistä voisi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Liikenne- ja viestintävirasto on kuitenkin korostanut, että valitustieratkaisusta riippumatta ennakkoratkaisuluonteisten tapauksien käsittely myös jatkossa korkeimmassa hallinto-oikeudessa on varmistettava.

Erityisesti tuomioistuimet korostivat taustakyselyyn antamissaan vastauksissa hallinto-oikeuden olevan yleislain mukainen ja siinä mielessä lähtökohtaisesti perusteltu valitustievaihtoehto. Silti oikeastaan yksikään taustakyselyyn vastannut sidosryhmä ei vaikuttaisi pitävän tätä hyvänä ratkaisuna.

Liikenne- ja viestintävirasto on arvioinut, että valitustien ohjaaminen yhden tuomioistuimen sijaan useaan alueelliseen hallinto-oikeuteen voisi vaarantaa valitusasioiden yhdenmukaisen käsittelyn ja ratkaisukäytännön johdonmukaisuuden ja sitä kautta lisätä jatkovalitustarvetta. Yksi ratkaisu tähän haasteeseen voisi olla valitusten keskittäminen johonkin tai joihinkin hallinto-oikeuksiin, kuten Helsingin hallinto-oikeuteen, johon iso osa valituksista todennäköisesti joka tapauksessa ohjautuisi osapuolten kotipaikan vuoksi. Tässä täytyisi kuitenkin huomioida, että eduskunnan lakivaliokunta on korostanut, että valitusasioiden keskittämiseen yhteen hallinto-oikeuteen tulisi suhtautua pidättyvästi (LaVM 25/2022 vp).

Sekä teleyritykset että alueelliset hallintotuomioistuimet ovat todenneet, ettei alueellisissa hallinto-oikeuksissa tällä hetkellä ole sellaista substanssiosaamista, jota SVPL:n nojalla annettujen suoran valitusoikeuden piiriin kuuluviin päätöksiin liittyvien valitusten käsittely vaatisi. Hallinto-oikeuksien mahdollisuuksia keskittyä monimutkaisiin tapauksiin pidettiin vastauksissa myös rajallisina, koska asiakirjo on suuri.

KHO on korostanut, että suoran valitustien piiriin kuuluvissa valituksissa on kyse tosiseikoiltaan laajoista ja monimutkaisia viestintämarkkina-asioista, joissa on usein tarve toimittaa myös suullisia käsittelyjä asioiden selvittämiseksi. Tämä vaatii sekä aikaa että omanlaistaan prosessinjohtollista osaamista.

Substanssiosaamiseen liittyvien puutteiden arvioitiin sidosryhmien alustavissa vastauksissa todennäköisesti pidentävän valitusten käsittelyaikaa hallinto-oikeudessa. Tämä vaikuttaa todennäköiseltä ainakin alkuvaiheessa. Substanssiosaamisen puutteisiin ja hallinto-

oikeuksien erilaisiin prosessinjohtotapoihin liittyy myös riski siitä, että hyvin monimutkainen asia ei tule ensimmäisessä valitusasteessa riittävän perusteellisesti selvitettyksi. Yhdistettynä lähtökohtaiseen valituslupamenettelyyn tämä voisi johtaa oikeusturvan vaarantumiseen tai siihen, että asia jouduttaisiin käsittelemään melko perusteellisesti uudelleen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Jälkimmäisessä tapauksessa vaikuttaa selvältä, että myös prosessin kokonaiskesto pitenisi nykyisestä.

Alustavissa arvioissa on esitetty, ettei valitusprosessin todennäköistä kestoja hallinto-oikeudessa tulisi arvioida hallinto-oikeuksien muiden asioiden käsittelyn keston perusteella, koska SVPL 345 §:n mukaiset valitusasiat ovat monimutkaisempia ja vaativat enemmän myös teknis-taloudellista osaamista kuin hallinto-oikeuksissa tyypillisesti käsiteltävät asiat. Osa sidosryhmistä olettaa valitusprosessin kaksiportaisuuden ja siihen liittyvän valituslupamenettelyn pidentävän valitusprosessien kokonaiskestoja nykyisestä, jos valituslupa myönnetään. Ainakin käsittelyn kiireellisyyttä koskevien säännösten täydentämisen tarve hallinto-oikeuskäsittelyä varten tulisi arvioida.

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.

Valitustien ohjaaminen hallinto-oikeuksiin ja niiden toimivallan laajentaminen uusiin asiaryhmiin lisäisi todennäköisesti hallinto-oikeuksien henkilöresurssien tarvetta, sillä resursseja pidetään riittämättöminä jo nykyisten tehtävien hoitamiseen kohtuullisessa ajassa. Tavanomainen ratkaisukokoonpano hallinto-oikeudessa on kolmen jäsenen kokoonpano ja esittelijä. Liikenne- ja viestintäministeriön saamien tietojen mukaan SVPL:n mukainen valitusasia ratkaistaan KHO:ssa kokoonpanossa, johon kuuluu esittelijä ja viisi tuomaria. Lisäksi notaari toimittaa osapuolten kuulemiset. Hallinto-oikeudessa asian käsittelyyn osallistuisi siten todennäköisesti lukumääräisesti vähemmän tuomareita, mutta heiltä kultakin vaadittaisiin merkittävää työpanosta. KHO:n alustavan arvion mukaan vaativan ja laajan viestintämarkkina-asian, jossa järjestetään suullinen käsittely, valmistelu asian ratkaisemiseksi sekä päätösluonnoksen laatiminen vaativat esittelijältä noin yhden vuoden työpanoksen. Tarkastavalta tuomarilta asia vaatii useamman kuukauden työpanoksen. Puheenjohtajalta ja muilta tuomareilta asia edellyttää työtä vähintään yhden kuukauden työpanoksen verran.

Vaativien valitusten käsittelyn edellyttämän substanssiosaamisen kasvattaminen edellyttäisi erityisiä panostuksia hallinto-oikeuden tuomareiden koulutukseen. Juttujen hajaantuminen eri hallinto-oikeuksiin saattaisi tasapainottaa työmäärän jakautumista ja vähentää painetta henkilöresurssien lisäämiseen mutta lisäisi toisaalta koulutettavien henkilöiden määrää.

Valitustien muuttamisen hallinto-oikeuteen ei ole taustakyselyssä tunnistettu aiheuttavan merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia, jotka poikkeaisivat hallinto-oikeuden asiankäsittelyjärjestelmän tavanomaisesta päivittäisestä ja käytöstä.

4.4 Suorasta valitustiestä luopuminen ja valitustien ohjaaminen markkinaoikeuteen

Valitustie SVPL 345 §:n 1 momentin 2-4 kohdissa tarkoitetuista Liikenne- ja viestintäviraston päätöksistä voitaisiin ohjata korkeimman hallinto-oikeuden sijaan myös markkinaoikeuteen.

Markkinaoikeudessa valitusten käsittely tapahtuisi edelleen keskitetysti yhdessä tuomioistuimessa. Liikenne- ja viestintävirasto on esittänyt alustavana arvionaan, että HMV-päätösten muutoksenhaku saattaisi tosiasiasa nopeutua, jos päätöksistä valitettaisiin ensin markkinaoikeuteen, jonka päätöksestä voisi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos se myöntää valitusluvan.

Yleislain mukainen pääsääntö valituslupamenettelystä valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei koske markkinaoikeuden päätöksistä valittamista. Markkinaoikeusvaihtoehto edellyttäisi valituslupamenettelyn soveltamisen arvioimista ja todennäköisesti siitä säättämistä nykyistä yksityiskohtaisemmin. Lisäksi tulisi todennäköisesti arvioida ja säätää erikseen käsittelyn kiireellisyydestä.

Sidosryhmille tehdyn taustakyselyn perusteella markkinaoikeutta pidetään laajasti parhaana valitustievaihtoehtona, jos suorasta valitustiestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen luopumista päädyttäisiin ehdottamaan.

Liikenne- ja viestintävirasto, korkein hallinto-oikeus ja useat teleyritykset ovat todenneet yhdensuuntaisesti, että tässä tarkoitettuja päätöksiä koskevien valitusten käsittely edellyttää taloudellista ja teknistä erityisosaamista. Vaativien valitusasioiden keskittämällä yhteen tuomioistuimeen on arvioitu parhaiten tuettavan käsiteltävien asioiden kannalta riittävän asiantuntemuksen luomista.

KHO:n näkemyksen mukaan markkinaoikeus olisi luontevin ensivaiheen muutoksenhakuelin, koska nyt SVPL:n suoran valitustien piiriin kuuluvat viestintämarkkina-asiat ovat luonteeltaan samankaltaisia kuin kilpailulain ja sähkömarkkinalainsäädännön nojalla markkinaoikeudessa ensimmäisenä asteena käsiteltävät valitusasiat. Lisäksi markkinaoikeudessa käsiteltäväksi on säädetty SVPL:iin liittyvät seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat. Myös Liikenne- ja viestintävirasto ja useat teleyritykset ovat arvioineet markkinaoikeudella olevan merkittävästi taloudellisen valvonnan sääntelyä koskevaa asiantuntijuutta kilpailuoikeustapausten ja energiamarkkinoiden sääntelyyn kuuluvien tapausten perusteella.

Valitusten keskittäminen markkinaoikeuteen yleisten hallinto-oikeuksien sijaan vaikuttaisi riittävän osaamisen turvaamismielessä lähtökohtaisesti perustellulta. Markkinaoikeus on kuitenkin taustakyselyyn antamassaan vastauksessa pitänyt vaikeana arvioida ilman tarkempia tietoja minkälaista erityisosaamista asioiden käsittely vaatisi, koska kyseisistä päätöksistä ei ole markkinaoikeudessa käytännön kokemusta.

KHO on esittänyt, että viestintämarkkina-asioiden käsittelyyn markkinaoikeudessa saataisiin tarvittaessa erityisasiantuntemusta markkinaoikeuden asiantuntijajäsenten avulla, mitä mahdollisuutta KHO:ssa ei ole. Markkinaoikeus voisi tehdä tarvittaessa pyynnön asiantuntijajäsenten täydennyskierrroksesta, jolla markkinaoikeuteen voitaisiin saada erityisesti HMV-osaamista.

Uuden vaativan asiakokonaisuuden lisääminen markkinaoikeuden tehtäväksi voisi silti edellyttää tuomareiden lisäkoulutusta, mutta tarvittavan koulutuksen laajuuden ja koulutettavien henkilöiden määrän voidaan arvioida olevan hallinto-oikeuksien koulutustarpeita vähäisempi.

Taustakyselyyn vastanneet sidosryhmät ovat arvioineet, että jos valitustie ohjattaisiin ensi vaiheena markkinaoikeuteen, kohtuullisen käsittelyajan toteutuminen edellyttäisi markkinaoikeuden viestintämarkkina-asioihin perehtyneiden henkilöresurssien lisäämistä. Tarkkaa arviota lisäresurssien tarpeesta on vaikea esittää, koska viestintämarkkina-asioiden määrä, samoin kuin markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvien vastaaventyypisten asioiden

määrä, vaihtelee vuosittain. KHO on arvioinut, että viestintämarkkina-asioiden ja kilpailuasioiden välillä eroavaisuutta käsittelyajassa ja resurssitarpeissa voi aiheuttaa mahdollinen suullisen käsittelyn tarve.

Jos hyvin työllistetty markkinaoikeus ei saa vaativien valitusprosessien edellyttämiä lisäresursseja, se ei todennäköisesti pystyisi käsittelemään valituksia ensi vaiheessa korkeinta hallinto-oikeutta olennaisesti nopeammin, jolloin valitusprosessin kokonaiskesto muodostuisi erityisesti mahdollisessa jatkovalitustilanteessa nykyistä pidemmäksi.

Jos päädyttäisiin ehdottamaan valitustien ohjaamista markkinaoikeuteen, markkinaoikeuden resurssit valitusten käsittelyyn tulisi, yllä käsittelyn hallinto-oikeusvaihtoehdon tapaan, varmistaa riittävällä tavalla jo lakimuutoksen yhteydessä, jotta EU-sääntelyn muutoksenhauille asettamat vaatimukset voisivat toteutua ja jotta Suomi voisi tarvittaessa osoittaa pyrkineensä huolehtimaan EU-sääntelyn tehokkaasta täytäntöönpanosta.

Valitustien siirtämisessä markkinaoikeuteen ei ole tunnistettu laajempia tietojärjestelmämuutostarpeita, joista aiheutuisi merkittäviä ylimääräisiä kustannuksia.

4.5 Suorasta valitustiestä luopuminen ja valitustien ohjaaminen osin markkinaoikeuteen ja osin hallinto-oikeuteen

Jos suorasta valitustiestä luopumista päädyttäisiin ehdottamaan, Liikenne- ja viestintävirasto on pitänyt jatkoselvityksen arvoisena myös vaihtoehtoa, jossa valitustie SVPL 345 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuista HMOV-päätöksistä ja 4 kohdassa tarkoitetuista verkkovierailuasetuksen rikkomiseen liittyvistä päätöksistä ohjattaisiin markkinaoikeuteen ja SVPL 345 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuista yleispalveluvalitusnimen nimeämispäätöksistä hallinto-oikeuteen.

Liikenne- ja viestintäviraston arvion mukaan yleispalveluvalitusnimen nimeämispäätökset eivät sisällä yhtä haastavia taloudellisia kysymyksiä kuin HMOV-päätökset. Palvelujen saatavuuden arviointi on usein enemmän teknistä kuin taloudellista pohdintaa, mistä syystä hallinto-oikeuksien substanssiosaamisen lisäämiseen ei vaikuttaisi olevan tarvetta panostaa samalla tavalla kuin jos niille ohjattaisiin myös HMOV-päätöksiin liittyvät valitukset. Vaihtoehtoisen valitustien arvioinnissa on hyvä huomioida myös se, että vaikka yleispalveluvalitusnimen nimeämispäätöksistä voi tällä hetkellä valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, yleispalveluvalitusnimen nimeämispäätöksistä voi tällä hetkellä valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, josta voi valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituslupamenettelyn kautta. Hallinto-oikeuksilla on sitä kautta jo tietty rooli yleispalveluvalitusnimen nimeämispäätöksistä hallinto-oikeuteen.

Suoran valitustien säilyttämisellä tai muuttamisella ei yleispalveluvalitusnimen nimeämiseen liittyvien valitusten vähäisestä määrästä johtuen vaikuttaisi olevan merkittävää vaikutusta sen paremmin KHO:n kuin vaihtoehtoisten tuomioistuimien työmäärään.

Kun otetaan huomioon KHO:n juttumäärä ja kokemukset HMOV-päätösten valitusprosessien venymisestä, vaikuttaa mahdolliselta, että valitustien ohjaaminen hallinto-oikeuteen voisi nopeuttaa ratkaisun saamista yleispalveluvalitusnimen nimeämisasiassa.

4.6

Valituslupamenettelyn soveltaminen

Jos päädyttäisiin ehdottamaan luopumista suorasta valitustiestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, muutoksenhakusäännöksissä tulisi ottaa kantaa myös valituslupamenettelyyn. Jos valitustie ohjattaisiin hallinto-oikeuksiin, valituslupamenettely tulisi yleislain perusteella lähtökohtaisesti automaattisesti sovellettavaksi. Valituslupamenettelyä ei kuitenkaan sovellettaisi ilman nimenomaista säännöstä, kun haetaan muutosta markkinaoikeuden päätökseen.

Perustuslakivaliokunnan suhtautuminen valituslupajärjestelmän laajentamiseen on viime vuosina ollut hyväksyvä ja jopa kannustava, mutta se ei ole ollut antanut valituslupajärjestelmän laajentamiselle avointa valtakirjaa. Muutoksenhakumenettelyihin liittyvien valintojen on huomioitava muutoksenhakujärjestelmän yhtenäisyyden ja resurssitehokkuuden lisäksi myös yksilöllisen oikeusturvan vaatimukset. Säännellyssä ympäristössä korostuvat, myös osin oikeusturvaan liittyvät, odotukset EU-oikeuden johdonmukaisesta soveltamisesta ja sisällöllisestä kehitymisestä ennakkoratkaisumenettelyn kautta.

Vuoden 2012 lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 21 §:n kannalta valituslupajärjestelmää ja sen laajentamista tarkasteltaessa on keskeistä varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatekkeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täytyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on valiokunnan mielestä ollut perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua.³⁵

Arvioitaessa valituslupajärjestelmän laajentamista markkinaoikeuden SVPL:n nojalla antamiin päätöksiin tulee huomioida paitsi valituslupamenettelyn vaikutus valitusprosessin kokonaiskeston, myös sen mukanaan tuomat vaatimukset asian selvittämisen tasolle ensimmäisessä valitusasteessa, vaikutukset käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin sekä vaikutukset EU-oikeuden sisällölliseen täytäntöönpanoon mukaan lukien ennakkoratkaisumenettelyn toteutuminen.

Vaikutus valitusprosessin keston

Valituslupamenettelyn vaikutuksesta valitusprosessin keston on esitetty kahdenlaisia näkemyksiä.

Liikenne- ja viestintäviraston arvion mukaan valituslupamenettely voisi rajata mahdollisia jatkokäsittelyitä ja sitä kautta nopeuttaa lainvoimaisen ratkaisun saamista asiassa. Valituslupa voisi toisin sanoen vähentää riskiä valitusprosessien kokonaiskeston yleisestä pidentymisestä, mutta yksittäisten valitusprosessien kokonaiskesto voisi vaihdella nykyistä enemmän. Liikenne- ja viestintävirasto korostaa, että ennakkoratkaisuluonteiset tapaukset täytyisi kuitenkin myös jatkossa käsitellä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

³⁵ PeVL 32/2012 vp

Teleyritysten näkemyksissä korostuu se, että valitusten kaksiportaisen käsittelyn uskotaan ylipäättään lisäävän riskiä valitusprosessin kokonaiskeston pidentymisestä eikä erillisen valituslupaharkinnan nähdä olennaisesti vähentävän tätä riskiä.

KHO on tuonut esiin, että se voi valituslupaperusteiden täyttymistä arvioituaan myöntää valitusluvan ennakkoratkaisuperusteella myös vain osaan asiasta, jos asiassa ei ole ilmeistä virhettä tai muuta painavaa syytä valitusluvan myöntämiselle. Tällöin asian käsittely ja ratkaisu voidaan rajata siihen osaan valituksen kohteena olevaa päätöstä, jonka osalta ennakkopäätös katsotaan tarpeelliseksi. Jos valitusluvan myöntämisen edellytykset eivät asiassa täyty, käsittelyn lopputuloksena olisi lyhyt valituslupahakemuksen hylkäävä päätös. KHO:n mukaan valituslupamenettely mahdollistaisi sen, että KHO voisi käsitellä sille tulevat valitukset tehokkaammin ja nopeammin.

Liikenne- ja viestintäministeriölle esitettyjen tietojen mukaan valituslupa-arviointia ja valituksen kohteena olevan asian arviointia on kuitenkin käytännössä usein ollut vaikea erottaa toisistaan, jolloin KHO on tehnyt päätöksen valitusluvan myöntämisestä vasta pääasiasratkaisun yhteydessä. Nopeat valituslupapäätökset ovat olleet harvinaisempia.

Kun merkittävä osa hallintopäätöksistä on jo siirretty valituslupamenettelyn piiriin, on myös vaikea arvioida olisiko SVPL:n nojalla tehtyjen suoran valitustien piiriin kuuluvien päätösten valitustien muuttamisella vielä vaikutusta KHO:n juttujen käsittelyaikaan yleisesti tai SVPL:iin liittyvissä asioissa erityisesti, vai onko KHO:n arvio valitusten käsittelyn nopeutumisesta pikemminkin periaatteellinen.

Jos juttumäärän väheneminen tai KHO:ssa tutkittavan asian rajaaminen nopeuttaisi käsittelyä niissä asioissa, joissa valituslupa myönnettäisiin, se vähentäisi riskiä siitä, että muutoksenhaun kokonaiskesto merkittävästi pitenee, jos suora valitustie poistettaisiin. Valitusprosessin kokonaiskestoon vaikuttaa kuitenkin myös se, pystyisivätkö alemmat tuomioistuimet hoitamaan valitusten käsittelyn ensi vaiheen KHO:ta nopeammin ja silti huolehtimaan asian riittävästä selvittämisestä. Tähän liittyy olennaisesti yllä esitetty näkökulma vaihtoehtoisten tuomioistuinten resurssien turvaamistarpeesta.

Finnet-liitto on taustakyselyvastauksessaan arvioinut, että valitusluvan myöntämisen kynnys olisi sen verran korkea, että suurin osa tapauksista ratkaistaisiin lopullisesti ensimmäisessä valitusinstanssissa. Valitusprosessin kokonaiskesto riippuisi tällöin siitä, miten ensimmäisen valitusasteen resursoinnissa ja osaamisen tason varmistamisessa on onnistettu.

Valitusprosessin kesto voisi lyhentyä, jos ensimmäisen asteen valitusinstanssilla olisi nykyistä enemmän resursseja SVPL 345 §:n mukaisten asioiden käsittelyyn ja se perehtyisi valitusasioihin yhtä hyvin kuin KHO nykyisessä muutoksenhaussa eikä jatkovalituksia tehtäisi.

KHO:n valitusten käsittelystä esittämien työmääräarvioiden ja odotusaikojen perusteella ei vaikuta todennäköiseltä, että vaihtoehtoisessa kaksiportaisessa valitustiessä kokonaiskäsittelyaika suotuisissakaan oloissa jäisi laajemmissa jutuissa olennaisesti alle kahden vuoden, jos haetaan valituslupaa.

Vaikutukset oikeusturvakeinoihin

KHO:lla ei ole nimenomaista harkintavaltaa valitusluvan myöntämisessä, mutta valituslupaperusteiden yleisyys johtaa siihen, että tuomioistuimella voi olla melko paljon tosiasiallista harkinnanvaraa.³⁶

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan valituslupamekanismissa on kuitenkin kyse siitä, missä laajuudessa KHO tutkii valituksen eikä valituskiellosta. Valitusluvan ehtojen täyttyessä KHO:n on myönnettävä valituslupa. Valitusluvan myöntämisen perusteet eivät rajoitu ennakkopäätösperusteeseen, vaan lupa on myönnettävä myös asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Tämä sääntely merkitsee valiokunnan mielestä sitä, että oikeusturvaelementti on vahvasti mukana hallinto-oikeudellisessa valituslupajärjestelmässä (PeVL 50/2018 vp).³⁷

Valituslupajärjestelmän laajentamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta on korostanut, että muutoksenhakujärjestelmän toimivuutta on arvioitava kokonaisuutena. Valituslupajärjestelmän mahdolliseen käyttöönottoon liittyvän tarkastelun ei siten pitäisi rajoittua pelkästään korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja sen rooliin ja resurssien käyttöön. Valitustien muutosten vaikutukset on arvioitava myös esimerkiksi hallintopäätösten vaikutusten kohteena olevien yksityisten tahojen oikeusturvan näkökulmasta.

Valituslupamenettelyn käyttöönotto rajoittaisi automaattisesti tietyssä määrin oikeutta saada ensimmäisen valitusasteen päätös kokonaisuudessaan ylemmän tuomioistuimen arvioitavaksi. SVPL:iin sisältyvän suoran valitustien tilanteessa tosiseikkoja koskeva selvitys käsitellään sinänsä myös vain yhdessä tuomioistuimessa. Merkittävää eroa yksilöllisen oikeusturvan toteuttamisessa verrattuna valituslupajärjestelmään ei ole, jos valituslupamenettelyä sovellettaessa alempi tuomioistuin hoitaa selvitysvelvollisuutensa asianmukaisesti.

Vuoden 2020 alussa voimaan tulleen HOL:n valitustietä koskevan pääsäännön muutos, jossa edellytetään valituslupaa valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, korosti yleisesti alempien hallintotuomioistuinten menettelyllisten velvollisuuksien merkitystä. Valituslupamekanismia sovellettaessa asian täysimittainen käsittely on taattu vain ensimmäisessä asteessa, koska KHO voi myöntää valitusluvan vain osaan ratkaisusta. Jos asiaan liittyvät oikeudelliset kysymykset ja ratkaisemisen kannalta merkitykselliset tosiseikat eivät tule viimeistään ensimmäisessä tuomioistuin käsittelyssä riittävästi selvitettyiksi, oikeusturvaodotuksia voi olla vaikea lunastaa täysimääräisesti.³⁸

Hallintotuomioistuimilla on havaittu olevan vaihtelevat tavat johtaa prosessia ja sitä kautta varmistaa asian selvitettyksi tulemistä³⁹. Valitusluvan myöntämisen edellytysten arvioinnin yhteydessä KHO joutuu samalla jossain määrin arvioimaan valituksen kohteena olevan päätöksen ja asian selvittämisen asianmukaisuutta.

Teleyritysten ja niiden järjestöjen taustakyselyyn antamissa vastauksissa on oletettu, että valitusluvan myöntämisen kynnyks asetuisi käytännössä melko korkealle. Valituslupajärjestelmästä esitetyt huolenaiheet vaikuttaisivat silti kohdistuvan pääasiassa sen mahdolliseen valitusprosessia pidentävään vaikutukseen eikä niinkään siihen, että valitusmahdollisuuden rajoittaminen valituslupajärjestelmällä olennaisesti heikentäisi

³⁶ Savola 2022 s. 349

³⁷ Oikeusministeriön lainvalmistelun opas, jakso jatkovalituslupa hallintolainkäyttölinjalla

³⁸ Savola 2022 s. 342

³⁹ Savola 2022 s. 363 -365

oikeusturvaa. Teleyritysten vastauksissa on kuitenkin samaan aikaan pidetty markkinaoikeutta hallinto-oikeuksia selkeästi parempana ensimmäisenä valitusastevaihtona, mikä voi vaikuttaa siihen, minkälainen mielikuva vastausten oikeusturvahuolista on syntynyt.

Valituslupamenettelyn laajentamisessa olisi myös huomioitava, että markkinaoikeus tekee päätöksen SVPL 333 ja 334 §:issä tarkoitetuista seuraamusmaksuista. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään edellyttänyt, että seuraamusmaksun määräämistä koskevaan markkinaoikeuden päätökseen pitää voida hakea muutosta ilman valituslupamenettelyä ⁴⁰ Ainakin markkinaoikeuden seuraamusmaksuja koskevat päätökset pitäisi siten jatkossakin jättää valituslupamenettelyn ulkopuolelle.

EU-oikeuden tehokas sisällöllinen täytäntöönpano

Valituslupamenettelyn käyttöönotto voisi vaikuttaa EU-oikeuden sisällölliseen täytäntöönpanoon ainakin kahdella tavalla. Ensinnäkin valituslupamenettely voisi vaikuttaa kansallisen sääntelyviranomaisen eli Liikenne- ja viestintäviraston mahdollisuuteen hakea muutosta asioissa, joissa valitustuomioistuin on muuttanut viranomaisen päätöstä. Toiseksi valituslupajärjestelmä voisi, ainakin teoriassa, vaikuttaa EU:n ennakkoratkaisumekanismiin käyttöön, koska vain ylimmällä kansallisella tuomioistuimella on velvollisuus tehdä ennakkoratkaisupyynnö EU-tuomioistuimelle, kun sen tekemisen edellytykset täyttyvät.

Korkein hallinto-oikeus on todennut, että valituslupajärjestelmässä KHO:n ennakkopäätöksillä voidaan ohjata markkinaoikeuden ja Liikenne- ja viestintäviraston päätöksentekoa ja oikaista yksittäiset päätöksenteossa ilmenneet virheet. Korkein hallinto-oikeus korostaa, että myös esimerkiksi markkinaoikeus voisi tehdä unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön unionin oikeuden tulkinnasta, vaikka sillä ei ole siihen samanlaista EU-oikeuteen perustuvaa velvoitetta.

4.7 Päätösten täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä

Teledirektiivin 31 artikla edellyttää kansallista sääntelyä, jonka perusteella toimivaltaisen viranomaisen päätöksen on oltava voimassa, kunnes muutoksenhakuprosessissa on annettu ratkaisu, jollei kansallisen lainsäädännön perusteella määrätä väliaikaisia toimenpiteitä. Suoran valitustien piiriin kuuluvien päätösten täytäntöönpanosta on nyt säädetty 345 §:n 2 momentissa direktiivin mukaisesti siten, että päätöksiä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen, eli korkein hallinto-oikeus, toisin määrää.

HOL 122 §:n mukaan hallintopäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei kuitenkaan estä päätöksen täytäntöönpanoa asiassa, jossa tarvitaan valituslupa. Päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana myös silloin, jos laissa niin säädetään. Hallintotuomioistuin voi valituksen ollessa vireillä HOL 123 § mukaan kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevan muun määräyksen. Vaatimus määräyksen antamiseksi tehdään sille tuomioistuimelle, joka on toimivaltainen käsittelemään pääasian.

Valitettaessa hallinto-oikeuteen tai markkinaoikeuteen viranomaisen päätöksestä, päätöksen täytäntöönpanosta säädetään SVPL 343-344 §:issä yhdenmukaisesti, että viranomainen voi

⁴⁰ KHO on viitannut tältä osin mm. PeVL 49/2016 vp lausuntoon hallituksen esityksestä hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi, HE 108/2016 vp

päätöksessään määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Vastaavasti 345 §:n 2 momentissa säädetään, että suoran muutoksenhaun piirissä olevaa Liikenne- ja viestintäviraston päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. SVPL 345 §:ssä ei oteta kantaa 1 mom. 5 kohdassa tarkoitetun markkinaoikeuden päätöksen täytäntöönpanoon, jos siitä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Jos nyt suoran valitustien piirissä olevien päätösten muutoksenhakumenettely muuttuisi kaksiportaiseksi, olisi ratkaistava säädetäänkö Liikenne- ja viestintäviraston päätöksen noudattamisesta jatkomuutoksenhausta huolimatta, ellei valitusviranomainen muuta määrää vai pannaanko ensimmäisessä valitusasteessa annettu ratkaisu täytäntöön ennen lainvoimaa riippumatta siitä, onko Liikenne- ja viestintäviraston päätöstä valituksen johdosta muutettu. Ilman erityissäätelyä täytäntöönpanoasian ratkaisee osapuolten vaatimuksen perusteella HOL:in mukaisesti se valitusviranomainen, jossa valitus on vireillä. Täytäntöönpanosta säädettyä olisi erikseen huomioitava markkinaoikeuden seuraamusmaksupäätösten täytäntöönpano.

5. Yhteenveto

SVPL:n muutoksenhakusäännösten mahdollinen muutostarve vaikuttaisi kohdistuvan ensisijaisesti SVPL 345 §:ään sisältyvään yleislaista poikkeavaan suoraan valitustiehen. Myös muissa muutoksenhakusäännöksissä on tunnistettu täsmennystarpeita, mutta ne voitaisiin tehdä samassa yhteydessä, jos muutoksenhakumenettelyjen muuttamista päädytään ehdottamaan. Esimerkiksi valituslupamenettelyn soveltumista markkinaoikeuden verkkotunnusasioissa tekemiin päätöksiin olisi hyvä selkeyttää.

Suoran valitustien poistamisella haluttaisiin jatkaa hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaistamista, vahvistaa KHO:n ennakkoratkaisuroolia sekä kohdentaa KHO:n voimavaroja valituslupamenettelyn kautta valikoituihin juttuihin. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että pääsääntöinen valituslupajärjestelmä voi lisätä yhdenvertaisuutta, kun eri asiaryhmien valituksia käsitellään samalla tavalla.

SVPL 345 §:n nykyisen suoran valitustien taustalla on teledirektiivin 31 artikla, jossa korostetaan yhtäältä muutoksenhaun kohtuullista kestoa ja toisaalta sitä, että täytäntöönpanoon liittyviä valitusasioita käsittelevällä elimellä, on oltava tehtäviensä tehokkaan hoitamisen edellyttämä asiantuntemus.

Tuomioistuimilta suoran valitustien piirissä oleviin eri päätöksiin liittyvien valitusprosessien käsittelyssä vaadittavan erityisosaamisen taso ja merkitystä olisi hyvä arvioida tarkemmin. Joillekin suoran valitustien piirissä oleville päätöksille voitaisiin mahdollisesti valita esimerkiksi muista päätöksistä poikkeava valitustie. Valitustien tulisi joka tapauksessa kaikissa tilanteissa ohjata tuomioistuimeen, jolla on kyseisen asian käsittelyyn tarvittava asiantuntemus ja osaaminen.

Lainsäädännöllä voidaan luoda raamit muutoksenhaun toimivuudelle ja oikeusturvalle. Niiden toteutumiseen käytännössä vaikuttavat myös käytännölliset asiat. Näitä ovat esimerkiksi tuomioistuinten johtamiskäytännöt ja henkilöresurssit sekä tuomareiden osaaminen. Tuomareiden osaamistarpeet vaativissa valitusasioissa liittyvät kansallisen erityislainsäädännön ja EU-säädösten sekä niihin liittyvän oikeuskäytännön tuntemukseen mutta myös valitusasian prosessinjohtoon. Muutoksenhakumenettelyistä säädettyä ei

voida ohittaa näiden seikkojen tosiasiallista vaikutusta muutoksenhaun toimivuuteen ja sille asetettujen oikeusturvaodotusten toteutumiseen.

Tällä hetkellä käytettävissä olevien tietojen perusteella perustelluimmalta vaikuttaisivat seuraavat pääasialliset toteutusvaihtoehdot:

1) suora valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen säilytetään toistaiseksi ennallaan eikä lainsäädäntömuutoksiin ryhdytä, tai

2) suorasta valitustiestä luovutaan ja valitustie ohjataan markkinaoikeuteen sillä edellytyksellä, että valitustiemuutoksen yhteydessä markkinaoikeuden viestintämarkkina-asioiden perehtyneitä henkilöresursseja vahvistetaan.

Valituslupamenettelyn soveltamisalasta tulisi päättää samassa yhteydessä. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä valitettaisiin jatkossakin korkeimpaan hallinto-oikeuteen yleislain mukaisesti.

6. Kysymyksiä lausunnonantajille

LVM toivoo lausunnonantajilta näkemyksiä arviomuistion nykytilan kuvauksesta, nykytilaa koskevasta arviosta ja muutostarpeista sekä alustavista toteutusvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista:

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?
4. Mikä muistiossa esitetty toteutusvaihtoehto on mielestänne toimivin? Minkä vuoksi?
5. Tunnistatteko muita kuin muistiossa esitettyjä toteutusvaihtoehtoja?
6. Miten arvioisitte valituslupajärjestelmän merkitystä (eri toteutusvaihtoehdoissa)? 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?

7. Lähteet

Kirjallisuus

Ojanen, Tuomas, EU-oikeuden perusteita, 3. uudistettu painos. Edita 2016

Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 6. uudistettu painos. Edita 2021

Piekkala, Henriikka, Erityisregulaatio ja oikeusturva valitusprosessissa. Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2017 s. 81-88.

Savola, Pekka, Valitusluvasta ja yksilöllisen oikeusturvan toteutumisesta hallintoprosessissa. Lakimies 2/2022 s. 341–367

Talus Kim, Ennakkoratkaisumenettely Euroopan unionin tuomioistuimessa: velvoittavuus, vaikutukset. Defensor Legis N:o 1/2013, s. 80-87.

Virallislähteitä

Hallituksen esitys eduskunnalle viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta, HE 112/2002 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta, HE 230/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 29/2018 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 98/2020 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi, HE 93/2022 vp

KHO:n lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle hallituksen esitykseen HE 198/2020 vp
<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=36773abd-fb0b-4593-a36a-0d843e1af094>

KHO:n lausunto oikeusministeriölle hallituksen esitykseen HE 93/2022 vp
<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=7649bd1-3306-433f-9a71-d279622d2bd6>

Lakivaliokunnan mietintö LaVM 25/2022 vp hallituksen esityksestä 93/2022
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/LaVM_25+2022.aspx

Oikeusministeriön lainkirjoittajan opas, päivittyvä verkkojulkaisu Finlex

Oikeusministeriön muistio (VN/8127/2020), Euroopan Unionin perusoikeuskirjan tulkinta ja soveltaminen, 1.4.2020

PeVL 32/2012 vp

PeVL 55/2014

PeVL 49/2016 vp

PeVL 29/2017 vp.

PeVL 50/2018 vp

PeVL 12/2019 vp.

PeVL 8/2021 vp

PeVL 39/2022 vp

Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta, Valtioneuvoston julkaisuja 2022:67, VNS 13/2022 vp <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-938-0>