

14.9.2020

EOAK/5103/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

VIRHEELLINEN MUUTOKSENHAKUOHJAUS

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Energiaviraston virkamiesten menettelyä hänen tutkintapyyntönsä perusteella annettuun päätökseen liitetystä virheellisestä valitusosoituksesta. Valitusosoituksen perusteella hän oli valittanut hallinto-oikeuteen Energiaviraston päätöksestä ja vaatinut, että hänelle oli vahvistettava asianosaisen asema päätöksen kohteena olevassa hallintoasiassa. Kantelijan mielestä viimeistään siinä vaiheessa, kun hän oli kysynyt virastosta valitusosoituksen oikeellisuudesta, olisi asia tullut oikaista.

Energiavirasto oli todennut päätöksessään, että Caruna Espoo oy ei ollut menetellyt sähkömarkkinalain 18 tai 24 §:n vastaisesti tehotuotteen hinnoittelussa tai tuotteen määräytymisperusteissa. Energiavirasto oli jättänyt tutkintapyyntönsä toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta siltä osin kuin asia oli koskenut yhtiön asiakaspalvelun oikeellisuutta. Päätökseen liitetyn valitusosoituksen mukaan tutkintapyyntönsä tekijä saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siltä osin kuin tutkintapyyntö on jätetty tutkimatta.

Helsingin hallinto-oikeus poisti päätöksellään valitusosoituksen tältä osin ja siirsi asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Päätöksen perusteluissa todetaan muun muassa, että kantelijan pyynnön myötä virastossa vireille tullut asia on ollut sähkömarkkinalain 106 §:n 2 momentissa tarkoitettu valvonta-asia. Sähkömarkkinalain ja valvontalain päätöksessä mainitut säännökset huomioon ottaen Energiaviraston tällaisessa valvonta-asiassa tekemään päätökseen ja päätökseen, jolla asia on jätetty tutkimatta, haetaan muutosta valittamalla markkinaoikeuteen.

Kantelija ilmoitti markkinaoikeuteen peruuttavansa valituksensa. Markkinaoikeus jätti päätöksellään asian käsitellyn sillensä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Energiaviraston sekä päätöksen tehneen ylijohdajan ja asian esittelijän, johtavan asiantuntijan selvitykset (liitteenä).

Energiaviraston selvityksen mukaan kantelija oli tiedustellut Energiavirastolta, oliko Energiaviraston 27.6.2019 antamaan päätökseen jäänyt

kirjoitusvirhe. Kantelija oli kysynyt pitäisikö lauseen ”Tutkintapyyntöön tekijä saa hakea muutosta tähän päätökseen valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siltä osin kuin tutkintapyyntö on jätetty tutkimatta” olla ”Tutkintapyyntöön tekijä saa hakea muutosta tähän päätökseen valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen muilta osin kuin tutkintapyyntö on jätetty tutkimatta”. Lakimies vastasi kantelijan tiedusteluun ja ilmoitti hänelle, että päätöksessä ei ole kirjoitusvirhettä kantelijan viittaamassa kohdassa. Lakimies totesi, että kysymyksessä on vakiomuotoilu, ja että tutkintapyyntöön tekijällä ei ole asiassa asianosaisasemaa ja muutoksenhakuoikeutta. Lakimies oli edelleen ilmoittanut, että siltä osin kuin tutkintapyyntö on jätetty tutkimatta, tutkintapyyntöön tekijällä on muutoksenhakuoikeus.

Kantelija oli valittanut Energiaviraston päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen 22.7.2019. Hallinto-oikeus oli pyytänyt Energiavirastolta lausuntoa lausuntopyynnöllä 2.8.2019. Lausuntopyynnön vastaanotettuaan Energiavirastossa oli huomattu, että päätökseen oli epähuomiossa liitetty virheellinen valitusosoitus. Energiavirasto oli ilmoittanut havainnostaan hallinto-oikeudelle heti sähköpostitse 7.8.2019. Energiavirasto oli todennut, että päätös oli tehty sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013, jäljempänä myös valvontalaki) 3 luvun nojalla, jonka vuoksi oikea muutoksenhakutuomioistuin on markkinaoikeus, ja että valitus tulisi siten siirtää käsiteltäväksi markkinaoikeuteen.

Energiavirasto totesi, että sähkömarkkinalain (588/2013) ja valvontalain muutoksenhakusäännökset ovat aina olleet hyvin monimutkaisia. Valvontalain muutoksenhakua koskevat säännökset muutettiin nykyiseen muotoonsa lailla 589/2017. Lakimuutoksesta huolimatta muutoksenhakusäännösten kokonaisuus on edelleen monimutkainen. Tietyt päätökset tehdään sähkömarkkinalain nojalla, jonka osalta valitusfoorumi on asiasta riippuen joko markkinaoikeus tai hallinto-oikeus. Toisaalta valvonnan osalta sähkömarkkinalain muutoksenhakupykälässä on viittaussäännös myös valvontalakiin. Valvontalain mukainen muutoksenhakufoorumi vaihtelee – se on asiasta riippuen joko markkinaoikeus tai hallinto-oikeus.

Energiavirasto totesi, että nyt kyseessä olevan asian kaltaiset tutkintapyyntöt tulee ratkaista kahden kuukauden lakisääteisessä määräajassa. Kantelija oli tehnyt tutkintapyyntönsä Energiavirastolle 6.5., joten päätös asiassa on tullut antaa viimeistään 5.7. asian esittelijä oli ollut jäämässä vuosilomalle 1.7., ja täyttääkseen lakisääteisen määräajan vaatimuksen, asian esittelijä oli esitellyt päätöksen ennen vuosilomalle jäämistään. Tiimin lakimies oli ollut puolestaan vuosilomalla kesäkuun 2019 eikä siten voinut tarkistaa asiaa muutoksenhaun osalta.

Virasto totesi, että valittajan kannalta virheellinen valitusosoitus on erittäin valitettavaa. Edellä kuvatuin tavoin valitusfoorumi sääntelevät sähkömarkkinalain ja valvontalain pykälät ovat yhä lakimuutoksista huolimatta valitettavan epäselviä, mikä käy ilmi myös siitä, että Helsingin hallinto-oikeus on ottanut asian tutkittavakseen, eikä ole myöskään havainnut puuttuvaa toimivaltaansa asiassa. Energiavirasto totesi, että päätösten ja valitusosoitusten oikeellisuus otetaan virastossa hyvin

vakavasti. Säännösten teknisestä tai taloudellisesta ja juridisesta monimutkaisuudesta johtuen asian valmistelussa on moniammatillinen tiimi, joka varmistaa päätösten lainmukaisuuden. Yleisesti ottaen on hyvin harvinaista, että Energiaviraston päätöksissä olisi menettelyvirheitä, mistä kertoo se, että valtaosa päätöksiin kohdistuvista valituksista tulee hylätyksi hallinto-oikeudessa, markkinaoikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Energiavirasto on jo kiinnittänyt asiaan huomiota sijaisjärjestelyin, että edellä kuvattu moniammatillinen valmistelutiimi toteutuu jokaisessa tapauksessa ja myös loma-aikoina. Energiavirasto katsoi, että edellä mainituin perustein kantelussa nimeltä mainittujen virkamiesten menettely ei ole ollut asiassa moitittavaa, ja siitä syystä heille ei tulisi asettaa seuraamuksia asiassa. Energiavirasto katsoi edelleen, että virasto on vastuussa siitä, että työ- ja sijaisjärjestelyt ovat sen kaltaiset, että moniammatillinen valmistelu toteutuu, päätökset tarkastetaan sekä substanssiasian että juridiikan oikeellisuuden kannalta ja että esittelijällä on aina tarvittava tuki tilanteessa kuin tilanteessa.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Sähkömarkkinalain 106 §:n 2 momentin mukaan Energiaviraston tehtävänä on valvoa tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja viranomaisten määräysten noudattamista sekä tämän lain nojalla annettujen lupapäätösten noudattamista.

Sähkömarkkinalain 114 §:n 1 momentin mukaan muutoksenhausta Energiaviraston päätökseen, joka koskee tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamista tai Energiaviraston tämän lain nojalla tekemien päätösten noudattamista, säädetään sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetussa laissa. Saman pykälän 2 momentin mukaan Energiaviraston 26 a, 28, 31, 52, 55, 65, 67, 83, 102 ja 119 §:n ja ministeriön 63 §:n nojalla tekemään päätökseen sekä Energiaviraston päätökseen, jolla edellä mainituissa pykälissä tarkoitettu asia on jätetty tutkimatta, saa hakea muutosta valittamalla markkinaoikeuteen siten kuin tuolloin voimassa olleessa hallintolainkäyttölaissa säädettiin.

Valvontalain 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan muun ohella niiden valvonta- ja seurantatehtävien hoitamiseen, jotka säädetään Energiaviraston tehtäviksi sähkömarkkinalaissa sekä sen nojalla annetuissa säännöksissä ja viranomaisten määräyksissä. Valvontalain 3 luvussa säädetään Energiaviraston toimivallasta valvonta-asioissa ja 4 luvussa seuraamuksista.

Valvontalain 36 §:n 1 momentin mukaan Energiaviraston muun ohella lain 3 ja 4 luvun nojalla tekemään päätökseen ja päätökseen, jolla edellä mainituissa lainkohdissa tarkoitettu asia on jätetty tutkimatta, saa hakea muutosta valittamalla markkinaoikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan

Energiaviraston muuhun kuin 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain muutoksenhakua koskevat säännökset on muutettu nykyiseen muotoonsa lailla 589/2017. Säädosmuutoksen perusteluissa (HE 50/2017) todetaan, että jatkossa Energiaviraston sähkö- ja maakaasumarkkinalakien nojalla tekemistä päätöksistä markkinalupa-asioissa haettaisiin muutosta aina markkinaoikeudelta. Vastaavasti markkinaoikeuden käsiteltäviksi siirtyisivät myös Energiaviraston markkinavalvontaan liittyvissä asioissa tekemät käsittelyratkaisut, kuten esimerkiksi päätökset markkinavalvontaan liittyvien tutkimuspyyntöjen tekijöiden asianosaisasemasta. Muutoksenhakua markkinaoikeuteen koskevaa säännöstä on myös tarkoitettu tarkentaa siten, että säännös olisi yksiselitteinen sen suhteen, että myös valvonta-asiassa tehdyn tutkimattajättämispäätöksen muutoksenhaku ohjautuisi markkinaoikeuteen.

Saadun selvityksen mukaan päätökseen oli liitetty virheellinen valitusosoitus erehdyksessä. Yhdyn selvityksestä ilmenevään näkemykseen muutoksenhakusääntelyn vaikeaselkoisuudesta asiassa. Selvityksestä ilmenee, että tässä oli kysymys kuitenkin valvontalain 3 luvun mukaisesta valvonta-asiasta, jolloin muutoksenhakutie oli valvontalain 36 §:n 1 momentin mukaan valitus markkinaoikeuteen, siis myös siltä osin kuin asia oli jätetty tutkimatta.

Näin ollen asian ratkaisijan ja esittelijän menettely on ollut hyvän hallinnon huolellisuusvaatimuksen vastaista. Muutoksenhakuvaiheessa asia oli kuitenkin korjattu viivytyksettä selvityksestä ilmenevällä tavalla. Asiassa huomio kiinnittyy vielä siihen, että kantelijalla on ollut epäselvyyttä valitusosoituksen perusteella siitä, voiko hän valittaa ratkaisusta siltä osin kuin Energiavirasto on hänen vireille panemansa asian tutkinut ja katsonut, että Caruna Espoo Oy ei ole menetellyt sähkömarkkinalain 18 §:n ja 24 §:n tasapuolisuus- ja syrjimättömyysvaatimusten vastaisesti tehotuotteen hinnoittelussa tai tuotteen määräytymisperusteissa.

Kantelija onkin hallinto-oikeudessa vaatinut, että hänen asianosaisasemansa asiassa vahvistetaan, kun hänelle oli päätöksen antamisen jälkeen tiedustelusta selvitetty sitä, miltä osin Energiavirasto katsoi hänellä olevan valitusoikeus asiassa.

Hallintolain (434/2003) 44 §:ssä säädetään hallintopäätöksen sisällöstä. Sen mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä muun muassa ilmi asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu. Hallintolain 47 §:ssä puolestaan säädetään siitä, että päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. 48 §:n mukaan, jos valittaminen on erikseen säännöksen nojalla kielletty tai päätös ei ole valituskelpoinen, päätökseen on sisällytettävä ilmoitus siitä, minkä säännöksen nojalla valittaminen ei ole mahdollista.

Katson näiden hallintolain säännösten perusteella, että Energiaviraston valvonta-asiassa annetusta päätöksestä tulisi ilmetä päätöksen valituskelpoisuus myös siltä osin kuin asia oli Energiaviraston

toimivaltaan kuuluvana tutkittu Energiavirastossa. Päätöksestä tulisi myös yksiselitteisesti ilmetä se, ettei tutkintapyyntöön tehneellä jakeluverkon haltijan asiakkaalla ollut Energiaviraston käsityksen mukaan asianosaisasemaa asiassa.

Todettakoon, että en tämän kantelun perusteella ota kantaa asianosaisaseman olemassaoloon. Energiavirasto viittaa selvityksessään korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisupyyntöön perusteella Euroopan unionin tuomioistuimen antamaan tuomioon C-458/18, jossa tuomioistuin katsoi, että unionioikeudesta ei johdu jäsenvaltiolle velvoitetta antaa sääntelyviranomaiselle toimivaltaa kotitalousasiakkaiden ja verkonhaltijoiden välisten riitojen ratkaisemiseen ja myöntämään tämän johdosta kotitalousasiakkaalle, joka on tehnyt sääntelyviranomaiselle valituksen verkonhaltijasta, tässä säännöksessä tarkoitetun osapuolen asemaa ja oikeutta hakea muutosta päätökseen, jonka sääntelyviranomaisen on tehnyt tällaisen valituksen johdosta.

4 TOIMENPITEET

Kiinnitän päätöksen ratkaisijan ja esittelijän huomiota huolellisuuteen valitusosoituksen antamisessa.

Kiinnitän Energiaviraston huomiota siihen, että säännösten vaikeaselkoisuuden vuoksi asianomaisia virkamiehiä virastossa on koulutettava ja riittävästi ohjeistettava valitusosoitusten oikeellisuuden varmistamisessa. Kuten Energiaviraston selvityksestä ilmenee, virasto on jo ryhtynyt työn organisointijärjestelyihin siten, että varmistetaan päätösten valitusosoitusten ja sisällön oikeellisuus myös kaikissa tilanteissa.

Kiinnitän Energiaviraston huomiota vielä siihen, että sen päätöksiä nyt kysymyksessä olevan kaltaisissa valvonta-asioissa tulisi kehittää siten, että niissä huomioidaan hallintolain asianosaisaseman ilmaisemista ja päätöksen valituskelpoisuutta koskevat sisällölliset vaatimukset.