OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
LsN Veli-Pekka Hautamäki
LsN Petteri Jartti

LAUSUNTO

26.9.2025

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi erittäin suuren kapasiteetin verkkojen käyttöönoton helpottamisesta, sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 249 ja 303 §:n muuttamisesta ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 74/2025 vp)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Oikeusministeriö ei ole kyennyt esityksen valmisteluvaiheen lausuntokierroksella lausumaan liikenne- ja viestintäministeriölle. Oikeusministeriö katsoo perustelluksi saattaa valiokunnan tietoon seuraavia huomioita hallituksen esitykseen liittyen.

Hiljainen hyväksyntä

Esityksellä toimeenpantaisiin Euroopan unionin nk. gigabittiasetusta ((EU) 2024/1309), jonka 8 artiklassa on säännöksiä ns. hiljaisen hyväksynnän käyttämisestä tilanteessa, jossa toimivaltainen viranomainen ei tee päätöstä määräajassa.

Mainitun 8 artiklan 1. kohdan 1. alakohdan mukaan, jos toimivaltainen viranomainen ei tee päätöstä 7 artiklan 5 kohdassa tarkoitetussa sovellettavassa määräajassa, lupa katsotaan myönnetyksi kyseisen määräajan päättyessä. Artiklan 1. kohdan 2. alakohdan mukaan ensimmäistä alakohtaa sovelletaan edellyttäen, että lupamenettely ei koske asennusoikeuksia. Operaattorilla tai asianosaisella osapuolella on pyynnöstä oikeus saada toimivaltaiselta viranomaiselta kirjallinen vahvistus tapauksen mukaan siitä, että lupa on hiljaisesti myönnetty. Artiklan 1. kohdan 3. alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikilla kolmansilla osapuolilla, joita asia koskee, on oikeus osallistua hallinnolliseen menettelyyn ja hakea muutosta luvan myöntämistä koskevaan päätökseen.

Artiklan 2. kohdassa säädetään kansallisesta liikkumavarasta. Kohdan mukaan, jäsenvaltiot voivat poiketa tämän artiklan 1. kohdasta, jos asiaankuuluvaa lupamenettelyä varten on käytettävissä vähintään yksi seuraavista oikeussuojakeinoista: a) operaattorilla, jolle on aiheutunut vahinkoa siitä, että toimivaltainen viranomainen ei ole noudattanut sovellettavaa, 7 artiklan 5 kohdan mukaisesti vahvistettua määräaikaa, on oikeus vaatia korvausta vahingosta kansallisen lainsäädännön mukaisesti; b) operaattori voi saattaa asian tuomioistuimen tai valvontaviranomaisen käsiteltäväksi.

Hallituksen esityksessä on päädytty ehdottamaan, ettei gigabittiasetuksen 8 artiklan 2. kohdan poikkeuksia käytettäisi, jolloin artiklan 1. kohdassa säännelty nk. hiljainen hyväksyntä olisi suoraan sovellettavaa oikeutta.

Viranomaisen päätöksenteossa on kyse hallintomenettelystä, johon yleensä kuuluu nimenomaisen hallintopäätöksen tekeminen. Sinänsä voidaan todeta, että hiljaisen hyväksynnän sääntöä käytetään kansallisessa lainsäädännössäkin (useimmiten ilmeisesti EU-perusteisen sääntelyn toimeenpanemiseksi), kuten hallituksen esityksen perusteluissakin (s. 21) tuodaan esiin.

Gigabittiasetuksen 8 artiklan 1. kohta vaikuttaa olevan tulkinnanvarainen tiettyjen seikkojen osalta, joilla on vaikutusta ainakin perustuslain 21 §:ssä turvattuihin oikeuksiin. Artiklan 1. kohdan 1. alakohdan mukaan lupa siis katsotaan myönnetyksi, jos viranomainen ei ole määräajan puitteissa tehnyt päätöstä. Samalla kuitenkin artiklan 1. kohdan 3. alakohdassa säädetään, että kaikilla kolmansilla osapuolilla, joita asia koskee, on oikeus osallistua hallinnolliseen menettelyyn ja hakea muutosta luvan myöntämistä koskevaan päätökseen. Sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella epäselväksi jää, miten viimeksi mainittu muutoksenhakuoikeus luvan myöntämistä koskevaan päätökseen voi toteutua, jos asiassa ei ole tehty hallintopäätöstä.

Epäselvänä voi pitää myös artiklan 1. kohdan 2. alakohdassa mainitun kirjallisen vahvistuksen oikeudellista luonnetta, toisin sanoen onko sitä pidettävä hallintopäätöksenä. Vaikka kyse onkin EU-oikeudesta, vahvistuksen pyytäminen vaikuttaisi kuitenkin viittaavaan siihen, ettei vahvistuksella ole ajateltu olevan hallintopäätöksen luonnetta. Kirjallinen vahvistus vaikuttaisi siten ainoastaan viestinnältä – vastaamisvelvollisuudelta – tiedusteluun siitä, että viranomainen ei määräajan puitteissa ole kyennyt tekemään päätöstä ja hakija on saanut luvan hiljaisen hyväksynnän kautta.

Oikeusministeriön mielestä huomionarvoista on, että artiklan 1. kohdan 3. alakohdassa säädetyn muutoksenhakuoikeuden takaaminen perustuslain 21 §:n kanssa yhteensopivalla tavalla tarkoittaa sitä, että viranomainen joka tapauksessa tekee hallintopäätöksen asiassa. Tästä näkökulmasta 8 artiklan sääntely vaikuttaa sisäisesti epäloogiselta tai puutteelliselta, kun hiljaiseen hyväksyntään ei ole 1. kohdan 1. alakohdassa kirjoitettu säännöstä siitä, että viranomaisen on hiljaisen hyväksynnän tapahduttua tehtävä sellainen muodollinen hallintopäätös, johon artiklan 1. kohdan 3. kohdan mukaisestikin voidaan hakea muutosta.

Erikoiselta ja varmaankin tavoittelemattomalta joka tapauksessa vaikuttaisi tilanne, jossa viranomaisen lainsäädännön vaatimusten mukaisesti ajoissa tekemän hallintopäätöksen myötä muutoksenhakumahdollisuus olisi olemassa viranomaisen tekemään hallintopäätökseen, mutta hallintopäätöksen jäädessä tekemättä ennen vaadittua määräaikaa muutoksenhakumahdollisuutta ei olisikaan.

EU-asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, jolloin kansallisessa lainsäädännössä jää kansallisen liikkumavaran puitteissa täsmennettäväksi esimerkiksi se, miten perustuslain 21 §:ssä turvatut oikeusturvatakeet toteutuvat. Oikeusministeriön käsityksen mukaan kansallisessa lainsäädännössä olisi perusteltua olla täsmentävää sääntelyä sen osalta, että viranomaisen tulisi viran puolesta pikemminkin ilmoittaa asianosaisille, jos luvan myöntäminen on lopulta tapahtunut hiljaisella hyväksynnällä, kuin jättää asianosaisten tiedonsaanti näiden oman aktiivisuuden varaan.

Tällä ei sinänsä ratkaista perimmäistä kysymystä siitä, että päätökseen voi hakea muutosta vain, jos päätös on olemassa.

Hallituksen esityksessä (s. 21) todetaan, että on olennaista, että luvitusprosessin tuloksena syntyy nimenomainen päätös, jotta voidaan huomioida esimerkiksi perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeus saada perusteltu päätös sekä hallintolaissa säädetyt vaatimukset viranomaisen päätökselle. Gigabittiasetuksen em. sääntelyä ei tämän ajatuksen osalta voi pitää sillä tavoin selkeänä, etteikö se voisi vaatia täsmentämistä kansallisessa lainsäädännössä. Vaikuttaisi siltä, että viranomaisen olisi oikeusturvatakeiden toteutumisen näkökulmasta tehtävä muodollinen hallintopäätös siinäkin tapauksessa, että hiljainen hyväksyntä tulisi sovellettavaksi. Arvioitavaksi tulee se, pitäisikö EU-asetuksen sääntelyä tulkita niin, että hiljaisen hyväksynnän tapahtuessa viranomaisen olisi joka tapauksessa tehtävä muodollinen hallintopäätös, vai edellyttäisikö tämä säännöstä kansalliseen lakiin. Selkeintä lainsäädännön soveltamisen kannalta tietysti olisi, että lainsäädännöstä ilmenisi hallintopäätöksen tekemisen vaatimus.

Hallituksen esityksessä (s. 25) todetaan gigabittiasetuksen 8 artiklan 2. kohdan kansalliseen liikkumavaraan liittyen ongelmallisuus saattaa asia artiklan 1. kohdasta riippumatta tuomioistuimen käsiteltäväksi. Samassa yhteydessä ei kuitenkaan oteta esille gigabittiasetuksen mahdollistamaa vaihtoehtoa siitä, että asia voitaisiin saattaa valvontaviranomaisen käsiteltäväksi. Gigabittiasetuksen 8 artiklan sääntelyn sisäiseen epäloogisuuteen tai puutteellisuuteen viitaten asian saattamisella valvontaviranomaiselle voitaisiin mahdollisesti välttää ongelmallisuus perustuslain 21 §:n suhteen kirjoittamalla kansalliseen lakiin sellaiset kansallisen liikkumavaran mahdollistamat säännökset, jotka selkeästi turvaavat asianosaisten muutoksenhakumahdollisuudet. Tällaiseen ratkaisuun liittyisi nähtävästi kuitenkin myös muita kansallisesti oikeudellisesti haastavia kysymyksiä, esimerkiksi liittyen viranomaisten asialliseen ja asteelliseen toimivaltaan.

Tiedonsaantioikeus

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla on tämän lain mukaisia tehtäviä suorittaessaan oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät tiedot salassapitosäännösten estämättä niiltä, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista tässä laissa säädetään tai jotka toimivat näiden lukuun. Pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan pykälässä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta saada tietoja tämän lain ja gigabittiasetuksen mukaisia tehtäviä suorittaessaan. Edelleen säännöskohtaisten perustelujen mukaan pykälä vastaisi asiallisesti yhteisrakentamislain 12 §:ää, ja pykälään olisi lisätty viittaus gigabittiasetukseen.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen perusteluissa ei tehdä miltään osin selkoa, millaisiin tietoihin tiedonsaantioikeus kohdistuisi. Tiedonsaantioikeutta koskevan säännöksen perusteluissa ei myöskään tehdä edes esimerkinomaisesti selkoa siitä, ketä ovat ne toimijat, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista laissa säädetään tai jotka toimivat näiden lukuun. Näin ollen ehdotetun säännöksen ja sen perustelujen valossa jää niin ikään epäselväksi se, minkä toimijan tai sen lukuun toimivien tahojen tietoihin tiedonsaantioikeus kohdistuisi.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain

10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 6/II ja siinä viitatut lausunnot). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään soveltanut edellä selostettua myös yhteyksissä, joissa kyse ei ole ollut henkilötiedoista (esim. PeVL 17/2016 vp).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (esim. PeVL 96/2022 vp, s. 4 ja PeVL 4/2021 vp, s. 4) Tiedonluovutussäännösten täsmällisyyden ja sisällön arvioinnissa on annettu erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina (esim. PeVL 96/2022 vp, s. 4).

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen valiokuntakäsittelyssä on syytä saada selvyys siitä, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu sekä siitä, kohdistuuko tiedonsaantioikeus henkilötietoihin. Jos tiedonsaantioikeus kohdistuu myös henkilötietoihin, on valiokuntakäsittelyssä syytä varmistua siitä, että sääntely on mahdollista antaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Lisäksi ministeriö kiinnittää huomiota pykälän ja sen säännöskohtaisten perustelujen väliseen epäsuhtaan. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan pykälään olisi lisätty viittaus gigabittiasetukseen. Pykälässä mainittua viittausta ei kuitenkaan ole. Edelleen ministeriö kiinnittää huomiota ehdotetun 9 §:n 1 momentin selkeyteen. Vaikka voimassa olevassa yhteisrakentamislaissa on sisällöllisesti vastaava säännös, oikeusministeriö toteaa, ettei ehdotettua säännöstä ole muotoiltu kovinkaan selkeäksi. Säännöksen sanamuoto ”*oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi*” vaikuttaa mahdollistavan myös sellaisen tulkinnan, että Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus saada tietoja kaikkia sille säädettyjä tehtäviä varten. Ministeriö toteaa, että esityksen valiokuntakäsittelyssä momenttia saattaa olla perusteltua tarkistaa esimerkiksi seuraavaan muotoon: *Liikenne- ja viestintävirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus tämän lain mukaisten tehtävien suorittamiseksi saada välttämättömät tiedot niiltä, joiden* […].

Seuraamuksista

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 10 §:ssä säädettäisiin uhkasakon, teettämisuhan ja keskeyttämisuhan asettamisesta. Saman lakiehdotuksen 11 §:ssä puolestaan olisi säännökset hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Uhkasakko, teettämisuhka tai keskeyttämisuhka voitaisiin 10 §:n perusteella asettaa kaikissa sellaisissa tilanteissa, joissa katsottaisiin ao. lakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä jätetyn noudattamatta. Ehdotetun 11 §:n nojalla hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä yksilöidymmin tiettyjen gigabittiasetuksessa säädettyjen velvoitteiden rikkomisesta.

Ehdotettujen 10 ja 11 §:ien sääntely on päällekkäinen, kun 10 §:ssä säänneltyä hallinnollista pakkokeinoa voitaisiin käyttää myös hallinnollisen seuraamusmaksun sijasta. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 40) todetaankin, että seuraamusmaksun sijasta voitaisiin asettaa 10 §:ssä säädetty uhkasakko, teettämisuhka tai keskeyttämisuhka. Hallituksen esityksen perusteella vaikuttaa jäävän epäselväksi, millä perusteella tällaisissa tilanteissa päädyttäisiin soveltamaan joko 10 §:ää tai 11 §:ää. Tällainen arvio eri seuraamuslajien käytön välillä olisi perusteltua tehdä lakia valmisteltaessa. Voidaan myös todeta, ettei hallinnollisia pakkokeinoja ole pidetty rangaistusluonteisina hallinnollisina seuraamuksina, kun taas ehdotetun 11 §:n hallinnollinen seuraamusmaksu olisi rangaistusluonteinen.

Liikenne- ja viestintäviraston toimivalta hakemuksesta nimittää muu viranomainen ylläpitämään keskitettyä alueellista tietopistettä

Esityksen 1. lakiehdotuksen 12 §:n 3 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi pykälän 2 momentista poiketen hakemuksesta nimittää muun viranomaisen ylläpitämään keskitettyä alueellista tietopistettä. Pykälän 4 momentin nojalla Liikenne- ja viestintävirasto voisi peruuttaa 3 momentissa tarkoitetun nimityksen keskitetyn alueellisen tietopisteen ylläpitämiseen, jos keskitetty alueellinen tietopiste tai sen ylläpitäjä ei täytä 3 momentissa tarkoitettuja ehtoja.

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 41) viitataan siihen, että keskitetty tietopiste käsittelisi hakemuksia. Oikeusministeriö toteaa, että 12 §:n sääntely vaikuttaa viittaavan toimivallan delegointiin. Viranomaisten tehtävien ja toimivallan sääntelyn kannalta sellainen menettely, jossa joku viranomainen hakee toiselta viranomaiselta toimivaltaisen viranomaisen asemaa, vaikuttaa erikoiselta ja perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta kyseenalaiselta. Lähtökohta on, että se viranomainen, jolle tehtävä ja siihen liitetty toimivalta on lailla säädetty, hoitaa tehtävän. Poikkeuksellisesti ja tapauskohtaisesti lainsäädännössä on eräitä esimerkkejä sääntelystä, että viranomaisten välillä voidaan tehdä lain mahdollistama sopimus siitä, että toinen viranomainen voi hoitaa tietyillä edellytyksillä tiettyjä toisen viranomaisen tehtäviä.

Laki sakon täytäntöönpanosta

Oikeusministeriö toteaa, että laki sakon täytäntöönpanosta muuttuu 1.1.2026 lukien siten, että sen uudessa 4 b §:ssä säädetään seuraamusten raukeamisesta. Tämä tulisi huomioida lausuttavana olevan esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:n 7 momentin osalta.