PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 74/2025 vp 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

Saatan valiokunnan tietoon, että olen työskennellyt esittelijäneuvoksena oikeuskanslerinvirastossa hallituksen esityksen valmistelun aikaan ja osallistunut myös kyseisen hallituksen esityksen valmistelun laillisuusvalvontaan.

Esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esityksellä annettaisiin Euroopan unionin gigabittiasetusta täydentävää kansallista sääntelyä. Asetuksen tarkoituksena on helpottaa erittäin suuren kapasiteetin verkkojen käyttöönottoa edistämällä olemassa olevan fyysisen infrastruktuurin yhteiskäyttöä ja mahdollistamalla uuden fyysisen infrastruktuurin tehokkaampi käyttöönotto, jotta tällaiset verkot voidaan ottaa käyttöön nopeammin ja alhaisemmin kustannuksin.

Hallituksen esitykseen sisältyvä sääntely on EU-lähtöistä, mutta asetus jättää kansallista liikkumavaraa monissa artikloissa. Nähdäkseni kaikki asetuksessa omaksutut sääntelyratkaisut eivät ole kitkattomasti tuotavissa suomalaiseen oikeuteen.

Hiljainen hyväksyntä

Ehdotettu hiljaisen hyväksynnän sääntely on hallituksen esitykseen sisältyvässä sääntelyssä ongelmallisinta ja keskityn lausunnossani siihen. Myös hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että perustuslakivaliokunnan näkemys on tarpeen juuri hiljaisen hyväksynnän menettelyn osalta. Ehdotus on ongelmallinen oikeusturvan (PL 21) kannalta, mutta siihen sisältyy myös hallinnon lainalaisuuteen ja hyvään hallintoon liittyviä pulmia.

Suomalainen oikeus ei lähtökohtaisesti tunne hiljaisesti taikka passiivisesti annettua hallintopäätöstä. Asialla on yhtymäkohtia siihen, ettei suomalainen hallintoprosessioikeus myöskään lähtökohtaisesti tunne passiivisuusvalitusmenettelyä (ks. kuitenkin KHO:2025:2). Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.

Oikeustila on viime aikoina ollut tältä osin murroksessa, osin juuri EU-oikeuden vaikutuksen myötä.

Oikeusministeriön asettama passiivisuustyöryhmä, joka työskenteli vuosina 2007–2008, tarkasteli mietinnössään oikeussuojakeinoja tilanteissa, joissa hallintoviranomainen on laiminlyönyt hallintopäätöksen tekemisen tai hallintopäätöksen tekeminen on viivästynyt (Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Työryhmämietintö 2008:5). Mietinnössä ehdotettiin muun ohella säädettäväksi sellaisista uusista oikeussuojakeinoista, jotka olisivat asianosaisen käytettävissä hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan koskevan asian käsittelyn viivästyessä hallinnossa (ns. kiirehtimisvaatimus ja viivästysvalitus). Ehdotettu oikeussuojakeinojen soveltamisala olisi kattanut laajalti käsittelyn kohtuuttoman viipymisen.

Passiivisuustyöryhmän mietinnöstä saatujen lausuntojen perusteella oikeusministeriössä valmisteltiin keväällä 2012 uusi ehdotus käyttöalaltaan rajoitetummasta viivästysvalitusjärjestelmästä, joka olisi kuitenkin liittynyt laajemmin käsittelyn kestoon pelkän passiivisuustilanteen sijasta. Oikeusministeriö päätyi lausuntopalautteen perusteella tuolloin siihen, että hallinnon oikeussuojajärjestelmän laajentamisen asemasta tarkoituksenmukaisempaa on jättää sääntely hallintoasioiden käsittelyn viivytyksettömyydestä hallintolain varaan ja pyrkiä ratkaisemaan käsittelyn viivästymisestä mahdollisesti aiheutuvia oikeusturvaongelmia hallintoasioiden aineelliset erityispiirteet huomioon ottavassa erityislainsäädännössä (HE 50/2013 vp, s. 19–20).

Yleinen oikeussuojakeino viranomaisen käsittelyn viivästystä tai passiivisuutta vastaan on siten kantelu toimintaa valvovalle viranomaiselle (hallintolain 8 a luku) tai ylimmille laillisuusvalvojille, eli eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille. Jos viranomainen laiminlyö hallintopäätöksen tekemisen tai hallintopäätöksen tekeminen viivästyy, asianosaisella ei ole yleensä mahdollisuutta saattaa asiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Tietosuojalain muutoksen yhteydessä päädyttiin kuitenkin siihen, viranomaisen passivisuutta vastaan säädettiin oikeussuojakeino (HE 62/2023 vp). Vuonna 2024 voimaan tulleessa lain 21 §:ssä säädetään, että tietosuojavaltuutetun on käsiteltävä tietosuoja-asetuksen 77 artiklan nojalla vireille tullut kanteluasia kolmen kuukauden kuluessa sen vireilletulosta tai, jos asia ei ole käsiteltävissä tässä ajassa, ilmoitettava rekisteröidylle tässä ajassa arvio päätöksen antamisajankohdasta. Jos tietosuojavaltuutettu laiminlyö tämän kolmen kuukauden määräajan noudattamisen, rekisteröidyllä on oikeus tehdä valitus hallinto-oikeudelle. Valitus on tehtävä ennen kuin tietosuojavaltuutettu on käsitellyt asian tai on antanut arvion päätöksen antamisajankohdasta. Valituksen katsotaan tässä tapauksessa kohdistuvan tutkimatta jättämistä koskevaan päätökseen.

Huomionarvoista on, että tietosuojalain passivisuusvalituksen säätämisen yhteydessä katsottiin, että EU-sääntelyn mukaan tietosuojavaltuutetun passiivisuustilanteessa käytettävissä olevan oikeussuojakeinon tulee olla nimenomaan tuomioistuinmenettely.

Tietosuojalain muutosta ei säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Lakivaliokunta tarkasteli hallituksen esitystä passivisuusvalituksen kannalta ja totesi muun muassa, että sääntely on Suomessa poikkeuksellista. Lakivaliokunnan lausunnossa tarkastellaan nähdäkseni varsin tarkkanäköisesti niitä ongelmia, joita tähän asiakokonaisuuteen sisältyy. Yksi on kysymys siitä, minkä sisältöiseen päätökseen valitus kohdistuu silloin, kun päätöstä ei ole tehty (LaVL 15/2023 vp).

Nyt tarkasteltavassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kansallisesti jätettäisiin käyttämättä gigabittiasetuksen sisältämää kansallista liikkumavaraa. Gigabittiasetuksen 8 artiklan 1 kohdassa säädetään hiljaisesta hyväksyntämenettelystä. Jos toimivaltainen viranomainen ei ratkaisisi lupa-asiaa 7 artiklassa säädetyssä määräajassa, lupa katsottaisiin myönnetyksi kyseisen määräajan päättyessä.

Hallituksen esityksessä on siis omaksuttu sääntelyratkaisu, jossa kansallisesti hiljaisesta hyväksynnästä ei säädettäisi yhtään mitään, vaan se jätettäisiin puhtaasti gigabittiasetuksen varaan siten, että kansallinen hallinto-oikeutta ja hallintoprosessioikeutta koskeva yleissääntely kuitenkin tulisi sovellettavaksi. Nähdäkseni ratkaisu ei ole kaikista selkein.

Asialla on ratkaisevaa merkitystä varsinkin perustuslain 21 §:n kannalta. Asianosaisten, sekä luvan hakijan että mahdollisten muiden, oikeusturvaa heikentää se, ettei heillä olisi oikeutta saada lupa-asiaan tavanomaista valituskelpoista hallintopäätöstä.

Gigabittiasetuksen 8 artiklan mukaan operaattorilla tai asianosaisella osapuolella on pyynnöstä oikeus saada toimivaltaiselta viranomaiselta kirjallinen vahvistus tapauksen mukaan siitä, että lupa on hiljaisesti myönnetty. Tämä oikeus heillä on vain pyynnöstä. Jää jossain määrin epäselväksi, onko näissä tilanteissa mahdollisesti sellaisia asianosaisia, jotka eivät välttämättä ole tietoisia koko lupahakemuksesta, ja jotka sen takia eivät osaa kirjallista vahvistusta luvan myöntämisestä pyytää.

Edelleen gigabittiasetuksen 8 artikla edellyttää, että jäsenvaltiot varmistavat, että kaikilla kolmansilla osapuolilla, joita asia koskee, on oikeus osallistua hallinnolliseen menettelyyn ja hakea muutosta luvan myöntämistä koskevaan päätökseen. Hallituksen esityksessä jää avoimeksi se, miten kolmansien osapuolten oikeus osallistua hallinnolliseen menettelyyn ja hakea muutosta päätökseen (jota ei ole tehty) käytännössä toteutuu Suomessa.

Myös hiljaisesti hyväksytyn päätöksen sisältö jää sääntelyssä epäselväksi. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että mahdollisen valituksen kohteena olisi asianosaisen oikeusaseman kannalta myönteinen, lupahakemuksen hyväksyvä päätös, joten päätöksen perustelut kävisivät ilmi lähinnä hakemuksen perusteluista (s. 21). Lienee kuitenkin mahdollista myös jättää hakemus, jossa ei ole perusteluja lainkaan. Tällöin päätöksen perusteluja ei myöskään olisi lainkaan.

Kun viranomainen ei käsittelisi lupa-asiaa ajoissa, tulisi lupa hyväksytyksi hakemuksen mukaisena. Tällöin herää kysymys siitä, miten vastuu jakautuu siinä tilanteessa, jossa viranomainen tulee passiivisesti myöntäneeksi luvan asiassa, jota se, tai kukaan sille työskentelevä virkamies, ei ole tutkinut. Hakemukseen on voinut sisältyä virheitä, tai hakemus voi muutoin johtaa vahingollisen tai jopa lainvastaisen luvan myöntämiseen. Viranomaiselle muodostunee näissä tilanteissa vahingonkorvausvastuu, mutta miten on virkavastuun laita? Virkavastuun kohdentaminen lienee mahdotonta tilanteessa, jossa päätös katsotaan tehdyksi ilman päätöstä.

Huomionarvoista on, että gigabittiasetus sallii muunlaisen lainsäädännön kuin hiljaisen hyväksynnän menettelyn. Se antaa useita vaihtoehtoja 8 artiklassa. Vaikka hiljainen hyväksyntä katsottaisiinkin parhaaksi vaihtoehdoksi, on syytä pohtia sitä, tulisiko kansallisesti säätää yksityiskohtaisemmin kansallisesta menettelystä. Tältä osin hallituksen esityksestä ei ole suoraan luettavissa mahdollinen kansallinen liikkumavara. Koska kuitenkin on niin, että hallinto-oikeus on lähtökohtaisesti vielä ainakin pääosin jäsenvaltioiden toimivallan alaista oikeutta, lienee mahdollista olettaa, että hiljaisesta hyväksynnästä voitaisiin nyt ehdotettavassa sääntelyssä säätää yksityiskohtaisemmin kuin mitä gigabittiasetuksen 8 artiklassa on tehty. Tähän substanssiasiantuntijoilla lienee paras näkemys, enkä pysty ottamaan siihen tarkkaa kantaa.

Hallituksen esityksen perusteluissa verrataan ehdotettavaa sääntelyä rakentamislain 68 a §:ään. Sen valmistelun yhteydessä käytiin keskustelua myös hiljaisen hyväksynnän menettelyn käyttöönotosta. Ratkaisuun ei kuitenkaan päädytty. Rakentamislain 68 a § on Suomen oikeudessa kyllä harvinainen säädös siksi, että se asettaa viranomaiselle määräajan, jossa päätös on tehtävä. Se ei kuitenkaan sisällä hiljaisen hyväksynnän menettelyä.

Suomessa on hiljaisen hyväksynnän menettely käytössä laissa uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä (säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta). Lain 17 b §:ssä säädetään, että jos toimivaltainen viranomainen ei anna hakemukseen vastausta kuukauden kuluessa lupahakemuksen täydellisyyden toteamisesta, hakemuksen mukainen lupa katsotaan myönnetyksi. Lisäksi säädetään, että tällaisessa tilanteessa hakijalle on ilman aiheetonta viivytystä annettava asiakirja, josta käy ilmi, että lupa katsotaan myönnetyksi. Säädökseen sisältyy myös sääntelyä tilanteista, joissa viranomainen havaitsee olevan tiettyjen normien vastainen. Lisäksi säädetään tiedoksiannosta. Sääntely on EU-oikeudellista perua ja pohjautuu direktiiviin. Merkityksellistä on, että säädös on huomattavasti yksityiskohtaisempi kuin se sääntely, jota nyt tarkasteltavalla hallituksen esityksellä oltaisiin tuomassa Suomen oikeusjärjestykseen.

Hallituksen esityksessä ei ole yksityiskohtaisesti perusteltu sitä, miksi siinä ehdotetaan näin poikkeavaa sääntelyratkaisua ottaen huomioon, että muitakin vaihtoehtoja on. Ehdotettavaa sääntelyä ei ole verrattu esimerkiksi tietosuojalain muutoksen yhteydessä harkittuihin vaihtoehtoihin.

Kokonaisuudessaan ehdotus on nähdäkseni siinä määrin puutteellinen, etteivät perustuslain 21 §:n asettamat vaatimukset oikeusturvakeinojen turvaamisesta täysin täyty.

Kiinnitän valiokunnan huomiota siihen, että hiljaisen hyväksynnän ja muiden passiivisuustilanteiden sääntely ei ole tällä hallituksen esityksellä loppuun käsitelty. EU-oikeudessa vastaavaa sääntelyä vaikuttaa olevan tulossa enemmän tai vähemmän säännöllisesti (ks. esim. U 38/2025 vp viidennestä omnibus-paketista). Siksi perustuslakivaliokunnan näkemys hiljaisen hyväksynnän menettelyn käyttöönotosta – ja käyttöönotolle asetettavista vaatimuksista – on tarpeen.

Yhteenveto

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta. Perusoikeuden rajoittaminen ei nähdäkseni ole muotoiltu tarpeeksi täsmällisti ja tarkkarajaisesti. Myös rajoituksen välttämättömyys jää kyseenalaiseksi.

Helsingissä 1.12.2025
Susanna Lindroos-Hovinheimo