Lausunto perustuslakivaliokunnalle asiassa 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)

Aluksi

Kyse on EU:n ns. gigabittiasetusta täydentävän kansallisen lainsäädännön säätämisestä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki erittäin suuren kapasiteetin verkkojen käyttöönoton helpottamisesta. Laki heijastaa asetuksen tavoitteita. Lisäksi EU:n gigabittiasetuksella kumotaan ns. yhteisrakentamisdirektiivi, joka on pantu täytäntöön yhteisrakentamislailla. Yhteisrakentamislaki ehdotetaan kumottavaksi ja se korvattaisiin edellä mainitulla uudella lailla.

Asiaan liittyy useita perusoikeusnäkökohtia (esim. omaisuudensuoja), joista osaa on käsitelty säätämisjärjestysperusteluissa. Kuitenkin hallituksen esitys on monin paikoin yleispiirteinen ja puutteellinenkin sen suhteen, miten gigabittiasetuksen sallimaa kansallista liikkumavaraa tai sääntelytoimeksiantoa on arvioitu perustuslain näkökulmasta. Pidän tätä ongelmallisena. Seuraavassa tarkastelen joitakin 1. lakiehdotuksen säännöksiä oikeusturvan ja hyvän hallinnon (PL 21 §), laillisuusperiaatteen (PL 2.3 §) sekä julkisen hallintotehtävän antamisen muun kuin viranomaisen hoidettavaksi (PL 124 §) näkökulmista.

Hallintopäätöksen ns. hiljainen hyväksyntä

Gigabittiasetuksen 8 artiklassa säädetään hallintopäätöksen ns. hiljaista hyväksymistä koskevasta menettelystä. Sen ajatuksena on, että jos viranomainen on päätösharkinnassaan passiivinen, päätös voidaan katsoa hiljaisesti tehdyksi ja lupa myönnetyksi tietyn ajanjakson kuluttua. Menettelystä voidaan myös poiketa kansallisesti tietyillä vaihtoehtoisilla tavoilla (saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi, vahingonkorvaus).

Hallituksen esityksessä kansallista liikkumavaraa ei ehdoteta käytettävän. HE:n (s. 19) mukaan: ”Kansallisesti tästä hiljaisen hyväksynnän menettelystä ei ehdoteta poikettavan.” Näin gigabittiasetuksen 8 artiklassa säädetty hiljaisen hyväksymisen konstruktio tulisi voimaan sellaisenaan. Perustelut sille, miksi kansallista liikkumavaraa ei käytetä, ovat niukat. Yhtenä perusteluna on lupamenettelyn ”sujuvoittaminen”. Toisena taas se, että asetuksen mahdollistamat vaihtoehtoiset menettelyt sopivat huonosti suomalaiseen doktriiniin.

Totta on, että 8(2) artiklassa mainitut vaihtoehdot hiljaisen hyväksymisen menettelylle (saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi, vahingonkorvaus) ovat epätyypillisiä suomalaiselle hallinto-oikeudelliselle ajattelulle, mutta niin on hiljaisen hyväksymisen

menettelykin. Niinpä vieraus doktriinille ei vakuuta perusteluna liikkumavaran käyttämättä jättämiselle: kaikki vaihtoehdot ovat vieraita.

Yleisempi kysymys toki kuuluu, mikä toimivalta valiokunnalla on arvioida asetuksessa säädettyä oletusvaihtoehtoa, jos siitä voidaan poiketa kansallisesti, mutta näin ei kuitenkaan ehdoteta tehtäväksi. Tulkitsen, että kansallisen liikkumavaran käyttöä on sekin, jos kansallista liikkumavaraa ei päätetä käyttää, jos sellaisesta kuitenkin on asetuksessa säädetty. Tällöin valiokunnalla olisi toimivalta arvioida senkin vaikutuksia, että kansallista liikkumavaraa ei ole käytetty.

Hiljaisen hyväksymisen menettelyä tarkastellaan HE:n sivuilla 20–22 ja 24–25, mutta perusteellinen valtiosääntöoikeudellinen arviointi valiokunnan lausuntokäytännön valossa puuttuu kokonaan. Pidän sangen erikoisena sitä, että HE:n säätämisjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu lakiehdotusta lainkaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon näkökulmista muuten, kuin mitä tulee seuraamusmaksuja koskeviin säännösehdotuksiin.

Oikeusturvaa koskevan säätämisjärjestysperustelujakson puuttuminen hiljaisen hyväksymisen näkökulmasta pistää silmään erityisesti siksi, että valiokunta ei ole ennen ottanut kantaa ehdotetun menettelyn hyväksyttävyyteen. Perustuslakivaliokuntaa pyydetään kuitenkin antamaan lausunto nimenomaan hiljaisen hyväksymisen menettelyn valtiosääntöoikeudelliseksi arvioimiseksi, vaikka vastaavanlainen menettely on jo käytössä uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelystä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetussa laissa (1145/2020).

Jos valiokunnalla katsotaan olevan toimivalta lausua asiasta – kuten nähdäkseni on – tulisi mielestäni asiaa tarkastella PL 21 §:n kattamien eri osaoikeuksien valossa. Erityisen merkittäviä ovat oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä sekä oikeus saada perusteltu päätös.

HE:n mukaan (s. 21):

> ”Voidaan kuitenkin katsoa, että gigabittiasetuksessa edellytetään myös hiljaisen hyväksynnän menettelyssä oikeutta saada viranomaiselta kirjallinen vahvistus siitä, että lupa on hiljaisesti myönnetty. Jäsenvaltion on varmistettava myös muutoksenhakuoikeus. Näiltä osin hiljaisen hyväksynnän menettelyn voidaan katsoa mukautuvan perustuslain 21 §:n perusvaatimukseen, joka edellyttää oikeutta saada viranomaisen päätös ja oikeutta saattaa viranomaisen päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valituksen kohteena olisi asianosaisen oikeusaseman kannalta myönteinen, lupahakemuksen hyväksyvä päätös, joten päätöksen perustelut kävisivät ilmi lähinnä hakemuksen perusteluista."

Itse en ymmärrä, miten menettely mukautuisi riittävästi PL 21 §:n vaatimuksiin. Hallintopäätös ehdotetun lain asiayhteydessä tarkoittaisi kirjallista vahvistusta siitä, että lupa on hiljaisesti myönnetty. Eli annettaisiin eräänlainen kevythallintopäätös siitä, ettei varsinaista päätöstä ole annettu. Pidän tätä erikoisena.

Menettely tarkoittaisi myös sitä, että varsinainen sisällöllinen lupaharkinta tapahtuisi vasta muutoksenhakuvaiheessa – jos joku muu kuin luvansaaja valittaisi päätöksestä, itse luvansaajalle on vaikea hahmottaa muutoksenhakuintressiä – mikä olisi ongelmallista vallanjakonäkökulmasta. Tämä siis edellyttäen, että mahdollinen muutoksenhakija edes saisi tiedon siitä, että päätös on annettu ja muutoksenhakuaika alkanut kulua. Gigabittiasetuksen 8(1) kolmannessa kappaleessa kuitenkin edellytetään, että ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikilla kolmansilla osapuolilla, joita asia koskee, on oikeus osallistua hallinnolliseen menettelyyn ja hakea muutosta luvan myöntämistä koskevaan päätökseen.” Nyt tästä ei ole varmistuttu.

Kansallisen liikkumavaran käyttämättä jättäminen jättää auki useita merkittäviä kysymyksiä. Hallituksen esityksessä ei ole nähdäkseni riittävän perusteellisesti punnittu eri sääntelyvaihtoehtoja keskenään ja niiden perusoikeus- ja perustuslakivaikutuksia. Asia olisi syytä arvioida seikkaperäisesti hyvän hallinnon ja oikeusturvan kannalta.

Kansallinen riitojenratkaisuelin

Asetuksen 13(1) ja 14 artikloissa edellytetään, että on kansallisesti säädettävä riidanratkaisuelimestä. Tämä tarkoittaa, että asiassa ei ole vain kansallista liikkumavaraa vaan suoranainen sääntelytoimeksianto.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään painottanut, että siinä määrin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 33/2025 vp, PeVL 37/2021 vp, PeVL 25/2005 vp, ks. myös PeVL 7/2019 vp, PeVL 49/2017 vp). Valiokunta on siksi korostanut, että hallituksen esityksessä on syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran ulottuvuudesta, kun kyseessä on perusoikeuksiin liittyvä sääntely (PeVL 1/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 44/2016 vp).

Liikkumavaran käyttöä ei hallituksen esityksessä ole nähdäkseni avattu riittävästi, eikä sen yhteydessä ole arvioitu relevantteja perustuslakinäkökohtia. Yhdyn lausuntopalautteessa (Helsingin kaupunki ja Suomen kuntaliitto) todettuihin huomioihin, joiden mukaan riitojenratkaisuelimen tekemien päätösten suhde hallinnollisiin päätöksiin ja yleisiin oikeussuojakeinoihin on epäselvä. Samoin jää lausunnoissa mainitusti epäselväksi, miten

riitojenratkaisuelimen riippumattomuus ja puolueettomuus järjestetään. Tämä kysymys jää totisesti vaille vastausta.

Riitojenratkaisuelimestä säädetään 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä. Sen ensimmäisessä momentissa vain todetaan ykskantaan, että: ”Liikenne- ja viestintävirasto toimii gigabittiasetuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaisena kansallisena riitojenratkaisuelimenä.” Mitään muuta riidanratkaisuelimesta ei säädettäisi. Saman lain 10 §:ssä viitataan riidanratkaisuelimen ”sitovaan” päätökseen, jonka noudattamatta jättämisestä voi seurata uhkasakko, teettämisuhka tai keskeyttämisuhka. Riidanratkaisuelimen toiminnalla on siis merkittäviä oikeusturvavaikutuksia.

Säännös jättää avoimeksi useita merkittäviä kysymyksiä. Liikenne- ja viestintävirasto on hallintoviranomainen. Se ei siis ole riippumaton tuomioistuin, jossa noudatettaisiin prosessilakeja (hallintoprosessilakia tai oikeudenkäymiskaarta). Riidanratkaisumenettely lienee tarkoitettu hallintomenettelyksi. Vai onko kyse nykylainsäädäntöä vastaavasta sovittelusta? Epäselvää on, millaiset menettelyt riidanratkaisussa olisi käytössä, kuka riitoja ratkaisisi ja miten, miten riita-asia tulisi vireille ja millaisia oikeusturvakeinoja osapuolilla olisi käytettävissään yms. Nähdäkseni sääntely on laillisuusperiaatteen, riippumattomuuden, oikeusturvan, hyvän hallinnon ja yleisen informatiivisuuden näkökulmista selvästi riittämätöntä.

Kuten edellä mainittu hallintopäätöksen syntyminen hiljaisesti hyväksymällä, myös hallintoviranomaisen rooli riidanratkaisuelimenä on vieras kansalliselle hallinto-oikeudelliselle doktriinillemme. Riitojenratkaisuelimestä on joka tapauksessa säädettävä kansallisesti. Tämä tarkoittaa, että perus- ja ihmisoikeudet sekä muut perustuslakinäkökohdat on otettava asianmukaisesti huomioon, oli asetuksessa edellytetty sääntelykehys vieras tai ei. Tällöin on mielestäni arvioitava sitä, onko kyse järjestelystä, jossa edellä mainitut perustuslain säännökset toteutuvat asianmukaisesti. Nähdäkseni sääntelyä on välttämätöntä täsmentää.

Keskitetty tietopistepiste ja julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §)

Ensimmäisen lakiehdotuksen 12 §n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että:

> ”Liikenne- ja viestintävirasto voi hankkia keskitetyn tietopisteen toiminnan järjestämiseen liittyvät tekniset ja avustavat palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta tai tuottaa palvelut itse.”

Samoin 5 momentissa säädettäisiin, että:

> ”Alueellisen keskitetyn tietopisteen ylläpitäjä voi hankkia kyseisen tietopisteen järjestämiseen liittyvät tekniset ja avustavat palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta.”

Asia on merkittävä perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslain säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Julkisella hallintotehtävällä perustuslain 124 §:ssä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lakisääteisten tehtävien kokonaisuutta koskevasta sääntelystä tulee asianmukaisesti tunnistaa se osa, jota on pidettävä julkisena hallintotehtävänä (ks. esim. PeVL 37/2025 vp).

Näin ei nyt ole: lakisääteisten tehtävien kokonaisuutta koskevasta sääntelystä ei tule tunnistetuksi se osa, jota on pidettävä julkisen hallintotehtävänä. Säännöksessä vain mainitaan ”tietopisteen toiminnan järjestämiseen liittyvät tekniset ja avustavat palvelut”. Sanan ”palvelu” käyttäminen on omiaan hämärtämään sitä, ovatko palvelut julkisia hallintotehtäviä ja voidaanko niitä antaa muun kuin viranomaisen hoidettaviksi ja millä edellytyksillä.

Koska palveluja kuitenkin luonnehditaan teknisiksi ja avustaviksi, tullaan epäsuorasti myöntäneeksi, että kyseessä on julkinen hallintotehtävä PL124 §:ssä tarkoitetulla tavalla; tämä sääntelytapa näet antaa ymmärtää, että ei-tekniset ja ei-avustavat tehtävät säilyisivät viranomaisella, eivätkä täten aiheuttaisi PL 124 §:ään liittyviä huolenaiheita. Tähän viittaa myös säännöksen 6 momentti, jonka mukaan:

> ”Yksityisen palveluntuottajan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan 2 ja 4 momentin mukaisia tehtäviä. Palveluntuottajan palveluksessa olevan henkilön on mainituissa lainkohdissa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), hallintolaissa (434/2003), arkistolaissa (831/1994), sähköisestä toiminnasta viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019), tietosuojalaissa (1050/2018), kielilaissa (423/2003) ja saamen kielilaissa (1086/2003) säädetään. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).”

On ällistyttävää, ettei hallituksen esityksessä kuitenkaan mainita sanallakaan koko PL 124 §:ää, saati, että asiaa olisi tarkasteltu tehtäväperusteisesti säätämisjärjestysperusteluissa. Pidän tätä sangen ongelmallisena.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt viimeaikaisessa lausuntokäytännössään julkisen hallintotehtävän rajatapauksia (PeVL 37/2025 vp, PeVL 47/2025 vp ja PeVL 49/2025 vp). Viimeksi mainitussa lausunnossa valiokunta arvioi ostopalvelujen asemaa julkisen hallintotehtävän näkökulmasta sote-kontekstissa. Lausunnossaan valiokunta totesi, että:

> ”kaikkien yksityisen palvelutuottajan tuotettavaksi siirrettävien asiakkaalle annettavien palvelujen kohdalla täytyttävä perustuslain 124 §:ssä asetetut edellytykset, vaikkeivät kaikki yksityiseltä palveluntuottajalta hankittaviksi tulevat palvelut välttämättä olisikaan yksiselitteisesti julkisen hallintotehtävän hoitamista (HE 241/2020 vp, s. 1114). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei se lausunnossaan (PeVL 17/2021 vp) ole ottanut yleisesti kantaa siihen, missä määrin sosiaali- ja terveyspalveluissa on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.”

Valiokunta jatkaa samassa lausunnossa, että:

> ”Yksityiset palvelun tarjoajat sopivat hyvinvointialueiden kanssa sote-järjestämislain 12 §:ssä säädettyjen edellytysten mukaisesti ostopalvelusopimuksissa palveluista, joita ne tuottavat hyvinvointialueille näiden järjestämisvelvollisuuden täyttämiseksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä ainakaan näin rajatuissa ostopalveluissa ei ole kyse julkisista hallintotehtävistä. Valiokunta korostaa tarvetta arvioida kysymystä julkisen hallintotehtävän hoitamisesta eritellysti (ks. myös PeVL 47/2025 vp, kappale 50).”

Toisin sanoen perustuslakivaliokunta näyttää siis vastikään väljentäneen ja suhteellistaneen doktriiniaan, joka koskee julkisten hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Näin on ainakin siltä osin, kun kyse on ns. ostopalveluista hallinnonalakohtaisessa tarkastelussa. On kuitenkin huomattava, että vaikka käytettäisiin ostopalvelu-termiä, kyse on kuitenkin PL 124 §:n sanastolla julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ja hallintolain sanastolla hallintosopimuksesta, eikä asia nähdäkseni muutu oikeudellisesti muuksi, vaikka käytettäisiin uutta terminologiaa.

Mitä tulee nyt tarkasteltavana olevaan lakiehdotukseen, kyse on mainitustikin ostopalveluista (toisin sanoen hallintosopimuksista). Niinpä kyse on sen arvioimisesta, ovatko 12 §:ssä mainitut tehtävät julkisia hallintotehtäviä valiokunnan uuden lausuntokäytännön valossa. Oli miten oli, tätä olisi tullut hallituksen esityksessä tarkastella ja eritellä PL 124 §:n kautta, mikä arviointi on jäänyt kokonaan tekemättä.

Huomautan myös, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan viittaus hallinnon yleislakeihin ei lähtökohtaisesti ole tarpeen (ks. esim. PeVL 42/2005 vp), toisin kuin on valittu tehdä nyt ehdotetussa säännöksessä.

Hallintotehtävien antaminen hakemuksella toiselle viranomaiselle

Pidän epätavallisena myös tätä säännösehdotusta (12.3 §): ”Liikenne- ja viestintävirasto voi 2 momentissa säädetystä poiketen hakemuksesta nimittää muun viranomaisen ylläpitämään keskitettyä alueellista tietopistettä.” Pidän laillisuusperiaatteen näkökulmasta erikoisena sitä, että jollekin viranomaiselle annettaisiin uusia tehtäviä hakemuksesta, tai että hallintotehtävien hoitamisesta ylipäänsä disponoitaisiin – ilmeisesti sopimalla? – viranomaisten välillä.

Lähtökohta kuitenkin on, että julkisen vallan käyttämisen tulee perustua lakiin, eikä siitä voi pääsääntöisesti sopia (PL 2.3 §). Perustuslakivaliokunta on useasti katsonut, että yksityiseen kohdistuvan julkisen toimivallan siirtäminen sopimuspohjaisesti viranomaiselta toiselle ei ole valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista (ks. PeVL 35/2008, myös PeVL 23/1994 vp ja PeVL 11/1994 vp). Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt ongelmallisena sitä, että toinen viranomainen on suostunut jonkin toiselle viranomaiselle kuuluvan tehtävän hoitamiseen, jos tehtävien siirtäminen on ollut rajoituksetonta (PeVL 52/2001 vp). Ehdotetussa säännöksessä ei ole eritelty, miltä osin tehtäviä voitaisiin siirtää muulle viranomaiselle. Tehtävien siirron rajoja olisi tullut tarkastella yksityiskohtaisemmin.

Jos kyse on julkisen hallintotehtävän antamista muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, kyse on PL 124 §:ssä säädetystä kysymyksenasettelusta. Julkisen hallintotehtävien antamista hakemuksesta toiselle viranomaiselle erittelemättä perusteellisesti tehtävien laatua pidän vähintäänkin erikoisena, mahdollisesti ongelmallisena.

Lopuksi

Nähdäkseni hallituksen esityksessä on jätetty arvioimatta riittävästi asetusta täydentävään kansalliseen sääntelyyn liittyviä perustuslakinäkökohtia. Säätämisjärjestysperusteluissa ei ole tarkasteltu mm. riitojenratkaisuelintä ja hallintopäätöksen hiljaisen hyväksymisen konstruktiota hyvän hallinnon ja oikeusturvan näkökulmista. PL 124 §:ää koskeva perustuslakitarkastelu puuttuu kokonaan, mitä pidän ongelmallisena.

Helsingissä 4.12.2025

Ida Koivisto

Julkisoikeuden professori