EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

LAUSUNTO

15.12.2025

Viite: Perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntö HE 74/2025 vp (kokous 17.12.2025)

ASIA: EOAK/8001/2025: 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)

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan annettavaksi Euroopan unionin niin sanotun gigabittiasetuksen täydentävä kansallinen sääntely.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arviota erityisesti perustuslain 21 §:n ja perusoikeuskirjan 47 artiklan suhteesta 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä säädettäväksi esitettyyn käyttöoikeuksia koskevaa menettelyyn. Valiokunta pyysi ottamaan arviossa kantaa myös siihen, mikä merkitys tulisi valtiosääntöisen arvioinnin kannalta antaa sille, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan gigabittiasetuksen mahdollistama kansallinen liikkumavara on oikeusturvan osalta epäselvä.

Oikeusasiamies ei ole antanut asiassa lausuntoa aikaisemmin eikä oikeusasiamieheltä ole pyydetty lausuntoa esityksen valmisteluvaiheessa.

Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan. Huomioni koskevat 1. lakiehdotusta. Koska esityksessä on hyvän hallinnon ja perusoikeuksien kannalta myös muita keskeisiä ehdotuksia, käsittelen seuraavassa esitystä myös näiltä osin.

2 LAUSUNTO

2.1 Fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeus (2 §)

Valiokunta on pyytänyt kantaa ehdotetun 2 §:n suhteesta hyvää hallintoa ja oikeusturvaa koskevaan PL 21 §:ään sekä EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklaan, jossa säädetään oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen.

> PL 21 §:n 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. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.
>
> Perusoikeuskirjan – joka tulee sovellettavaksi tässä tapauksessa, kun kyse on EU-oikeuden täytäntöönpanemisesta[1] – 47 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.

Lain 2 §:ssä säädettäisiin siitä, että operaattorin kirjallisesta pyynnöstä tietyt edellytykset täyttävien yksityisten liikerakennusten omistajien tulee suostua kohtuullisiin pyyntöihin saada käyttöoikeus kyseisiin rakennuksiin kattoineen, jotta verkkojen elementtejä ja liitännäistoimintoja voidaan asentaa oikeudenmukaisin ja kohtuullisin ehdoin ja edellytyksin ja markkinaolosuhteiden mukaiseen hintaan.

Kyse olisi asetuksen mahdollistaman liikkumavaran käytöstä. Asetuksen 3 artiklan 3 kohta mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat säätää tällaisesta yksityisten liikerakennusten omistajien velvollisuudesta suostua rakennusten käyttöoikeuksiin verkkoelementtien rakentamiseksi. Asetus ei siten edellytä säädettäväksi 2 §:ssä tarkoitetusta käyttöoikeuteen suostumisesta, vaan kyseessä on kansallinen ratkaisu.

Kiinnitän valiokunnan huomiota myös asetuksen 3 artiklan 12 kohtaan, jonka mukaan 3 artiklan ”soveltaminen ei rajoita fyysisen infrastruktuurin omistajan omistusoikeutta, kun verkon ylläpitäjä tai julkisen sektorin elin ei ole omistaja, eikä minkään muun kolmannen osapuolen, kuten

[1] 51 artikla, joka tulee sovellettavaksi, kun jäsenvaltio käyttää EU-oikeuteen perustuvaa harkintavaltaa, esim. tuomio 6.12.2012, O ja S., C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776; tuomio 21.12.2011, N. S., C-411/10, EU:C:2011:865, 69 kohta

maanomistajien ja yksityisomaisuuden omistajien, omistusoikeutta eikä soveltuvin osin vuokralaisten oikeuksia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 3 kohdan soveltamista”. Tämä merkitsee nähdäkseni sitä, että kansallisessa lainsäädännössä sinänsä voidaan 3 kohdan liikkumavaraa käytettäessä myös rajoittaa omaisuudensuojaa, vaikka artiklan muissa kohdissa suoraan sovellettava asetus ei näin teekään. Tällaisen rajoituksen tulee tietysti täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Näitä on arvioitu esityksen sivulla 47.

Kysymykseen 2 §:n ja oikeusturvan osalta totean lähtökohtana seuraavaa. Käsittelen kysymystä tarkemmin kohdassa 2.2.

Asetuksen 3 artiklassa ja ehdotetussa 2 §:ssä tarkoitettu oikeussuhde operaattorin ja rakennuksen omistajan välillä näyttäytyy sinänsä luonteeltaan yksityisoikeudellisena oikeussuhteena, johon kuuluvaa sopimusvapautta rajoitettaisiin lailla (ja asetuksella). Suoraan lailla velvoitettaisiin tietynlaisten rakennusten omistajia suostumaan sopimuksiin käyttöoikeuden luovuttamisesta tiettyjen edellytysten täyttyessä ja tietyin ehdoin. Lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisia sopimussuhteita koskevat riidat voidaan saattaa yleisen tuomioistuimen ratkottavasti.

> Kansallisesti käyttöoikeuksista toisen omaisuuteen on säädetty eri tavoin: Toisaalta siten, että laissa on suoraan säädetty velvollisuudesta suostua käyttöoikeuteen (kuten asetuksen 3.1 artikla tai tietoyhteiskuntakaari 111 §). Toisaalta on säädetty myös, että toimijat keskenään pyrkivät ensi sijassa pääsemään asiassa sopimukseen. Mikäli osapuolet eivät pääse asiassa sopuun, on hallintoviranomaisella toimivalta antaa asiassa sitova päätös (yhteisrakentamislain 4 §). Toisaalta on voitu säätää myös, että käyttöoikeutta koskevassa erimielisyystilanteessa viranomaisen tulee osoittaa osapuolet panemaan asia vireille käräjäoikeudessa (esim. vesilain 18 luku 9 §).

Korostan, että tällaisen sopimusvapautta ja rajatusti omistusoikeutta rajoittavan sääntelyn, jolla suoraan velvoitetaan tietynlaisen sopimuksen tekemiseen, on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista, eli muun muassa säätää tarkasti, missä tapauksissa tällaiseen pyyntöön tulee suostua.

Ensinnäkin ehdotettu 2 §:n 1 momentti on hyvin epäselvällä tavalla laadittu. Toiseksi siinä ei vaikuteta huomioidun kaikkia niitä asetuksen edellyttämiä edellytyksiä tällaisen kirjallisen pyynnön tekemiseksi. Asetuksen 3 art. 3 kohdan mukaan:

> ”Ennen kuin käyttöoikeuksien hakija voi esittää tällaisen pyynnön, kaikkien seuraavien edellytysten on täytyttävä:
> a) rakennus sijaitsee jäsenvaltion määrittelemällä maaseutualueella tai syrjäisellä alueella;
> b) saatavilla ei ole samantyyppistä kiinteää VHCN-verkkoa tai VHCN-mobiiliverkkoa, joka käyttöoikeuden hakijan on määrä ottaa käyttöön alueella, jonka osalta käyttöoikeuspyyntö esitetään, eikä tällaisen verkon käyttöönottoa ole suunnitteilla pyynnön esittämispäivänä saatavilla olevien keskitetyn tietopisteen kautta kerättyjen tietojen perusteella;

> c) alueella, jonka osalta käyttöoikeuspyyntö esitetään, ei ole verkon ylläpitäjien tai julkisen sektorin elinten omistuksessa tai määräysvallassa olevaa fyysistä infrastruktuuria, joka soveltuu teknisesti VHCN-verkkojen elementtien sijoittamiseen.”

Katson, että mikäli asetuksen 3.3 artiklan jättämää liikkumavaraa halutaan kansallisesti ehdotetulla tavalla käyttää, tulee asianmukaisesti huomioida kyseisessä artiklan alakohdassa olevat vaatimukset tällaisen kansallisen lainsäädännön sisällölle. Nyt ehdotetusta 2 §:n 1 momentista nämä edellytykset ja vaatimukset eivät käy selvästi ilmi. Sääntely on siksi PL 21 §:n lisäksi myös PL 15 §:n ja 80.1 §:n kannalta puutteellista.

Asetuksen 13.1a artiklan mukaan rajoittamatta mahdollisuutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi jokaisella osapuolella on oikeus saattaa kansallisen riitojenratkaisuelimen käsiteltäväksi riita, joka voi syntyä, jos olemassa olevan infrastruktuurin käyttöoikeus evätään tai erityisistä ehdoista ja edellytyksistä, hinta mukaan lukien, ei päästä yhteisymmärrykseen kuukauden kuluessa 3 artiklan mukaisen käyttöoikeutta koskevan pyynnön vastaanottopäivästä.

Asetuksen 13.5 artiklan mukaan artikla riitojenratkaisumenettelyyn kuuluvista asioista täydentää Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisia oikeussuojakeinoja ja -menettelyjä rajoittamatta niiden soveltamista. Lisäksi resitaalien 63 kohdassa todetaan: ”Jos fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeutta tai rakennusteknisten töiden koordinointia koskevien kaupallisten neuvottelujen aikana syntyy erimielisyyttä teknisistä ja kaupallisista ehdoista ja edellytyksistä, kunkin osapuolen olisi voitava saattaa asia kansallisen tason riitojenratkaisuelimen käsiteltäväksi ratkaisun määräämiseksi osapuolille, jotta vältetään perusteettomat kieltäytymiset pyynnön täyttämisestä tai kohtuuttomien ehtojen asettaminen.”

Mielestäni 13 artikla ensinnäkin mahdollistaa sen, että kansallisesti voidaan säätää myös muista oikeusturvakeinoista ja toisaalta se ei myöskään rajoita jo voimassa olevia kansallisia oikeusturvakeinoja. Lisäksi resitaaleista ilmenee, että riidanratkaisuelimen käsiteltäväksi olisi mahdollista saattaa myös kysymys käyttöoikeuden edellytyksistä eli siitä, onko 2 §:ssä ja 3.3 artiklassa tarkoitettu vaatimus laissa säädettyjen edellytysten vallitessa tehty eli onko pyyntöön suostuttava (ks. myös resitaalien kohta 63). Koska 2 §:ssä kyse on kansallisen liikkumavaran käytöstä, pitäisin perusteltuna, että edellä todettu tulisi selkeästi kansallisesta sääntelystä ilmi.

Käsittelen seuraavassa riitojenratkaisuelintä ja oikeusturvakeinoja. Korostan, että huomiot eivät rajoitu ainoastaan ehdotettuun 2 §:ään liittyvään oikeusturvaan, vaan kattavasti kaikkiin niihin asetuksessa tarkoitettuihin asioihin, jotka voidaan viedä riitojenratkaisuelimeen (ks. 13 artikla). Käsittelen vielä kohdassa 2.4.3 muutoksenhakua koskevia ongelmia.

2.2 Riitojenratkaisuelin ja oikeusturvakeinot

Asetuksen 13.3a artiklan mukaan rajoittamatta mahdollisuutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi jokaisella osapuolella on oikeus saattaa 14 artiklan nojalla perustetun toimivaltaisen kansallisen riitojenratkaisuelimen käsiteltäväksi riita, joka voi syntyä, jos olemassa olevan infrastruktuurin käyttöoikeus evätään tai erityisistä ehdoista ja edellytyksistä, hinta mukaan lukien, ei päästä yhteisymmärrykseen kuukauden kuluessa 3 artiklan mukaisen käyttöoikeutta koskevan pyynnön vastaanottopäivästä.

Oikeusturvakeinot 2 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa ovat siten riitojenratkaisuelin sekä kansallinen mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Kansallinen riitojenratkaisuelin olisi lain 8 §:n mukaan liikenne- ja viestintävirasto. Se, mikä taho toimii kansallisena riitojenratkaisuelimenä, on kansallisesti määritettävissä, kunhan se täyttää asetuksessa asetetut edellytykset. Pidän ehdotettua sääntelyä ongelmallisena PL 21 §:n, 2 §:n 3 momentin ja 119 §:n kannalta seuraavalla tavalla:

1. Onko riippumaton ja puolueeton riitojenratkaisuelin perustettu perustuslain edellyttämällä tavalla?

Riitojenratkaisuelimen tulisi asetuksen 13 artiklan mukaan tehdä sitova päätös riidan ratkaisemiseksi. Liikenne- ja viestintävirasto voisi tehostaa päätöstä uhkasakolla ehdotetun 10 §:n mukaan.

PL 119 §:n 2 momentti edellyttää, että valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtionhallinnon toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia sekä mahdollista toimielimen toimikauden määräaikaisuutta (HE 1/1998 vp, s. 174). Näitä periaatteita tulee perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan noudattaa myös silloin, kun viranomaisen tai valtionhallinnon muun toimielimen sisälle järjestetään olennaisesti uudentyyppisiä, julkista valtaa käyttäviä yksikköjä (esim. PeVL 51/2006 vp, s. 5).

Esimerkiksi voimassa olevassa liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain 6 §:ssä säädetään viraston yhteydessä toimivasta rautatiealan itsenäisestä ja riippumattomasta sääntelyelimestä. Tämän asemasta, ratkaisuvallasta ja tehtävistä säädetään erikseen.

Julkista valtaa käyttävästä riitojenratkaisuelimestä ei siten PL 119 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla ole säädetty asianmukaisesti lailla.

2. Mitä menettelysääntelyä riitojenratkaisuelimessä noudatetaan?

Asetuksessa edellytetään säädettäväksi riitojenratkaisuelimestä, jonne osapuolet voisivat saattaa erimielisyytensä ratkaistavaksi, ja jonka tulisi antaa asiassa osapuolia sitova ratkaisu.

Pidän PL 21 §:n kannalta ongelmallisena sitä, että riitojenratkaisuelimessä noudatettavasta menettelystä ei ole esityksessä säännöksiä, eikä menettelyä ole myöskään perusteluissa arvioitu. Esityksessä ehdotetaan, että kyse olisi liikenne- ja viestintäviraston tehtävästä. Tällöin kyse on hallintopäätöksestä, johon tulee yleislakina sovellettavaksi hallintolaki, jossa säädetään keskeisesti viranomaisen ja yksityisen välisestä hallinto-oikeussuhteesta ja hallintoasian käsittelystä.

Riitojenratkaisuelimen tehtävänä olisi yksityisen liikerakennuksen omistajan ja operaattorin välisen käyttöoikeutta koskevan erimielisyyden ratkominen. Riitojenratkaisuelimen päätöksessä voitaisiin määrätä 13.3 artiklan mukaan sopimuksen oikeudenmukaisista ja kohtuullisista ehdoista ja edellytyksistä, tarvittaessa myös hinnasta. Lisäksi kuten edellä totesin, riitojenratkaisuelimen käsiteltäväksi voitaisiin saattaa myös kysymys siitä, onko 2 §:ssä ja 3.3 artiklassa tarkoitettu vaatimus laissa säädettyjen edellytysten vallitessa tehty eli onko pyyntöön suostuttava.

Tällainen punninta ei ole kovin tavanomainen hallintoasia, mutta ei myöskään täysin poikkeuksellista (vrt. esim. kilpailulainsäädäntö tai edellä mainitut tilanteet). Myös voimassa olevan yhteisrakentamislain (276/2016) 3 §:n mukaan tällainen mahdollisuus jo on. Säännös ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana (HE 116/2015 vp).

Nyt käsiteltävänä olevasta esityksessä ei kuitenkaan ole arvioitu, turvaako juuri hallintolain menettelysääntely tällaisessa jossain määrin erityisluontoisessa tapauksessa asianosaisten oikeusturvan riittävällä tavalla. Lisäksi, kun kyse on erillisestä elimestä, tulisi siinä noudatettavasta menettelystä PL 21 §:stä johtuen säätää lailla tai viittaussäännöksin.

3. Mitkä ovat oikeusturvakeinot riitojenratkaisuelimen sitovasta päätöksestä?

Asetuksen 13.1 artiklassa säädetään jokaisen osapuolen mahdollisuudesta saattaa asia 14 artiklan nojalla perustetun kansallisen toimivaltaisen riitojenratkaisuelimen käsiteltäväksi. Merkillepantavaa on, että tämä mahdollisuus on kansallisia tuomioistuinmenettelyjä täydentävä: asetuksen resitaaleissa (65) nimenomaisesti todetaan, että tällaisen kansallisen riitojenratkaisuelimen päätökset ”eivät saisi missään tapauksessa rajoittaa osapuolten mahdollisuutta saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi tai toteuttaa muodollista riitojenratkaisua edeltävä tai sen kanssa rinnakkainen sovittelumekanismi, joka voisi tapahtua sovittelun tai ylimääräisen keskustelukierroksen muodossa.”

Koska riitojenratkaisuelimen (liikenne- ja viestintävirasto) sitova päätös olisi luonteeltaan hallintopäätös, tästä voisi voimassa olevan yleislainsäädännön nojalla valittaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n nojalla hallinto-oikeuteen. Mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimeen hallintoasioissa edellyttää, että asiassa on tehty hallintopäätös.

Osapuolilla on riitojenratkaisuelimestä huolimatta mahdollisuus saattaa yksityisoikeudellista oikeussuhdetta koskeva riita yleiseen tuomioistuimeen, sillä riitojenratkaisuelin on kansallisia oikeusturvakeinoja täydentävä menettely.

Laista tulisi kuitenkin käydä selkeästi ilmi, mitkä ovat oikeusturvakeinot riitojenratkaisuelimen sitovasta päätöksestä. Myös 14.2 artiklan mukaan ainoastaan toimivaltaisilla muutoksenhakuelimillä on valtuudet keskeyttää kansallisten riitojenratkaisuelinten tekemien päätösten soveltaminen tai kumota ne, joten tulisi olla selvää, mitä nämä toimivaltaiset muutoksenhakuelimet ovat. PL 21 §:n kannalta oikeusturvakeinoja koskevaa sääntelyä tulee siten täsmentää.

4. Täyttääkö riitojenratkaisuelin asetuksen edellyttämän vaatimuksen puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta?

Riitojenratkaisuelinten tulee asetuksen 14.2 artiklan mukaan toimia riippumattomasti ja puolueettomasti, eivätkä ne saa pyytää tai ottaa vastaan miltään muulta elimeltä ohjeita, kun ne ratkaisevat käsiteltäväkseen toimitettuja riitoja.

Esityksen perusteella jää epäselväksi, miten ehdotettu 8 §:n 1 momentin säännös ”Liikenne- ja viestintävirasto toimii gigabittiasetuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaisena kansallisena riitojenratkaisuelimenä.” toteuttaa asetuksen vaatimuksen riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta.

Kiinnitän tältä osin huomiota myös siihen, että liikenne- ja viestintävirastolla olisi ehdotuksen mukaan useita eri rooleja, jotka eivät nähdäkseni olisi ongelmitta yhteensovitettavissa: sillä olisi lainsäädäntöä täydentävä määräyksenantovalta, se määräisi seuraamusmaksuja asetuksen säännösten rikkomisesta, se voisi asettaa ja tuomita uhkasakkoja, se toimisi valvontaviranomaisena ja edelleen kansallisena puolueettomana ja riippumattomana riitojenratkaisuelimenä.

Ehdotetulla sääntelyllä ei nähdäkseni turvata riitojenratkaisuelimeltä edellytettävää puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimusta.

2.3 Mikä merkitys tulisi antaa sille, että asetuksen jättämä kansallinen liikkumavara oikeusturvakeinojen osalta on epäselvä?

Valiokunta pyysi kannanottoa siihen, mikä merkitys tulisi antaa sille, että asetuksen jättämä kansallinen liikkumavara oikeusturvakeinojen osalta on epäselvä. En tiedä, onko tämä asetusta neuvotelleiden ja mahdollisesti komission kanssa asiasta keskustelleiden valmistelijoiden kanta vai valiokunnan kuulemien valtiosääntöasiantuntijoiden kanta. Minulle jää myös hahmottumatta tarkemmin, mistä oikeusturvakeinoihin liittyvästä, nyt käsiteltävänä olevan esityksen kysymyksestä on kyse. Voin siten näiltä osin todeta lähinnä yleisellä tasolla seuraavaa:

Ensinnäkin asetuksessa nimenomaisesti korostetaan, että riitojenratkaisuelin ei rajoita mahdollisuutta saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi. Asetus ei siten rajoita kansallisten, jo olemassa olevien oikeusturvakeinojen käyttöä. Asetuksen 13.5 artiklan mukaan ”Tämä artikla täydentää Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisia oikeussuojakeinoja ja -menettelyjä rajoittamatta niiden soveltamista.”

Asetus vaikuttaa jättävän varsin paljon kansallista liikkumavaraa oikeusturvakeinojen osalta. Olenkin edellä ja seuraavassa todennut, miltä osin ehdotettuja säännöksiä oikeusturvakeinoista tulisi täydentää. Lisäksi riitojenratkaisuelin on asetuksessa selvästi luonteeltaan pikemminkin täydentävä oikeusturvamekanismi, kuten olen edellä kuvannut, eikä se vaikuta rajaavan mahdollisuutta kansallisiin oikeusturvakeinoihin. Kysymykseen on vaikea antaa vastausta, sillä siitä ei käy tarkemmin ilmi, mistä oikeusturvaongelmasta on kyse (ks. lisäksi edellä oikeusturvasta toteamani).

Toiseksi olen edellä kuvannut, kuinka ehdotetun 2 §:n mukaisissa tilanteissa asetuksen ja sen resitaalien mukaan oikeus saattaa asia riitojenratkaisuelimeen on kattava sen koskiessa sekä sovinnon sisältöä että sen edellytyksiä ja perustetta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 33/2025 vp, kohta 4 ja siinä viitatut). Tämä merkitsee nähdäkseni sitä, että liikkumavaraa tulee käyttää siten, että valittu sääntelytapa toteuttaa asianmukaisesti perusoikeuksia (myös PL 22 § edistämisvelvollisuus). Näin ollen kansallisesti on mahdollista tässä tapauksessa kattavasti määritellä riitojenratkaisuelimen toimivaltaan oikeusturvan kannalta keskeisiä kysymyksiä. Painotan kuitenkin, että sekä 2 § että riitojenratkaisuelintä koskeva sääntely ovat hyvin puutteellisia.

Mikäli ongelmallisena pidetään kokonaisuutena 2 §:n sääntelyä, totean vielä selvyyden vuoksi, että kyse on täysin kansalliseen liikkumavaraan kuuluvasta sääntelystä, jota tulee käyttää huomioiden perusoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 33/2025 vp ja siinä viitatut).

2.4 Muita huomioita

Seuraavassa kiinnitän huomiota eräisiin PL 21 §:n ja POK 47 artiklan kannalta merkityksellisiin seikkoihin. Olen tarkastellut esitystä vain seuraavassa käsitellyiltä osin. Lisäksi esimerkiksi tiedonsaantioikeuksia ja lupamenettelyn rajaamisen täsmällisyyteen liittyy perusoikeuksien kannalta keskeisiä kysymyksiä.

Totean vielä, että seuraavassa sekä edellä esitetyt huomioni ovat nähdäkseni sellaisia, jotka olisi tullut arvioida esityksen huolellisen perusvalmistelun aikana. Sääntely ja esityksen perustelut ovat monelta osin

varsin puutteellisia. Esityksessä ei myöskään tulisi viitata vain kumottavaksi ehdotetun lain sääntelyyn ja sille aikanaan esitettyihin perusteluihin.

2.4.1 Hiljainen hyväksyntä

Esityksessä on pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa hiljaisen hyväksynnän menettelystä (s. 22).

Hiljaista hyväksyntää on käsitelty U-kirjeessä U 2/2023 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunta ja suuri valiokunta yhtyivät valioneuvoston kantaan, jonka mukaan valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti asetuksessa ehdotettuun ”hiljaiseen hyväksyntään”.

Hiljaisen hyväksynnän osalta asetuksen jättämää liikkumavaraa ei kuitenkaan esityksessä ole käytetty. Esityksessä arvioidaan, että hiljainen hyväksyntä mukautuu PL 21 §:n perusvaatimukseen oikeudesta saada viranomaisen päätös ja saattaa tämä tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska ”myös hiljaisen hyväksynnän menettelyssä oikeutta saada viranomaiselta kirjallinen vahvistus siitä, että lupa on hiljaisesti myönnetty. - - Valituksen kohteena olisi asianosaisen oikeusaseman kannalta myönteinen, lupahakemuksen hyväksyvä päätös, joten päätöksen perustelut kävisivät ilmi lähinnä hakemuksen perusteluista.” (s. 21)

Nähdäkseni asetuksen 8 artiklan mukainen hiljainen hyväksyntä ei mukaudu PL 21 §:n vaatimukseen saada toimivaltaisen viranomaisen perusteltu päätös. Kirjallinen vahvistus ei rinnastu päätökseen (ks. mm. hallintolain 7 luku). Päätöksen perusteluvelvollisuutta (oikeus saada perusteltu päätös, PL 21 §) ei täytä se, että hallintopäätöksen perusteluiksi otetaan lupahakemuksessa esitetyt perustelut. Korostan, että menettelyllä on merkitystä myös kolmansien osapuolten oikeusturvan kannalta (perusteluiden lisäksi mm. tiedoksianto). Jäsenvaltioiden on 8.1 artiklan mukaan varmistettava, että kaikilla kolmansilla osapuolilla, joita asia koskee, on oikeus osallistua hallinnolliseen menettelyyn ja hakea muutosta luvan myöntämistä koskevaan päätökseen.

Korostan myös sitä, että hallinto-oikeus on PL 98 §:n mukaan lainkäyttöviranomainen, minkä vuoksi ei tulisi omaksua menettelyä, jossa hallinto-oikeus toimii ensivaiheen hallintoviranomaisena.

2.4.2 Hallintopakko ja hallinnollinen seuraamusmaksu (10–11 §)

Ehdotetussa 10 §:ssä uhkasakko, teettämis- ja keskeyttämisuhka voitaisiin määrätä sille, joka rikkoo asetusta, lakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä tai ei noudata riitojenratkaisuelimen päätöstä. Sääntely on varsin epätäsmällistä. Herää myös kysymys siitä, mikä olisi teettämisuhkan sisältö riitojenratkaisuelimen päätösten tehostamisessa: minkä toimenpiteen viranomainen voisi tehdä päätöstä rikkoneen kustannuksella?

Toisin kuin 11 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa annetaan ymmärtää, 15 artikla ei edellytä, että asetuksen rikkominen tulisi sanktioida

seuraamusmaksuin. Artikla jättää laajan kansallisen harkintavallan sille, millaisia seuraamuksia asetuksen ja riitojenratkaisuelimen sitovan päätöksen rikkomisesta tulisi voida määrätä.

Koska asetus ei edellytä seuraamusmaksuista säätämistä, olisi esityksessä tullut perustella, mikä vuoksi perusoikeuksiin puuttuva ja merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävä seuraamusmaksun määrääminen on välttämätön ja viimesijainen sekä tehokas seuraamus. Seuraamusmaksusääntelyn yhteensopivuudesta perustuslain kanssa on siten vaikea varmistua.

2.4.3 Muutoksenhaku

Asetuksen 14.10 artiklan mukaan toimivaltaisen elimen tekemiin päätöksiin on voitava hakea muutosta kansallisen lainsäädännön mukaisesti täysin riippumattomalta muutoksenhakuelimeltä, myös tuomiovaltaa käyttävältä elimeltä.

Kiinnitän valiokunnan huomiota myös siihen, että esityksestä puuttuu kokonaan muutoksenhakua koskeva sääntely. PL 21 §:n ja POK 47 artiklan vuoksi tällainen sääntely olisi välttämätöntä. Myös asetuksen 14.10 artiklan mukaan toimivaltaisen elimen tekemiin päätöksiin on voitava hakea muutosta kansallisen lainsäädännön mukaisesti täysin riippumattomalta muutoksenhakuelimeltä, myös tuomiovaltaa käyttävältä elimeltä.

Tässä yhteydessä on syytä huomioida myös esimerkiksi se, että seuraamusmaksua ei voida panna täytäntöön lainvoimaa vailla ja muutoksenhausta uhkasakkoasioissa säädetään uhkasakkolaissa.

Kiinnitän lisäksi erikseen huomiota vielä asetuksen 8 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikilla kolmansilla osapuolilla, joita asia koskee, on oikeus osallistua hallinnolliseen menettelyyn ja hakea muutosta luvan myöntämistä koskevaan päätökseen. Nähdäkseni nyt ehdotettu sääntely ei turvaa kolmansien osapuolten oikeusturvaa asetuksessa edellytetyllä tavalla: Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 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 valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Ehdotettu valitusoikeus on siten kapeampi kuin mitä asetus vaikuttaa edellyttävän.

2.4.4 Keskitetty tietopiste (12 §)

Lakiehdotuksen 12 §:ssä säädettäisiin, että liikenne- ja viestintävirasto, jonka tehtävänä on ylläpitää keskitettyä tietopistettä ja järjestää sen toiminta, voisi hakemuksesta nimittää toisen viranomaisen ylläpitämään keskitettyä alueellista tietopistettä.

Julkisen vallan käytön tulee PL 2.3 §:n mukaan perustua lakiin. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on PL 80.1 §:n mukaan

säädettävä lailla. Tämä merkitsee, että toimivaltainen viranomainen on määriteltävä yksiselitteisesti lailla tai muutoin täsmällisesti. Perustuslakivaliokunnan käytännössä tehtävien siirtoa viranomaiselta toiselle on pidetty PL 21 §:n kannalta merkityksellisenä. Viranomaiset eivät voi siirtää toimivaltaa toisilleen ilman lailla säädettyä perustetta (PeVL 24/2006 vp). Nähdäkseni ehdotettu sääntely – mikäli se perustuu kansalliseen liikkumavaraan – ei ole yhteensopiva perustuslain kanssa edellä todetuin perustein.

Samaisessa 12 §:ssä mahdollistettaisiin myös, että liikenne- ja viestintävirasto voi hankkia keskitetyn tietopisteen toiminnan järjestämiseen liittyvät tekniset ja avustavat palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta tai tuottaa palvelut itse. Myös alueellisen keskitetyn tietopisteen ylläpitäjä voi hankkia kyseisen tietopisteen järjestämiseen liittyvät tekniset ja avustavat palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta.

Ehdotettua sääntelyä ei ole esityksen säätämisjärjestysperusteluissa arvioitu eikä sen ole esityksessä tunnistettu olevan relevantti PL 124 §:n kannalta. Sitä ei ole myöskään perusteltu säännöskohtaisissa perusteluissa. Esityksen perusteella on vaikea vakuuttua siitä, onko ehdotetussa tehtävässä lähtökohtaisesti edes kyse julkisesta hallintotehtävästä, vai lähinnä teknisen järjestelmän hankkimisesta. Tällä on ratkaiseva merkitys sille, tuleeko 12 §:ssä säätää mm. virkavastuusta ja hallinnon yleislaeista vai ei.

Apulaisoikeusasiamies
Mikko Sarja

Esittelijäneuvos
Heini Färkkilä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.