LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 74/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle sähköistä tiedoksiantoa Verohallinnossa koskevaksi lainsäädännöksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 74/2025 vp. Lausuntopyyntö koskee hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n käyttöoikeuksia koskevan menettelysääntelyn suhdetta perustuslain 21 §:ään ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklaan. Lisäksi lausuntopyynnössä pyydetään arviota nk. hiljaisen hyväksynnän menettelystä. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Käyttöoikeuksia koskeva menettely

(1) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä säädettäisiin operaattorin käyttöoikeudesta liikerakennukseen erittäin suuren kapasiteetin verkkojen elementtien tai liitännäistoimintojen asentamiseksi. Ehdotus merkitsee perustuslain 15 §:n 1 momentissa tarkoitettuun omaisuuden suojaan puuttumista.

(2) Omaisuudella tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan käytännössä varallisuusarvoisia etuja, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Mikäli omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan (esim. PeVL 14/1982 vp, PeVL 18/1983 vp, PeVL 2/1986 vp). Nyt lausuttavana oleva käyttöoikeutta koskeva sääntely merkitsee tältä osin omaisuuteen puuttumista. Omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset (PeVL 32/2010 vp).

(3) Perustuslakivaliokunta on pitänyt joissakin yhteyksissä omaisuuden käyttörajoitteita niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (PeVL 7/2018 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 38/1998 vp).

(4) Ehdotettu lainkohta on sisällöllisesti epätäsmällinen. Gigabittiasetus eikä hallituksen esityksen 1. lakiehdotus pidä sisällään liikerakennuksen määritelmää. Hallituksen esityksen perusteluissa todetun perusteella liikerakennuksen määritelmä perustuisi Tilastokeskuksen vuoden 2018 rakennusluokitukseen. *Tällaista määritelmää ei ole ehdotettu säädettäväksi laissa. Koska sääntely on perusoikeuksiin vaikuttavaa ja luo sivulliselle oikeuden asentaa verkkoinfrastruktuuria toisen omistamaan rakennukseen, tulisi laissa säätää siitä, mitkä rakennukset maaseudulla ovat liikerakennuksia, joihin operaattori voi kohdistaa pyyntönsä. Sääntelyä tulisikin täydentää tältä osin osana perusoikeuksien rajoitusperusteita koskevien sääntelyvaatimusten täyttämistä. Lisäksi täsmennyksellä on merkitystä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta, jolloin rakennuksen omistajalle muodostuu suojaa sivullisen vaatimusta kohtaan muihin kuin liikerakennuksiin. Merkitystä on myös sillä, että tyypillisesti hallituksen esityksessä viitatut liikerakennukset sisältävät myös asuintiloja. Tästä syystä sääntelyn täsmällisyydellä on merkitystä myös yksilöiden perusoikeuksien toteuttamiselle.*

(5) Eräässä toisessa yhteydessä perustuslakivaliokunta (PeVL 51/2006 vp) on katsonut, että kiinteistön omistajalla tai haltijalla oli tarve saattaa laissa säädettävien kiinteistön käyttöedellytysten täyttyminen tuomioistuimen tutkittavaksi. Sanotussa yhteydessä kysymys oli viranomaisen tarpeesta käyttää kiinteistöä. Nyt lausuttavana olevassa säännöksessä kysymys on kahden yksityisoikeudellisen toimijan välisestä järjestelystä, jossa liikerakennuksen omistajan olisi suostuttava operaattorin pyyntöön, joka olisi kohtuullinen liikerakennuksen omistajalle. Pyynnön perusteella operaattori voisi asentaa ”oikeudenmukaisin ja kohtuullisin ehdoin ja edellytyksin ja markkinaolosuhteiden mukaiseen hintaan”

(6) Ehdotettu sääntely tarkoittaa käytännössä operaattorin tekemää vaatimusta liikerakennuksen omistajalle. Ehdotetussa sääntelyssä ei ole ehdotettu säädettäväksi erityistä neuvotteluvelvollisuutta osapuolien välillä, vaikka gigabittiasetuksen 13 (1) artiklan a alakohdassa onkin säädetty eräänlaisesta yhteisymmärrykseen pääsemisen määräajassa kuukauden kuluessa operaattorin pyynnön esittämisestä. Perustuslakivaliokunta (PeVL 73/2000 vp) on pitänyt eräässä yhteydessä neuvotteluvelvoitetta huomionarvoisena seikkana perusoikeuksien rajoitusperusteisiin kuuluvan suhteellisuusvaatimuksen kannalta katsottuna.

(7) Ehdotus ei sisällä myöskään mitään mekanismia, jolla ”markkinaolosuhteiden mukainen hinta” määritellään tai kohtuullisuus arvioidaan. Perustuslakivaliokunta on todennut hiljattain, että perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä markkina-arvon määrittämisessä käytettävistä menetelmistä tai vähintään menetelmän valinnasta tulee säätää laissa.

(8) *Siten sääntelyehdotusta ei voida pitää tältäkään osin täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Ehdotus jättää ongelmallisen avoimeksi liikerakennuksen omistajan oikeusaseman ja oikeusturvan. Sääntely ei sisällä mitään menettelysäännöksiä, joiden perusteella rakennuksen omistajan oikeudet turvataan omaisuuteen markkinaolosuhteiden mukaista hintaa määriteltäessä tai kohtuullisuutta arvioitaessa.*

(9) Gigabittiasetuksen 13 artiklan mukaan rakennuksen omistajan ja operaattorin välinen erimielisyys voidaan saattaa kansallisen riitojenratkaisuelimen ratkaistavaksi. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 8 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto toimisi asetuksen tarkoittamana riitojenratkaisuelimenä. Gigabittiasetuksen 13 artiklan nojalla Liikenne- ja viestintävirastolla olisi velvollisuus tehdä sitova päätös riidan ratkaisemiseksi määräajassa. Gigabittiasetuksen 13 (5) artiklan mukaan se täydentää Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisia oikeussuojakeinoja ja -menettelyjä rajoittamatta niiden soveltamista.

(10) Ehdotusta onkin arvioitava Euroopan unionin oikeuden näkökulmasta vielä erikseen. *Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT)* 288 artiklan toisen kohdan mukaan asetus pätee yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Kuitenkin *Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU)* 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEU 19 artiklan 1 kohdasta seuraa, että jäsenvaltioiden on säädettävä tarvittavista oikeussuojakeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla (ks. esimerkiksi asia C-404/13, *ClientEarth*). *Euroopan unionin perusoikeuskirjan* 47 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

(11) Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella tilanteissa, joissa unioni ei ole antanut oikeussuojaa koskevia säännöksiä, jäsenvaltion on säädettävä oikeusjärjestyksessään menettelysäännökset, joilla turvataan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet. Oikeuskäytännön mukaan menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeudessa vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate). Ne eivät myöskään saa loukata yksilön oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan (esimerkiksi tuomio Unibet, C-432/05 sekä Mono Car Styling, C-12/08).

(12) Gigabittiasetuksen 13 artikla ja hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 8 § jättävät avoimeksi, millaista oikeussuojaa rakennuksen omistaja tai operaattori voi saada Liikenne- ja viestintäviraston tekemään päätökseen, joka on kuitenkin sitova. Kysymys on yksityisoikeudellisen riidan ratkaisemisesta, jossa ratkaisijana toimii valtion hallintoviranomainen. Menettelyltään kysymys on vastaavasta, josta on säädetty nyt lausuttavana olevan 1. lakiehdotuksessa kumottavaksi ehdotetussa verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja -käytöstä annetun lain (276/2016) 10 §:ssä. Siten kysymys on siitä, että hallintoviranomainen tekee asiasta hallintopäätöksen, josta asianosaiset voivat valittaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

annetun lain mukaisesti toimivaltaiseen hallintotuomioistuimeen, ellei laissa säädetä valitusmahdollisuudesta erityistuomioistuimeen, kuten markkinaoikeuteen. *Koska valitustie ei ole ehdotetun sääntelyn perusteella täysin selvä, tulisi siitä säätää erikseen laissa, kun otetaan huomioon perustuslain 21 §:stä ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan vaatimukset. Gigabittiasetuksen 13 (5) artiklan perusteella tällainen on mahdollista, koska artiklan muuta sääntelyä pidetään täydentävänä suhteessa muihin oikeussuojakeinoihin nähden.*

2. Hiljaisen hyväksynnän menettely

(13) Gigabittiasetuksen 8 (1) artiklan mukaan jos toimivaltainen viranomainen ei tee päätöstä 7 artiklan 5 kohdassa tarkoitetussa sovellettavassa määräajassa, lupa katsotaan myönnetyksi kyseisen määräajan päättyessä. Operaattorilla tai asianosaisella osapuolella on pyynnöstä oikeus saada toimivaltaiselta viranomaiselta kirjallinen vahvistus tapauksen mukaan siitä, että lupa on hiljaisesti myönnetty. Artiklan 2 kohta sisältää kansallista liikkumavaraa. Kohtaan liittyvän gigabittiasetuksen johdanto-osan 46 kohdan mukaan ”Jäsenvaltioiden olisi voitava poiketa hiljaista hyväksyntää koskevasta säännöksestä, jos ne asettavat operaattorin saataville vaihtoehtoisen oikeussuojakeinon sellaisia tilanteita varten, joissa toimivaltainen viranomainen ei noudata unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä vahvistettua määräaikaa lupahakemusta koskevan päätöksen antamiselle. Tällaiseen vaihtoehtoiseen oikeussuojakeinoon olisi sisällyttävä joko mekanismi, jonka avulla operaattori voi vaatia korvausta vahingoista, joita menettelyn viivästyminen on aiheuttanut, tai mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen tai valvontaviranomaisen käsiteltäväksi, ja tätä ennen operaattorin pyynnöstä olisi voitava järjestää tapaaminen toimivaltaisen viranomaisen kanssa”.

(14) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus on säädetty vaikeaselkoiseksi, koska siinä ei suoraan säädetä esimerkiksi 5–7 §:ssä, mille viranomaiselle laissa säädetyt tehtävät ja toimivalta annetaan säännösten mukaan. Lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin perusteella ”Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on varmistaa, että keskitetylle tietopisteelle ja sen kautta hoidettavaksi gigabittiasetuksen 3–10, 12 ja 13 artiklassa säädetyt tehtävät hoidetaan gigabittiasetuksen velvoitteet ja tavoitteet huomioiden tarkoituksenmukaisella tavalla”. Momentin perusteella Liikenne- ja viestintävirastolla olisi järjestämisvastuu gigabittiasetuksen mukaisista tehtävistä, mutta se voisi antaa tehtäviä myös muille. *Lakiehdotusta tulisi täsmentää siten, että laista ilmenisi selkeästi toimivaltainen viranomainen tai sen määräytymisen perusteet kuten perustuslakivaliokunta on edellyttänyt*. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saattaa asiansa toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Toimivaltasääntely on merkityksellistä perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp). Tehtävien rajoitukseton siirtäminen viranomaiselta toiselle on ongelmallista oikeusturvan kannalta (PeVL 52/2001 vp, PeVL 14/2003 vp). Tästä syystä perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi sääntelyyn, joka mahdollistaa tehtävien rajoituksettoman siirron toiselle viranomaiselle (ks. esim. PeVL 52/2001 vp). Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti (PeVL 21/2001 vp) tai muuten täsmällisesti (PeVL 47/2001 vp) tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat (PeVL 45/2001 vp) sekä toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 17/2004 vp, PeVL 7/2001 vp).

(15) Hallituksen esityksen perusteluissa hiljaisen hyväksynnän sääntely on arvioitu perustuslain 21 §:n kannalta katsottuna lähinnä vastaavantyyppiseen sääntelyyn vetoamalla. *Hiljaisen hyväksynnän menettely on valtiosääntöisesti arvioiden ongelmallinen paitsi perustuslain 21 §:n, mutta myös perustuslain oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien säännösten kannalta katsottuna.*

(16) Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Gigabittiasetuksen 7 (5) artiklan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on myönnettävä tai evättävä muut luvat kuin asennusoikeudet neljän kuukauden kuluttua täydellisen

lupahakemuksen vastaanottamisesta. *Perustuslain 2 §:n 3 momentin nojalla toimivaltaisen viranomaisen on noudatettava asetuksessa säädettyä määräaikaa.*

(17) Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkamieslainsäädännön perusteella virkamiehen virkavelvollisuuksiin kuuluu suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Käytännössä viranomaisessa lupahakemuksen käsittelee viranomaisessa työskentelevä virkamies, joten hänen velvollisuutenaan on huolehtia siitä, että asia käsitellään viranomaisessa määräajan puitteissa. *Hiljaisen hyväksynnän menettely tarkoittaisi sitä, että laissa sallittaisiin yksittäiselle virkamiehelle poiketa virkavelvollisuuksistaan määräajan umpeuduttua. Kuitenkin viranomainen olisi velvollinen antamaan kirjallisen vahvistuksen luvan myöntämisen merkiksi. Siten käytännössä viranomainen tai asiankäsittelystä vastaava virkamies ratkaisisi asian kirjallisella vahvistuksella. On syytä painottaa, että viranomaisella on hallintoasioissa ratkaisupakko. Asiaa ei voida viranomaisessa päättää ilman, että viranomainen täyttää velvollisuutensa antamalla ratkaisun asiaan.*

(18) Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. *Ehdotettu hiljaisen hyväksynnän menettely on asianmukaisen ja viivytyksettömän asiankäsittelyn vaatimusten kanssa ristiriidassa. Lisäksi hiljainen hyväksyntä muodostaa poikkeuksen oikeuteen saada perusteltu päätös. Hyvän hallinnon perusteiden näkökulmasta hiljainen hyväksytä tarkoittaa myös ongelmallista asetelmaa eri hakijoiden tasapuolisen kohtelun vaatimuksen kanssa, josta on säädetty hallintolain (434/2003) 6 §:ssä.*

(19) Hiljaista hyväksyntää koskevaa sääntelyä tulisi täsmentää kansallisen liikkumavaran puitteissa. On myös hyvä huomata, että kansallisessa lainsäädännössä on omaksuttu tietosuojasääntelyn yhteydessä passiivisuusvalituksen tekemistä koskeva sääntely, jota ei ole kuitenkaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tämä voisi toimia yhtenä ratkaisuna täyttää asetuksesta johtuvat lainsäädäntövelvoitteet.

3. Muuta

(20) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 12 §:n 6 momentissa säädettäisiin julkisen hallintotehtävän hoitamisessa sovellettavasta nk. hallinnon yleislainsäädännöstä. Esityksestä ei ilmene, miksi momenttiin on sisällytetty sovellettavat lait, koska tällainen sääntely on ilmeisen tarpeetonta. Hallinnon yleislakeja sovelletaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen suoraan kunkin lain soveltamisalaa koskevien säännösten perusteella. Perustuslakivaliokunta on todennut, että lueteltaessa hallinnon yleislait tällaisessa sääntely-yhteydessä, tulee luettelon olla kattava (ks. esim. PeVL 5/2014 vp ja PeVL 15/2012 vp). Mikäli lakiin sisällytetään luettelo nk. hallinnon yleislaeista, tulisi siihen sisällyttää myös laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019, digipalvelulaki), koska sitä sovelletaan julkista hallintotehtävää hoitavaan toimijaan. Tällä vältetään vastakohtaispäätelmä siitä, ettei digipalvelulaki tulisi nyt lausuttavana olevan erityislain perusteella sovellettavaksi.

16.12.2025

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti