Olli Mäenpää
17.12.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys 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)

Perustuslakivaliokunta on varannut tilaisuuden täydentää aikaisemmin lausumaani seuraavien kahden teeman osalta:

1. Valiokunta pyytää arviota erityisesti perustuslain 21 §:n ja perusoikeuskirjan 47 artiklan suhteesta 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä säädettäväksi esitettyyn käyttöoikeuksia koskevaa menettelyyn. Valiokunta pyytää 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.

2. Lisäksi valiokunta pyytää valtiosääntöistä arviota esityksessä käsitellystä niin kutsutusta hiljaisen hyväksynnän menettelystä.

Täydennän seuraavassa aikaisemmin perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa (5.12.2025) esittämiäni arvioita.

1. Oikeusturva

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan – tässä tapauksessa velvoittavan käyttöoikeusrajoituksen määräytymistä – koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Lisäksi jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Molempien oikeusturvaa määrittelevien säännösten voidaan katsoa edellyttävän gigabittiasetuksen määrittelemää käyttöoikeusrajoitusta koskevan sääntelyn kansallisessa soveltamistilanteessa oikeutta tuomioistuimessa toteutettavaan tehokkaaseen oikeussuojaan.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 19(1) artiklan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä oikeusturvakeinoista, jotka ovat riittäviä tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. Oikeusturvakeinoilla (remedies) tässä säännöksessä tarkoitetaan oikeuskeinoja, joilla oikeuksia tai velvollisuuksia koskevan päätöksen lainmukaisuus voidaan saattaa uu-

delleen arvioitavaksi tehokkaalla oikeussuojakeinolla. Tämä tarkoittaa yleensä oikeutta saattaa asia käsiteltäväksi riippumattomassa tuomioistuinmenettelyssä. Unionin oikeudessa ei kuitenkaan säännellä kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa, oikeusturvakeinoja eikä oikeudenkäyntimenettelyä, koska unionille ei ole annettu toimivaltaa niiden sääntelyyn. Niiden on kuitenkin kyseistä toimivaltaa käyttäessään noudatettava niille unionin oikeuden nojalla kuuluvia velvoitteita (esim. tuomio C-16/24, Sinovalov, EUT 2025, 43 kohta ja siinä viitattu oikeuskäytäntö).

Vaikka gigabittiasetuksen mahdollistama kansallinen liikkumavara on oikeusturvan osalta epäselvä, jäsenvaltioilla on toimivalta prosessuaalisen itsemääräämisoikeutensa rajoissa määritellä EU-lainsäädännön soveltamiseen kohdistuvaa oikeudenkäyntimenettelyä ja oikeusturvan toteuttamista koskevat perusteet perussopimusten ja perusoikeuskirjan määrittelemissä puitteissa. Niiden on myös noudatettava unionin oikeuden velvoitteita ja taattava siinä määriteltyjen oikeuksien tehokas soveltaminen ja suoja.

Arvioitavan sääntelyn yhteydessä korostuu perusoikeuskirjan 47 artiklaan ja etenkin SEU 19(1) artiklan toiseen alakohtaan perustuva jäsenvaltion velvollisuus säätää tehokkaista oikeussuojakeinoista. Gigabittiasetuksesta tällainen sääntely puuttuu, kun on kysymys asetuksen 3 artiklan 3 kohdasta ja sitä täydentävästä 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä säädettäväksi esitetystä käyttöoikeuksia koskevasta menettelystä. Tältä osin voidaan selventävästi todeta, että asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa edellytetty oikeus hakea muutosta koskee ainoastaan luvan myöntämistä koskevaa päätöstä. Sääntely ei siten tule sovellettavaksi käyttöoikeutta koskevassa menettelyssä

Asetuksen puutteellisuuden tai epäselvyyden ei kuitenkaan käyttöoikeusrajoitusta koskevan sääntelyn osalta voida katsoa muodostavan estettä tällaiselle oikeusturvan takeet määrittelevälle kansalliselle lainsäädännölle, jota perusoikeuskirja ja SEU 19(1) artikla nimenomaisesti edellyttävät. Yksityisten liikerakennusten omistajille tulisi siten oikeusturvan saatavuutta edellyttävät perusoikeuskirjan 47 artikla ja SEU 19(1) artikla sekä perustuslain 21 § huomioon ottaen säädettävässä laissa turvata yksiselitteinen oikeus tehokkaan oikeusturvakeinon käyttämiseen käyttöoikeutta koskevassa menettelyssä.

Gigabittiasetuksen sisältämän sääntelyn kontekstissa yksityisellä rakennuksen omistajalla tulee mainittujen säännösten perusteella olla tehokas oikeussuojakeino, jolla hän voi saattaa velvoittavan käyttöoikeusrajoituksen perustavan pyynnön lainmukaisuuden tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kansallisella lainsäätäjällä on SEU 19(1) mukaan velvollisuus säätää tällaisesta tehokkaasta oikeussuojakeinosta. EU-oikeuden asetukseen tältä osin sisältyvä epäselvyys tai puutteellisuus ei ole esteenä perussopimuksen määrittelemän oikeusturvakeinon säädännäiselle määrittelylle.

Tehokkaan oikeussuojan takaaminen kuuluu perustuslain mukaan lainsäätäjän toimivaltaan ja se voidaan toteuttaa eri tavoin. Gigabittiasetuksen sisältämän menettelysääntelyn kokonaisuus huomioon ottaen yhtenä sääntelymallina voidaan ajatella sitä, että pyynnöllä perustetun käyttöoikeusrajoituksen sisältävän velvoitteen kohde voi saattaa velvoitteen lainmukaisuuden arvioinnin ensi vaiheessa riitojenratkaisuelimen käsiteltäväksi. Tämä edellyttäisi täsmentävää ja täydentävää laintasoista sääntelyä, jossa olisi mahdollista säätää myös hallintolaissa säännellyn oikaisuvaatimusmenettelyn käytöstä saatettaessa asia riitojenratkaisuelimen käsiteltäväksi. Myös hallintolain 49 f §:ssä määritelty väliaikainen oikeusturva olisi tällöin käytettävissä.

Hallintoprosessilakiin perustuva asianosaisen oikeus valittaa riitojenratkaisuelimen päätöksestä turvaisi oikeuden saattaa asia viime kädessä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tästä oikeusturvakeinosta ei välttämättä tarvitse säätää erikseen. Olisi kuitenkin selventävää ja informatiivista lisätä 1. lakiehdotukseen tavanomainen säännös, jonka mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Hiljainen hyväksyminen

Gigabittiasetuksen 8 artikla määrittelee ns. hiljaista hyväksymistä koskevan menettelyn ja sen vaihtoehdot. Hiljainen hyväksyminen on menettely, joka perustuu hiljaiseen päätöksentekomenettelyyn. Hiljaisella päätöksellä tarkoitetaan hallinnollista menettelyä, jossa mukaan hakemus – esimerkiksi lupahakemus – katsotaan suoraan EU-säädöksen nojalla hyväksytyksi tai hylätyksi, jos viranomainen ei ratkaise hakemusasiaa määräajan kuluessa.

EU-lainsäädännössä on viime aikoina yleistynyt hiljaiseen päätöksentekoon perustuva sääntely. Gigabittiasetuksessa tarkoitettu hiljainen hyväksyminen perustuu asetuksen johdannon 46. luetelmakohdan mukaan kansallisen tason uusiin ja hyviin hallintokäytäntöihin. EU-lainsäädännössä ei kuitenkaan ole määritelty tarkemmin hiljaista päätöksentekoa koskevaa menettelyä. Se on toistaiseksi niukkaa myös kansallisessa lainsäädännössä, jossa on sitä koskevaa sääntelyä.

EU-lainsäädännön toimeenpanossa sovellettava hallintomenettely kuuluu itsenäisen kansallisen päätösvallan alaan, koska sen määrittelyä koskevaa yleistä sääntelyvaltaa ei ole perussopimuksissa annettu EU:lle. Yksityiskohtaista täytäntöönpanoa toteuttavassa hallinnollisessa päätöksenteossa sovellettavat menettelysäännöt annetaan jäsenvaltioiden menettelyllistä autonomiaa koskevan periaatteen nojalla kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä, jos menettelyä koskevia unionin säännöksiä ei ole annettu (esim. tuomio C-679/18, OPR-Finance, EU:C:2020:167, 32 kohta).

Yleisenä lähtökohtana on siten, että kansallisten hallintoviranomaisten soveltaessa ja pannessa toimeen EU-lainsäädäntöä niiden käyttämät toimintamuodot ja noudattamat menettelyvaatimukset määräytyvät kansallisen lainsäädännön mu-

kaan. Poikkeuksena ovat kuitenkin ne EU-lainsäädännön normit, joissa on rajatuissa kysymyksissä määritelty niiden toimeenpanossa noudatettavaa hallinnollista menettelyä.

Hiljaista päätöksentekoa on gigabittiasetuksessa säännelty hyvin niukasti. Olennainen sääntely sisältyy 8 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan lupa katsotaan myönnetyksi määräajan päättyessä, jos toimivaltainen viranomainen ei tee päätöstä kyseisessä määräajassa. Lisäksi operaattorilla tai asianosaisella osapuolella on pyynnöstä oikeus saada toimivaltaiselta viranomaiselta kirjallinen vahvistus tapauksen mukaan siitä, että lupa on hiljaisesti myönnetty. Muilta osin menettelysääntelyä voidaan selventää ja täydentää säädettävällä lailla.

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Perustuslain 21 §:n 2 momentin muun muassa oikeus saada perusteltu päätös kuuluu hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Myös asetuksen 8 artiklan mukaisen hiljaisen hyväksymisen perusteista voidaan siten hyvän hallinnon takeiden, ennakoitavuuden ja informatiivisuuden vuoksi säätää erikseen laissa.

Tässä gigabittiasetuksen lainsäädännöllistä täydentämistä koskevassa yhteydessä kansallisen liikkumavaran puitteissa toteutettavaksi ehdotetun hiljaisen hyväksymisen perusteet olisi välttämätöntä määritellä erikseen laissa ainakin sillä tarkkuudella kuin vastaavissa tilanteissa on tehty esimerkiksi kilpailulain 26 §:n 2 momentissa. Lisäksi olisi välttämätöntä säätää siitä, että operaattorilla tai asianosaisella osapuolella on pyynnöstä oikeus saada lupaviranomaiselta kirjallinen vahvistus siitä, että lupa on hiljaisesti myönnetty. Tällainen, asetuksen 8 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa tarkoitettu viranomaisen nimenomainen vahvistus rinnastuu perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen, minkä tulisi käydä ilmi laista. Säännösperusteisesti olisi myös aiheellista varmistaa, että kaikilla kolmansilla osapuolilla, joita asia koskee, on asetuksen 8 artiklan 1 kohdan 3 alakohdassa tarkoitettu oikeus hakea muutosta lupaviranomaisen vahvistukseen.

Hiljaista päätöksentekoa koskevan EU-lainsäädännön yleistyessä voisi olla perusteltua laatia sitä koskeva yleinen menettelysääntely ja sisällyttää se valtioneuvoston piirissä toteutettavan lainvalmistelun perusteella hallintolakiin. Valmistelun yhteydessä olisi aiheellista ottaa huomioon myös muun muassa oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat perusteluvelvollisuuden, virkavastuun perusteiden, julkisuuden ja muutoksenhakuoikeuden vaatimukset.