Olli Mäenpää
5.12.2025

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)

Esityksen tarkoituksena on säätää gigabittiasetusta täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Täydentävät säännökset ovat osittain viimeistelemättömiä ja luonnosmaisia. Asetuksen määrittelemää kansallista liikkumavaraa selvitetään varsin niukasti. Esitykseen sisältyy sen suhdetta perustuslakiin koskeva pääpiirteinen katsaus.

Omaisuuden suoja

1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan yksityisten liikerakennusten omistajien, jotka eivät ole verkon ylläpitäjien omistuksessa tai niiden määräysvallassa, olisi operaattorin kirjallisesta pyynnöstä suostuttava sellaisiin kohtuullisiin pyyntöihin saada käyttöoikeus kyseisiin rakennuksiin kattoineen, että erittäin suuren kapasiteetin verkkojen elementtejä tai liitännäistoimintoja voidaan asentaa oikeudenmukaisin ja kohtuullisin ehdoin ja edellytyksin ja markkinaolosuhteiden mukaiseen hintaan. Säännösehdotuksella käytettäisiin gigabittiasetuksen 3 artiklan 3 kohdassa säädettyä kansallista liikkumavaraa, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat säätää velvollisuudesta, jonka mukaan tällaisen rakennuksen omistajan on operaattorin kirjallisesta pyynnöstä suostuttava kohtuullisiin pyyntöihin saada asetuksessa määritelty käyttöoikeus.

Ehdotettu sääntely on tältä osin merkityksellistä perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan kannalta. Perusoikeussäännöksen 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Säännöksen 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Mikäli omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan. Joissakin tapauksissa valiokunta on pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (esim. PeVL 16/2025 vp, kappaleet 4-6).

Säännösehdotuksen mukainen käyttöoikeus rakennuksiin kattoineen muodostaa omaisuuden suojaan kohdistuvan rajoituksen. Ehdotetun käyttörajoituksen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta koskevassa arvioinnissa voidaan erityistä painoa antaa asetuksen tavoitteille, joiden mukaan tarkoituksena on edistää olemassa olevan fyysisen infrastruktuurin yhteiskäyttöä ja siten edistää erittäin nopeiden

verkkoyhteyksien saatavuutta myös harvaan asutulla alueella. Tavoitteen toteuttamista voidaan pitää yleisen edun toteuttamisen kannalta varsin painavana. Käyttöoikeutta koskevan velvollisuuden tulisi säännösehdotuksen mukaan olla kohtuullinen, eikä rajoituksella puututtaisi omaisuuden suojan ydinsisältöön. Sitä ei voida myöskään rinnastaa pakkolunastukseen oikeusvaikutuksiltaan. Operaattorin kirjallisen pyynnön edellytyksistä säädetään tarkemmin gigabittiasetuksen 3 artiklan 3 kohdassa. Rajoituksen voidaan lähtökohdiltaan mukautuvan omaisuuden perusoikeussuojaan.

Oikeusturva

Menettelyllinen oikeusturva

Gigabittiasetuksen mukaan käyttöoikeusrajoituksen asettamista koskeva sääntely kuuluu jäsenvaltion harkintavaltaan, mutta sitä koskeva menettely on asetuksessa määritelty poikkeuksellisen suoraviivaisesti. Omaisuuden suojaan kohdistuvan käyttöoikeusrajoituksen saisi aikaan yksityinen toimija pelkällä pyynnöllään ilman viranomaisen myötävaikutusta. Lisäksi tällaisen pyynnön esittäminen saisi asetuksen perusteella välittömästi aikaan oikeudellisen velvoitteen suostua käyttörajoitukseen. Pyynnöstä kieltäytyminen ei asetuksen perusteella näyttäisi mahdolliselta, joskin sääntely on tältä osin jossain määrin epäselvää. Yksityisen toimijan ei myöskään tarvitsisi perustella välittömästi velvoittavan vaikutuksen saavaa pyyntöään, eikä rajoituksen kohdetta tarvitsisi myöskään kuulla ennen pyynnön esittämistä.

Tällaiseen yksityisten oikeussubjektien väliseen oikeussuhteeseen eivät suoraan tule sovellettaviksi perustuslain 21 §:ssä edellytetyt asianmukaisen käsittelyn vaatimus toimivaltaisessa viranomaisessa ja hyvän hallinnon takeet. Rakennuksen omistajan oikeusturvan kannalta menettely on kuitenkin poikkeuksellisen yksipuolista ja summaarista. Pelkkään pyyntöön perustuvan lakisääteisen velvollisuuden yksipuolinen aikaansaaminen rinnastuu tässä tilanteessa pitkälti julkisen vallan käyttöön, jonka käyttämiseen tulisivat sovellettaviksi perustuslain 124 §:ssä tarkoitetut oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusteet. Vaikka menettelyä ei pidettäisi julkisen hallintotehtävän käyttämisenä, velvoitteen kohteen menettelyllisiin oikeuksiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota.

On kuitenkin tulkinnanvaraista, mahdollistaako gigabittiasetus kansallisen liikkumavaran käyttöä niin, että suoraan asetukseen perustuvan velvoittavan käyttöoikeusrajoituksen aikaansaamista koskevaa menettelyä säänneltäisiin näiltä osin jäsenvaltion lainsäädännössä rakennuksen omistajan menettelyllistä oikeusturvaa täydentävästi, selventävästi ja vahvistavasti. Esityksen perusteluissa ei käsitellä liikkumavaraa tältä omaisuuden perusoikeussuojan ja menettelyllisen oikeusturvan toteuttamiseen vaikuttavalta kannalta. Mietintövaliokunnan olisi aiheellista selventää tällaisen menettelysääntelyn mahdollisuutta asetuksen sisältämän sääntelyn perusteella ja puitteissa.

Muutoksenhakuoikeus

Oikeusturvan jälkikäteisten takeiden kannalta on aiheellista kiinnittää huomiota siihen, että yksityisen liikerakennuksen omistajalla ei asetuksen mukaan ilmeisesti olisi oikeutta riitauttaa tai muuten vastustaa käyttöoikeuden perustamista koskevaa pyyntöä, koska tällainen eväämisoikeus on asetuksen 3 artiklan 5 kohdassa määritelty ainoastaan verkon ylläpitäjille ja julkisen sektorin elimille. Esitetty pyyntö sisältää siten samalla oikeudellisesti sitovan velvoitteen.

Omistajalla olisi tosin asetuksen 13 artikla 1(a) kohdan mukaan oikeus saattaa kansallisen riitojenratkaisuelimen eli 1. lakiehdotuksen 8 §:n mukaan Liikenne- ja viestintäviraston käsiteltäväksi riita, joka koskee erityisiä ehtoja ja edellytyksiä, hinta mukaan lukien. Vastaavasti riitojenratkaisuelimen päätöksessä voitaisiin 13 artiklan 3 kohdan mukaan määrätä oikeudenmukaisista ja kohtuullisista ehdoista ja edellytyksistä, tarvittaessa myös hinnasta. Tämä riitojenratkaisuelimen toimivalta ei kuitenkaan näyttäisi koskevan käyttöoikeusrajoituksen sisältävää varsinaista velvoitetta ja sen perusteiden lainmukaisuuden arviointia, joskin sääntely on tältäkin osin tulkinnanvaraista.

Sääntelyä voidaan tältä osin pitää ongelmallisena rakennuksen omistajan oikeusturvan kannalta, kun myös otetaan huomioon, että jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan – tässä tapauksessa käyttöoikeusrajoituksen määräytymistä – koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. EU:n perusoikeuskirjan 47 artikla edellyttää tällaisessa EU-lainsäädännön soveltamistilanteessa oikeutta tuomioistuimessa toteutettavaan tehokkaaseen oikeussuojaan, eikä gigabittiasetus sen 13 artiklan 5 kohdan mukaan rajoita kyseisen artiklan soveltamista. Jokaisella on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan mukaan oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, mistä nyt on kysymys.

Ehdotettua sääntelyä olisi omistajan oikeusturvan varmistamiseksi välttämätöntä säännösperusteisesti selventää ja täydentää tältä osin määrittelemällä pyynnön kohteena olevien yksityisten liikerakennusten omistajille oikeus tehokkaan oikeusturvakeinon käyttämiseen. Siltä osin kuin on kysymys velvoittavan käyttöoikeusrajoituksen perustavan pyynnön lainmukaisuudesta, rakennuksen omistajan tulisi ainakin voida saattaa pyynnön/velvoitteen lainmukaisuuden arviointi riitojenratkaisuelimen käsiteltäväksi. Hallintoprosessilakiin perustuva asianosaisen oikeus valittaa elimen päätöksestä turvaisi oikeuden saattaa asia viime kädessä tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Toimielimet

Riitojenratkaisuelin

Jäsenvaltioiden on gigabittiasetuksen 14 artiklan 1 kohdan mukaan perustettava tai nimettävä yksi tai useampi toimivaltainen elin suorittamaan tehtävät, jotka on

asetuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaisesti annettu kansalliselle riitojenratkaisuelimelle. Tällaisen elimen on asetuksen 14 artiklan 2 kohdan mukaan oltava oikeudellisesti erillinen ja toiminnallisesti riippumaton kaikista verkon ylläpitäjistä ja kaikista julkisen sektorin elimistä, joiden omistuksessa tai määräysvallassa riita-asiaan liittyvä fyysinen infrastruktuuri on. Elimen on toimittava riippumattomasti ja puolueettomasti, eikä se saa pyytää tai ottaa vastaan miltään muulta elimeltä ohjeita, kun ne ratkaisevat käsiteltäväkseen toimitettuja riitoja.

1. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto toimisi gigabittiasetuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaisena kansallisena riitojenratkaisuelimenä. Virastolain 7 §:n perusteella päätösvalta kuuluisi tällöin viraston pääjohtajalle tai yksittäiselle virkamiehelle. Tällainen virastoperustainen sääntelyratkaisu ei näyttäisi asianmukaisesti vastaavan riitojenratkaisuelimen erityisasemaa ja tehtäviä koskevaa asetuksen sääntelyä.

Ratkaistessaan oikeudellisia riitoja erillisenä ja riippumattomana toimielimenä riitojenratkaisuelin joka tapauksessa käyttää julkista valtaa, joten sen yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä tällaisen toimielimen nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174). Pelkästään Liikenne- ja viestintävirastoa koskevaa laintasoista sääntelyä ei tässä suhteessa voida toimielimen erityisen toimivallan sekä erillisyyden ja riippumattomuuden vaatimusten vuoksi pitää riittävänä.

Laintasoisesti tulee siten säätää ainakin riitojenratkaisuelimen toimialasta ja pääasiallisista tehtävistä, kokoonpanosta, asettamisesta ja toimikaudesta. Elimen riippumattomuus ja puolueettomuus sekä kielto pyytää tai ottaa vastaan miltään muulta elimeltä ohjeita, kun ne ratkaisevat käsiteltäväkseen toimitettuja riitoja, tulisi myös määritellä laissa. Sen toimivallan perusteet määräytyvät sen sijaan asetuksen perusteella.

Toimivaltainen viranomainen

Toimivaltainen viranomainen voisi 1. lakiehdotuksen 6 §:n mukaan pidentää lupamenettelyn määräaikoja. Tällaista viranomaista ei määritellä lakiehdotuksessa eikä se käy selvästi ilmi muustakaan lainsäädännöstä. Asetuksen täytäntöönpano edellyttää toimivaltaisen viranomaisen määrittelyä, mutta ei sisällä sen määrittelyä, koska viranomaisorganisaation määrittely kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan.

Tältä osin perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (esim. PeVL 36/2025, kappale 7). Sääntelyä on tältä osin välttämätöntä täsmentää määrittelemällä toimivaltainen viranomainen laissa.

Hiljainen hyväksyminen

Asetuksen 8 artikla määrittelee ns. hiljaista hyväksymistä koskevan menettelyn ja sen vaihtoehdot. Sillä tarkoitetaan sääntelyä, jonka mukaan lupa katsotaan myönnetyksi, jos viranomainen ei ratkaise lupa-asiaa määräajan kuluessa. Jäsenvaltioiden liikkumavaraan kuuluu kuitenkin artiklan määrittelemissä puitteissa poiketa tästä menettelystä. Vaihtoehdot hiljaiselle hyväksynnälle ovat luvanhakijan mahdollisuus hakea korvausta lupamenettelyn viivästymisestä johtuvista vahingoista, ja luvanhakijan mahdollisuus valittaa tuomioistuimeen tai valvovalle viranomaiselle. Kansallisen liikkumavaran alasta ja vaihtoehtoisten menettelyn perusteista ei tältä osin kuitenkaan tehdä selkoa esityksen perusteluissa, vaikka kysymys on perusoikeuskytkentäisestä sääntelystä ja esimerkiksi valitusoikeus voisi olla toimiva vaihtoehto luvanhakijan oikeusturvan kannalta.

1. lakiehdotus perustu gigabittiasetuksen pääsäännöksi määrittelemään hiljaiseen hyväksymiseen, mitä voidaan sinänsä pitää mahdollisena. Voimassa olevassa lainsäädännössä sitä käytetään lähinnä EU-lainsäädäntöön perustuvissa menettelyissä. Esimerkiksi yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi, jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei 69 työpäivän kuluessa aseta sille ehtoja tai tee esitystä yrityskaupan kieltämisestä (KilpailuL 26.2 §). Samoin palveluelinkeinoon liittyvä hallintolupa katsotaan myönnetyksi, jos lupahakemusta ei ole käsitelty viranomaisen ilmoittamassa määräajassa (L palvelujen tarjoamisesta 13 §).

Näissä tapauksissa hiljaisen hyväksymisen perusteet on määritelty erikseen laissa. Myös asetuksen 8 artiklan mukaisen hiljaisen hyväksymisen perusteista on välttämätöntä hyvän hallinnon takeiden, ennakoitavuuden ja informatiivisuuden vuoksi säätää erikseen laissa. Asetus on sinänsä myös tältä osin välittömästi sovellettava.

Hallinnollinen seuraamusmaksu

Liikenne- ja viestintävirastolla olisi toimivalta määritellä hallinnollinen seuraamusmaksu 1. lakiehdotuksen 11 §:n nojalla gigabittiasetuksessa tarkoitetulle verkon ylläpitäjälle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö säännöksessä määriteltyjä velvoitteita. Seuraamusmaksua koskeva sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta. Kansallisen liikkumavaran puitteissa ehdotetun toimivalta- ja menettelysääntelyn voidaan katsoa pääosin täyttävän tällaiselle sääntelylle asetettavat valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset.

Seuraamusmaksun suuruus olisi 1. lakiehdotuksen 11 §:n mukaan kokonaisarvioon perustuen vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa. Perustuslakivaliokunta ei tekoälyasetusta täydentävää lakiehdotusta arvioidessaan pitänyt kyseisessä sääntely-yhteydessä täysin ongelmattomana sitä, että ehdotetun alle 100 000 euron suuruisen seuraamusmaksun määrääminen voisi jäädä viranomaisissa yksittäisen virkamiehen ratkaisun varaan (PeVL 33/2025 vp, kappale 33). Perustus-

lakivaliokunta on lisäksi EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentävän lainsäädännön arvioimisen yhteydessä todennut, että asetuksen mukaisten seuraamusmaksujen määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaa se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi (PeVL 14/2018 vp, s. 19-20).

Mikäli arvioidaan, että muun muassa gigabittiasetuksen monimutkaisuus ja sen määrittelemät toimivaltuudet osaltaan lisäävät tarvetta käsitellä seuraamusmaksuja koskevia asioita Liikenne- ja viestintäviraston monijäsenisessä toimielimessä, seuraamusmaksun määrääminen olisi perusteltua säätää virastolain 7 a §:ssä tarkoitetun seuraamuskollegion toimivaltaan.

Liikenne- ja viestintäviraston toimivalta antaa määräyksiä

Liikenne- ja viestintävirastolla olisi toimivalta antaa määräyksiä 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä määritellyistä asioista. Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Ehdotetun sääntelyn perusteella virasto voisi antaa määräyksiä muun muassa riittävästä tietoturvallisuuden tasosta keskitetyssä tietopisteessä ja tietojen vastaanottokyvystä. Kysymys on lähinnä teknisestä ja vähäisiä yksityiskohtia koskevasta sääntelystä, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Tällaista sääntelyä voidaan määritellä myös viranomaiselle (1/1998 vp, s. 133), eikä sillä määriteltäisi yksityisten oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa viranomaisen määräystenantovallalle asetettavat vaatimukset.