Tomi Tuominen
OTM, OTT, dosentti
Eurooppaoikeuden ja valtiosääntöoikeuden apulaisprofessori
Lapin yliopisto
Rovaniemellä 16.12.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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)

Kiitän pyynnöstä lausua asiassa ja lausun kunnioittavasti seuraavan.

Fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeuksia koskevan menettelyn suhde perustuslain 21 §:ään ja unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaan

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä säädettäisiin gigabittiasetuksen (EU) 2024/1309 3 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan sisältämän kansallisen liikkumavaran käytöstä. Pykälässä laajennettaisiin velvollisuus suostua yhteiskäyttöön koskemaan myös tiettyjä, maaseutualueella sijaitsevia yksityisiä liikerakennuksia. Niin ikään pykälässä määriteltäisiin kansallisesti maaseutualue gigabittiasetuksen 3 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan a luetelmakohdan mukaisesti.

Hallituksen esityksessä 1. lakiehdotuksen 2 §:ään sisältyvää käyttöoikeussääntelyä on arvioitu vain rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (perustuslain 8 §) ja omaisuudensuojan (15 §) mutta ei oikeusturvan (21 §) näkökulmasta. Käyttöoikeuden myöntäminen 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä ehdotetulla tavalla on ristiriidassa esimerkiksi omaisuudensuojan kanssa (perustuslain 15 § ja perusoikeuskirjan 17 artikla), kuten hallituksen esityksessäkin todetaan. Näin ollen käyttöoikeusrasitteen kohteeksi joutuvalla kiinteistön omistajalla tulisi olla käytössään asialliset oikeusturvakeinot.

Gigabittiasetuksen 13 artiklan mukaan käyttöoikeutta hakevalla taholla sekä käyttöoikeusrasitteen kohteeksi joutuvalla taholla on kummallakin oikeus saattaa asia kansallisen riitojenratkaisuelimen käsiteltäväksi. Liikenne- ja viestintävirasto toimisi gigabittiasetuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaisena kansallisena riitojenratkaisuelimenä. Asetuksen 14 artiklan 10 kohdan mukaan kansallisen toimivaltaisen riitojenratkaisuelimen

päätöksiin ”on voitava hakea muutosta kansallisen lainsäädännön mukaisesti täysin riippumattomalta muutoksenhakuelimeltä, myös tuomiovaltaa käyttävältä elimeltä”.

Jos olen ymmärtänyt asian oikein, 1. lakiehdotuksen 2 §:n mukaisissa tilanteissa asianosaisilla olisi gigabittiasetuksen nojalla aina oikeus saattaa asia kansallisen riidanratkaisuelimen käsiteltäväksi, ja tämän elimen päätöksestä on voitava valittaa tuomioistuimeen (hallinto-oikeuteen). En näin ollen näe asiassa varsinaista oikeusturvaongelmaa.

Gigabittiasetuksen mahdollistama kansallinen liikkumavara nimenomaan oikeusturvan osalta

Gigabittiasetuksen 13 artiklan nojalla tietyt asetuksen alaan kuuluvat asiat voidaan saattaa kansallisen riitojenratkaisuelimen käsiteltäväksi. Kyseisen artiklan 1 kohdassa todetaan, että artikla ei rajoita mahdollisuutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vastaavasti artiklan 5 kohdassa todetaan, että artikla täydentää Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisia oikeussuojakeinoja ja -menettelyjä rajoittamatta niiden soveltamista. Asetuksen kansallinen täytäntöönpano edellyttää riidanratkaisutehtävän osoittamisen jollekin elimelle, jonka on täytettävä asetuksen 14 artiklassa luetellut edellytykset.

Yllä todettu huomioon ottaen, missä määrin gigabittiasetus jättää kansallista liikkumavaraa nimenomaan oikeusturvan osalta? Arvioin asiaa seuraavaksi kahdesta eri näkökulmasta. Ensimmäinen koskee kansallista liikkumavaraa asetusten täytäntöönpanossa yleisesti ja toinen eroja perusoikeuskirjan ja kansallisen perustuslain antaman oikeussuojan välillä.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön vakiintuneen toteamuksen mukaan ”jäsenvaltiot voivat toteuttaa asetuksen täytäntöönpanotoimenpiteitä, jos ne eivät haittaa asetuksen välitöntä sovellettavuutta, jos niillä ei peitellä sitä, että kysymyksessä on yhteisön asetus, ja jos niissä täsmennetään kyseisessä asetuksessa annetun harkintavallan käyttöä asetuksen säännöksissä asetetuissa rajoissa” (*komissio v. Alankomaat*, C-113/02, ECLI:EU:C:2004:291, kohta 16). Kansallisen liikkumavaran määrittämiseksi onkin siis ensin määriteltävä, onko tilanteessa kyse asetuksessa jäsenvaltioille annetun harkintavallan käytöstä ”asetuksen säännöksissä asetetuissa rajoissa”. Niin ikään unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisen liikkumavaran määrittelemisen lähtökohdaksi on otettava kyseisen asetuksen ”merkitykselliset säännökset” ja asetuksen tavoitteet. Asetuksen merkityksellisiä säännöksiä ja tavoitteita on luettava yhdessä ja tätä kautta arvioitava, estävätkö, edellyttävätkö vai sallivatko nämä säännökset tietyn kansallisen toimen (*Danske Svineproducenter v. Justitsministeriet*, C-316/10, ECLI:EU:C:2011:863, kohta 43).

Gigabittiasetuksen artikloissa ei ole suoraan säädetty liikkumavarasta nimenomaan oikeusturvan osalta. Asetuksen johdanto-osassa kuvatuissa tavoitteissa ei oteta kantaa oikeusturvakysymyksiin. Asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleen mukaan ”asetuksella pyritään vahvistamaan ja yhdenmukaistamaan kaikkialla unionissa sovellettavia

oikeuksia ja velvollisuuksia, jotta voidaan nopeuttaa VHCN-verkkojen käyttöönottoa ja tehostaa monialaista koordinointia, mukaan lukien runkoverkot ja seuraavan sukupolven langattomat nopeat verkot, joiden suorituskyky vastaa vähintään 5G-verkon suorituskykyä.” Oikeuksilla ja velvollisuuksilla viitataan tässä nimenomaan oikeuteen saada liittyä verkkoon ja käyttää kiinteistöjä sekä toisaalta velvollisuuteen myöntää pääsy verkkoon ja käyttöoikeus kiinteistöön.

Toisaalta unionin tuomioistuin on myös todennut, että jäsenvaltioiden on mahdollista ”toteuttaa asetuksen kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä, vaikkei siinä anneta niille sitä varten nimenomaisesti toimivaltaa”, ja että ”se, että säännöksen sanamuoto on yleinen tai epätäsmällinen, on viite tarpeesta toteuttaa kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä (*komissio v. Tanska*, C-541/16, ECLI:EU:C:2018:251, kohdat 31 ja 39).

Nähdäkseni gigabittiasetuksen artikloista tai johdanto-osan perustelukappaleista ei voida johtaa selkeää rajausta kansalliselle liikkumavaralle oikeusturvakysymysten osalta. Ottaen huomioon asetuksen 13 artiklan 1 (asetus ei rajoita mahdollisuutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi) ja 5 (asetus ei rajoita perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisten oikeussuojakeinojen soveltamista) kohdissa todettu, näkemykseni on, että asetus sallii kansallisen täsmentävän sääntelyn oikeusturvakysymyksissä.

Toiseksi kansallisen liikkumavaran arvioinnissa on myös syytä huomioida se, miten Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS), unionin perusoikeuskirjan ja unionin jäsenvaltioiden perustuslakien mahdollisesti toisistaan eroava suojan taso on tarkoitus yhteensovittaa. Käytännössä näiden kolmen järjestelmän yhteistoiminta tapahtuu siten, että EIS määrittää suojan alatason, jonka alle unionin oikeus ei saa mennä (perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohta), kun taas puolestaan perusoikeuskirja määrittää suojan ylätason, jonka kansallisten perustuslakien tarjoama suojan taso saa ylittää vain, ”kunhan tämä [korkeamman suojan tason] soveltaminen ei vaaranna … unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta” (*Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal*, C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107, kohta 60).

Nyt käsillä olevassa tapauksessa tämä tarkoittaisi sitä, että EIS määrittää vaadittavien oikeusturvatakeiden alatason ja unionin perusoikeuskirja lähtökohtaisen ylätason, jonka Suomen perustuslaista juontuvat oikeudet saavat ylittää vain, jos näin ei vaaranneta unionin oikeuden yhtenäisyyttä ja tehokkuutta. Asetuksen keskeinen tavoite on tehostaa lupien ja käyttöoikeuksien myöntämistä. Monipuolisemmat oikeusturvatakeet voivat toki hidastaa lupaprosesseja, mutta ne eivät itsessään estäisi lupien myöntämistä.

Nähdäkseni unionin oikeus sallisi sen, että perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä Suomen oikeudessa myönnettäisiin asetusta kattavammat oikeusturvatakeet.

Hiljainen hyväksyntämenettely

Niin sanotusta hiljaisesta hyväksyntämenettelystä säädetään gigabittiasetuksen 8 artikla 1 kohdassa. Käytännössä hiljainen hyväksyntämenettely tarkoittaisi sitä, että jos lupaviranomainen ei ole tehnyt päätöstä asetuksessa mainitussa määräajassa, lupa katsottaisiin myönnetyksi. Lupaa hakenut ei siis tässä vaiheessa saisi viranomaiselta erillistä päätöstä asiassa. Koska lupa kuitenkin ”katsotaan myönnetyksi”, on lupa olemassa. Näin ollen lupaan voisi kohdistaa tavanomaisia muutoksenhakukeinoja, kuten hallituksen esityksessäkin todetaan.

Nähdäkseni hyväksyntämenettely siis ainoastaan muuttaa sitä, miten lupa myönnetään, muttei itsessään muuta voimassaolevan lainsäädännön nojalla käytettävissä olevia oikeusturvakeinoja.