Erityisasiantuntija Sami Makkonen
Erityisasiantuntija Sofia Lindbäck
Verkkojen hallinta- ja avaruusyksikkö
Verkko- ja palveluosasto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Lisäselvitys asiassa HE 74/2025 vp (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)

Tausta

Perustuslakivaliokunta on 18.12.2025 pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä kirjallista lisäselvitystä seuraavista kysymyksistä:

- Asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa on kyse ”kohtuullisista pyynnöistä”. Onko kohtuullisuutta (myös maksettavan korvauksen kohtuullisuutta) säännelty tarkemmin asetuksessa ja onko sitä kansallisen liikkumavaran puitteissa mahdollista säännellä tarkemmin?
- Asetuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaisen pyynnön täytäntöönpanokelpoisuus (onko käyttöoikeuspyyntö pelkän pyynnön perusteella täytäntöönpantavissa pakolla). Miten esimerkiksi menetellään tilanteessa, jossa liikerakennuksen omistaja ei suostu pyyntöön?
- Miten ulkopuoliset (esim. lähiseudun asukkaat) saavat tiedon siitä, että lupa on katsottu myönnetyksi (hiljaisen hyväksynnän menettelyssä) asetuksen 8 artiklan mukaisesti?

Lisäselvitys on pyydetty toimittamaan valiokunnalle viimeistään 18.12.2025 klo 16.00 mennessä.

Liikenne- ja viestintäministeriö antaa valiokunnalle kirjallisen lisäselvityksen koskien esitettyjä kysymyksiä.

Gigabittiasetuksen 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut kohtuulliset pyynnöt: asetuksen sääntely ja kansallinen liikkumavara

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lailla täydennettävän gigabittiasetuksen 3 artiklan fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeutta koskevaa sääntelyä siten, että yhteiskäyttövelvoitetta sovellettaisiin myös maaseutualueella sijaitseviin yksityisiin liikerakennuksiin tiettyjen edellytysten täyttyessä.[1] Gigabittiasetuksen johdanto-osassa on kuvattu, että käyttöoikeuden luovuttaminen tapahtuisi oikeudenmukaisin ja kohtuullisin ehdoin, jotka ovat yhteensopivia omistusoikeuksien tavanomaisen

[1] HE 74/2025 vp, s. 18.

käytön kanssa. Velvoite ei asetuksen mukaan saisi rajoittaa maan tai rakennuksen omistajan oikeuksia.[2]

Gigabittiasetuksessa ei säädetä, mitä seikkoja on otettava huomioon asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun pyynnön kohtuullisuutta arvioitaessa. Sanotun artiklan 4 kohdassa säädetään seikoista, jotka verkon ylläpitäjien ja julkisen sektorin elinten, joiden omistuksessa tai määräysvallassa fyysinen infrastruktuuri on, on otettava huomioon oikeudenmukaisia ja kohtuullisia ehtoja ja edellytyksiä määrittäessään. Sanotussa kohdassa ei kuitenkaan säädetä edellytyksistä tai seikoista, joiden perusteella 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen pyyntöjen kohtuullisuutta arvioitaisiin.

Gigabittiasetuksen 3 artiklan 13 kohdan mukaan komissio voi antaa ohjeita 3 artiklan soveltamisesta kuultuaan säännöksessä viitattuja tahoja. Asetuksen johdanto-osan mukaan komissio voisi yhteistyössä Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) kanssa antaa ohjeita, jotka liittyvät muun muassa oikeudenmukaisten ja kohtuullisten ehtojen soveltamiseen. Nämä ohjeet eivät saisi heikentää vakiintuneita periaatteita ja niiden tulee olla kansallisten riitojenratkaisuelinten menettelysääntöjen mukaisia. Ohjeiden tarkoituksena olisi lähestymistapojen johdonmukaisuuden varmistaminen.[3] Komissio on tässä tarkoituksessa aloittanut kuulemisen, jonka perusteella on tarkoitus antaa 3 artiklan soveltamista koskeva ohje. Kuuleminen päättyi 30.9.2025, eikä ohjetta ole vielä julkaistu.

Gigabittiasetuksessa ei säädetä nimenomaisesti, että 3 artiklassa tarkoitettujen pyyntöjen ehtojen kohtuullisuuteen sisältyisi kansallista liikkumavaraa. Asetuksen mukaan jäsenvaltiot voisivat ottaa käyttöön tai pitää voimassa unionin oikeuden mukaisia sääntöjä, jotka edistäisivät erittäin suuren kapasiteetin verkkojen käyttöönottoa. Fyysisen käyttöoikeuden luovuttamisen osalta mainitaan, että kansalliset säännökset voisivat mennä unionin oikeutta pidemmälle laajentamalla soveltamisalaa myös yksityisomistuksessa oleviin rakennuksiin.[4] Asetuksen tarkoituksena vaikuttaa olevan, että kohtuullisuuden arviointia koskevia soveltamisohjeita tai sääntelyä annettaisiin EU-tasolla, eikä asiassa annettaisi kansallisesti tarkentavaa sääntelyä.

Ottaen edellä todetut seikat huomioon liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että kohtuullisuuden edellytyksen soveltamisesta ei ole säädetty asetuksessa kovin tarkasti, eikä kohtuullisuudesta arvioida voitavan säätää kansallisesti tarkemmin. Ministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että komission tuleva ohje koskien asetuksen 3 artiklan soveltamista selventänee oikeustilaa.

Täytäntöönpanokelpoisuus gigabittiasetuksen 3 artiklan 3 kohdassa säädetyssä fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeutta koskevassa pyynnössä ja menettely tilanteessa, jossa liikerakennuksen omistaja ei suostu operaattorin pyyntöön

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettävän, että sellaisten gigabittiasetuksen 3 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaiset edellytykset täyttävien yksityisten liikerakennusten omistajien, jotka eivät ole verkon ylläpitäjien omistuksessa tai niiden määräysvallassa, on 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.

[2] Gigabittiasetuksen johdanto-osa, kappale 14.
[3] Gigabittiasetuksen johdanto-osa, kappale 27.
[4] Gigabittiasetuksen johdanto-osa, kappale 11.

Pelkästään pyynnön esittämisen ei voida katsoa antavan operaattorille käyttöoikeutta rakennuksiin kattoineen. Gigabittiasetuksen 3 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan johdantokappale ja lakiehdotus on muotoiltu siten, että yksityisen liikerakennuksen omistajan on suostuttava kohtuullisiin pyyntöihin. Siten vaikuttaisi siltä, että käyttöoikeuden luovuttamisesta olisi (yksityisoikeudellisesti) sovittava, eikä pelkästään operaattorin yksipuoleinen tahdonilmaisu antaisi operaattorille käyttöoikeutta. Sopimus voisi syntyä esimerkiksi tarjouksen ja vastauksen tai erillisen sopimuksen kautta. Tilanteessa, jossa yksityisen liikerakennuksen omistaja luovuttaa käyttöoikeuden operaattorille verkkoelementtien ja niiden liitännäistoimintojen asentamiseksi, olisi siten katsottava olevan kyse yksityisoikeudellisesta suhteesta näiden kahden yksityisen toimijan välillä.

Gigabittiasetuksessa säädetään, että suostumisvelvollisuus koskee kohtuullisia pyyntöjä. Tämän voidaan katsoa tarkoittavan, että velvollisuutta suostua kohtuuttomiin pyyntöihin ei ole. Siten voidaan katsoa, että, jos pyyntö ei olisi kohtuullinen, olisi yksityisen liikerakennuksen omistajalla oikeus kieltäytyä pyynnöstä. Asetus ei vaikuta sisältävän sellaista sääntelyä, joka oikeuttaisi operaattorin omatoimisesti ilman tuomioistuimen tai kansallisen riitojenratkaisuelimen päätöstä hyödyntämään rakennusta yksityisen liikerakennuksen omistajan kieltäytyessä.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 10 §:n mukaan, jos joku rikkoo gigabittiasetusta, ehdotettua lakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä taikka ei noudata kansallisen riitojenratkaisuelimen sitovaa päätöstä, Liikenne- ja viestintävirasto voi velvoittaa hänet korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä kohtuullisessa määräajassa. Tämän 10 §:ssä säädetyn pakon käyttäminen edellyttäisi sitä, että Liikenne- ja viestintävirasto katsoo toimijan rikkovan gigabittiasetusta, kansallista sääntelyä tai riitojenratkaisuelimen päätöstä.

Jos yksityisen liikerakennuksen omistaja kieltäytyisi operaattorin käyttöoikeutta koskevasta pyynnöstä sillä perusteella, että tämä ei pitäisi operaattorin käyttöoikeutta koskevaa pyyntöä kohtuullisena, olisi 10 §:ssä säädetyn pakon käyttäminen mahdollista, jos pyyntö on ensin todettu kohtuulliseksi ja rakennuksen omistaja siten velvolliseksi gigabittiasetuksessa ja lakiehdotuksessa tarkoitetulla tavalla suostumaan siihen. Pakon käyttämistä ei olisi pidettävä mahdollisena pelkästään siksi, että operaattori on esittänyt pyynnön, sillä pyynnön kohtuullisuus ei olisi selvää, eikä pyyntöä voitaisi olettaa lähtökohtaisesti kohtuulliseksi.

Käyttöoikeuteen liittyvä pyyntö olisi mahdollista riitauttaa sen kohtuullisuuden perusteella. Pyyntöä koskevassa riidassa olisi käytännössä kyse siitä, että käyttöoikeus on evätty sillä perusteella, että pyynnön ehdot ovat kohtuuttomat, tai käyttöoikeutta ei ole evätty, mutta käyttöoikeuden luovuttamisen ehdot ovat kohtuuttomat.

Gigabittiasetuksen tarkoituksena vaikuttaa olleen se, että pyynnön kohtuullisuutta koskeva riitaisuus käsiteltäisiin yleensä riitojenratkaisuelimessä, koska riitojenratkaisuelimen toimivalta on päätetty ulottaa näihin riitoihin. Tarkoituksena ei siten vaikuta olleen, että valvova viranomainen tutkisi pyynnön kohtuullisuutta koskevat riitaisuudet valvontatoiminnassaan. Myös hallituksen esityksen taustalla on tämä ajatus, ja myös siksi 1. lakiehdotuksen 10 §:n soveltamisalaan on otettu tilanteet, joissa joku taho ei noudata kansallisen riitojenratkaisuelimen päätöstä.

Gigabittiasetuksen 13 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että jokaisella osapuolella on, rajoittamatta mahdollisuutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi, 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 asetuksen 3 artiklan mukaisen käyttöoikeutta koskevan pyynnön vastaanottopäivästä. Riitojenratkaisuelin voisi gigabittiasetuksessa säädettyjen edellytysten täyttyessä antaa asiassa ratkaisun.

Hallintopäätöksen muutoksenhaku käsitellään hallintoprosessissa eli hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä. Hallintoprosessissa hallintotuomioistuin tutkii hallintoviranomaisen tekemän päätöksen lainmukaisuuden. Virheelliseksi katsottu hallintopäätös voidaan kumota tai oikaista. Käyttöoikeuteen liittyvää riitaa koskevassa riitojenratkaisuelimen päätöksessä on kyse hallintopäätöksestä. Siitä olisi siten lähtökohtaisesti mahdollista valittaa hallintotuomioistuimeen, kuten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että gigabittiasetuksessa säädetään, että oikeus saattaa asia kansallisen riitojenratkaisuelimen käsiteltäväksi ei rajoittaisi osapuolten mahdollisuutta saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi. Jos asiaa ei vietäisi riitojenratkaisuelimen ratkaistavaksi, ei asiassa syntyisi sanottua hallintopäätöstä. Riita voitaisiin siten saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi riippumatta siitä, onko riitojenratkaisuelin tehnyt asiassa hallintopäätöksen.

Yksityisoikeudellisia oikeussuhteita koskevia riitoja käsitellään yleisissä tuomioistuimissa siviiliprosessissa, jolle kolmannen lainkäytön lajin, rikosprosessin, tavoin on tyypillistä kaksiasianosaissuhde. Siviiliprosessissa tehty kanne kohdistuu vastaajaan siinä missä hallintopäätöstä koskevassa valituksessa ei ole samanlaista vastaajan asemassa olevaa henkilöä. Vaikuttaisi siltä, että käyttöoikeuteen liittyvää pyyntöä koskevassa riidassa olisi kyse riita-asiasta. Käsitystä tukee se, että asetelmassa vaikuttaa olevan kyse vastakkainasettelusta eli kaksiasianosaissuhteesta. Pyyntöä koskeva riitaisuus voitaisiin siten saattaa yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi siten kuin oikeudenkäymiskaaressa (4/1734) säädetään.

Ottaen edellä todetut seikat huomioon liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että gigabittiasetuksen 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu pyyntö ei sellaisenaan olisi pakolla täytäntöönpanokelpoinen. Pyynnön täytäntöönpano edellyttäisi sitä, että pyyntö on todettu kohtuulliseksi joko yleisen tuomioistuimen toimesta tai riitojenratkaisuelimen päätöksellä. Riitojenratkaisuelimen päätöksestä voitaisiin valittaa hallintotuomioistuimeen.

Jos liikerakennuksen omistaja ei suostuisi pyyntöön, voisi operaattori saattaa asian riitojenratkaisuelimen käsiteltäväksi taikka riita-asiana yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Pyynnön kohtuullisuuden vahvistavan päätöksen perusteella operaattorin pyyntö voitaisiin panna täytäntöön pakolla.

Ulkopuolisten henkilöiden tiedonsaanti, kun lupa katsotaan myönnetyksi 8 artiklassa säädetyssä hiljaisessa menettelyssä

Gigabittiasetuksen yhtenä tavoitteena on keventää rakennuslupiin liittyviä hallinnollisia menettelyitä.[5] Asetuksessa ei ole säädetty kansallisesta liikkumavarasta koskien lupapäätöksen tulemista ratkaistuksi hiljaisessa menettelyssä, eikä hallituksen esityksessä ehdoteta tiedoksisaantioikeutta koskevaa erityistä sääntelyä.

Rakentamislupien osalta julkisesta kuuluttamisesta säädetään rakentamislain (751/2023) 70 §:n 1 momentissa, jonka mukaan lupaviranomaisen on annettava lupapäätös tiedoksi julkisella

[5] HE 74/2025 vp, s. 6.

kuulutuksella. Säännöksen soveltamisalaan kuuluvat myös viestintäverkkoja koskevat rakentamisluvat. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu, sovellettaisiinko tätä säännöstä myös lupiin, jotka on katsottu hiljaisessa menettelyssä myönnetyiksi. Koska hiljaisessa menettelyssä lupa katsottaisiin myönnetyksi päätöstä tekemättä, ei menettelyssä syntyisi varsinaista lupapäätöstä.

Gigabittiasetuksen 8 artiklassa säädettyä hiljaisen hyväksynnän menettelyä voidaan verrata uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annettuun lakiin.[6] Sanotun lain 17 b §:n 2 momentissa säädetään hakijalle ilman aiheetonta viivytystä annettavasta asiakirjasta, josta käy ilmi, että lupa katsotaan myönnetyksi. Sanotun pykälän 4 momentissa on säädetty, että tähän asiakirjaan sovelletaan, mitä rakentamislain 70 §:ssä säädetään lupapäätöksen tiedoksiannosta. Vaikuttaa siltä, että säännöksen merkitystä ei ole arvioitu lain esitöissä.[7] Mainittu asiakirja vaikuttaa luonteeltaan vastaavan gigabittiasetuksen 8 artiklassa tarkoitettua kirjallista vahvistusta.

Ottaen edellä todetut seikat huomioon liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että ulkopuolisten henkilöiden tiedonsaanti hiljaisessa menettelyssä myönnetyiksi katsotuista luvista toteutuu siten kuin muutoinkin tavallisessa hallintomenettelystä myönnetyistä luvista. Yleensä tämä tarkoittaa sitä, että ulkopuolinen voi saada tiedon luvasta ainakin asiaa toimivaltaisesta viranomaisesta tiedustelemalla.

Erityisasiantuntija Sami Makkonen

Erityisasiantuntija Sofia Lindbäck

Jakelu Eduskunnan perustuslakivaliokunta

[6] HE 74/2025 vp, s. 21.
[7] Ks. HE 42/2025 vp ja YmVM 9/2025 vp.