ASIANTUNTIJALAUSUNTO
OTT, dos. ent. prof. Pekka Vihervuori
4.2.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (HE 74/2025 vp 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)

1. YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki erittäin suuren kapasiteetin verkkojen käyttöönoton helpottamisesta. Esityksellä annettaisiin EU:n ns. gigabittiasetusta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1309, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2024, toimenpiteistä gigabittitason sähköisten viestintäverkkojen käyttöönoton kustannusten vähentämiseksi, asetuksen (EU) 2015/2120 muuttamisesta ja direktiivin 2014/61/EU kumoamisesta (gigabitti-infrastruktuurisäädös)) täydentävää kansallista sääntelyä. Laissa säädettäisiin muun muassa käyttöoikeudesta fyysiseen infrastruktuuriin, rakennusteknisten töiden koordinoinnista, lupien ja asennusoikeuksien myöntämismenettelystä ja kiinteistön fyysisestä infrastruktuurista.

Gigabittiasetus sisältää useita sellaisia kohtia, joita olisi tarpeen tarkastella valtiosääntöoikeudelliselta kannalta, mikäli kyse olisi kansallisesta laista. Nyt tähän ei tietenkään ole mahdollisuutta eikä tarvetta, mutta samat kysymykset heijastuvat osin myös kansalliseen lakiin.

Esityksen eräillä kansallisilla valinnoilla on muuhun lainsäädäntöön, oikeussuojaan ja lainkäyttöön laajalti suoraan ulottuvia vaikutuksia, jotka eivät kuitenkaan esityksestä ja sen perusteluista

juurikaan avaudu. Syntyvät ongelmat ovat osin oikeusjärjestelmätasoisia, eikä valmistelu ole kaikilta osin ollut perusteellista ja oikeudellisesti korkeatasoista. Tässä suhteessa on ilmeinen puute, että valmisteluasiakirjoihin ei sisälly oikeusministeriön lausuntoa.

Näen aiheelliseksi nostaa tässä esiin käyttöoikeuksiin ja lupamenettelyihin sekä osin myös sanktiomaksuihin liittyvät kohdat.

2. VALTIOSÄÄNNÖN KANNALTA MERKITYKSELLISET KYSYMYKSET

2.1 Käyttöoikeus ja lupa gigabittiasetuksessa ja lakiehdotuksessa

Gigabittiasetuksessa sovelletaan sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivissä (EU) 2018/1972 (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä) vahvistettuja määritelmiä, erityisesti muun ohella ”*käyttöoikeuden*” määritelmää. Mainitun direktiivin 2 artiklan 27 kohdan mukaan ”*käyttöoikeudella*” tarkoitetaan järjestelmien tai palvelujen asettamista toisen yrityksen saataville määritellyin ehdoin joko yksinoikeudella tai muutoin sähköisten viestintäpalvelujen tarjoamista varten, myös silloin kun niitä käytetään tietoyhteiskunnan palvelujen taikka radio- ja televisiosisältöpalvelujen toimittamiseen. *Se kattaa* muun muassa verkkoelementtien ja niihin liittyvien toimintojen käyttöoikeuden, johon saattaa sisältyä laitteiden liittäminen kiinteää tai muuta kuin kiinteää tapaa käyttäen (tässä tarkoitetaan erityisesti tilaajayhteyksien sekä sellaisten toimintojen ja palvelujen käyttöoikeutta, joita tarvitaan palvelujen tarjoamiseksi tilaajayhteyksien kautta); *fyysisten perusrakenteiden käyttöoikeuden, mukaan lukien rakennukset, kaapelikanavat ja mastot;* asiaan liittyvien ohjelmistojen käyttöoikeuden, mukaan lukien käyttötukijärjestelmät; ennakkotilauksia,

palvelun toimittamista, tilauksia, ylläpitoa, korjauspyyntöjä ja laskutusta koskevien tietojärjestelmien tai tietokantojen käyttöoikeuden; numeronmuuntoa tai vastaavia toimintoja tarjoavien järjestelmien käyttöoikeuden; kiinteiden ja matkaviestintäverkkojen käyttöoikeuden erityisesti verkkovierailua varten; digitaalitelevisiopalvelujen ehdollisen käyttöoikeuden järjestelmien käyttöoikeuden sekä virtuaaliverkkopalvelujen käyttöoikeuden.

Gigabittiasetuksen 3 artiklassa säädetään käyttöoikeudesta olemassa olevaan fyysiseen infrastruktuuriin ja 11 artiklassa käyttöoikeudesta kiinteistön fyysiseen infrastruktuuriin.

Gigabittiasetuksen 2 artiklan 2 kohdan 10 alakohdassa ”*luvalla*” tarkoitetaan toimivaltaisen viranomaisen tekemää nimenomaista tai hiljaista päätöstä tai yhden tai useamman toimivaltaisen viranomaisen samanaikaisesti tai peräkkäin tekemien nimenomaisten tai hiljaisten päätösten kokonaisuutta, jota yritys tarvitsee kansallisen lainsäädännön nojalla toteuttaakseen VHCN-verkkojen elementtien käyttöönottoon tarvittavia rakennustöitä tai rakennusteknisiä töitä.

Lupamenettelyjen osalta gigabittiasetus koskee, ja laki erittäin suuren kapasiteetin verkkojen käyttöönoton helpottamisesta vastaavasti koskisi, huomattavasti laajempia alueita ja monimuotoisempaa hankejoukkoa kuin ulottuvuudeltaan rajallisempi käyttöoikeussääntely. Teleyrityksen oikeudesta sijoittaa telekaapeli, tukiasema ja radiomasto toisen alueelle on säädetty sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 28 luvussa. Näitä säännöksiä ei nyt ehdoteta muutettavaksi.

Varsinaisten lupamenettelyjen ja käyttöoikeuden pakkotoimista perustamista merkitsevien viranomaismenettelyjen välinen raja ei Suomen oikeudessa aina ole selkeä. Esimerkiksi rakenteiden, rakennelmien ja laitteiden sijoittaminen maantien tiealueelle vaatii liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) 42 §:n mukaisen elinvoimakeskuksen luvan. Tällainen

viranomaislupa sisältää samalla tiealueeseen kohdistuvan käyttöoikeuden. Gigabittiasetuksen kannalta se voi merkitä sekä lupaa että (tässä tapauksessa julkisessa määräysvallassa olevaan fyysiseen infrastruktuuriin kohdistuvaa) käyttöoikeutta koskevien säännösten soveltumista. Tosin eräissä kaapelitilanteissa ilmoitus viranomaiselle mainitun lain 42 a §:n mukaisesti riittää. Eräiden vähäisten liikenteellisten laitteiden sijoittaminen kiinteistöille saman lain 50 §:n mukaisesti ei liity gigabittiasetuksen soveltamiseen.

Olemassa olevan fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeus gigabittiasetuksen 3 artiklan mukaisesti sekä yksityisen kiinteistön fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeus asetuksen 11 artiklan mukaisesti rinnastuvat voimassa olevassa lainsäädännössä moniin sellaisiin sallimisvelvollisuuspohjaisiin vieraan omaisuuden käyttöoikeuksiin, jotka ovat sopimuksen puuttuessa viranomaispäätöksin perustettavissa erilaisia johtoja ja kaapeleita varten useiden eri lakien mukaisesti. Viranomaispäätöstä ei nyt kuitenkaan vaadittaisi (paitsi jos infrastruktuurin haltija on viranomainen).

2.2 Käyttöoikeuksiin liittyvät korvauskysymykset

Käyttöoikeussuhteen perustamiseen ja toteuttamiseen voi liittyä erimielisyyksiä. Oletettavasti tyypillisimmät niistä tässäkin tapauksessa koskevat korvauksia. Kansallisessa lainsäädännössä käyttöoikeuskorvausten määrääminen erimielisyystilanteissa tapahtuu useimmiten kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977, *lunastuslaki*) mukaisessa lunastustoimitusmenettelyssä, jolloin lunastuslain menettelysäännösten soveltaminen ei vielä sellaisenaan tarkoita lunastuslain aineellisten korvaussäännösten soveltamista. Lunastustoimitusmenettelystä on säädetty esimerkiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 237 §:ssä. Mainittuun lakiin perustuva sijoittamisoikeus voi koskea esimerkiksi telekaapelia laitteineen,

rakennelmineen ja pylväineen sekä matkaviestinverkon radiomastoja tukiasemineen laitteineen, kaapeleineen ja rakennelmineen. Käyttöoikeudesta ja korvauksesta päättäminen voi kuulua myös Lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan, etenkin vesilakia (587/2011) sovellettaessa. Gigabittiasetuksen edellyttämissä korvaustilanteissa on, toisin kuin edellä mainitussa sähköisen viestinnän palveluista annetun lain pykälässä, enimmältään kyse rakennuksiin ja rakennelmiin, ei niinkään rakentamattomiin alueisiin, kohdistuvista oikeuksista.

Gigabittiasetus edellyttää sen 13 ja 14 artiklan vaatimukset täyttävää kansallista riitojenratkaisuelintä, jonka toimivaltaan kuuluu useita muitakin asiakysymyksiä kuin korvaukset käyttöoikeuksista (tai 3 artiklan osalta käyttöoikeuden ”hinta”), kuten esimerkiksi itse käyttöoikeuden epääminen. Riitojenratkaisuelimiä voisi kyllä 14 artiklan mukaan kansallisesti olla useampia kuin yksi, mutta toimivallan jakaminen asiakysymyspohjaisesti vaikuttaa vähintäänkin hankalalta. Liikenne- ja viestintävirasto toimisi erittäin suuren kapasiteetin verkkojen käyttöönoton helpottamisesta ehdotetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan kansallisena riitojenratkaisuelimenä.

Kysymys on tällöin lainkäytöstä tai ainakin siihen verrattavasta julkisen vallan toiminnasta. Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Toisaalta lunastustoimituskaan ei ole tuomioistuin. Käyttöoikeuskorvausasioita ja muita yksityisten välisiä korvausasioita kuuluu esimerkiksi vesilain nojalla Lupa- ja valvontaviraston tehtäviin. *Esitystä tuskin voidaan tältä osin pitää ainakaan suoraan perustuslain vastaisena.* Liikenne- ja viestintäviraston päätöksiin voidaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 8 §:n yleissäännöksen mukaan hakea muutosta hallinto-oikeudessa. Gigabittiasetuksen 14 artiklan 2 kohdan 2 alakohdan mukaan ainoastaan toimivaltaisilla

muutoksenhakuelimillä on valtuudet keskeyttää kansallisten riitojenratkaisuelinten tekemien päätösten soveltaminen tai kumota ne.

Huomiota kiinnittää kuitenkin, että Liikenne- ja viestintäviraston annettua lakia (935/2018) ei tässä yhteydessä ehdoteta muutettavaksi, vaikka viraston muita erityistehtäviä tuossa laissa onkin yksilöity ja vaikka uuden tehtävän nimenomainen liittäminen lakiin olisi tähän nähden rakenteellisesti johdonmukaista. Mainitussa laissa on eräitä erikseen säänneltyjä toimintoja eriytetty viraston tavanomaisesta hallinnosta, ja sen 7 §:ssä on eräät ratkaisut suljettu pois pääjohtajan oikeudesta ottaa yksittäistapauksessa ratkaistavakseen alaiselle kuuluva asia. Lisäksi eräissä asioissa (tietyt seuraamusasiat) on käytössä erityinen kollegio (tästä myös jäljempänä kohdassa 2.6). *Tällaisia järjestelyjä olisikin oikeusturvasyistä ollut esityksessä paikallaan selvittää ja harkita. Yksityisten tahojen välisten riitojen ratkaiseminen ei ole osa viraston säännönmukaisia tehtäviä.*

2.3 Hiljaisella hyväksymisellä syntyvä lupapäätös

Gigabittiasetus itsessään ei luo tai sääntele mitään nimenomaista lupamenettelyä. Tällaista ei sisälly myöskään hallituksen esitykseen. Asetuksen säännökset lupamenettelyistä koskevat gigabittiasetuksen 2 artiklan 2 kohdan 10 alakohdan mukaisesti mitä tahansa kansallisen lainsäädännön tai unionin muun lainsäädännön mukaista lupaa (7 artiklan 2 kohta), jonka yritys tarvitsee toteuttaakseen VHCN-verkkojen elementtien käyttöönottoon tarvittavia rakennustöitä tai rakennusteknisiä töitä.

Kysymys voi olla kansallisesti kohteesta, johon kohdistuvasta käyttöoikeudesta päätetään luvan yhteydessä tai muun lainsäädännön mukaisesti erikseen.

Gigabittiasetuksen 7 artiklan 5 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on myönnettävä tai evättävä muut luvat kuin asennusoikeudet neljän kuukauden kuluttua[1] täydellisen lupahakemuksen vastaanottamisesta (5 kohdan 1 alakohta). Toimivaltaisten viranomaisten on määritettävä lupia tai asennusoikeuksia koskevan hakemuksen täydellisyys 20 työpäivän kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta. Toimivaltaisten viranomaisten on pyydettävä hakijaa toimittamaan puuttuvia tietoja kyseisen määräajan kuluessa. Toimivaltaisen viranomaisen tekemä päätös siitä, että lupahakemus on täydellinen, ei saa johtaa lupahakemuksen tutkimiselle annetun, täydellisen hakemuksen vastaanottamispäivästä alkavan neljän kuukauden kokonaiskeston katkeamiseen tai keskeytymiseen (2 alakohta).

Artiklan 1 ja 2 alakohta eivät vaikuta muihin menettelyn asianmukaista toteutusta varten asetettuihin erityisiin määräaikoihin tai velvoitteisiin, joita sovelletaan lupamenettelyyn, muutoksenhakumenettelyt mukaan luettuna, unionin oikeuden tai unionin oikeuden mukaisen kansallisen lainsäädännön mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sellaisten sääntöjen soveltamista, joilla myönnetään hakijalle lisäoikeuksia tai pyritään varmistamaan lupien mahdollisimman nopea myöntäminen (3 alakohta).

Jäsenvaltioiden on vahvistettava ja julkaistava etukäteen keskitetyn tietopisteen kautta perusteet, joiden nojalla toimivaltainen viranomainen voi asianmukaisesti perustelluissa poikkeustapauksissa omasta aloitteestaan pidentää tämän (5) kohdan ensimmäisessä alakohdassa ja 6 kohdassa tarkoitettuja määräaikoja (4 alakohta).

Pidennysten on oltava mahdollisimman lyhyitä, eivätkä ne saa ylittää neljää kuukautta, paitsi jos tämä on välttämätöntä, jotta

[1] Tämä lienee käännösvirhe. Oikea sisältö näyttää olevan ”neljän kuukauden kuluessa”. Vrt. ruotsinkielisen asetuksen ”inom fyra månader”, englanninkielisen asetuksen ” within 4 months” ja saksankielisen asetuksen ” innerhalb von vier Monaten”.

voidaan noudattaa muita menettelyn asianmukaista toteutusta varten asetettuja erityisiä määräaikoja tai velvoitteita, joita sovelletaan lupamenettelyyn, muutoksenhakumenettelyt mukaan luettuna, unionin oikeuden tai unionin oikeuden mukaisen kansallisen lainsäädännön mukaisesti (5 alakohta).

Pidennystä ei saa pyytää sellaisten puuttuvien tietojen saamiseksi, joita toimivaltainen viranomainen ei ole pyytänyt hakijalta toisen alakohdan mukaisesti (6 alakohta).

Luvan tai asennusoikeuksien epääminen on perusteltava asianmukaisesti puolueettomin, läpinäkyvin, syrjimättömin ja oikeasuhteisin perustein (7 alakohta).

Erittäin suuren kapasiteetin verkkojen käyttöönoton helpottamisesta annettavaksi ehdotetussa laissa säädettäisiin gigabittiasetuksen 7 artiklan 5 kohdan 4 ja 5 alakohdan (edellä) mahdollistamista pidennyksistä 6 §:ssä. Pykälä olisi samalla lain ainoa lupamenettelyjä koskeva kohta. Ehdotettu 6 § kuuluu näin:

> *Toimivaltainen viranomainen voi gigabittiasetuksen 7 artiklan 5 kohdan neljännen alakohdan mukaisesti asianmukaisesti perustelluissa poikkeustapauksissa pidentää mainitun kohdan ensimmäisessä alakohdassa ja mainitun artiklan 6 kohdassa tarkoitettuja määräaikoja poikkeuksellisen laajaa yhteensovittamista vaativassa yhteisrakentamishankkeessa.*

Pidentämismahdollisuus rajattaisiin lakiehdotuksessa siten vain (eräisiin) yhteisrakentamishankkeisiin, jollaisiin asetuksen lupamenettelysäännökset eivät suinkaan rajoitu. Muiden tahojen kuulemis- ja oikeussuojatarpeista tai muu lainsäädännön aiheuttamista komplikaatioista ei pidennystä tämän ehdotuksen mukaan voisi johtua, tilanteiden vakavuudesta ja niihin kulloinkin liittyvistä oikeussuojanäkökohdista riippumatta. Lisäksi 6 §:n säännös on lakiehdotuksessa muotoiltu tyhjentäväksi, eikä siihen liity

mahdollisuutta tarkentavaan sääntelyyn alemmantasoisilla säädöksillä.

Ehdotetun 6 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan poikkeuksellisen laajana yhteensovittamisena pidettäisiin tilannetta, jossa jo lupaprosessin aikana olisi tarpeen huomioida usean eri tahon intressit ja yhteensovittaa esimerkiksi aikatauluja ja lupaehtoja. *Tämä kuvaus on syystä tai toisesta itse pykäläehdotusta väljempi, koska rajausta yhteisrakentamishankkeisiin ei siitä ilmene.*

Gigabittiasetuksen 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jos toimivaltainen viranomainen ei tee päätöstä luvasta asetuksen 7 artiklan 5 kohdassa tarkoitetussa sovellettavassa määräajassa (neljä kuukautta täydellisen lupahakemuksen vastaanottamisesta ilman pidennystä), lupa katsotaan myönnetyksi kyseisen määräajan päättyessä. *Kysymys olisi Suomen oikeusjärjestykselle kokonaan uudesta ilmiöstä, hallinnollisen luvan syntymisestä ilman viranomaisen ratkaisua.*

Asetuksen 8 artiklan 2 kohta mahdollistaa kuitenkin tässä kansallisen liikkumavaran siten, että jäsenvaltiot voivat poiketa 1 kohdasta, jos asiaankuuluvaa lupamenettelyä varten on käytettävissä vähintään yksi (eli toinen) seuraavista oikeussuojakeinoista: a) operaattorilla, jolle on aiheutunut vahinkoa siitä, että toimivaltainen viranomainen ei ole noudattanut sovellettavaa, 7 artiklan 5 kohdan mukaisesti vahvistettua määräaikaa, on oikeus vaatia korvausta vahingosta kansallisen lainsäädännön mukaisesti; b) operaattori voi saattaa asian tuomioistuimen tai valvontaviranomaisen käsiteltäväksi.

Näitä kansallisia mahdollisuuksia ei ole esityksessä käytetty, vaikka ainakin kohta b automaattisesti jo voimassaolevassa lainsäädännössä täyttyisi (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa). Perustelut tälle laajavaikutteiselle kannalle eivät sisällä asian välttämättä vaatimaa oikeudellista tarkastelua, tai oikeudellista

tarkastelua ylimalkaan. Vajetta korostaa, että määräajan pidentämismahdollisuudet on esityksessä rajattu asetukseen nähden hyvin vähiin.

Hallituksen esityksessä ei erittäin suuren kapasiteetin verkkojen käyttöönoton helpottamisesta annettavaksi ehdotetun lain 6 §:n yhteydessä tai muutoin *myöskään lainkaan selosteta, millaisten ja minkä lakien mukaisten lupien käsittelystä voi olla kysymys, vaikka rakenteellinen vaikutus niihin ja niiden sisältöön olisi olennainen ja mekaaninen, kaikenlaisissa olosuhteissa ja asianosaisrakenteissa ja kaikenlaisia intressejä koskien.*

Gigabittiasetusta ja lakihanketta käsittelevällä Traficomin sivustolla kerrotaan, että kysymykseen tulevia lupaviranomaisia ovat (vuoden 2025 viranomaisrakenteissa) ovat aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, Energiavirasto, kunnat ja kaupungit, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Metsähallitus, Museovirasto ja paikalliset kulttuuriperintöviranomaiset, Puolustusvoimat, Säteilyturvakeskus, Suomen ympäristökeskus ja Väylävirasto. Sovellettavien moninaisten lakien ja erityyppisten lupamenettelyjen joukko olisi väistämättä tätäkin suurempi, koska samojenkin viranomaisten toimivaltaan kuuluu yleensä useita erilaisia lupamenettelyjä.

Suomen oikeusjärjestelmässä lupien tyypillinen tehtävä on yleisten etujen turvaamisen ohella yksityisten haitankärsijöiden suojaaminen. Näin on esimerkiksi vesilain lupamenettelyissä, joilla usein puututaan merkittävästi yksityisten suojattuihin oikeuksiin näiden maa- tai vesialueilla. Jo luvan tarve saattaa vaikutusperusteisesti syntyä pelkän yksityisen oikeuden tai edun loukkauksen nojalla. Myönnetty hallinnollinen lupa sisältää tällöin oikeutuksen ulottaa toimenpiteen haitalliset vaikutukset toisen yksityisen oikeuspiiriin, useimmiten samassa yhteydessä määrättävää (muutakin kuin mahdollista käyttöoikeutta koskevaa) korvausta

vastaan. *Hiljaisen hyväksynnän piiriin eri lakien nojalla tulevien lakien ja lupien joukko olisi kuitenkin rajoittamattoman avoin.*

Luvat eivät käytännössä yleensä ole pelkkiä joko/tai-ratkaisuja, vaan haittojen ehkäisyä ja haitankärsijöiden suojaamista ja hyvittämistä koskevat tapauskohtaisesti räätälöidyt *lupamääräykset ovat useiden lupien ydinsisältö*. *Luvan hakija on harvoin asian ainoa yksityinen asianosainen. Jos (minkä tahansa lain mukainen) lupa syntyisi viranomaisen hiljaisella hyväksynnällä ilman lupamääräysten asettamista, koko tämä rakenne romuttuisi, riippumatta niistä oikeuksista sekä yleisistä ja yksityisistä intresseistä, joista kulloinkin olisi tapauskohtaisesti kyse. Esimerkiksi pohjavesiesiintymän turvaamiseksi tapauskohtaisesti ehkä tarvittavat suojamääräykset jäisivät hiljaisen hyväksymisen tilanteessa kokonaan asettamatta.*

Myös muita oikeudellisesti omalaatuisia tilanteita hiljainen hyväksyminen aiheuttaisi. Esimerkiksi vesilain 3 luvun 4 §:n 4 momentin mukaan luvan hakijalla on oltava oikeus hankkeen edellyttämiin alueisiin. Jos hakija ei omista aluetta tai hallitse sitä pysyvällä käyttöoikeudella, luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakijalle myönnetään oikeus alueen käyttämiseen vesilain 2 luvun mukaisesti tai että hakija esittää luotettavan selvityksen siitä, miten oikeus alueeseen järjestetään. *Hiljaisen hyväksymisen tilanteessa lupa syntyisi vieraalle alueelle ilman käyttöoikeutta siihen.* (Eräissä tilanteissa tietoliikennekaapeli on sijoitettavissa vesialueelle vesilain 2 luvun 5 a §:n mukaisessa ilmoitusmenettelyssä.)

Lupajärjestelmissä, joissa korvaus hankkeen aiheuttamasta haitasta (siis muu kuin käyttöoikeuskorvaus) kytkeytyy lupamenettelyyn (esimerkiksi vesilain 13 luvun 7 §), yksityisen korvausoikeudelliselta oikeussuojalta putoaa pohja ja tilanne muodostuu oikeudellisesti omalaatuiseksi.

Mikäli haittaa kärsivää asianosaista ei ehdittäisi asianmukaisesti kuulla hakemuksesta ja saaduista selvityksistä ennen määräajan päättymistä siten, että se myös voisi asiallisesti vaikuttaa ratkaisuun, hiljainen hyväksyminen rikkoisi hänen perustuslaissa turvattua oikeuttaan tulla kuulluksi. Sama koskee hakijan kuulemista muiden asianosaisten huomautuksista. Esimerkiksi vesilain 11 luvun mukaiset eri tiedoksianto- ja kuulemisvaiheet omine määräaikoineen voi olla haastavaa mahduttaa neljän kuukauden määräaikaan.

Koko oikeusjärjestelmän kannalta hiljaisen hyväksymisen aiheuttama syvällinen vaje olisi myös se, että tapaa hakea päätökseen muutosta tuomioistuimessa ei asianosaisella olisi. Hallintolain 47 §:n mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. Siinä on mainittava valitusviranomainen, viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava, sekä valitusaika ja mistä se lasketaan. *Valitusosoitus voidaan liittää vain kirjalliseen hallintopäätökseen, joka annetaan asianmukaisesti osapuolille tiedoksi. Myöskään valitusaika ei olisi laskettavissa. Pääsy tuomioistuimeen estyisi näin ollen vakavalla tavalla. Oikeusepävarmuus olisi poikkeuksellisen suurta.*

Toisaalta hiljaisesti syntyvä lupa jäisi Suomen oikeusjärjestelmässä pysyvästi vaille lainvoimaa. Perustavanlaatuista oikeussuojavajetta ja -epävarmuutta ei millään tavoin korjaa se, että gigabittiasetuksen 8 artiklan 1 kohdan 2 alakohdan mukaan operaattorilla tai asianosaisella osapuolella on pyynnöstä oikeus saada toimivaltaiselta viranomaiselta kirjallinen vahvistus tapauksen mukaan siitä, että lupa on hiljaisesti myönnetty.

Koska sääntely koskisi yleisesti kaikkia mahdollisia lupia, merkitystä ei nyt ole myöskään sillä, miten todennäköisiä erilaiset lupatilanteet gigabittiasetusta sovellettaessa käytännössä olisivat.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain

mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä *oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi*. Käsittelyn julkisuus sekä *oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta* samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Katson, varsinkin muutoksenhaun estymisen ja lainvoimaisuuden puuttumisen osalta esitys on, gigabittiasetuksen sallima kansallinen liikkumavara huomioon ottaen, yksiselitteisesti perustuslain 21 §:n vastainen. Lähellä tätä ollaan myös kuulemisvajeen vaaran kohdalla.

Kuulemisvajeen vaaran, syntyvän korvausoikeudellisen aukon ja lupamääräysten eliminoitumismahdollisuuden osalta esitys on myös perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädetyn omaisuudensuojan kannalta kyseenalainen ja ainakin osin suoraan omaisuudensuojaa loukkaava. Lisäksi perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta esitys on kuulemisvajeen ja lupamääräysten eliminoitumismahdollisuuden osalta vähintään arveluttava.

Kaikissa edellä mainituissa suhteissa ongelmaa korostaa, ettei syntyviä tilanteita ole esityksessä tiedostettu eikä suhdetta perusoikeuksiin näin ollen ole myöskään näiltä osin tarkasteltu. Vajetta ei yleisellä tasolla korjaa se, että käytännössä huomattava osa yksittäisistä tilanteista saattaisi olla ongelmattomia.

Ehdotetun sääntelyn lopputulos olisi myös suoraan gigabittiasetuksen vastainen. Sen 8 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikilla kolmansilla osapuolilla, joita asia koskee, on oikeus osallistua hallinnolliseen menettelyyn ja hakea muutosta luvan myöntämistä koskevaan päätökseen. Näin ei nyt olisi.

2.5 Lupahakemusten täydellisyyden määrittäminen

Gigabittiasetuksen edellä selostetun 7 artiklan 5 kohdan 2 alakohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on määritettävä lupia tai asennusoikeuksia koskevan hakemuksen täydellisyys 20 työpäivän kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta. Toimivaltaisten viranomaisten on pyydettävä hakijaa toimittamaan puuttuvia tietoja kyseisen määräajan kuluessa.

Tämä asian varsinaisen käsittelyn substanssia rajaava tiukka määräaika asianomaisen elimen toimivaltaan kuuluvan lupamenettelyn käynnistämiselle on erityisen haastava pienille kunnille, joiden valmius nopeaan ja asiantuntevaan reagointiin on lomakausina usein puutteellinen useiden viikkojenkin ajan. *Tämä voi loukata sekä hakijan että muiden tahojen oikeussuojaa, mikä saattaa edellyttää tuollaisiin tilanteisiin varautumista jopa säännöstasolla.*

Koska asetuksen 7 artiklan 5 kohdan 2 alakohta (20 työpäivän aika, jossa hakijaa on pyydettävä toimittamaan puuttuvia tietoja) ei saman kohdan 3 alakohdan mukaan vaikuta muihin menettelyn asianmukaista toteutusta varten asetettuihin erityisiin määräaikoihin tai velvoitteisiin, joita sovelletaan lupamenettelyyn, muutoksenhakumenettelyt mukaan luettuna, unionin oikeuden tai unionin oikeuden mukaisen kansallisen lainsäädännön mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sellaisten sääntöjen soveltamista, joilla myönnetään hakijalle lisäoikeuksia tai pyritään varmistamaan lupien mahdollisimman nopea myöntäminen, esimerkiksi mahdollisesti esiin tuleva luonnonsuojelulain (9/2023) 35 §:n mukaisen Natura-arvioinnin tarve – joka voi tulla esiin minkä tahansa luvan yhteydessä – olisi ilmeisesti ratkaistavissa vielä 20 työpäivän jälkeenkin. Tuollainen lisäselvitysten hankkimista merkitsevä ratkaisu on yleensä tehtävissä vasta hakemuksen ollessa täydellinen. Tämän ratkaisun edellyttämä Lupa- ja valvontaviraston (jollei se itse ole myös lupaviranomainen)

lausunto on saman pykälän mukaan annettava viivytyksettä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun lausuntopyyntö on saapunut Lupa- ja valvontavirastoon. Tämä aikaraja ei nähtävästi olisi ongelma itse luvan hiljaisen hyväksymisen rajana olevan neljän kuukauden kannalta. Neljän kuukauden laskemisen alkuajankohta ei kuitenkaan siirtyisi.

Mutta mikäli itse Natura-vaikutusten arviointi asiantuntijoiden maastotarkasteluineen osoittautuisi lain vaatimaksi, johtaisi luvan hiljainen hyväksyminen käytännössä jo vuodenaikasyistä hyvin helposti siihen, ettei luonnonsuojelulakia ja sen pohjana olevaa unionin oikeutta voitaisi asianmukaisesti noudattaa, eikä luvasta tällöin muissakaan suhteissa päättää. Erittäin suuren kapasiteetin verkkojen käyttöönoton helpottamisesta annettavaksi ehdotetun lain 6 § (*edellä kohta 2.3*) ei tunne tällaista perustetta luvan käsittelyn määräajan pidentämiselle. Luvan tultua hiljaisesti myönnetyksi seurauksena voisi olla myös unionin oikeuden rikkominen. *Tällaista viranomaisen velvollisuuksien ristiriitaa, jossa perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimus lain tarkoin noudattamisesta viranomaistoiminnassa ei voi toteutua, ei lainsäädäntöön tulisi luoda.*

2.6 Seuraamusmaksuista

Gigabittiasetuksen 15 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä mainitun asetuksen säännösten ja 14 artiklassa tarkoitettujen toimivaltaisten elinten saman asetuksen nojalla antaman sitovan päätöksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Tässä tarkoituksessa ehdotetaan erittäin suuren kapasiteetin verkkojen käyttöönoton helpottamisesta annettavan lain 11 §:ään säännöksiä hallinnollisista seuraamusmaksuista, joista päättäisi Liikenne- ja viestintävirasto.

Seuraamusmaksu olisi vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa. Seuraamusmaksun suuruus perustuisi kokonaisarviointiin.

Liikenne- ja viestintävirastossa on Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain 7 a §:n mukainen *seuraamuskollegio*, jonka tehtävänä on määrätä viraston toimivaltaan kuuluva seuraamusmaksu silloin, kun se on suuruudeltaan yli 100 000 euroa. Seuraamuskollegion puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja jäsen toimivat tehtävässään riippumattomasti ja puolueettomasti.

Nyt ehdotetun seuraamusmaksun enimmäismäärä on asetettu juuri sille rajalle, ettei seuraamuskollegiota lainkaan käytettäisi. Oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen kannalta tämä rajanveto olisi käsittääkseni edellyttänyt arviointia hallituksen esityksessä. Itse seuraamusmaksua koskevassa sääntelyssä en toimivallan, menettelyn, kaksoisrangaistavuuden tai muutoksenhaun suhteen näe perustuslakia koskevia ongelmia.