

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om underlättande av utbyggnad av nät med mycket hög kapacitet och till lagar om ändring av 249 och 303 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation och 1 § i lagen om verkställighet av böter

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om underlättande av utbyggnad av nät med mycket hög kapacitet och till lagar om ändring av 249 och 303 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation och 1 § i lagen om verkställighet av böter (RP 74/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Sofia Lindbäck, kommunikationsministeriet
- specialsakkunnig Sami Makkonen, kommunikationsministeriet
- justitiekansler Janne Salminen, Justitiekanslersämbetet
- professor Ida Koivisto
- professor Olli Mäenpää
- biträdande professor Tomi Tuominen
- juris doktor Pekka Vihervuori.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Martti Häkkänen
- professor Susanna Lindroos-Hovinheimo.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om underlättande av utbyggnad av nät med mycket hög kapacitet. I propositionen föreslås nationella bestämmelser som kompletterar Europeiska unionens så kallade gigabitinfrastrukturförordning.

Utlåtande GrUU 6/2026 rd

Lagen var avsedd att träda i kraft den 12 november 2025. I propositionen ingår ett avsnitt om förslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Enligt regeringen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Kommunikationsutskottet beslutade den 30 september 2025 att i enlighet med 38 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning begära utlåtande av grundlagsutskottet om hur propositionen ska bedömas med avseende på de människorättskonventioner som är förpliktande för Finland och grundlagens bestämmelser.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Europaparlamentet och rådet antog den 29 april 2024 den så kallade gigabitinfrastrukturförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1309 om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av gigabitnät för elektronisk kommunikation, om ändring av förordning (EU) 2015/2120 och om upphävande av direktiv 2014/61/EU). Syftet med förordningen är att underlätta utbyggnaden av nät med mycket hög kapacitet genom att främja gemensam användning av befintlig fysisk infrastruktur och möjliggöra effektivare utbyggnad av ny fysisk infrastruktur, så att nät med mycket hög kapacitet kan byggas ut snabbare och till lägre kostnader.

(2) I propositionen (s. 11) konstateras det att gigabitinfrastrukturförordningen har en karaktär av minimireglering. I förordningen fastställs minimikraven i regleringen, men medlemsstaterna kan behålla eller införa strängare eller mer detaljerade åtgärder som är förenliga med unionsrätten, om syftet med dessa är att främja samutnyttjande av den befintliga fysiska infrastrukturen eller möjliggöra effektivare införande av ny fysisk infrastruktur. Gigabitinfrastrukturförordningen trädde i kraft den 29 april 2024 och tillämpningen av den började i huvudsak den 12 november 2025. I propositionen föreslås bestämmelser om användning av det nationella handlingsutrymmet som kompletterar förordningen. Grundlagsutskottet anser att beredningen av propositionen på många sätt förefaller vara bristfällig. Det är svårt att få en helhetsbild av exakt vad som föreslås i propositionen och hur förfarandena enligt den föreslagna lagstiftningen är kopplade till annan, gällande lagstiftning.

(3) Det ingår i princip inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 31/2017 rd, s. 4). Utskottet har dock av hävd understrukt att det i den mån EU-lagstiftningen kräver eller möjliggör bestämmelser på det nationella planet ska tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se t.ex. GrUU 33/2025 rd, stycke 4, GrUU 8/2021 rd, s. 2, GrUU 9/2019 rd, s. 3 och GrUU 1/2018 rd, s. 3). Utskottet har framhållit att det finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och

Utlåtande GrUU 6/2026 rd

rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 1/2018 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4).

(4) Grundlagsutskottet har vid upprepade tillfällen (t.ex. GrUU 42/2024 rd, stycke 4, GrUU 41/2024 rd, stycke 18, GrUU 32/2024 rd, stycke 5, GrUU 19/2024 rd, stycke 7, GrUB 2/2024 rd, stycke 9, GrUU 9/2023 rd, stycke 6) fäst uppmärksamhet vid de anvisningar om utarbetande av regeringspropositioner som tagits fram av statsrådet. I anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner (avsnitt V.2) anges det med hänvisning till grundlagsutskottets ovan nämnda utlåtandep Praxis att om EU-rättsakten medger handlingsutrymme, ska ramarna för handlingsutrymmet beskrivas i fråga om varje bestämmelse, och särskild vikt ska fästas vid bestämmelser som är av betydelse för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt grundlagsutskottet är det problematiskt att den aktuella propositionen saknar en tillbörlig bedömning av hur de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer ska beaktas vid utnyttjandet av handlingsutrymmet. Propositionen klargör inte heller tillräckligt tydligt ramarna för det nationella handlingsutrymmet i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet vill att statsrådet lägger allvarlig vikt vid detta.

(5) Av grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag följer enligt statsrådets anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner (avsnitt IV.12) att propositionens förhållande till grundlagen ska beskrivas i ett eget avsnitt, om lagförslaget innehåller en eller flera bestämmelser vars grundlagsenlighet eller förhållande till en förpliktelse som gäller mänskliga rättigheter behöver bedömas. Om det råder osäkerhet om huruvida avsnittet behövs, ska det hellre skrivas än lämnas bort (se också GrUU 19/2016 rd, s. 3). Avsnittet om lagstiftningsordning ger också riksdagen viktig information som bas för bedömningen av huruvida propositionen bör behandlas i grundlagsutskottet (GrUB 8/2015 rd, GrUU 4/2015 rd, GrUU 1/2015 rd, GrUB 2/2001 rd, s. 3–4, och GrUU 57/2006 rd, s. 3). I propositionen ingår som sig bör ett avsnitt om propositionens förhållande till grundlagen. Bedömningen av förfarandet för tyst godkännande, som är av betydelse med tanke på den konstitutionella bedömningen av propositionen, ingår dock endast i avsnittet om konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (s. 20–22). Grundlagsutskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid att en bedömning som är av betydelse för bedömningen av lagstiftningsordningen ska ingå i avsnittet om förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen, även om konstitutionella frågor har behandlats någon annanstans i propositionen (se GrUB 4/2015 rd, s. 3).

Tillträde till fysisk infrastruktur

(6) I 2 § i lagförslag 1 föreslås bestämmelser som genomför artikel 3.3 i gigabitinfrastrukturförordningen. Enligt 2 § 1 mom. i lagförslaget ska ägare av sådana privata kommersiella byggnader som uppfyller villkoren enligt artikel 3.3 första stycket i gigabitinfrastrukturförordningen och som inte ägs eller kontrolleras av en nätoperatör på skriftlig begäran av en operatör tillgodose sådana rimliga begäranden om tillträde till dessa byggnader, inbegripet deras tak, att element av nät med mycket hög kapacitet eller tillhörande faciliteter kan installeras på rättvisa och rimliga villkor och till ett pris som återspeglar marknadsvillkoren. Mot bakgrund av propositionen och den övriga utredning som grundlagsutskottet har fått, ingår beslutet om huruvida det över huvud taget ska föreskrivas om ett förfarande enligt artikel 3.3 i det

Utlåtande GrUU 6/2026 rd

nationella handlingsutrymmet. De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på grundlagens 15 § om egendomsskydd och 21 § om rättsskydd. Enligt 15 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Enligt 2 mom. ska det genom lag bestämmas om expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning. Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

(7) Med egendom avses i grundlagsutskottets praxis intressen som har förmögenhetsvärde. Av dessa hör äganderätten till den mest omfattande. Äganderätten omfattar å sin sida i princip alla de rättigheter som på någon särskild grund inte hör till någon annan än till ägaren eller inte har särskilts från äganderätten. Om man minskar eller begränsar rättigheter som tidigare hörde till äganderätten, ingriper man därmed i egendomen, även om föremålet som utgör objektet för äganderätten i och för sig förblir orört hos innehavaren (t.ex. GrUU 14/1982 rd, GrUU 18/1983 rd, GrUU 2/1986 rd och GrUU 16/2025 rd, styckena 4–6). Bestämmelserna i 2 § i lagförslag 1 innebär enligt grundlagsutskottet ett ingrepp i äganderätten. Det går att begränsa ägarens rättigheter genom lag, om den uppfyller de allmänna krav som ställs på lagar som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 32/2010 rd). Med grundlagsutskottets medverkan har det i viss mån föreskrivits om sådana begränsningar av nyttjanderätten till egendom som föreslås i propositionen så att grundlagsutskottet inte har haft något att anmärka på begränsningen av nyttjanderätten (GrUU 61/2002 rd, s. 4, GrUU 45/2005 rd, s. 2–3). Enligt grundlagsutskottet ska skyldigheterna grunda sig på exakta bestämmelser i lag och vara skäliga för ägaren (GrUU 19/2021 rd, stycke 8). I fråga om lagstiftningsordningen har utskottet ansett att det med hänsyn till egendomsskyddet är viktigt att ägarens nuvarande eller rimliga framtida behov begränsar de skyldigheter som regleras (GrUU 10/2007 rd, GrUU 5/2001 rd, GrUU 8/2002 rd, GrUU 34/2000 rd). Grundlagsutskottet har i vissa sammanhang ansett en inskränkning i användningen av egendomen vara så betydande att den till sina verkliga konsekvenser har likställts vid expropriation (GrUU 7/2018 rd, GrUU 32/2010 rd, GrUU 38/1998 rd). En central aspekt har enligt utskottet varit huruvida en begränsning av användningen helt hindrar innehavaren av egendomen att använda egendomen för sitt huvudsakliga ändamål (GrUU 35/2020 rd).

(8) Grundlagsutskottet anser att tillämpningsområdet för den föreslagna 2 § förblir oklart i fråga om vilka byggnader bestämmelsen ska tillämpas på. I specialmotiveringen till 2 § (RP, s. 34) anges det i en enda mening att butiksbyggnader, byggnader för inkvarteringsanläggningar och restaurangbyggnader i Finland enligt Statistikcentralens byggnadsklassificering från år 2018 betraktas som kommersiella byggnader. Grundlagsutskottet noterar att det av propositionen inte framgår om tillämpningsområdet avgränsas till dessa eller om det kan vara bredare eller till och med snävare. Enligt utskottet är det också problematiskt att avgränsningen av vilka byggnader 2 § ska tillämpas på bestäms genom propositionsmotiven. Grundlagsutskottet har tidigare påpekat (t.ex. GrUU 60/2024 rd, stycke 11) att det inte enbart genom propositionsmotiven går att till exempel fastställa och utvidga regleringens tillämpningsområde (se även GrUU 88/2022 rd, stycke 21).

(9) Enligt grundlagsutskottets uppfattning avgör definitionen av en privat kommersiell byggnad enligt 2 § tillämpningsområdet för den föreslagna paragrafen, och bestämmelsen ska därför vara

Utlåtande GrUU 6/2026 rd

tillräckligt exakt och noggrant avgränsad med avseende på de allmänna förutsättningarna att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet anser att propositionens tillämpningsområde förblir inexakt på ett problematiskt sätt eftersom definitionen av begreppet kommersiell byggnad är otydlig. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen måste preciseras så att det av lagen tillräckligt exakt framgår vilka byggnader bestämmelsen tillämpas på. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(10) Grundlagsutskottet noterar att de föreslagna bestämmelserna inte innehåller några bestämmelser om ersättning till ägaren av en privat kommersiell byggnad för att en operatör, det vill säga en annan privat aktör, i enlighet med 2 § på det sätt som lagstiftningen förpliktar ges tillträde till ägarens byggnad. Utifrån propositionen förblir det oklart vad som i 2 § avses med rimliga begäranden om tillträde till kommersiella byggnader, inbegripet deras tak, och vad som avses med rätten att på rättvisa och rimliga villkor och till ett pris som återspeglar marknadsvillkoren installera element av nät med mycket hög kapacitet eller tillhörande faciliteter.

(11) I propositionen konstateras det (s. 35) att bestämmelser om ersättning och lösande av tvister finns i gigabitinfrastrukturförordningen. Regleringen av ersättning blir således beroende av bestämmelserna i gigabitinfrastrukturförordningen, och lagförslaget innehåller inga preciserande bestämmelser. Enligt artikel 3.13 får kommissionen, efter samråd med intressenter, de nationella tvistlösningsorganen och andra behöriga unionsorgan eller unionsbyråer inom de relevanta sektorerna, beroende på vad som är lämpligt, och med beaktande av väletablerade principer och de olikartade förhållandena i medlemsstaterna, i nära samarbete med EU-organet Berec, tillhandahålla vägledning om tillämpningen av denna artikel. Enligt grundlagsutskottets uppfattning förefaller bemyndigandet att tillhandahålla vägledning inte utgöra något hinder för att utfärda närmare bestämmelser om förutsättningarna för beviljande av tillträde och om ersättningar.

(12) Grundlagsutskottet noterar att det rättsliga innehållet i det tillträde som ges enligt den föreslagna 2 § i viss mån förblir oklart. Utifrån propositionen verkar det vara fråga om någon form av begränsning av nyttjanderätten till ägarens egendom. Av den föreslagna bestämmelsen framgår inte hur omfattande det tillträde i en situation som avses i 2 § är, och hur mycket det kan begränsa ägarens rätt att använda sin egendom. Om det är fråga om en begränsning av det egendomsskydd som tryggas i 15 § 1 mom. i grundlagen, ska begränsningen uppfylla de allmänna krav som ställs på lagar som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 32/2010 rd, s. 4). Grundlagsutskottet har tidigare i liknande regleringssammanhang påpekat att man i regleringen bland annat borde ha beaktat att ägarens nuvarande och rimliga framtida behov begränsar de skyldigheter som kan åläggas ägaren (GrUU 10/2007 rd, s. 2, GrUU 5/2001 rd, s. 3). Om begränsningen däremot till sina verkliga konsekvenser kan jämföras med expropriation, ska regleringen vara förenlig med villkoren i 15 § 2 mom. i grundlagen, inklusive rätten till full ersättning (t.ex. GrUU 35/2020 rd, GrUU 55/2018 rd, GrUU 8/2017 rd, GrUU 32/2010 rd och GrUU 38/1998 rd). En sådan situation föreligger enligt grundlagsutskottet i synnerhet när begränsningen av användningen helt hindrar att egendomen används för sitt huvudsakliga ändamål (GrUU 35/2020 rd). Bestämmelsen i 2 § i lagförslag 1 måste preciseras så att det entydigt framgår vilken begränsning av användningen av egendomen det rör sig om. Bestämmelsen ska beakta de villkor som grundlagsutskottet i sin utlåtandep Praxis har ställt för en

Utlåtande GrUU 6/2026 rd

sådan begränsning av användningen av egendom. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(13) Kommunikationsutskottet måste dessutom noggrant granska innehållet i bestämmelserna i förordningen om bestämmande av ersättningens storlek och komplettera bestämmelsen så att det entydigt framgår hur ersättningen för begränsningen ska bestämmas. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(14) Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Enligt samma bestämmelse ska lagen noggrant iaktas i all offentlig verksamhet. Grundlagsutskottet anser att upplåtandet av nyttjanderätten och bestämmandet av ersättningen förefaller inbegripa utövning av offentlig makt. Grundlagsutskottet anser att det är problematiskt att den föreslagna bestämmelsen verkar göra det möjligt att en annan aktör direkt med stöd av lag får tillträde till privat egendom utan att innehållet i ersättningen, den instans som beslutar om ersättningen eller förfarandet för att fastställa ersättningen har reglerats på ett tillräckligt sätt. Kommunikationsutskottet måste precisera regleringen så att det i konstitutionellt hänseende på behörigt sätt framgår hur ersättningen för tillträdet bestäms och vilken myndighet som ansvarar för det förfarandet. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(15) Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid oklarheterna kring rättsskyddet i efterhand för ägaren till en privat kommersiell byggnad. Mot bakgrund av förordningen och lagförslaget har ägaren till en privat kommersiell byggnad uppenbarligen inte rätt att bestrida eller på annat sätt motsätta sig en begäran om tillträde, eftersom en sådan rätt att vägra tillträde i artikel 3.5 i förordningen endast definieras för nätoperatörer och offentliga organ, och lagförslaget inte innehåller några särskilda bestämmelser om saken. En begäran som framställts i enlighet med 2 § i lagförslaget verkar således samtidigt innebära en rättsligt bindande skyldighet. Enligt artikel 13.1 a i förordningen har ägaren visserligen rätt att till det nationella tvistlösningsorganet, det vill säga Transport- och kommunikationsverket enligt 8 § i lagförslag 1, hänskjuta tvister som gäller särskilda villkor, inbegripet pris. På motsvarande sätt kan det i tvistlösningsorganets beslut enligt artikel 13.3 bestämmas om rättvisa och skäliga villkor, vid behov också om priset. Tvistlösningsorganets behörighet verkar dock inte gälla den egentliga skyldighet som ingår i en begränsning av tillträdet och bedömningen av om grunderna för den skyldigheten är lagenliga.

(16) Oklarheterna kring bestämmelserna om rättsskydd har betydelse särskilt med avseende på 21 § i grundlagen. Regleringen är betydande också med avseende på artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 6 i Europeiska människorättskonventionen. Vid bedömningen av en proposition om en myndighets rätt att för viss tid begränsa användningen av en fastighet på grund av myndighetens behov har utskottet ansett att fastighetsägaren eller fastighetsinnehavaren kan ha ett behov av att låta en domstol bedöma om de lagfästa villkoren för användning av fastigheten uppfylls (GrUU 51/2006 rd, s. 6).

(17) Grundlagsutskottet anser att det aktuella lagförslaget är problematiskt med avseende på rättsskyddet för byggnadens ägare. Regleringen tryggar inte vars och ens rätt enligt 21 § 1 mom. i grundlagen att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter — i detta fall en begränsning av tillträde — behandlat vid domstol. För att trygga ägarens rättsskydd är det

Utlåtande GrUU 6/2026 rd

nödvändigt att bestämmelserna förtydligas och kompletteras till denna del genom att ägarna till de privata kommersiella byggnader som begäran gäller ges rätt att använda ett effektivt rättsmedel. Grundlagsutskottet anser att byggnadens ägare åtminstone ska kunna lämna över bedömningen av lagenligheten hos den framställda begäran till tvistlösningsorganet. En parts rätt enligt lagen om rättegång i förvaltningsärenden att överklaga tvistlösningsorganets beslut tryggar rätten att i sista hand föra ärendet till domstol. Grundlagsutskottet anser att 2 § i lagförslag 1 måste ändras så att byggnadens ägare i konstitutionellt hänseende har tillgång till ändamålsenliga rättsmedel som tydligt framgår på lagnivå. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(18) Om det till exempel inte finns nationellt handlingsutrymme för att göra de ovan beskrivna ändringar som är en förutsättning för att förslaget ska behandlas i vanlig lagstiftningsordning, måste 2 § strykas ur lagförslaget.

Förfarandet för tyst godkännande

(19) Artikel 8 i gigabitinfrastrukturförordningen innehåller bestämmelser om det så kallade förfarandet för tyst godkännande och alternativen till det. Med tyst godkännande avses ett förfarande enligt vilket tillstånd anses ha beviljats om myndigheten inte avgör tillståndsärendet inom utsatt tid. Medlemsstaterna kan dock inom den ram som anges i artikeln avvika från detta förfarande. Alternativen för tyst godkännande är en möjlighet för den som ansöker om tillstånd att ansöka om ersättning för olägenheter på grund av dröjsmål i tillståndsförfarandet och en möjlighet för den som ansöker om tillstånd att överklaga till domstol eller tillståndsmyndigheten.

(20) I propositionen redogörs det mycket bristfälligt för ramarna för det nationella handlingsutrymmet och grunderna för alternativa förfaranden (s. 25–26). Grundlagsutskottet anser att det är problematiskt att man vid utnyttjandet av det nationella handlingsutrymmet inte har beaktat de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer. Enligt utskottets uppfattning är det också i det fall att det nationella handlingsutrymmet inte utnyttjas för att utfärda bestämmelser som avviker från förordningen fortfarande fråga om utnyttjande av det nationella handlingsutrymmet och då bör de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer beaktas. Förfarandet för tyst godkännande är reglering som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna. I artikel 7.5 i förordningen definieras de frågor som omfattas av tyst godkännande. Enligt den punkten ska de behöriga myndigheterna bevilja eller avslå en ansökan om tillstånd, utom ledningsrätter, inom fyra månader från dagen för mottagandet av en fullständig tillståndsansökan.

(21) Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt 21 § 2 mom. ska offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag. Paragrafen förutsätter att rätten till en rättvis rättegång och god förvaltning tillgodoses som en helhet. Därutöver ger den ett institutionellt skydd för de viktigaste elementen i denna helhet. (RP 309/1993 rd, s. 72).

Utlåtande GrUU 6/2026 rd

(22) Det föreslås ingen nationell reglering om förfarandet för tyst godkännande. Grundlagsutskottet anser att det inte är helt problemfritt att det utifrån propositionen förblir oklart hur tyst godkännande enligt förordningen förhåller sig till andra tillståndsförfaranden som gäller nyttjanderätt till fastigheter och byggnader.

(23) Förfarandet för tyst godkännande granskas i den allmänna motiveringen till propositionen (s. 20–22 och 24–26), men i ljuset av utskottets utlåtandep Praxis saknas helt en grundlig konstitutionell bedömning. I propositionen (s. 22) anges det att grundlagsutskottet inte har tagit ställning till förfarandet för tyst godkännande. Bestämmelser om förfarande för tyst godkännande ingår i vissa gällande lagar, exempelvis i 26 § i konkurrenslagen, som grundlagsutskottet inte har haft något att anmärka på (GrUU 40/2010 rd). Bestämmelser som inbegriper förfarande för tyst godkännande ingår också i sådan gällande lagstiftning som inte har stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Exempelvis enligt 13 § i lagen om tillhandahållande av tjänster ska ett förvaltningstillstånd som gäller servicenäring anses beviljat, om tillståndsansökan inte har behandlats inom den tid som myndigheten har angett.

(24) Enligt grundlagsutskottets uppgifter hindrar gigabitinfrastrukturförordningen åtminstone inte klart att bestämmelser som kompletterar artikel 8.1 tas in i nationell lag. Enligt grundlagsutskottet är det nödvändigt att grunderna för det tysta godkännande som föreslås bli genomfört inom ramen för det nationella handlingsutrymmet definieras separat i lagen åtminstone med den exakthet som i motsvarande situationer har gjorts till exempel i 26 § 2 mom. i konkurrenslagen.

(25) Rätten att få motiverade beslut hör till de garantier för god förvaltning som nämns i 21 § 2 mom. i grundlagen och som tryggas genom lag. Enligt propositionen (s. 21) framgår motiveringen till ett positivt tillståndsbeslut i första hand av motiveringen till tillståndsansökan. Å andra sidan har operatören eller den berörda parten enligt artikel 8.1 andra stycket i gigabitinfrastrukturförordningen rätt att på begäran få en skriftlig bekräftelse från den behöriga myndigheten om att tillståndet har beviljats genom tyst godkännande. Medlemsstaterna ska enligt artikel 8.1 tredje stycket säkerställa rätten att överklaga beslutet om beviljandet av tillstånd. Gigabitinfrastrukturförordningen förefaller inte innehålla några bestämmelser om innehållet i en sådan skriftlig bekräftelse, men samtidigt förefaller den inte heller förbjuda sådan nationell reglering.

(26) I förarbetena till grundlagen definieras inte närmare vad som avses med ett motiverat beslut enligt 21 § 2 mom. i grundlagen. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det väsentligt att bestämmelsen skyddar individens rätt att få ett avgörande i ärendet jämte motivering. I 21 § 1 mom. i grundlagen tryggas också rätten att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad. Enligt utredning till grundlagsutskottet kan förfarandet med tyst godkännande åtminstone i någon mån effektivisera iakttagandet av tidsfristerna för tillståndsförfarandet, vilket kan anses främja behandlingen av ärenden utan dröjsmål. Grundlagsutskottet anser att 21 § i grundlagen i sig inte hindrar ett förvaltningsförfarande som bygger på tyst godkännande, om förutsättningarna i 21 § i grundlagen har beaktats på behörigt sätt. Utskottet anser att en sådan uttrycklig bekräftelse av en myndighet som avses i artikel 8.1 andra stycket i förordningen kan jämföras med ett beslut som avses i 21 § 2 mom. i grundlagen, och ska därför framgå av lagen. Bestämmelser om skriftlig bekräftelse ingår emellertid inte i den aktuella propositionen. Enligt grundlagsutskottets

Utlåtande GrUU 6/2026 rd

uppfattning är det problematiskt med avseende på 21 § i grundlagen att det inte föreslås någon nationell reglering om tyst godkännande som tryggar de krav som ställs i paragrafen.

(27) Grundlagsutskottet anser att regleringen måste preciseras så att en operatör eller part med stöd av lagen har rätt att av tillståndsmyndigheten få en skriftlig bekräftelse på att tillståndet har beviljats genom tyst godkännande. Utskottet anser att bestämmelserna om tyst godkännande bör innehålla bestämmelser om att den behöriga myndigheten på begäran ska ge operatören eller parten en sådan skriftlig bekräftelse som avses i artikel 8.1 andra stycket i förordningen. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Kommunikationsutskottet bör också överväga om det är motiverat att föreskriva att bestämmelserna om innehållet i ett skriftligt förvaltningsbeslut i 7 kap. i förvaltningslagen ska tillämpas på skriftlig bekräftelse.

(28) Grundlagsutskottet anser det beklagligt att propositionen endast ytligt behandlar vems egendom de ansökningar som omfattas av tyst godkännande kan gälla och hur en tredje parts rättsskydd i förfarandet ska tryggas. Utifrån propositionen förblir det också på ett problematiskt sätt oklart i vilka tillståndssärenden tyst godkännande i praktiken kan tillämpas. Utskottet anser att förfarandet för tyst godkännande också kan gälla situationer där tillståndet som söks gäller något annat än den tillståndssökandes egendom. Utskottet anser att denna aspekt borde ha behandlats i den aktuella propositionen och att förhållandet mellan förfarandet för tyst godkännande och egendomsskyddet inte kan bedömas utifrån propositionen. Grundlagsutskottet anser att man som ett led i stiftandet av bestämmelser om förfarandet för tyst godkännande av orsaker som beror på 15 och 21 § i grundlagen bör försäkra sig om att ställningen för ägaren till egendom som är föremål för tyst godkännande tydligt har beaktats i regleringen. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(29) Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan det inte uteslutas att ett tillstånd som godkänns genom tyst godkännande också kan påverka ställningen för någon annan tredje part än byggnadens ägare. Kommunikationsutskottet måste försäkra sig om att alla tredje parter som berörs av ett ärende som omfattas av förfarandet för tyst godkännande av orsaker som beror på 15 och 21 § i grundlagen har den rätt att överklaga tillståndsmyndighetens bekräftelse som avses i artikel 8.1 tredje stycket i förordningen. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(30) Grundlagsutskottet noterar dessutom att som det sägs i propositionen (s. 25–26) verkar reglering av dröjsmålsbesvär eller passivitetsbesvär ha antagits i vissa speciallagar i samband med genomförandet av EU-lagstiftningen. Grundlagsutskottet anser att det i och med att EU-lagstiftningen om tyst beslutsfattande blir allmänna är det motiverat att statsrådet bedömer behovet av att utarbeta allmänna bestämmelser om förfarandet och att utifrån statsrådets lagberedning ta in dem i exempelvis förvaltningslagen. I samband med beredningen bör man också beakta bland annat de krav på motiveringsskyldighet, grunderna för tjänsteansvar, offentlighet och rätt att söka ändring som hör till grunderna för rättsskydd och god förvaltning.

Utlåtande GrUU 6/2026 rd

Bestämmelserna om tvistlösningsorganet

(31) Enligt 119 § 2 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ regleras genom lag om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. Med allmänna grunder avses närmast enhetens namn, verksamhetsområde och huvudsakliga uppgifter samt dess behörighet (RP 1/1998 rd, s. 174). Dessa principer ska enligt grundlagsutskottets praxis också följas när enheter av ny typ som utövar offentlig makt inrättas på en myndighet eller något annat organ inom statsförvaltningen (t.ex. GrUU 51/2006 rd, s. 5).

(32) Enligt artikel 14.1 i gigabitinfrastrukturförordningen ska medlemsstaterna inrätta eller utse ett eller flera behöriga organ som ska utföra de uppgifter som tilldelats det nationella tvistlösningsorganet i enlighet med artikel 13.1. Det nationella tvistlösningsorganet ska enligt artikel 14.2 i förordningen vara juridiskt åtskilt från och funktionellt oberoende av alla nätoperatörer och alla offentliga organ som äger eller kontrollerar fysisk infrastruktur som är inblandade i tvisten. Tvistlösningsorganen ska enligt förordningen agera oberoende och objektivt och får inte begära eller ta emot instruktioner från något annat organ när de fattar beslut om de tvister som föreläggs dem.

(33) Enligt 8 § 1 mom. i lagförslag 1 är Transport- och kommunikationsverket det nationella tvistlösningsorganet som avses i artikel 13.1 i gigabitinfrastrukturförordningen. Enligt 7 § i lagen om Transport- och kommunikationsverket hör beslutanderätten således till verkets generaldirektör eller en enskild tjänsteman. En sådan ämbetsverksbaserad regleringslösning verkar inte på behörigt sätt motsvara bestämmelserna om tvistlösningsorganets särställning och uppgifter i förordningen. Tvistlösningsorganet utövar i vilket fall som helst offentlig makt när det avgör rättsliga tvister i egenskap av ett åtskilt och oberoende organ, så enligt 119 § 2 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för tvistlösningsorganet regleras genom lag. Enbart bestämmelserna på lagnivå om Transport- och kommunikationsverket kan i detta avseende inte anses vara tillräckliga på grund av organets särskilda behörighet samt kraven på åtskildhet och oberoende.

(34) Grunderna för tvistlösningsorganets befogenheter bestäms enligt förordningen. Lagen ska därför innehålla bestämmelser åtminstone om tvistlösningsorganets verksamhetsområde och huvudsakliga uppgifter, sammansättning, tillsättande och mandattid. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Den fortsatta behandlingen av propositionen

(35) Grundlagsutskottet har ovan konstaterat att det krävs flera ändringar i lagförslag 1 för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt utskottets uppfattning gäller dessa ändringar åtminstone delvis lagförslagets centrala delar. Utskottet har ansett att det är nödvändigt och hör till god lagstiftningssed att beredningen av ett ärende åläggs statsrådet, i synnerhet om det i en regeringsproposition föreslås mycket avgörande ändringar som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna i propositionen (GrUU 58/2022 rd, stycke 25, GrUU 9/2020 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 76–77, se även GrUU 75/2014 rd, s. 8/II).

Utlåtande GrUU 6/2026 rd

(36) Grundlagsutskottet anser att den reglering som nu bedöms inte är särskilt omfattande till sin längd (se även GrUU 12/2021 rd, stycke 76). Regleringens betydelse med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna talar dock för att beredningen ska åläggas statsrådet. Utskottet anser att kommunikationsutskottet noggrant måste överväga om det är möjligt att ändra lagförslaget i riksdagen. Grundlagsutskottet har i fråga om bestämmelser som är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna förutsatt att avgörande ändringar som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna ska föreläggas grundlagsutskottet för en ny bedömning (se t.ex. GrUU 4/2021 rd, stycke 41). Om kommunikationsutskottet beslutar att själv bereda de ändringar som förutsätts i grundlagsutskottets utlåtande, ska kommunikationsutskottets utkast till betänkande föras till grundlagsutskottet för behandling. Det är i så fall ett villkor för att lagförslagen i propositionen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (se även GrUU 40/2021 rd, styckena 23—24).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 2 § och om utfärdande av bestämmelser om tyst godkännande, om tvistlösningsorganet samt utskottets anmärkning om att kommunikationsutskottets utkast till betänkande behöver föreläggas grundlagsutskottet för behandling, beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 24.2.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskinen saf
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Henrik Vuornos saml
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Koskentausta.