

Perustuslakivaliokunta

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

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Sofia Lindbäck, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Sami Makkonen, liikenne- ja viestintäministeriö
- oikeuskansleri Janne Salminen, Oikeuskanslerinvirasto
- professori Ida Koivisto
- professori Olli Mäenpää
- apulaisprofessori Tomi Tuominen
- OTT Pekka Vihervuori

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Martti Häkkänen
- professori Susanna Lindroos-Hovinheimo

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki erittäin suuren kapasiteetin verkkojenkäyttöönoton helpottamisesta. Esityksellä annettaisiin Euroopan unionin niin sanottua gigabittiasetusta täydentävää kansallista sääntelyä.

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2026 vp

Laki oli tarkoitettu tulemaan voimaan 12.11.2025. Esitykseen sisältyy ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN LAUSUNTOPYYNTÖ

Liikenne- ja viestintävaliokunta on 30.9.2025 päättänyt pyytää eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoa siitä, miten esitystä on arvioitava Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten sekä perustuslain säännösten kannalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

(1) Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat niin sanotun gigabittiasetuksen 29.4.2024 (asetus (EU) 2024/1309 toimenpiteistä gigabittitasen sähköisten viestintäverkkojen käyttöönoton kustannusten vähentämiseksi, asetuksen (EU) 2015/2120 muuttamisesta ja direktiivin 2014/61/EU kumoamisesta). Asetuksen tarkoituksena on helpottaa erittäin suuren kapasiteetin verkkojen käyttöönottoa edistämällä olemassa olevan fyysisen infrastruktuurin yhteiskäyttöä ja mahdollistamalla uuden fyysisen infrastruktuurin tehokkaampi käyttöönotto, jotta tällaiset verkot voidaan ottaa käyttöön nopeammin ja alhaisemmin kustannuksin.

(2) Hallituksen esityksessä (s. 11) todetaan, että gigabittiasetus on luonteeltaan minimisääntelyä. Asetuksessa vahvistetaan sääntelyn vähimmäisvaatimukset, mutta jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön unionin oikeuden mukaisia tiukempia tai yksityiskohtaisempia toimenpiteitä, jos niiden tarkoituksena on edistää olemassa olevan fyysisen infrastruktuurin yhteiskäyttöä tai mahdollistaa uuden fyysisen infrastruktuurin tehokkaampi käyttöönotto. Gigabittiasetus tuli voimaan 29.4.2024 ja sen soveltaminen alkoi pääosin 12.11.2025. Hallituksen esityksessä ehdotetaan asetusta täydentävää kansallisen liikkumavaran käyttöä koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksen valmistelu vaikuttaa monin tavoin puutteelliselta. Esityksestä on vaikea saada kokonaiskuvaa siitä, mitä siinä tarkalleen ottaen ehdotetaan säädettäväksi ja miten ehdotetun sääntelyn mukaiset menettelyt liittyvät muuhun voimassa olevaan sääntelyyn.

(3) Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 33/2025 vp, kappale 4, PeVL 8/2021 vp, s. 2, PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 1/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2026 vp

(4) Perustuslakivaliokunta on toistuvasti (esim. PeVL 42/2024 vp, kappale 4, PeVL 41/2024 vp, kappale 18, PeVL 32/2024 vp, kappale 5, PeVL 19/2024 vp, kappale 7, PeVM 2/2024 vp, kappale 9, PeVL 9/2023 vp, kappale 6) kiinnittänyt huomiota valtioneuvoston piirissä laadittuihin hallituksen esitysten laatimisohjeisiin. Hallituksen esityksen laatimisohjeissa (Jakso V.2) todetaan edellä mainittuun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön viitaten, että jos EU-säädös jättää liikkumavaraa, liikkumavaran ala on kuvattava säännöskohtaisesti ja erityistä huomiota kiinnitettävä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkitykselliseen sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta pitää ongelmallisena, ettei hallituksen esityksessä ole tehty asianmukaista arviota perus- ja ihmisoikeuksista seuraavien vaatimusten huomioimisesta liikkumavaran käytössä. Esityksessä ei ole tehty myöskään riittävästi selkoa kansallisen liikkumavaran alasta perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota asiaan.

(5) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että hallituksen esitysten laatimisohjeiden (Jakso IV.12) mukaan perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisen tehtävän johdosta jakso esityksen suhteesta perustuslakiin on kirjoitettava, jos lakiehdotus sisältää yhden tai useamman säännöksen, jonka perustuslainmukaisuutta tai suhdetta ihmisoikeusvelvoitteeseen on tarpeen arvioida. Jos jakson tarpeellisuudesta on epävarmuutta, on aihetta pikemminkin kirjoittaa jakso kuin jättää se kirjoittamatta (ks. myös PeVL 19/2016 vp, s. 3). Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjakso tarjoaa eduskunnalle myös tärkeän informaation, jonka avulla keskeisesti arvioidaan esityksen käsittelemisen tarpeellisuutta perustuslakivaliokunnassa (PeVM 8/2015 vp, PeVL 4/2015 vp, PeVL 1/2015 vp, PeVM 2/2001 vp, s. 3—4 ja PeVL 57/2006 vp, s. 3). Hallituksen esitykseen sisältyy sinänsä asianmukaisesti jakso esityksen suhteesta perustuslakiin. Kuitenkin osa esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellisestä arvioinnista niin sanotun hiljaisen hyväksynnän menettelyn osalta on kirjoitettu vain esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevaan jaksoon (s. 20—22). Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että esityksen säätämisyjärjestysarvioinnin kannalta merkityksellinen arviointi on sisällytettävä suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevaan jaksoon, vaikka valtiosääntöön liittyviä seikkoja olisi käsitelty muualla esityksessä (kts. PeVM 4/2015 vp, s. 3).

Käyttöoikeus fyysiseen infrastruktuuriin

(6) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä ehdotetaan täytäntöönpantavaksi gigabittiasetuksen 3 artiklan 3 kohtaa. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan 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 kohtuullisiin ehdoin ja edellytyksin ja markkinaolosuhteiden mukaiseen hintaan. Hallituksen esityksen ja muun perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan päätös siitä, säädetäänkö ylipäänsä asetuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaisesta menettelystä, kuuluu kansallisen liikkumavaran piiriin. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n ja oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta. Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Saman pykälän 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2026 vp

yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Perustuslain 21 §:n 1 momentin 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.

(7) Perustuslakivaliokunnan käytännössä omaisuudella on tarkoitettu varallisuusarvoisia etuja, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Mikäli omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan (esim. PeVL 14/1982 vp, PeVL 18/1983 vp, PeVL 2/1986 vp ja PeVL 16/2025 vp, kappaleet 4–6). Arvioitavana oleva 2 §:n sääntely merkitsee perustuslakivaliokunnan mielestä omistusoikeuteen puuttumista. Omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset (PeVL 32/2010 vp). Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty jossain määrin esityksessä ehdotetun kaltaisia omaisuuden käyttöoikeuden rajoituksia siten, että perustuslakivaliokunnalla ei ole ollut käyttöoikeuden rajoitukseen huomautettavaa (PeVL 61/2002 vp, s. 4–5, PeVL 45/2005 vp, s. 2–3). Perustuslakivaliokunnan mukaan velvoitteiden tulee perustua lain täsmällisiin säännöksiin ja niiden tulee olla omistajalle kohtuullisia (PeVL 19/2021 vp, kappale 8). Valiokunta on pitänyt säätämisjärjestyksen kannalta keskeisenä omaisuudensuojan kannalta sitä, että omistajan oma nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve rajoittaa kulloinkin säänneltäviä velvollisuuksia (PeVL 10/2007 vp, PeVL 5/2001 vp, PeVL 8/2002 vp, PeVL 34/2000 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt joissakin yhteyksissä omaisuuden käyttörajoitteita niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (PeVL 7/2018 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 38/1998 vp). Valiokunta on pitänyt keskeisenä sitä, estyykö omaisuudenhaltijan mahdollisuus käyttää omaisuutta pääasialliseen käyttötarkoitukseensa (PeVL 35/2020 vp).

(8) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun 2 §:n soveltamisala jää epäselväksi sen osalta, mihin kaikkiin rakennuksiin säännöstä sovelletaan. Hallituksen esityksessä (s. 34) ehdotetun lakiehdotuksen 2 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa on yhdellä virkkeellä viitattu siihen, että Suomessa liikerakennuksiksi katsotaan tilastokeskuksen vuoden 2018 rakennusluokituksen mukaan myymälä-, majoitusliike- ja varastorakennukset. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksestä ei käy ilmi, rajautuuko soveltamisala näihin, vai voiko se olla laajempi tai jopa suppeampi. Perustuslakivaliokunnan mielestä on myös ongelmallista, että 2 §:n soveltamisen rajaukset siitä, mihin rakennuksiin säännöstä sovelletaan, määräytyy esityksen mukaan perustelujen kautta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut (esim. PeVL 60/2024 vp, kappale 11), ettei pelkästään hallituksen esityksen perusteluilla voida esimerkiksi määritellä ja laajentaa sääntelyn soveltamisalaa (ks. myös PeVL 88/2022 vp, kappale 21).

(9) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotuksen 2 §:n mukainen yksityisen liikerakennuksen määritelmä ratkaisee osaltaan sen, mihin ehdotettua 2 §:ää voidaan soveltaa ja näin ollen säännöksen tulee olla perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen. Perustuslakivaliokunnan mielestä liikerakennuksen määritelmän

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2026 vp

jäädessä esityksen perusteella epäselväksi jää esityksen soveltamisala ongelmallisella tavalla epätasmalliseksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä on täsmennettävä siten, että laista ilmenee riittävän täsmällisesti se, mihin rakennuksiin säännöstä sovelletaan. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(10) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu sääntely ei sisällä lainkaan säännöksiä yksityisen liikerakennuksen omistajalle suoritettavasta korvauksesta siitä, että tämän rakennukseen perustetaan 2 §:n mukaisesti lainsäädännön velvoittamana käyttöoikeus operaattorille eli toiselle yksityiselle taholle. Hallituksen esityksen perusteella epäselväksi jää se, mitä tarkoitetaan 2 §:ssä tarkoitetuilla kohtuullisilla pyynnöillä saada käyttöoikeus rakennuksiin kattoineen ja mitä tarkoittaa oikeus asentaa erittäin suurten kapasiteetin verkkojen elementtejä tai liitännäistoimintoja oikeudenmukaisin ja kohtuullisin ehdoin ja edellytyksin ja markkinaolosuhteiden mukaiseen hintaan.

(11) Hallituksen esityksessä todetaan (s. 34), että korvauksesta ja riitojen ratkaisusta säädetään gigabittiasetuksessa. Ehdotuksen mukaan korvaussääntely jää gigabittiasetuksen sääntelyn varaan, eikä lakiehdotus sisällä tarkentavaa sääntelyä. Asetuksen 3 artiklan 13 kohdan mukaan kuultuaan sidosryhmiä, kansallisia riitojenratkaisuelimiä ja tarvittaessa muita unionin asiaankuuluvien alojen toimivaltaisia elimiä tai virastoja ja ottaen huomioon vakiintuneet periaatteet ja erilaiset tilanteet jäsenvaltioissa komissio voi tiiviissä yhteistyössä Euroopan unionin BERIC-nimisen viraston kanssa antaa ohjeita tämän artiklan soveltamisesta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kyseinen ohjeidenantoa koskeva valtuussäännös ei kuitenkaan vaikuta estävän sitä, että käyttöoikeuden antamisen edellytyksistä ja korvauksesta olisi säännelty tarkemmin.

(12) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 2 §:n mukaisen käyttöoikeuden perustamisen oikeudellinen sisältö jää epäselväksi. Esityksen perusteella vaikuttaa, että kyse on jonkinlaisesta omistajan omaisuuteen kohdistuvan käyttöoikeusrajoituksen perustamisesta. Säännösehdoituksesta ei ilmene, miten laajasta käyttöoikeudesta 2 §:n mukaisessa tilanteessa on kyse ja miten paljon se voi rajoittaa omistajan käyttöoikeutta omaisuuteensa. Mikäli kyse on perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuudensuojan rajoituksesta, rajoituksen tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset (PeVL 32/2010 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on aiemmin vastaavan kaltaisissa sääntely-yhteyksissä kiinnittänyt huomiota siihen, että sääntelyssä on tullut huomioida muun muassa se, että omistajan nykyinen ja tuleva kohtuullinen tarve rajoittavat omistajalle asetettavia velvoitteita (PeVL 10/2007 vp, s. 2—3, PeVL 5/2001 vp, s. 2). Mikäli taas kyse on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan pakkolunastukseen rinnastuvasta asiasta, tulee sääntelyn olla perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaisten edellytysten mukaista mukaan lukien oikeus täyteen korvaukseen (esim. PeVL 35/2020 vp, PeVL 55/2018 vp, PeVL 8/2017 vp, PeVL 32/2010 vp ja PeVL 38/1998 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan tällainen tilanne on käsillä erityisesti silloin, kun käyttörajoitus estää kokonaan omaisuuden käyttämisen pääasialliseen käyttötarkoitukseensa (PeVL 35/2020 vp). Esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n säännöstä on täsmennettävä siten, että siitä ilmenee yksiselitteisesti, millaisesta omaisuuden käyttörajoituksesta säännöksessä on kyse. Säännöksessä tulee ottaa huomioon edellytykset, joita perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on asetettu kyseisen luonteiselle omaisuuden

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2026 vp

käyttörajoitukselle. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(13) Lisäksi liikenne- ja viestintävaliokunnan on vielä tarkasteltava huolellisesti korvauksen suuruuden määrittämistä koskevan asetuksen sääntelyn sisältöä täydennettävä säännöstä siten, että siitä ilmenee yksiselitteisesti, miten tällaisesta rajoituksesta maksettava korvaus tulee määrittää. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(14) Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Saman säännöksen mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslakivaliokunnan mielestä käyttöoikeuden perustaminen ja korvauksen määrääminen vaikuttaa sisältävän julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunnan mielestä on ongelmallista, että ehdotetulla säännöksellä vaikutetaan mahdollistavan yksityiseen omaisuuteen kohdistuvien suoraan lain nojalla velvoittavasti syntyvien käyttöoikeuksien perustaminen toiselle yksityiselle ilman, että korvauksen sisällöstä, korvauksen ratkaisevasta tahosta ja korvauksen määräämistä koskevasta menettelystä olisi säädetty riittävän täsmällisesti lailla. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on täsmennettävä sääntelyä siten, että siitä ilmenee valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisella tavalla käyttöoikeudesta maksettavan korvauksen määrittämistä koskeva menettely ja menettelystä vastaava viranomainen. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(15) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota yksityisen liikerakennuksen omistajan jälkikäteisen oikeusturvan epäselvyyteen. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan asetuksen ja lakiehdotuksen perusteella yksityisen liikerakennuksen omistajalla ei ilmeisesti ole asetuksen tai lakiehdotuksen mukaan 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, eikä lakiehdotukseen sisälly asiaa koskevaa erityissääntelyä. Lakiehdotuksen 2 §:n mukaisesti esitetty pyyntö vaikuttaa siten sisältävän samalla oikeudellisesti sitovan velvoitteen perustamisen. Rakennuksen omistajalla on tosin asetuksen 13 artiklan 1 kohdan a-alakohdan 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 näytä koskevan käyttöoikeusrajoituksen sisältävää varsinaista velvoitetta ja sen perusteiden lainmukaisuuden arviointia.

(16) Oikeusturvasääntelyn epäselvyys on merkityksellistä erityisesti perustuslain 21 §:n kannalta. Sääntely on merkityksellistä myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta. Arvioidessaan esitystä viranomaisen oikeudesta rajoittaa määräajaisesti kiinteistön käyttöä viranomaisen tarpeen vuoksi valiokunta on katsonut, että kiinteistön omistajalla tai haltijalla oli tarve saattaa laissa säädettävien kiinteistön käyttöedellytysten täyttyminen tuomioistuimen tutkittavaksi (PeVL 51/2006 vp, s. 6).

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2026 vp

(17) Perustuslakivaliokunnan mielestä arvioitavana oleva lakiehdotus on ongelmallinen rakennuksen omistajan oikeusturvan kannalta. Sääntely ei turvaa jokaiselle perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan kuuluvaa oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan — tässä tapauksessa käyttöoikeusrajoituksen määräytymistä — koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Ehdotettua sääntelyä on omistajan oikeusturvan varmistamiseksi välttämätöntä säännöspäätöksellisesti selventää ja täydentää tältä osin määrittelemällä pyynnön kohteena olevien yksityisten liikerakennusten omistajille oikeus tehokkaan oikeusturvakeinon käyttämiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä rakennuksen omistajan tulee ainakin voida saattaa käyttöoikeusrajoituksen perustamista koskevan pyynnön lainmukaisuuden arviointi riitojenratkaisuelimen käsiteltäväksi. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin perustuva asianosaisen oikeus valittaa riitojenratkaisuelimen päätöksestä turvaisi oikeuden saattaa asia viime kädessä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä 1. lakiehdotuksen 2 §:n sääntelyä on muutettava siten, että rakennuksen omistajalla on käytettävissä valtiosääntöisesti asianmukaiset oikeussuojakeinot, jotka ilmenevät laista selvästi laintasoisesti. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyhteisyydessä.

(18) Jollei edellä kuvattuja tavallisen lain säätämisyhteisyyden edellytyksenä olevia muutoksia ole esimerkiksi kansallisen liikkumavaran puuttumisen vuoksi mahdollista tehdä, on 2 § poistettava lakiehdotuksesta.

Hiljaisen hyväksynnän menettely

(19) Gigabittiasetuksen 8 artiklassa määritellään niin sanottu hiljaista hyväksymistä koskeva menettely ja sen vaihtoehdot. Hiljaisella hyväksynnällä tarkoitetaan menettelyä, jonka mukaan lupa katsotaan myönnettyksi, 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.

(20) Kansallisen liikkumavaran alasta ja vaihtoehtojen menettelyjen perusteista tehdään esityksessä (s. 24—25) selkoa hyvin puutteellisella tavalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä on ongelmallista, että kansallisen liikkumavaran käyttämisessä ei ole otettu huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavia vaatimuksia. Valiokunnan käsityksen mukaan myös siinä, että ei käytetä kansallista liikkumavaraa säännellä toisin, on kyse sellaisesta kansallisen liikkumavaran käyttämisestä, jossa tulisi ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Hiljaisessa hyväksynnässä on kyse perusoikeuskytkentäisestä sääntelystä. Asetuksen 7 artiklan 5 kohdassa määritellään hiljaisen hyväksynnän piirissä olevat asiat. Kyseisen kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on myönnettävä tai evättävä muut luvat kuin asennusoikeudet neljän kuukauden kuluttua täydellisen lupahakemuksen vastaanottamisesta.

(21) Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman pykälän

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2026 vp

2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Pykälä edellyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Tämän ohella se antaa institutionaalisen suojan tuon kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille. (HE 309/1993 vp, s. 72).

(22) Hiljaisen hyväksynnän menettelystä ei ehdoteta kansallista sääntelyä. Perustuslakivaliokunnan mielestä ei ole täysin ongelmattonta, että hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, mikä on asetuksen mukaisen hiljaisen hyväksynnän suhde muihin kiinteistöjen ja rakennusten käyttöoikeuksia koskeviin lupamenettelyihin.

(23) Hiljaisen hyväksynnän menettelyä tarkastellaan esityksen yleisperusteluissa (s. 20—22 ja 24—25), mutta perusteellinen valtiosääntöoikeudellinen arviointi valiokunnan lausuntokäytännön valossa puuttuu kokonaan. Hallituksen esityksessä (s. 22) on todettu, että perustuslakivaliokunta ei ole ottanut kantaa hiljaisen hyväksynnän menettelyyn. Hiljaisen hyväksynnän sisältäviä menettelysääntelyjä sisältyy joihinkin voimassa oleviin lakeihin, kuten esimerkiksi kilpailulain 26 §:ään, josta perustuslakivaliokunnalla ei ole ollut huomautettavaa (PeVL 40/2010 vp). Hiljaisen hyväksynnän sisältäviä menettelysääntelyjä sisältyy myös sellaiseen voimassa olevaan sääntelyyn, jota ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, kuten esimerkiksi palvelujen tarjoamisesta annetun lain 13 §:n mukaan palveluelinkeinon liittyvä hallintolupa katsotaan myönnetyksi, jos lupahakemusta ei ole käsitelty viranomaisen ilmoittamassa määräajassa.

(24) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan gigabittiasetus ei ainakaan selvästi estä asetuksen 8 artiklan 1 kohtaa täydentävän sääntelyn ottamista kansalliseen lakiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä asetukseen sisältyvän hiljaisen hyväksynnän menettelyn perusteet on välttämätöntä määritellä erikseen laissa ainakin sillä tarkkuudella kuin vastaavissa tilanteissa on tehty esimerkiksi kilpailulain 26 §:n 2 momentissa.

(25) Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Esityksen (s. 21) mukaan myönteisen lupapäätöksen perustelut kävisivät ilmi lähinnä lupahakemuksen perusteluista. Toisaalta gigabittiasetuksen 8 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan operaattorilla tai asianosaisella osapuolella on pyynnöstä oikeus saada toimivaltaiselta viranomaiselta kirjallinen vahvistus siitä, että lupa on hiljaisesti hyväksytty ja jäsenvaltion olisi kyseisen artiklakohtaan kolmannen alakohdan mukaan varmistettava muutoksenhakuoikeus luvan myöntämistä koskevaan päätökseen. Gigabittiasetus ei näyttäisi sisältävän sääntelyä tällaisen kirjallisen vahvistuksen sisällöstä, mutta ei näyttäisi myöskään kieltävän tällaista kansallista sääntelyä.

(26) Perustuslain esitöissä ei ole tarkemmin määritelty sitä, mitä perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettulla perustellulla päätöksellä tarkoitetaan. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan oleellista on, että säännöksellä suojataan yksilön oikeutta saada asiaansa koskeva ratkaisu perusteluineen. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvataan lisäksi oikeus asian viivytyksettömään käsittelyyn. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan hiljaisen hyväksynnän menettely voi ainakin jossain määrin tehostaa lupamenettelylle säädettyjen määräaikojen noudattamista ja sen voidaan katsoa edistävän siten viivytyksettömän käsittelyn

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2026 vp

toteutumista. Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 21 § ei sinänsä estä hiljaisen hyväksynnän varaan rakentuvaa hallintomenettelyä, jos tällaisessa sääntelyssä on asianmukaisesti huomioitu perustuslain 21 §:n edellytykset. Valiokunnan mukaan asetuksen 8 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa tarkoitetun viranomaisen nimenomaisen vahvistuksen voidaan katsoa samaistuvan perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen, joten sen tulee käydä ilmi laista. Kirjallisen vahvistuksen antamista koskevaa sääntelyä ei kuitenkaan sisälly nyt käsillä olevaan esitykseen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan käsillä olevassa hallituksen esityksessä ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta muodostuu se, että hiljaisesta hyväksynnästä ei ehdoteta kansallista sääntelyä, jolla pykälän vaatimukset turvataan.

(27) Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on välttämätöntä täsmentää siten, että operaattorilla tai asianosaisella osapuolella on säädöspäätöksellä oikeus saada lupaviranomaiselta kirjallinen vahvistus siitä, että lupa on hiljaisesti myönnetty. Valiokunnan mielestä hiljaista hyväksyntää koskevaan säännökseen tulee sisällyttää sääntely siitä, että toimivaltaisen viranomaisen on annettava asetuksen 8 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa tarkoitettu kirjallinen vahvistus operaattorille tai asianosaiselle pyydettyä. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyhteisyydessä. Liikenne- ja viestintävaliokunnassa tulee harkinta myös, olisiko syytä säätää, että kirjalliseen vahvistukseen sovelletaan hallintolain 7 luvun säännöksiä kirjallisen hallintopäätöksen sisällöstä.

(28) Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksessä on käsitelty valitettavan suppeasti sitä, keiden omistamaan omaisuuteen hiljaisen hyväksynnän kohteena olevat hakemukset voivat kohdistua ja miten kolmannen osapuolen oikeusturva menettelyssä on tarkoitettu turvattavaksi. Esityksen perusteella jää myös ongelmallisella tavalla epäselväksi, millaisiin lupa-asioihin hiljainen hyväksyntä voi käytännössä kohdistua. Valiokunnan käsityksen mukaan vaikuttaa siltä, että hiljaisen hyväksynnän menettely voi kohdistua myös sellaisiin tilanteisiin, joissa haettavana on lupa, joka kohdistuu muuhun kuin luvanhakijan omaisuuteen. Valiokunnan mielestä tätä näkökulmaa olisi tullut käsitellä arvioitavana olevassa esityksessä, eikä hiljaisen hyväksynnän menettelyn suhdetta omaisuudensuojaan voi arvioida hallituksen esityksen perusteella. Perustuslakivaliokunnan mielestä osana hiljaisen hyväksynnän menettelyä säätämistä on varmistettava perustuslain 15 §:stä ja 21 §:stä johtuvista syistä säännöspäätöksellä, että hiljaisen hyväksynnän kohteena olevan omaisuuden omistajan asema menettelyssä on selvästi huomioitu sääntelyssä. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyhteisyydessä.

(29) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ei voida poissulkea sitä, että hiljaisen hyväksynnän menettelyssä hyväksyttävä lupa saattaa vaikuttaa myös muun kolmannen osapuolen kuin rakennuksen omistajan asemaan. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on varmistettava, että kaikilla kolmansilla osapuolilla, joita hiljaisen hyväksynnän menettelyn kohteena oleva asia koskee, on perustuslain 15 ja 21 §:stä johtuvista syistä asetuksen 8 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan perusteella oikeus hakea muutosta lupaviranomaisen vahvistukseen. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyhteisyydessä.

(30) Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että kuten hallituksen esityksessä (s. 25) tuodaan esiin, viivästysvalitukselta tai passiivisuusvalitukselta vaikuttavaa

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2026 vp

sääntelyä näyttää omaksutun joihinkin erityislakeihin unionilainsäädännön täytäntöönpanemisen yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä hiljaista päätöksentekoa koskevan EU-lainsäädännön yleistyessä valtioneuvostossa on perusteltua arvioida tarvetta laatia sitä koskeva yleinen menettelysääntely ja sisällyttää se valtioneuvoston piirissä toteutettavan lainvalmistelun perusteella esimerkiksi hallintolakiin. Valmistelun yhteydessä on otettava huomioon myös muun muassa oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat perusteluvelvollisuuden, virkavastuun perusteiden, julkisuuden ja muutoksenhakuoikeuden vaatimukset.

Riidanratkaisuelimen sääntely

(31) Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä tällaisen toimielimen nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174). Näitä periaatteita tulee perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan noudattaa myös silloin, kun viranomaisen tai valtionhallinnon muun toimielimen sisälle järjestetään olennaisesti uudentyypisiä, julkista valtaa käyttäviä yksiköjä (esim. PeVL 51/2006 vp, s. 5).

(32) 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. Riidanratkaisuelimen on asetuksen mukaan toimittava riippumattomasti ja puolueettomasti, eikä se saa pyytää tai ottaa vastaan miltään muulta elimeltä ohjeita, kun ne ratkaisevat käsiteltäväkseen toimitettuja riitoja.

(33) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto toimii gigabittiasetuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaisena kansallisena riitojenratkaisuelimenä. Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain 7 §:n perusteella päätösvalta kuuluu 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. Pelkästään Liikenne- ja viestintävirastoa koskevaa laintasoista sääntelyä ei tässä suhteessa voida toimielimen erityisen toimivallan sekä erillisyyden ja riippumattomuuden vaatimusten vuoksi pitää riittävänä.

(34) Riitojenratkaisuelimen toimivallan perusteet määräytyvät asetuksen perusteella. Laissa tulee siten säätää ainakin riitojenratkaisuelimen toimialasta ja pääasiallisista tehtävistä, kokoonpanosta, asettamisesta ja toimikaudesta. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2026 vp

Jatkokäsittely

(35) Perustuslakivaliokunta on edellä todennut, että 1. lakiehdotukseen on tehtävä useita muutoksia, jotta se on käsiteltävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen muuttaminen tällä tavoin koskee ainakin osittain lakiehdotuksen keskeisiä osia. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi (PeVL 58/2022 vp, kappale 25, PeVL 9/2020 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 76, ks. myös PeVL 75/2014 vp, s. 8/II).

(36) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavan lakiehdotuksen sääntely ei ole mitaltaan erityisen laajaa (ks. myös PeVL 12/2021 vp, kappale 76). Sääntelyn merkittävyys perusoikeusnäkökulmasta kuitenkin puoltaa valmistelun osoittamista valtioneuvostolle. Valiokunnan mielestä liikenne- ja viestintävaliokunnan on tarkkaan harkittava, onko lakiehdotuksen muuttaminen mahdollista eduskunnassa. Perustuslakivaliokunta on perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edellyttänyt perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavien ja merkittävien muutosten saattamista uudestaan perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, kappale 41). Jos liikenne- ja viestintävaliokunta päätyy itse valmistelemaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetyt muutokset, on liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintöluonnos saatettava perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Tämä on tällöin edellytyksenä hallituksen esityksen lakiehdotusten käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (ks. myös PeVL 40/2021 vp, kappaleet 23—24).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 2 §:stä, hiljaisesta hyväksynnästä säätämisestä, riitojenratkaisuelimestä sekä tarpeesta saattaa liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintöluonnos perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2026 vp

Helsingissä 24.2.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok

jäsen Fatim Diarra vihr

jäsen Petri Honkonen kesk

jäsen Atte Kaleva kok

jäsen Teemu Keskisarja ps

jäsen Kimmo Kiljunen sd

jäsen Jarmo Lindberg kok

jäsen Mira Nieminen ps

jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Onni Rostila ps

jäsen Ville Skinnari sd

jäsen Henrik Vuornos kok

jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta