

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevaa asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevaa asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 57/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Sami Demirbas, oikeusministeriö
- professori Päivi Korpisaari
- professori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen noudattamisen valvonnan järjestämisestä. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi verkon välityspalvelujen valvonnasta annettua lakia, ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia, puoluelakia, valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia sekä sakon täytäntöönpanosta annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 10.10.2025.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hal-

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2025 vp

litus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon, erityisesti lähdesuojaan, poliittisen sananvapauden käyttämiseen ja seuraamusmaksuihin liittyen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 13.3.2024 asetuksen (EU) 2024/900 poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta (jäljempänä poliittisen mainonnan asetus). Asetuksen tarkoituksena on parantaa poliittisen mainonnan avoimuutta ja luoda poliittisen verkkomainonnan kohdentamiselle säännöt. Lisäksi sen tarkoituksena on yhtenäistää lainsäädäntöä EU:ssa ja näin edistää palvelujen tarjoamista EU:n alueella yli jäsenvaltion rajojen. Perustuslakivaliokunta on arvioinut asetusta sen valmisteluvaiheessa valtioneuvoston kirjelmän ja jatkokirjelmän perusteella (PeVL 4/2022 vp ja PeVL 57/2022 vp).

(2) Hallituksen esityksessä (esim. s. 58) kuvataan, että asetuksen toimeenpano edellyttää täydentävien säännösten antamista asetuksen noudattamisen valvonnasta. Hallituksen esitys sisältää asetuksen valvontaa koskevaa sääntelyä. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjaksossa arvioidaan esitystä perustuslain 2, 8, 10, 12, 14, 18, 21, 90 ja 119 §:n kannalta.

(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 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).

(4) Poliittisen mainonnan avoimuutta koskeva asetus ei koske poliittisen mainonnan sisältöä. Arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä ei lisäksi ole kysymys asetuksen sisällöstä vaan pääosin asetuksen kansallisen viranomaisvalvonnan järjestämisestä.

Tarkastustoimivaltuudet

(5) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä säädetään Valtiontalouden tarkastusviraston toimivallasta tehdä lain noudattamisen valvontaan liittyviä tarkastuksia. Pykälän 1 momentin mukaan tarkastusvirastolla on poliittista mainontaa koskevan asetuksen ja tähän lakiin perustuviin velvoitteiden epäiltyyn rikkomiseen liittyvää valvontaa varten oikeus päästä tilaan, jota poliittisen mainonnan palvelujen tarjoaja tai laissa tarkemmin määritelty muu henkilö käyttää elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyviin tarkoituksiin, ja tehdä valvonnassa tarvittavia tarkastuksia. Pykälän 4 momentin mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa tarkastuksen saa toimittaa vain, jos se on välttämätöntä epäillyn rikkomuksen selvittämiseksi ja kyseessä olevassa tapauksessa on olemassa perusteltu ja yksilöity syy epäillä poliittista mainontaa koskevaan ase-

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2025 vp

tukseen tai tähän lakiin perustuvia velvollisuuksia rikotun tai rikottavan tavalla, josta voi olla seuraamuksena tämän lain mukainen hallinnollinen seuraamusmaksu.

(6) Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (ks. esim. PeVL 49/2005 vp, s. 3/II, PeVL 40/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 43/2010 vp, s. 2/I) eli siten myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset eivät kuitenkaan välttämättä vaaranna kotirauhan suojan varsinaista ydintä silloin, kun tarkastukset kohdistuvat tiloihin, joissa harjoitetaan elinkeino- tai ammattitoimintaa (ks. esim. PeVL 17/2018 vp, s. 5, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 21/2010 vp).

(7) Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toiminnaista. Perustuslain 10 §:n 3 momentissa on kyse niin sanotusta kvalifioidusta lakivarauksesta, jonka tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen (ks. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II).

(8) Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 40/2002 vp, s. 2). Valiokunta on toisaalta pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistaviksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (ks. PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (ks. esim. PeVL 6/2019 vp, s. 3).

(9) Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 120—121) kiinnitetään sinänsä asianmukaisesti huomiota perustuslakivaliokunnan asian kannalta merkitykselliseen lausuntokäytäntöön, jossa on edellytetty, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on mahdollinen vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (esim. PeVL 39/2016 vp, s. 5 ja PeVL 54/2014 vp, s. 3).

(10) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentissa kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltuus on asianmukaisesti kytketty välttämättömyyttä koskevaan vaatimukseen. Tarkastuksen tarkoituksena on hankkia viranomaiselle selvitystä sen arvioimiseksi, onko tarkastuksen kohteena oleva syyllistynyt sellaiseen toimintaan, josta voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu. Ehdotettu sääntely on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä kotirauhan piiriin ulottuvalle sääntelylle asetettujen edellytysten mukainen.

(11) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, ettei esityksen valossa ole täysin selvää, edellyttääkö poliittisen mainonnan asetus tarkastustoimivaltuuden ulottamista kotirau-

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2025 vp

han suojaamaan tilaan. Esityksen perusteluissa (s. 120) on katsottu, että tällaisista toimivaltuuksista säättäminen on asetuksen jättämisen kansallisen liikkumavaran vuoksi mahdollista, mutta esityksessä ei ole tehty selkoa siitä, missä määrin tarkastusoikeuden ulottaminen kotirauhan suojan piiriin kuuluviin tiloihin on asetuksesta johtuva velvoite ja missä määrin kyse on kansallisesta sääntelyratkaisusta. Jos asetuksesta ei seuraa velvoitetta ulottaa tarkastusoikeus myös kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin, tarkastusoikeus olisi perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi syytä rajata siten, että se ei kohdistu kotirauhan suojan piiriin kuuluviin tiloihin.

(12) Yleisempänä perustuslain 10 §:n 3 momenttia koskevana huomiona perustuslakivaliokunta viittaa aikaisempiin kannanottoihinsa, joiden mukaan on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Valiokunta on pitänyt tältä kannalta epätydyttävänä tilannetta, jossa perustuslain 10 §:n 3 momentin soveltamiskäytäntö on osin erkaantunut säännöksen kieliasusta (PeVL 6/2019 vp, s. 5, PeVL 6/2018 vp, s. 4, PeVL 36/2017 vp, s. 5, ks. myös PeVM 4/2018 vp, s. 5—6). Sanottu koskee myös sitä, että 3 momentin rajoitusperusteen "rikosten selvittämiseksi" perusteella on pidetty mahdollisena kytkeä tarkastusoikeus tavallisella lailla myös hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituun käyttäytymiseen.

Lähdesuoja

(13) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 86) todetaan, että vaikka tarkastusoikeus ei koske lähdesuojanalaista aineistoa, kuten hallituksen esityksessä esitetään, tulisi tarkastusvaltuuksien käytössä kuitenkin aina huomioida myös lain sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä, jäljempänä sananvapauslaki, 16 §:ssä turvattu lähdesuoja. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 86) on lisäksi todettu, että huolellisuus lähdesuojan turvaamisen osalta korostuu etenkin silloin, kun tarkastuksia tehdään pienempien toimijoiden käyttämiin tiloihin, joissa käsitellään sekä toimituksellista sisältöä että mainossisältöä.

(14) Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

(15) Lähdesuojan huomioon ottaminen nyt ehdotettavaa lainsäädäntöä sovellettaessa ei siten voi nojautua pelkkiin perustelumainintoihin. Jos sananvapauslain 16 §:ssä turvatun lähdesuojan turvaamisesta tätä lakia sovellettaessa jää epäselvyyttä, tulisi sääntelyä täsmentää.

Ahvenanmaan maakuntaan liittyviä näkökohtia

(16) Hallituksen esityksen (s. 136) mukaan poliittisen mainonnan asetuksen valvontatehtävien järjestämisen voidaan katsoa kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Esityksen mukaisesti Valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltaan kuuluu näin ollen myös huolehtia asetuksen noudattamisen valvonnasta ja asetukseen liittyvästä tiedonkulusta Ahvenanmaalla pidettävien vaalien yhteydessä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että itsehallintolain 36 §:n

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2025 vp

1 momentin mukaan valtionhallinnon kieli Ahvenanmaalla on ruotsi. Valiokunta pitää hyvin tärkeänä, että lain valvonta ja siihen liittyvä neuvonta toimivat ruotsiksi myös käytännössä. Perustuslakivaliokunnan mielestä lain sujuvan valvonnan toteuttamiseksi Valtiontalouden tarkastusviraston on syytä tehdä lain soveltamiseen liittyen yhteistyötä maakunnan hallituksen ja maakunnan tarkastusviraston kanssa ja huolehtia myös riittävästä tiedottamisesta Ahvenanmaalla.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 19.9.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Wille Rydman ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Arja Juvonen ps
varajäsen Henrik Vuornos kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta