Olli Mäenpää
3.9.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys EU:n poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevaa asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 57/2025 vp)

Hallituksen esityksen tarkoituksena on antaa EU:n poliittisen mainonnan asetusta (2024/900/EU) täydentävät kansalliset säännökset. EU:n toimintaa koskevan perussopimuksen (SEUT) 288 artiklan toisen kohdan mukaan EU-oikeuden asetukset ovat kaikilta osiltaan velvoittavia ja niitä sovelletaan sellaisinaan jäsenvaltioissa. Asetuksen välitön sovellettavuus edellyttää, että se tulee voimaan ja sitä sovelletaan oikeussubjektien hyväksi tai rasitukseksi ilman toimenpiteitä sen siirtämiseksi kansalliseen oikeuteen (ks. esim. asia 34/73, Variola, EUT 1973). Asetuksessa voidaan kuitenkin jättää jäsenvaltioiden itsensä tehtäväksi antaa asetuksen säännösten tehokkaan soveltamisen edellyttämät lait ja asetukset sekä hallinnolliset ja taloudelliset määräykset (ks. esim. asia 31/78, Bussone, EUT 1978).

Poliittista mainontaa koskeva asetus sallii eräissä suhteissa kansallista liikkumavaraa. Lisäksi asetuksen toimeenpano edellyttää kansallista, laintasoista sääntelyä, jossa muun muassa määritellään toimivaltaiset viranomaiset ja niiden väliset suhteet sekä tarkemmat menettelysäännöt. Kansallisen liikkumavaran käyttämisen kannalta keskeiset sääntelykohteet määrittelevät asetuksessa määriteltyjen velvoitteiden noudattamiseen kohdistuvan valvonta- ja seuraamustoimivallan tarkempaa käyttöä viranomaisissa, viranomaisten oikeutta saada ja luovuttaa tietoa sekä näiden toimivaltojen käytön vaikutuksia perustuslaissa määriteltyihin perusoikeuksiin. Kansallisen liikkumavaran käyttämiseksi ehdotettua lainsäädäntöä on aiheellista arvioida valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Esitykseen sisältyy laajahko ja yksityiskohtainen valtiosääntöoikeudellinen arviointi ehdotetun laintasoisen sääntelyn suhteesta perustuslakiin. Siinä esitettyjä arviointeja voidaan lähtökohtaisesti pitää asianmukaisina ja riittävän perusteltuina. Perusteluissa esitettyjä valtiosääntöoikeudellisia arviointeja ei ole tarkoituksenmukaista toistaa eikä arviointeihin myöskään ole erityistä huomauttamista tai olennaista täydennettävää. Etenkin sananvapauteen sisältyvän lähdesuojan kannalta ehdotettua laintasoista sääntelyä on kuitenkin aiheellista arvioida tarkemmin valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Lakiehdotukset voidaan säätämisjärjestysperustelujen yhteenvedon mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon, erityisesti lähdesuojaan, poliittisen sananvapauden käyttämiseen ja seuraamusmaksuihin liittyen. Seuraavassa keskitytään arvioimaan näitä sääntelyn kohteita valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Poliittinen sananvapaus

Poliittista mainontaa määrittelevällä asetuksella ja sitä täydentävällä lainsäädännöllä on keskeinen merkitys sananvapauden perusoikeussuojan ja käyttöedellytysten kannalta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan myös mainonta ja markkinointi kuuluvat sananvapauden piiriin, ja myös EU-oikeuden asetusta täydentävän laintasoisen sääntelyn tulee siten täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (esim. PeVL 23/2024 vp, kappale 6).

Asetukseen sisältyy tältä osin sen soveltamisalaan kohdistuvia olennaisia rajoituksia, joilla on merkitystä myös täydentävän lainsäädännön sisällön ja soveltamisen kannalta. Näiden soveltamisalan rajoitusten perusoikeudellinen merkittävyys huomioon ottaen olisi paikallaan lisätä lakiin säännös, jonka mukaan lakia sovelletaan poliittista mainontaa koskevan asetuksen soveltamisalan mukaisesti.

Arvioitaessa ehdotetun täydentävän lainsäädännön suhdetta poliittisen sananvapauden perusoikeussuojaan voidaan ensin todeta, että asetuksen johdanto-osan 50 kohdan mukaan asetuksella ei velvoiteta jäsenvaltioita toteuttamaan toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen liittyvien perusperiaatteiden, erityisesti lehdistönvapauden ja muiden tiedotusvälineiden sananvapauden. Myöskään esityksen perustelujen mukaan täydentävällä kansallisella lainsäädännöllä ei ole tarkoitus muuttaa sananvapauslaissa säädettyjä periaatteita, kuten lähdesuojaa tai päätoimittajavastuuta (s. 48).

Asetuksen ja sitä täydentävän lainsäädännön soveltamisen kannalta on olennaista etenkin se, että asetus ei sen 2 artiklan 2 kohdan mukaan vaikuta poliittisten mainosten sisältöön. Kansallisella sääntelyllä ja valvonnalla ei siten voida puuttua poliittisen mainonnan sisältöön, mitä voidaan pitää välttämättömänä rajoituksena poliittisen sananvapauden kannalta. Sen sijaan asetuksessa säädetään poliittisen mainonnan toteuttamiseen kohdistuvista teknisistä ja järjestelmäluonteisista velvoitteista, joiden jälkikäteisen valvonnan toteuttamisesta säädettäisiin täydentävästi ehdotetuissa laeissa.

Asetus ei sen 1 artiklan 2 kohdan mukaan koske myöskään sananvapauden perusoikeussuojan ydinalueelle kuuluvaa varsinaista journalistista sisältöä, eli ”poliittisia mielipiteitä ja muuta toimituksellista sisältöä, jotka kuuluvat toimituksellisen vastuun piiriin”. Siten asetuksen edellyttämät ja niiden toteuttamiseksi täydentävässä lainsäädännössä määritellyt valvontatoimivaltuudet eivät voi kohdistua journalistisessa tarkoituksessa tapahtuvaan toimintaan. Lisäksi asetuksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa on käytetty niin, että valvonta- ja seuraamusjärjestelmän ulkopuolelle ehdotetaan jätettäväksi ns. syrjimättömyysvelvoite. Ehdotettu sääntely ei siten muodostu ongelmalliseksi poliittisen sananvapauden kannalta.

Lähdesuoja

Sananvapauden perusteisiin kuuluu toimittajan lähdesuoja, jolla tarkoitetaan oikeutta olla ilmaisematta, kuka tai mikä taho on antanut viestin sisältämät tiedot. Lähdesuoja kuuluu perustuslain 12 §:n 1 momentissa ja EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklassa turvatun sananvapauden piiriin. Sananvapauden perusoikeussuojan piiriin kuuluvan lähdesuojan sisältöä ja alaa määritellään tarkemmin välittömästi sovellettavan eurooppalaisen medianvapaussäädöksen (2024/1083/EU) 4 artiklassa ja sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (2003/460) 16 §:ssä.

Lähdesuojan perusoikeussuojan kannalta voidaan todeta, että asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan asetusta ei sovelleta poliittisiin mielipiteisiin ja muuhun toimitukselliseen sisältöön, jotka kuuluvat toimituksellisen vastuun piiriin. Tämä merkitsee, että esimerkiksi valtiontalouden tarkastusvirastolle ehdotetut tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet eivät voisi lähtökohtaisesti kohdistua journalistisessa tarkoituksessa kerättyihin tietoihin tai asiakirjoihin, joten viranomaisen toimivalta ei ulottuisi lähdesuojan piiriin.

Asetusta toisaalta sovellettaisiin 1 artiklan 2 kohdan mukaan myös toimitukselliseen sisältöön, mikäli kolmannet osapuolet suorittavat erityistä maksua tai muuta korvausta sen laatimisesta, sijoittelusta, edistämisestä, julkaisemisesta, näyttämisestä tai levittämisestä tai näiden yhteydessä. Tältä osin ei kuitenkaan voida katsoa olevan kysymys ainakaan lähdesuojan ydinalueelle ulottuvasta sääntelystä.

Lähdesuojan kannalta on kuitenkin merkityksellinen 1. lakiehdotuksen 5 §, joka määrittelee viranomaiselle varsin laajat itsenäiset ja suoraan lakiin perustuvat tarkastusvaltuudet. Samoin 3 §:ssä säädettäisiin tarkastusviraston tiedonsaantioikeuksista. Toimivaltuudet olisivat käytettävissä sekä poliittista mainontaa koskevan asetuksen että tähän lakiin perustuvien velvoitteiden toimeenpanossa. Esityksen perustelujen mukaan ehdotettu tarkastustoimivalta ei tosin kohdistuisi lähdesuojan alaiseen tietoon (s. 126), mutta tällaista rajoitusta ei ehdoteta määriteltäväksi säädännäisesti laissa, jossa perustetaan tarkastusvirastolle itsenäistä tarkastustoimivaltaa.

Ehdotetun sääntelyn lähtökohdat ovat sinänsä asianmukaiset ja perusteluissa on tunnistettu lähdesuojan merkitys perusoikeutena. Lähdesuojan asema muodostuu kuitenkin ehdotetun laintasoisen sääntelyn väljyyden perusteella ongelmallisella tavalla tulkinnanvaraiseksi, kun erityisesti otetaan huomioon, että 1. lakiehdotuksen 5 §:n mukainen tarkastustoimivalta voisi pykälän 1 momentin mukaan perustua sekä asetuksen että säädettäväksi ehdotettuun lakiin perustuvien velvoitteiden epäiltyyn rikkomiseen. Lakiehdotuksen mukainen tarkastustoimivalta voisi siten mahdollisesti olla laajempi kuin asetuksen edellyttämä tarkastustoimivalta, koska lakiehdotuksen – toisin kuin asetuksen – soveltamisalan ulkopuolelle ei ole nimenomaisesti rajoitettu toimituksellisia sisältöjä, jotka kuuluvat toimituksellisen vastuun alaan.

Tarkastustoimivallan kohteena olisi lisäksi 5 §:n 2 momentin mukaan mikä tahansa ”valvontatehtävän kannalta tarpeellinen liikekirjeenvaihto, kirjanpito, muut asiakirjat ja tiedot missä tahansa muodossa tallennusvälineestä riippumatta”. Tällaista tarkastuksen kohteen määrittelyä voidaan pitää soveltamisalaltaan varsin yleisenä ja laaja-alaisena toimivaltasäännöksenä eikä sen ulkopuolelle ole rajattu lähdesuojan piiriin kuuluvia asiakirjoja ja tietoja. Tarkastustoimivaltaan perustuvaa tiedonsaantioikeutta voidaan myös tehostaa 12 §:n mukaisella uhkasakolla. Tarkastustoimivaltaa koskevan sääntelyn suhde sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (2003) lähdesuojaa määrittelevään 16 §:ään jää myös avoimeksi ja pelkästään perusteluissa esitetyn lausuman varaan.

1. lakiehdotuksen 5 §:n 2 momenttiin perustuva tarkastustoimivalta näyttäisi siten voivan ulottua myös lähdesuojan suojaamiin tietoihin, vaikka tämä ei ole lakiehdotuksen eikä lailla täydennettävän asetuksen tarkoitus. Samansuuntainen arvio voidaan kohdistaa tarkastusviraston tiedonsaantioikeuksien määrittelyyn 3 §:ssä. Tällainen mahdollisuus lain soveltamiseen olisi ongelmallista siltä kannalta, että lähdesuoja kuuluu perustuslain 12 §:n 1 momentissa ja EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklassa turvatun sananvapauden piiriin. Koska perusoikeussuojan kannalta merkityksellisen toimivallan perusteista on säädettävä laissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, lakiehdotusta olisi tältä osin perusteltua täydentää ja täsmentää niin, että lähdesuoja voidaan taata asianmukaisesti.

Tältä osin on EU-oikeudelliselta kannalta merkitystä myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä, jossa on katsottu, että SEUT 288 artiklan toinen kohta on esteenä sille, että jäsenvaltio antaa kansallista lainsäädäntöä, jonka soveltamisala on laajempi kuin EU-asetuksen. Tämä johtuu siitä, että soveltamisalaltaan EU-asetuksessa säädettyä laajempi kansallinen säännös on omiaan saattamaan yksityiset epätietoisuuteen välittömästi sovellettavasta unionin oikeudesta, ja siten tosiasiallisesti horjuttamaan unionin tuomioistuimelle annettua yksinoikeutta tulkita unionin oikeutta (C-372/20, Finanzamt Österreich, EU:C:2021:962, kohta 46). Lisäksi eurooppalaisen medianvapaussäädöksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että journalistien lähteitä ja luottamuksellista viestintää suojellaan tehokkaasti. Myös tämä EU-oikeudellinen lähdesuojan varmistamisvelvoite voi tässä sääntely-yhteydessä edellyttää viranomaisen toimivallan alaa rajoittavaa ja täsmentävää laintasoista erityissääntelyä, jotta ehdotetun lain soveltamisala ei muodostuisi asetuksen soveltamisalaa laajemmaksi.

Yksinkertaisimmin lähdesuojan merkitys voitaisiin tuoda esiin esimerkiksi lisäämällä 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momenttiin ja 5 §:n 2 momenttiin rajoitus, jonka mukaan tarkastusvirastolla ei kuitenkaan ole oikeutta saada sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 16 §:ssä tarkoitetun lähdesuojan piiriin kuuluvia tietoja. Sääntelymallina olisi toisaalta ehkä mahdollista käyttää myös 1. lakiehdotuksen 7 §:n sisältämää asianajosalaisuutta koskevaa sääntelyä, joskin se muodostaisi monimutkaisemman kokonaisuuden.

Seuraamusmaksut

Asetuksessa määritellään perusteet seuraamussääntelylle, jota ehdotetaan täydennettäväksi erityisesti 1. lakiehdotuksen 3 luvun seuraamusmaksujärjestelmää koskevalla sääntelyllä. Seuraamusmaksuja koskeva sääntely määrittelee erityisesti toimivaltaa seuraamusmaksujen määräämiseen, maksun määräämisessä huomioon otettavia seikkoja ja seuraamusmaksujärjestelmän kohteita. Sääntely mukautuu asianmukaisesti tällaisia seuraamuksia koskeviin valtiosääntöoikeudellisiin vaatimuksiin.

Asetuksen valmistelun yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että velvollisuuksien rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset eivät saisi olla niin suuret, että niillä olisi ns. chilling effect eli pelottava ja ehkäisevä vaikutus poliittisen sananvapauden käyttämiseen. Samalla valiokunta painotti, että demokratian ja sananvapauden turvaamiseksi sääntely ei saisi olla liian monimutkaista tai monitulkintaista, jotta myös pienemmät toimijat voisivat noudattaa sitä (PeVL 4/2022 vp, kappale 17). 1. lakiehdotuksessa (erityisesti 14-15 §) on sekä seuraamusmaksun perusteiden että sen suuruuden määrittelyssä otettu riittävästi huomioon nämä näkökohdat, joita määritellään myös asetuksen 25 artiklan 4 kohdassa.