

Olli Mäenpää

17.6.2025

Lakivaliokunnalle

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

Hallituksen esityksen tarkoituksena on täydentää poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (2024/900/EU). Asetuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa poliittiseen mainontaan kohdistuvaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Asetus liittyy eräiltä osin myös digipalveluasetuksen (2022/2065/EU) soveltamiseen, mikä on otettu huomioon 2. lakiehdotuksessa.

Koska EU-oikeuteen kuuluva asetusta on välittömästi sovellettava, kyseinen poliittista mainontaa koskeva asetusta määrittelee sääntelyn kohteena olevien toimijoiden oikeuksien ja velvollisuuksien materiaaliset perusteet sekä viranomaisten toimivallan sisällölliset puitteet, joista ei siten voida säätää jäsenvaltion lainsäädännössä. Jäsenvaltiot eivät poliittisen mainonnan avoimuutta koskevan sääntelyn yhdenmukaisuuden turvaamiseksi myöskään saa asetuksen 4 artiklan mukaan yleensä pitää voimassa tai ottaa käyttöön asetuksessa vahvistetuista säännöksistä poikkeavia säännöksiä tai toimenpiteitä.

Asetusta sallii kuitenkin eräissä suhteissa kansallista liikkumavaraa. Lisäksi asetusta 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 toimivaltien käytön vaikutuksia perustuslaissa määriteltyihin perusoikeuksiin.

Esityksen perusteluissa tehdään yksityiskohtaisesti selkoa asetusta sallimasta tai edellyttämästä kansallisesta liikkumavarasta. Vastaavasti esitykseen sisältyvissä neljässä laissa on käytetty asianmukaisesti tätä liikkumavaraa ottaen myös huomioon Suomen perustuslaista johtuvat vaatimukset. Perusteluissa esitettyihin arvioihin ja näkökohtiin voidaan yhtyä eikä niitä ole tarkoituksenmukaista toistaa tässä yhteydessä.

Perusoikeudet

Vaikka perusoikeuksien kannalta keskeinen sisällöllinen sääntely sisältyy asetukseen, myös asetusta täydentävä kansallinen lainsäädäntö on mukautettava perusoikeuksien turvaamisen edellyttämiin vaatimuksiin. Perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien kannalta keskeisiä ovat rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §),

yksityiselämän suoja (10 §), sananvapaus ja julkisuusperiaate (12 §), vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §), elinkeinovapaus (18 §) ja oikeusturva (21 §). Esityksen perusteluissa esitetään huolellisesti ja asianmukaisesti perustuslaista johtuvat kriteerit ja vaatimukset esitetyille kansalliselle sääntelylle. Näihin arvioihin ei ole huomauttamista, mutta joitakin täydentäviä näkökohtia on mahdollista esittää erityisesti sananvapauden perusoikeussuojaan liittyen.

Sananvapaus ja poliittista mainontaa koskeva sääntely

Poliittista mainontaa määrittelevällä asetuksella ja sitä täydentävällä lainsäädännöllä on keskeinen merkitys sananvapauden perusoikeussuojan ja käyttöedellytysten kannalta. Myös mainonta ja markkinointi kuuluvat sananvapauden piiriin, ja sääntelyn tulee siten täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (esim. PeVL 23/2024 vp, kappale 6). Asetukseen sisältyy merkittäviä soveltamisalan rajoituksia, joilla on merkitystä myös täydentävän lainsäädännön sisällön ja soveltamisen kannalta.

Asetuksen ja sitä täydentävän lainsäädännön soveltamisen kannalta on olennaista ensinnäkin 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 sananvapauden kannalta. Sen sijaan asetuksessa säädetään poliittisen mainonnan toteuttamiseen kohdistuvista teknisistä ja järjestysluonteisista velvoitteista, joiden jälkikäteisen valvonnan toteuttamisesta säädettäisiin täydentävästi ehdoteuissa 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 mahdollistama kansallista liikkumavaraa on käytetty niin, että valvonta- ja seuraamusjärjestelmän ulkopuolelle ehdotetaan jätettäväksi ns. syrjimättömyysvelvoite.

Lähdesuojan merkitys

Asetusta täydentävällä kansallisella lainsäädännöllä ei perustelujen mukaan ole tarkoitus muuttaa kansallisessa sananvapauslaissa säädettyjä periaatteita, kuten lähdesuojaa tai päätoimittajan vastuuta. Lähdesuojan kannalta on kuitenkin merkityksellinen 1. lakiehdotuksen 5 §, joka määrittelee viranomaiselle varsin laajat tarkastusvaltuudet. Samoin 3 §:ssä säädettäisiin tarkastusviraston tiedonsaantioikeuksista. Esityksen perustelujen mukaan ehdotettu tarkastustoimivalta ei kuitenkaan kohdistuisi lähdesuojan alaiseen tietoon (s. 126). Perusteluna on se, että asetus ei sen 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti koske varsinaista journalistista sisältöä erotuksena toimitukselliseen sisältöön katsottavasta maksetusta mainonnasta (s.

68). Asetuksen johdannon 29 kohdan mukaan asetus ei myöskään saisi vaikuttaa tiedotusvälineiden toimitukselliseen vapauteen.

Ehdotetun sääntelyn lähtökohdat ovat sinänsä asianmukaiset ja niissä on tunnistettu lähdesuojan merkitys perusoikeutena. Lähdesuojan asema muodostuu kuitenkin ehdotetun sääntelyn perusteella ongelmallisella tavalla tulkinnanvaraiseksi, kun otetaan huomioon, että 1. lakiehdotuksen 5 §:n mukainen tarkastustoimivalta voisi pykälän 1 momentin mukaan perustua sekä asetuksen että tähän lakiin perustuvien velvoitteiden epäilyyn 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 laajana toimivaltasäännöksenä. 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 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.

Merkitystä on lisäksi sillä, että lakia sovellettaessa on noudatettava myös asetusentasoista ja siten suoraan sovellettavaa eurooppalaista medianvapaussäädöstä (2024/1083/EU). Sen 4 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että journalistien lähteitä ja luottamuksellista viestintää suojellaan tehokkaasti (ks. medianvapaussäädöstä täydentävän lain valmistelusta myös HE 32/2025 vp). Myös tämä velvoite voi tässä sääntely-yhteydessä edellyttää lähdesuojaa koskevaa erityissääntelyä.

Yksinkertaisimmin lähdesuojan merkitys voitaisiin tuoda esiin lisäämällä 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momenttiin ja 5 §:n 2 momenttiin rajoitus, jonka mukaan tarkastusvirastolla ei kuitenkaan ole oikeutta saada sananvapauden käyttämisestä jouk-

koviestinnässä annetun lain 16 §:ssä tarkoitetun lähdesuojan piiriin kuuluvia tietoja. Sääntelymallina olisi toisaalta mahdollista käyttää myös 1. lakiehdotuksen 7 §:n sisältämää asianajosalaisuutta koskevaa sääntelyä, joskin se muodostaisi monimutkaisemman kokonaisuuden.

Sananvapaus ja seuraamuksia koskeva sääntely

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 demokration 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.