

Prof. Sakari Melander
1.10.2025

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2024/900 (jäljempänä poliittisen mainonnan asetusta tai asetusta) täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen noudattamisen valvonnan järjestämisestä. Lisäksi eräitä muita lakeja ehdotetaan muutettavaksi.

Keskityn lausunnossani ennen muuta ehdotettuun hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaan sääntelyyn.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosäätöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

1. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Tämän vuoksi valiokunta on painottanut, että hallituksen esityksissä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot).

2. Esitys sisältää kattavat esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevat perustelut, joissa sinänsä pääosin asianmukaisesti selostetaan esityksessä ehdotetun sääntelyn suhdetta asetuksen mahdollistamaan kansalliseen liikkumavaraan kansallista asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskien sekä ehdotetun täydentävän kansallisen sääntelyn suhdetta perusoi-keuksiin ja perustuslakivaliokunnan aikaisempaan lausuntokäytäntöön.

3. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 17/2012 vp, s. 6/I, PeVL 14/2013 vp, s. 2/I, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5, PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 12/2019 vp, s. 8 ja PeVL 46/2021 vp, 12 kohta). Hallinnollisen seuraamuksen perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esim. PeVL 46/2021 vp, 12 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II).

4. Valiokunnan käytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät selaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 46/2021 vp, 13 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Tähän liittyen on huomattava, että valiokunta on käytännössään ulottanut blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä (PeVL 10/2016 vp, s. 8).

5. Valiokunnan käytännössä on myös katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuk-sia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 46/2021 vp, 16 kohta, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Edelleen valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttö-myysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II).

6. Euroopan unionin oikeudesta johtuvien hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen valio-kunta on todennut, että seuraamusmaksut voivat olla määrältään huomattavia, mikä voi muo-dostua oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmalliseksi (PeVL 18/2018 vp, s. 18). Kysymys oli EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen sisältyneiden seuraamusmaksusääntelyä koskeneiden velvoittei-den arvioinnista.

7. Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt, että seuraamus-maksujen määräämistä koskevien asioiden käsittelyjärjestyksen tulee toteuttaa perustuslain 21 §:ssä edellytettyjen asianmukaisen käsittelyn sekä oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeuden-käynnin takeet. Käytännössä tämä merkitsee, että seuraamusmaksuasiat ovat hallintoasioita, joi-den käsittelyssä tulee soveltaa hallintolakia (434/2003) ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa an-nettua lakia (808/2019). (PeVL 12/2019 vp, s. 10–11.)

Ehdotetun seuraamussääntelyn aineellinen ala

8. Poliittisen mainonnan asetuksen 25(1) artikla sisältää verraten yleisen seuraamuksia koskevan velvoitteen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava rahoittajiin tai poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajiin sovellettavat säännöt, jotka koskevat 5–17 artiklan sekä 20 ja 21 artiklan rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia tai muita tarvittavia toimenpiteitä. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Jäsenvaltioiden on seuraamuksia koskevia sääntöjä vahvistaessaan otettava huomioon lehdistönvapautta ja sananvapautta muissa tiedotusvälineissä koskevat säännöt sekä toimittajan ammattia koskevat säännöt. Kohta jättää runsaasti kansallista liikkumavaraa.

9. Esityksessä (s. 124) omaksutun lähtökohdan mukaan seuraamusmaksulla esitetään sanktioitaviksi vain sellaisia poliittisen mainonnan palvelun tarjoajiin kohdistuvien velvoitteiden rikkomisia, joissa velvoite on riittävän tarkkarajainen, velvoite ei sisällä laadullisia tai avoimia kriteereitä, seuraamusmaksua voidaan pitää oikeasuhtaisena rikkomukseen nähden eikä muiden hallinnollisten seuraamusten, kuten uhkasakon, käyttöä voida pitää riittävän tehokkaana ja tarkoituksenmukaisena. Tämän sinänsä perustellun lähtökohdan mukaisesti hallinnollinen seuraamusmaksu ulotettaisiin 15 asetuksen 7, 9, 11, 12, 13, 14 ja 21 artiklassa tarkemmin yksilöityyn tekoon tai laiminlyöntiin (ks. HE, s. 124–126).

10. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä säädettäisiin poliittisen mainonnan palvelun tarjoajien seuraamusmaksusta. Säännöksen 1–7 kohdassa viitattaisiin nimenomaisesti niihin poliittisen mainonnan asetuksen määräyksiin, joista sanktioitu käyttäytyminen saa aineellisen sisältönsä. Tältä osin ehdotettu sääntely muodollisesti täyttää blankosanktiosääntelylle asetetut vaatimukset.

11. On kuitenkin huomattava, että sanktioidun käyttäytymisen ala vaikuttaa paikoin huomattavan laajalta eikä sanktioitu käyttäytyminen välttämättä kohdistu kaikkein täsmällisimmin määriteltyihin velvollisuuksiin. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 13 §:n 4 kohdassa sanktioidaan asetuksen 12 artiklan 1 kohdassa säädetyn avoimuusilmoituksen sisältämiä tarvittavia tietoja koskevan varmistamisvelvollisuuden rikkominen tai laiminlyönti. Asetuksen 12(1) artiklan tietyissä alakohdissa säädetyt velvollisuudet koskevat poliittisen mainonnan julkaisijoita ”tarvittaessa” (a alakohta), ”tapauksen mukaan” (g, i, k alakohta) tai ”jos on tarpeen ja teknisesti toteutettavissa” (m alakohta). Esityksen perustelujen (s. 99) mukaan tämän vuoksi 4 kohdassa käytetään ilmaisua ”tarvittavat tiedot”. Esityksessä (s. 99) todetaan lisäksi, että poliittisen mainonnan julkaisijan olisi mahdollista arvioida tietojen tarpeellisuutta asetuksen 45. johdantokappalelausumassa tarkoitetulla tavalla, tai tiedot olisivat sellaisia, joiden tarve syntyy suoraan poliittisen mainonnan julkaisijan oman toiminnan seurauksena. Ehdotettu sääntely vaikuttaa tältä osin olevan suhteellisen epätasällista ja jättävän lainsoveltajalle arveluttavan paljon harkinnanvaraa ottaen huomioon, että kysymys on seuraamusmaksulla sanktioidusta velvoitteesta.

12. 1. lakiehdotuksen 13 §:n 4 kohdassa viitataan asetuksen 12 artiklassa tarkoitettuun avoimuusilmoituksen sisältöä koskevan velvoitteen rikkomiseen tai laiminlyöntiin. Avoimuusilmoituksen sisällöstä säädetään 12(1) artiklassa. Asetuksen 12(6) artiklassa sen sijaan annetaan komissiolle mahdollisuus antaa delegoituja säädöksiä, joilla muutetaan asetuksen 1 kohtaa lisäämällä kohdan alakohtien luetteloon uusia avoimuusilmoituksen sisältöä koskevia kohtia.

Esityksen (s. 128) perusteluissa todetaan, että mikäli tällaisia muutoksia tehtäisiin, seuraamusmaksun määrääminen voisi olla yksittäistapauksessa laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallista. Sanktioidun käyttäytymisen alan mahdollinen muuttuminen komission delegoiduilla säädöksillä havainnollistaa EU-blankosanktiosäntelyn ongelmallisuutta sääntelyn ennakoitavuuden kannalta. 1. lakiehdotuksen 13 §:n 4 kohtaa saattaisi vähintään olla syytä muuttaa tavalla, jossa säännösperustaisesti mainittaisiin sanktioidun käyttäytymisen alan mahdollinen laajentuminen 12(6) artiklassa tarkoitetulla delegoidulla säädöksellä vastaavaan tapaan kuin kansallisesti blankorangaistussäntelyssä viitataan lakia alemmanasteiseen sääntelyyn (esim. rikoslain 23 luvun 1 §:n 1 momentti: ”Joka – – rikkoo tieliikennelakia tai ajoneuvolakia taikka *niiden nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä* – –”).

13. Kaikkiaan 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä sanktioidun toiminnan aineellinen ala vaikuttaa laajalta ja vaikeasti hahmotettavalta, koska sanktioidun käyttäytymisen sisältö määrittyy poliittisen mainonnan asetuksen verraten monimutkaisen sääntelyn perusteella. Tällä on merkitystä ehdotetun sanktiosäntelyn ennakoitavuuden kannalta. Ehdotettu sääntely voinee muodostua ongelmalliseksi ja vaikeasti hahmotettavaksi etenkin pienten mediatoimijoiden kannalta, mistä voi aiheutua sanotuille toimijoille kohtuutonta hallinnollista taakkaa (ks. PeVL 4/2022 vp, 6 kohta ja PeVL 9–10 kohta). Ehdotettua sääntelyä olisi syytä pyrkiä yksinkertaistamaan ja rajaamaan siten, että sanktiosäntely olisi sanktioidun käyttäytymisen alan suhteen ehdotettua oikeasuhtaisempaa.

Tarkastusmenettelyä koskevien säännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu

14. 1. lakiehdotuksen 16 §:ssä säädettäisiin tutkintamenettelyä koskevien säännösten rikkomisesta määrättävästä seuraamusmaksusta. Ehdotettu sääntely perustuu poliittisen mainonnan asetuksen 22(3) artiklaan sekä EU:n ns. digipalveluasetuksen (EU) 2022/2065 51 ja 52 artiklaan. Ehdotettu säännös muistuttaa verkon välityspalveluista annetun lain (18/2024) 20 §:ssä tarkoitettua tutkintamenettelyä koskevien säännösten rikkomisesta määrättävää seuraamusmaksua. Sanottu säännös perustuu niin ikään digipalveluasetuksen 51 ja 52 artiklaan.

15. 1. lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä tarkastuksesta kieltäytymisestä, virheellisten, puutteellisten tai harhaanjohtavien tietojen toimittamisesta viranomaiselle tai pyydettyjen tietojen toimittamatta jättämisestä sekä virheellisten, puutteellisten tai harhaanjohtavien tietojen oikaisematta jättämisestä.

16. Esityksessä ei juuri perustella, minkä vuoksi edellä mainitut toimet tai laiminlyönnit on syytä sanktioida hallinnollisella seuraamusmaksulla ja onko sanktioinnille esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve. Ehdotetussa säännöksessä sanktioidut teot vaikuttavat kattavan myös moitittavuudeltaan suhteellisen vähäisiä toimia ja laiminlyöntejä, vaikka ehdotetun säännöksen mukaan seuraamusmaksua ei määrättäisi, jos rikkomista on pidettävä merkitykseltään vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä muutoin perusteettomana. Ehdotetun seuraamusmaksusäntelyn hyväksyttävyyttä tulisi nähdäkseni vielä arvioida.

17. 1. lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin mukaan tarkastusmenettelyä koskevien säännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu saisi olla enintään yksi prosentti rikkomiseen syyllistyneen välityspalvelun tarjoajan tai 1 momentissa tarkoitetun muun henkilön vuotuisesta tulosta tai maailmanlaajuisesta liikevaihdosta seuraamusmaksun määräämistä edeltäneenä tilikautena. Ehdotetun seuraamusmaksun suuruus voi säännöksen kattamien tekojen moitittavuus

huomioon ottaen tietyissä tilanteissa herättää seuraamuksen oikeasuhtaisuuteen liittyviä kysymyksiä, joskaan seuraamusmaksun enimmäismäärän määrittämisen suhteen ei vaikuta olevan kansallista liikkumavaraa.

Seuraamussäätelyn henkilöllinen soveltamisala

18. Esityksestä ei käy yksiselitteisesti ilmi, voidaanko 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä tarkoitettu poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien seuraamusmaksu määrätä luonnolliselle henkilölle. Sanotussa säännöksessä tarkoitettu seuraamusmaksu voitaisiin määrätä poliittisen mainonnan palvelun tarjoajalle. Poliittisen mainonnan palvelun tarjoaja määritellään poliittisen mainonnan asetuksen 3 artiklan 6 kohdassa, jonka mukaan poliittisen mainonnan palvelun tarjoajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka tarjoaa poliittisen mainonnan palveluja, lukuun ottamatta puhtaasti oheispalveluja. Asetuksen 25(2) artikla sisältää oletettavasti vaihtoehtoiset velvoitteet seuraamusmaksun suuruuden määrittämiseen, joista toinen (a kohta) sisältää seuraamusmaksun määrittämisen myös vuositulon perusteella, mutta toinen (b kohta) yksinomaan vuotuisen liikevaihdon perusteella.

19. 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu vaikuttaa olevan säädetty oikeushenkilölle määrättäväksi seuraamusmaksuksi. Tämä käy ilmi etenkin siitä, että 1. lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin mukaan poliittisen mainonnan tarjoajalle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään kuusi prosenttia sen seuraamusmaksupäätöstä edeltäneen tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. Koska seuraamusmaksun sanotussa momentissa ei 1. lakiehdotuksen 16 §:n 2 momenttia vastaavasti säädettäisi seuraamusmaksun suuruuden määrittämisestä luonnollisen henkilön vuosittaisen tulon perusteella, oletettavaa lienee, että 13 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu voitaisiin määrätä vain oikeushenkilölle. Toisaalta 1. lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentin mukaan seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa eikä seuraamusmaksua voitaisi määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Tämä niin sanottua *ne bis in idem* -kieltoa toteuttava säännös taas vaikuttaisi ilmentävän sitä, että 13 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös luonnolliselle henkilölle, koska hallinnollisen seuraamusmaksun mahdollisesti poissulkeva rikosepäily on Suomessa ensisijaisesti luonnolliseen henkilöön kohdistuvaa.

20. Jos on tarkoitettu, että poliittisen mainonnan tarjoajalle määrättävää seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä luonnolliselle henkilölle, siitä saattaisi tulkintaongelmien välttämiseksi olla syytä nimenomaisesti säätää, asetuksen 3 artiklan 6 kohta huomioon ottaen. Jos taas on tarkoitettu, että kyseinen seuraamusmaksu voidaan määrätä myös luonnolliselle henkilölle, 1. lakiehdotuksen 14 §:n 2 momenttia tulisi muuttaa. Samalla tulisi harkita, tulisiko mahdollisesti luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamusmaksun olla määrältään alhaisempi kuin oikeushenkilölle määrättävän. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kiinnitetty huomiota siihen, että luonnollisille henkilöille määrättävien seuraamusmaksujen on säätelyn oikeasuhtaisuuteen kiinnittyvin perustein perusteltua olla alhaisempia kuin oikeushenkilölle määrättävien (PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 46/2021 vp, 16 kohta).

Seuraamusmaksun oikeasuhtaisuus

21. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä on katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 46/2021 vp, 16 kohta, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Valiokunnan lausuntokäytännössä on pidetty oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta arveluttavana sitä, että eräistä varsin vähäisinä pidettävistä laiminlyönnistäkin seuraavan laiminlyöntimaksun suuruuden ehdotettiin olevan vähintään 500 euroa (PeVL 58/2010 vp). Valiokunnan mielestä luonnolliselle henkilölle määrättävä viiden miljoonan euron seuraamusmaksu on vaikuttanut tähän nähden suhteellisen ankaralta seuraamukselta (PeVL 15/2016 vp, s. 5). Valiokunnan käytännössä seuraamusmaksua, jonka suuruudeksi ehdotettiin vähintään 500 euroa ja enintään 40 000 euroa, on pidetty suhteellisen suurina, etenkin siltä osin kuin niitä on tarkoitus soveltaa myös luonnollisiin henkilöihin (PeVL 46/2021 vp, 16 kohta). Edelleen valiokunta on huomauttanut, että EU:n asetukseen perustuneet seuraamusmaksut, joiden enimmäismäärä määriteltiin joko kiinteän enimmäismäärän 20 000 000 euron) tai liikevaihtomallin (neljä prosenttia yrityksen vuotuisesta liikevaihdosta) perusteella, ovat olleet määrältään huomattavia ja ne voivat muodostua oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisiksi, mikä korostaa oikeusturvalle asetettuja vaatimuksia (PeVL 14/2018 vp, s. 18).

22. Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun enimmäismäärä on 1. lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin mukaan enintään kuusi prosenttia poliittisen mainonnan palvelun tarjoajan seuraamusmaksupäätöstä edeltäneen tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. 1. lakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun enimmäismäärä taas on 16 §:n 2 momentin mukaan enintään yksi prosentti rikkomiseen syyllistyneen välityspalvelun tarjoajan tai säännöksen 1 momentissa tarkoitetun muun henkilön vuotuisesta tulosta tai maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. Ehdotettu sääntely perustuu poliittisen mainonnan asetuksen 25(2) artiklaan ja digipalveluasetuksen 51 ja 52 artiklaan.

23. Kuten esityksessä (s. 53 ja 126) todetaan, asetus ei jätä seuraamusmaksun suuruuden määrittämisen suhteen kansallista liikkumavaraa. Tästä huolimatta on huomattava, että seuraamusmaksun määrä voi ehdotetun sääntelyn perusteella tietyissä tapauksissa muodostua suhteellisen huomattavaksi, mikä voi muodostua ongelmalliseksi oikeasuhtaisuuden kannalta. Tämä korostaa kokonaisarvioinnin merkitystä seuraamusmaksun suuruuden määrittämisessä.

Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen

24. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskeva sääntely on muotoiltava tavalla, joka ilmentää sidottua harkintaa. Sääntely on toisin sanoen muotoiltava siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 4, PeVL 49/2017, s. 5–6, PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 46/2021 vp, 17 kohta). Oikeasuhtaisuuden kannalta valiokunta on myös pitänyt välttämättömänä, että seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskeva sääntely pitää sisällään mahdollisuuden jättää seuraamusmaksu määräämättä, jos sen määrääminen olisi erityisestä syystä kohtuutonta (PeVL 49/2017 vp, s. 6 ja PeVL 21/2020 vp, s. 4).

25. 1. lakiehdotuksen 15 §:ssä säädettäisiin 13 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä. 15 §:n 1 momentin perusteella seuraamusmaksua ei määrätä, jos veloitteen rikkomista on pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Momentti perustuu sidottuun harkintaan, mutta perusteet seuraamusmaksun määräämättä jättämiselle ovat suppeat. Ehdotetun seuraamusmaksun suhteellisen huomattava enimmäismäärä huomioon ottaen, seuraamusmaksun määräämättä jättämisen perusteita saat- taisi olla syytä laajentaa. Lisäksi on huomattava, että 1. lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentissa tar- koitettu seuraamusmaksun määräämättä jättäminen ei perustu sidottuun harkintaan ("Seuraa- musmaksu *voidaan jättää* määräämättä – –").

26. 1. lakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu voidaan määrätä, jollei rikkomista ole pidettävä merkitykseltään vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä muutoin perusteet- tomana. Ehdotettu sääntely ei yksiselitteisen selvästi ilmennä seuraamusmaksun määräämättä jättämisen perustumista sidottuun harkintaan eikä se sisällä yksiselitteisen selvästi mahdolli- suutta jättää seuraamusmaksu määräämättä, jos sen määrääminen olisi erityisestä syystä koh- tuutonta. Ehdotettua sääntelyä olisi syytä tältä osin muuttaa perustuslakivaliokunnan lausunto- käytännössä esitettyä vastaavaksi.

Seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle

27. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut, että hallinnollista seuraamusmaksua ei voi määrätä viranomaiselle. Viranomaiselle määrättävä hallin- nollinen seuraamusmaksu olisi oikeusjärjestyksellemme vieras menettely muun muassa hallin- non lainalaisuusperiaatteen, hallinnon yleislakien noudattamisvelvollisuuden sekä virkavastuun vuoksi (alun perin PeVL 14/2018 vp, s. 20). Lisäksi viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seu- raamusmaksu olisi valiokunnan mukaan ongelmallinen perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus- dessa (PeVL 14/2018 vp, s. 20–21). Valiokunta on sittemmin useasti toistanut sanotun kantansa (PeVL 37/2021 vp, 40 kohta, PeVL 4/2023 vp, 8 kohta ja PeVL 13/2023 vp, 9 kohta). Valiokunta on asian suhteen korostanut EU-oikeudellisessa sääntely-yhteydessä riittävän kansallisen harkin- nanvaran merkitystä (viimeksi PeVL 13/2023 vp, 9–10 kohta; ks. myös PeVL 37/2021 vp, 40 kohta).

28. Esityksessä on tältä osin nähdäkseni asianmukaisesti hyödynnetty poliittisen mainonnan se- tuksen 25 artiklan mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa, joka mahdollistaa sen, että 1. la- kiehdotuksen hallinnollisia seuraamusmaksuja ei voida määrätä viranomaiselle. Asiasta säädet- täisiin 1. lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentissa. Sanottu lainkohta ei kuitenkaan vaikuta koskevan 1. lakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksua, jolla on liittymäkohta digipalveluase- tukseen. Tältä osin on huomattava, että verkon välityspalveluiden valvonnasta annetun lain 19 §:n 4 momentin mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä siinä tarkoitetulle viranomaiselle (ks. PeVL 13/2023 vp, 5–10 kohta ja LiVM 9/2023 vp, s. 8). Nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisista syistä olisi syytä arvioida, tulisiko 1. lakiehdotuksen 16 §:ää täydentää siten, että siinä nimen- omaisesti säädettäisiin 15 §:n 3 momentin tavoin siitä, että seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaiselle, sikäli kun ajateltavissa on, että 16 §:n soveltamisala voisi joissain tilanteissa kat- taa viranomaistoimijoita.

Tarkastukset

29. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin tarkastuksista. Ehdotetun säännöksen 4 momentin mukaan tarkastuksen saisi tietyin edellytyksin kohdentaa pysyväisluonteeseen asumiseen käytettävään tilaan.

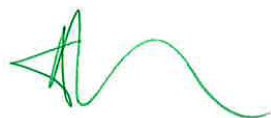
30. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 120–121) kiinnitetään sinänsä asianmukaisesti huomiota eduskunnan perustuslakivaliokunnan asian kannalta merkitykselliseen lausuntokäytäntöön, jossa on edellytetty, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on 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).

31. 1. lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentissa kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltuus on sinänsä asianmukaisesti kytketty välttämättömyyttä koskevaan vaatimukseen. Poliittisen maionnon asetus ei kuitenkaan nimenomaisesti edellytä tarkastustoimivaltuuden ulottamista kotirauhan suojaamaan tilaan. Esityksen perusteluissa (s. 120) on katsottu, että tällaisista toimivaltuuksista säätäminen on asetuksen jättämän kansallisen liikkumavaran vuoksi mahdollista. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa katsonut, että jos asetuksesta ei seuraa velvoitetta ulottaa tarkastusoikeus myös kotirauhan piiriin kuuluihin tiloihin, tarkastusoikeus olisi sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi syytä rajata niin, että se ei kohdistu kotirauhan suojan piiriin kuuluihin tiloihin (PeVL 30/2025 vp, 11 kohta).

32. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan perustellun kannan mukaisesti 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä tarkoitettua tarkastusoikeutta olisi syytä rajata vain siihen, mitä asetus välttämättä edellyttää. Jos kotirauhan suojaan ulottuva tarkastusoikeus ei ole asetuksen välttämättä edellyttämää, ehdotettua sääntelyä tulisi arvioida perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoituslausekkeen kannalta, jolloin tarkastusoikeus on mahdollinen perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi. Vaikuttaa siltä, että kumpikaan sanotun momentin rajoituslausekkeen rajoitusperuste ei tulisi ongelmitta sovellettavaksi käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen suhteen, koska asetuksen velvoitteilla vaikuttaa olevan hyvin etäinen liittymä perusoikeuksien turvaamiseen. Lisäksi on huomattava, että vaikka perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on sinänsä pidetty mahdollisena kytkeä tarkastusoikeus hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituun käyttäytymiseen (esim. PeVL 30/2025 vp, 12 kohta), kotirauhan suojaan ulottuvan sääntelyn oikeasuhtaisuus ei mahdollista kaikissa tilanteissa tällaisesta tarkastusoikeudesta säätämistä, minkä lisäksi hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitujen tekojen ymmärtäminen perustuslain 10 §:n 3 momentin rikosten selvittämistä koskevan rajoituslausekkeen kattamaksi toiminnaksi merkitsee ongelmallista erkaantumista perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuodosta (PeVL 30/2025 vp, 12 kohta)

33. Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa nähdäkseni selvältä, että tarkastusoikeutta ei tule ulottaa kotirauhan piiriin suojattuihin tiloihin, jos asetus ei sitä välttämättä edellytä.

Helsingissä 1.10.2025



Sakari Melander, rikosoikeuden professori