

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU-förordningen om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU-förordningen om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam (RP 57/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Sami Demirbas, justitieministeriet
- professor Päivi Korpisaari
- professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om organiseringen av tillsynen över efterlevnaden av Europeiska unionens förordning om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam. Dessutom föreslår regeringen ändringar i lagen om tillsyn över förmedlingstjänster på nätet, lagen om kandidaters valfinansiering, partilagen, lagen om statens revisionsverk, lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och lagen om verkställighet av böter.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 10 oktober 2025.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är enligt regeringen dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i frågan, särskilt när det gäller källskyddet, utövandet av den politiska yttrandefriheten och påföljdsavgifter.

Utlåtande GrUU 30/2025 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Europaparlamentet och rådet antog den 13 mars 2024 förordning (EU) 2024/900 om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam (nedan förordningen om politisk reklam). Syftet med förordningen är att förbättra transparensen i politisk reklam och skapa regler för inriktningen av politisk onlinereklam. Den syftar också till att harmonisera lagstiftningen i EU och på så sätt främja tillhandahållandet av tjänster över medlemsstaternas gränser inom EU. Grundlagsutskottet har bedömt förordningen i beredningsskedet utifrån statsrådets skrivelse och kompletterande skrivelse (GrUU 4/2022 rd och GrUU 57/2022 rd).

(2) I propositionen (t.ex. s. 58) förklaras det att genomförandet av förordningen förutsätter att det utfärdas kompletterande bestämmelser om tillsynen över efterlevnaden av förordningen. Propositionen innehåller bestämmelser om tillsynen över förordningen. I propositionens motivering till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget med avseende på 2, 8, 10, 12, 14, 18, 21, 90 och 119 § i grundlagen.

(3) Det ingår i princip inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 31/2017 rd, s. 4). Grundlagsutskottet har dock i sin praxis understrukt att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver eller möjliggör reglering på det nationella planet ska tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se GrUU 8/2021 rd, s. 2, GrUU 9/2019 rd, s. 2, GrUU 1/2018 rd, s. 3). Utskottet har framhållit att det finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 1/2018 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4).

(4) Förordningen om politisk reklam gäller inte innehållet i politisk reklam. I den aktuella propositionen är det inte fråga om förordningens innehåll utan främst om ordnandet av den nationella myndighetstillsynen över förordningen.

Inspektionsbefogenheter

(5) I 5 § i lagförslag 1 föreskrivs det om Statens revisionsverks behörighet att utföra inspektioner som behövs för tillsynen över efterlevnaden av lagen. Enligt 1 mom. har revisionsverket för tillsynen över misstänkta överträdelser av förordningen om politisk reklam och skyldigheterna enligt denna lag rätt att få tillträde till lokaler som en tillhandahållare av politiska reklamtjänster eller någon i lag närmare specificerad annan person använder för ändamål som rör deras närings- eller yrkesverksamhet och att utföra de inspektioner som behövs för tillsynen. I 4 mom. föreskrivs det att inspektioner får utföras i utrymmen som används för boende av permanent natur endast om det är nödvändigt för att utreda en misstänkt överträdelse och det i det aktuella fallet finns motiverade och specificerade skäl att misstänka att det har skett eller kommer att ske en sådan överträdelse av förordningen om politisk reklam eller av skyldigheterna enligt denna lag att påföljden kan vara en administrativ påföljdsavgift enligt denna lag.

Utlåtande GrUU 30/2025 rd

(6) Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens hemfrid tryggad. Hemfriden omfattar i princip alla slag av lokaler som används för permanent boende (se t.ex. GrUU 49/2005 rd, s. 3, GrUU 40/2010 rd, s. 4, och GrUU 43/2010 rd, s. 2), alltså också till exempel lokaler som finns i en näringsidkares bostad. Själva kärnan i hemfriden kommer dock inte nödvändigtvis i riskzonen när man inspekterar lokaler där det utövas närings- eller yrkesverksamhet (se t.ex. GrUU 17/2018 rd, s. 5, GrUU 54/2014 rd, s. 2, och GrUU 21/2010 rd).

(7) Enligt 10 § 3 mom. i grundlagen kan det genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Bestämmelserna i 10 § 3 mom. i grundlagen utgör ett så kallat kvalificerat lagförbehåll som avser att så exakt och strikt som möjligt ange möjligheten att genom en vanlig lag föreskriva om inskränkningar så att grundlagstexten inte tillåter större befogenheter att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna än vad som är absolut nödvändigt (se GrUU 54/2014 rd, s. 2).

(8) Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att åtgärder som går in på områden som omfattas av hemfriden är godtagbara "för att brott ska kunna utredas", om åtgärden hänger samman med en konkret och specificerad anledning att misstänka att en lagöverträdelse har skett eller kommer att ske. Med tanke på principen om regleringens proportionalitet har grundlagsutskottet utgått från att man inte bör ingripa i skyddet för hemfriden för att utreda föga klandervärda förseelser som allra högst bestraffas med böter (se GrUU 40/2002 rd, s. 2). Utskottet har å andra sidan ansett att det för kontroll av att stöd och bidrag av offentliga medel används på tillbörligt vis är acceptabelt att inspektioner utförs i lokaler som omfattas av hemfriden, också om det finns grundad anledning att misstänka straffbara förseelser som allra högst ger ett bötesstraff (se GrUU 69/2002 rd, s. 2—3). Inspektionsrätten har genom en vanlig lag kunnat kopplas samman med ett förfarande som är sanktionerat med en straffavgift (se t.ex. GrUU 6/2019 rd, s. 3).

(9) I motiven till propositionens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen (s. 120—121) fästs som sig bör vikt vid grundlagsutskottets relevanta utlåtandepraxis, där det förutsätts att inspektioner i lokaler som omfattas av hemfriden är möjliga endast om det är nödvändigt för att utreda de frågor som inspektionen avser (t.ex. GrUU 39/2016 rd, s. 5, och GrUU 54/2014 rd, s. 3).

(10) I 5 § 4 mom. i lagförslag 1 har inspektionsbefogenheten i lokaler som omfattas av hemfriden på behörigt sätt kopplats till ett nödvändighetskravet. Syftet med inspektionen är att myndigheterna ska få en utredning för att kunna bedöma om den som inspektionen gäller har gjort sig skyldig till en handling som kan leda till en administrativ påföljdsavgift. Den föreslagna regleringen uppfyller de villkor som grundlagsutskottet i sin utlåtandepraxis ställt på bestämmelser som rör hemfriden.

(11) Grundlagsutskottet påpekar dock att det i ljuset av propositionen inte är helt klart att förordningen om politisk reklam förutsätter att inspektionsbefogenheten utsträcks till lokaler som skyddas av hemfriden. I propositionsmotiven (s. 121) har det ansetts att det på grund av det nationella handlingsutrymme som förordningen ger är möjligt att föreskriva om sådana befogenheter, men i propositionen redogörs det inte för i vilken utsträckning en utvidgning av inspektionsrätten till lokaler som omfattas av hemfriden är en skyldighet som följer av förordningen och i vilken utsträckning det är fråga om en nationell regleringslösning. Om förordningen inte medför nå-

Utlåtande GrUU 30/2025 rd

gon skyldighet att utsträcka inspektionsrätten också till lokaler som omfattas av hemfriden, bör inspektionsrätten enligt grundlagsutskottet på grund av kravet på proportionalitet i lagstiftningen begränsas så att den inte gäller utrymmen som omfattas av hemfriden.

(12) Grundlagsutskottet gör även en generell iakttagelse i fråga om 10 § 3 mom. i grundlagen och hänvisar till sina tidigare ställningstaganden om att man måste se till att grundlagen ger en rättvisande bild av den statliga maktutövningen och grunderna för individens rättsliga ställning. Mot den bakgrunden är det otillfredsställande att tillämpningen av 10 § 3 mom. i grundlagen i viss mån fjärfat sig från den språkliga utformningen i bestämmelsen (GrUU 6/2019 rd, s. 5, GrUU 6/2018 rd, s. 4, GrUU 36/2017 rd, s. 5, se också GrUB 4/2018 rd, s. 5—6). Detta gäller också uppfattningen om att begränsningsgrunden i 3 mom. ”för att brott ska kunna utredas” gör det möjligt att genom en vanlig lag koppla inspektionsrätten även till beteende som bestraffas genom en administrativ påföljdsavgift.

Källskydd

(13) I specialmotiveringen till 5 § i lagförslag 1 (s. 87) påpekas det att även om inspektionsrätten inte gäller källskyddat material på det sätt som anges i propositionen, ska utövandet av inspektionsbefogenheterna dock alltid ske med hänsyn till källskyddet enligt 16 § i lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (nedan lagen om yttrandefrihet). Vidare påpekas det i specialmotiveringen till propositionen (s. 87) att aktsamheten accentueras när det gäller att trygga källskyddet i synnerhet när inspektioner utförs i lokaler som används av mindre aktörer och där det behandlas både redaktionellt innehåll och reklam innehåll.

(14) Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag utfärdas genom lag. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iaktas.

(15) Beaktandet av källskyddet vid tillämpningen av den nu föreslagna lagstiftningen kan således inte grunda sig enbart på propositionsmotiv. Om det vid tillämpningen av denna lag råder oklarhet om tryggheten av källskyddet enligt 16 § i lagen om yttrandefrihet, måste bestämmelserna preciseras.

Synpunkter som gäller landskapet Åland

(16) Enligt propositionen (s. 137) kan organiseringen av tillsynsuppgifterna enligt förordningen om politisk reklam anses höra till rikets lagstiftningsbehörighet. Statens revisionsverk är därmed enligt propositionen också behörigt att sörja för tillsynen över efterlevnaden av förordningen och informationsgången i anslutning till förordningen i samband med val på Åland. Grundlagsutskottet understryker att statsförvaltningens språk på Åland är svenska enligt 36 § 1 mom. i självstyrelselagen. Utskottet anser det vara ytterst viktigt att tillsynen över lagen och rådgivningen i anslutning till den fungerar på svenska också i praktiken. Grundlagsutskottet anser att det för tillsynen över lagen ska vara smidig krävs att Statens revisionsverk när det gäller tillämpningen av lagen samarbetar med landskapsregeringen och landskapets revisionsverk och också ser till att informationen på Åland är tillräcklig.

Utlåtande GrUU 30/2025 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 19.9.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Wille Rydman saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Markku Eestilä saml
ersättare Arja Juvonen saf
ersättare Henrik Vuornos saml.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Koskentausta.