

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

Tausta ja HE:n pääasiallinen sisältö

- Esityksen pääasiallisena tavoitteena on toimeenpanna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/900 poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta (poliittisen mainonnan asetus tai asetus).
- Asetus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, joka tuo muun muassa poliittisen mainonnan rahoittajille ja palveluntarjoajille erilaisia avoimuus- ja huolellisuusvelvoitteita sekä poliittisen verkkomainonnan kohdentamiselle uusia sääntöjä. Asetuksen toimeenpano edellyttää kuitenkin täydentävien säännösten antamista asetuksen valvonnasta.
- HE:n pääasiallinen sisältö
 - Esityksessä esitetään asetuksen pääasialliseksi valvontaviranomaiseksi valtionalouden tarkastusvirastoa, joka olisi myös asetuksessa edellytetty kansallinen yhteyspiste. Laissa säädettäisiin mm. tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta ja oikeudesta määrätä seuraamusmaksu. Muita toimivaltaisia viranomaisia olisivat tietosuojavaltuutettu ja Liikenne- ja viestintävirasto, joiden nykyisiä toimivaltuuksia ehdotetaan täydennettäväksi viranomaisten välisen yhteistyön ja tiedonvaihdon osalta. (Lakiehdotus 1)
 - Verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain muutoksella siirrettäisiin tietosuojavaltuutetulta verkkoalustoilla näytettävän yhteiskunnallisen ja poliittisen mainonnan avoimuuteen liittyviä valvontatehtäviä valtionalouden tarkastusvirastolle, jotta poliittisen mainonnan asetuksen ja digipalveluasetuksen noudattamisen valvonta poliittisen mainonnan osalta olisi mahdollisimman selkeää ja yhdenmukaista. (Lakiehdotus 2)
 - Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja puoluelain muutoksilla kumottaisiin voimassa oleva vaalimainoksen maksajan nimen julkistamista koskeva sääntely. (Lakiehdotus 3 ja 4)
 - Valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain muutoksella uhkasakkolautakuntaa koskeva sääntely kumottaisiin ja virastoon perustettaisiin seuraamislautakunta, joka jatkossa määräisi kaikki viraston seuraamusmaksut ja tuomitsisi maksuun viraston asettamat uhkasakot. (Lakiehdotus 5)
 - Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muutoksella vaalirahoitusta koskeva salassapito-säännös ulotettaisiin myös poliittisen mainonnan asetuksen noudattamisen valvontaan liittyviin tietoihin. (Lakiehdotus 6)
 - Muutoin muutokset liitelakeihin olisivat teknisiä.
- Lait on tarkoitettu tulemaan pääsääntöisesti voimaan 10.10.2025, jolloin poliittisen mainonnan asetuksen pääasiallinen soveltaminen alkaa.

Toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet 1. lakiehdotuksessa

- Tarkastusviraston tietojensaantioikeudesta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä ja tiedonvaihdesta asetuksen valvontaan liittyvien viranomaisten (tarkastusvirasto, tietosuojavaltuutettu ja Liikenne- ja viestintävirasto) välillä 4 §:ssä.
 - Tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskeva sääntely perustuu kokonaisuudessaan EU-sääntelyyn, eikä näitä ehdoteta kansallisesti laajennettavaksi.
 - Esityksessä tiedonsaantioikeus on rajattu erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tai niihin yksityiselämän suojan kannalta rinnastuvien tietojen osalta vain välttämättömään. Myös viranomaisten välinen tiedonvaihto olisi rajattu vain välttämättömään.
- Tarkastusviraston tarkastusoikeudesta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä.
 - Tarkastusviraston valvontaan liittyvien tarkastustoimivaltuuksien on katsottu olevan kokonaisuudessaan EU-sääntelyn edellyttämiä. Asetuksen kansallista liikkumavaraa on käytetty kansallisten tarkastusvaltuuksien oikeasuhtaisuuden ja yksityisyyden suojan rajojen täsmentämisessä.
 - Esityksessä tarkastusviraston tarkastusoikeudet ulottuisivat myös tiloihin, joita käytetään liiketoiminnan lisäksi myös pysyväisluonteiseen asumiseen. Yksityiselämän ja kotirauhan suojaamiseksi näille tarkastuksille asetettaisiin korkeampi kynnys.
 - Tarkastusviraston tutkintavaltuuksia koskevasta asianajosalaisuuspoikkeuksesta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 7 §:ssä. Esityksen mukaan tarkastusvirastolla ei olisi oikeutta saada tai tarkastaa oikeudenkäyntiasiamies tai -avustajatehtäviin liittyvän salassapidon piiriin kuuluvia tietoja oikeudenkäyntiasiamieheltä itseltään tai hänen asiakkaaltaan.
- Tarkastusvirasto voisi asettaa lakiin perustuvan velvoitteen tehosteeksi uhkasakon (12 §)
- Esityksen 1. lakiehdotuksen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeutta ei ole tarkoitettu kohdistuvan lähdesuojan alaiseen tietoon
 - Ehdotettua tiedonsaanti- ja tarkastusoikeutta ei pidetty esitystä annettaessa ongelmallisena lähdesuojan osalta, kuitenkin jännitteen vähentämiseksi ja tilanteen selkeyttämiseksi voisi olla tarpeen tarkentaa tiedonsaanti- ja tarkastusoikeutta alaa lähdesuojan turvaamista korostavalla lisäsäännöksellä.

Hallinnolliset seuraamusmaksut 1. lakiehdotuksessa

- Tarkastusvirastolla olisi toimivalta määrätä poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle seuraamusmaksu 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä säädetyissä asetuksen rikkomistilanteissa. Lisäksi tarkastusvirastolla olisi toimivalta määrätä välityspalvelulle, joka tarjoaa poliittisen mainonnan palveluja, sekä muille henkilöille, joilla elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyen voi olla tietoja asetuksen epäillystä rikkomisesta, seuraamusmaksu viranomaisen tutkintamääräysten noudattamatta jättämisestä (16 §).
- Seuraamusmaksu olisi aina harkinnanvarainen. Ehdotuksessa säädettäisiin seuraamusmaksun enimmäismäärästä sekä seuraamusmaksun määrittämisestä yksittäistapauksessa huomioon otettavista seikoista (14 ja 16 §) ja seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä (15 ja 16 §).
- Lisäksi toimivaltaan liittyvistä menettelyistä (määräämisoikeuden vanhentuminen, täytäntöönpano, viivästysseuraamukset, täytäntöönpanon vanheneminen ja muutoksenhaku) säädettäisiin erikseen.
 - Huom! Seuraamusmaksun määräämisoikeuden vanhentumiseen liittyvät säännökset puuttuvat vielä, tarkoitus täydentää vastinevaiheessa.
- Ehdotetut seuraamusmaksujen enimmäismäärät noudattavat asetuksissa säädettyjä enimmäismääriä.
- Seuraamusmaksujen liittämisesä asetuksen eri velvollisuuksiin on käytetty kansallista liikkumavaraa:
 - Pyritty käyttämään siten, että seuraamusjärjestelmä olisi seuraamusmaksujen suhteen oikeasuhtainen ja tehokas, eikä muodostuisi ongelmalliseksi poliittisen sananvapauden käyttämisen näkökulmasta.
 - Arvioinnin perusteella on päädytty ratkaisuun, jossa rahoittajille ei voitaisi määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja ja poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajillekin voitaisiin määrätä seuraamusmaksuja vain tietyissä erikseen säädetyissä laiminlyöntitilanteissa (13 §), joissa velvoite on ilmaistu riittävän täsmällisesti ja valvonnan tehokkuuden ja toimivuuden kannalta lievempiä seuraamuksia, kuten julkista varoitusta tai uhkasakkoa ja sen uhkaa, ei voitaisi pitää riittävänä.
 - Myöskään viranomaisille poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajina ei voitaisi määrätä seuraamusmaksuja (15 §:n 4 momentti).

Tarkastusviraston seuraamuslautakunta 5. lakiehdotuksessa

- Ehdotettu tarkastusviraston seuraamuslautakunnan käyttäminen poliittisen mainonnan asetuksen seuraamuskollegiona (5. lakiehdotuksen 15 a §) ei nimenomaisesti perustu EU-säätelyn vaatimuksiin.
- Päätösvalta seuraamuksista on osoitettava monijäseniselle toimielimelle, kun seuraamusmaksu on suuri ja sanktio siten ankara. Ottaen huomioon poliittisen mainonnan asetukseen liittyvän säätelyalan, joka on erityisen herkkää niin sananvapauden kuin poliittisten oikeuksien näkökulmasta, 1. lakiehdotuksen 13 ja 16 §:ssä ehdotettujen seuraamusmaksujen alistaminen kollegiaaliseen päätöksentekoon voidaan pitää perusteltuna ja korostavan entisestään seuraamusmaksujen käytön ankaruutta ja viimesijaisuutta poliittisen mainonnan asetuksen valvonnassa.
- Tarkastusviraston sisäiseksi toimielimeksi perustettava seuraamuslautakunta käyttäisi merkittävää julkista valtaa, minkä vuoksi toimielimen yleisistä perusteista – nimi, toimiala, pääasialliset tehtävät, toimivaltuudet, kokoonpano ja toimikausi - säädettäisiin lailla. Lisäksi lailla säädettäisiin muun muassa jäsenten kelpoisuusvaatimuksista, jäsenten riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta sekä kollegion päätöksenteosta.

Muita huomiota

- Vaalimainonnan avoimuuden harmonisointi 3. ja 4. lakiehdotuksessa
 - Jäsenvaltiot eivät saa pitää voimassa tai ottaa käyttöön asetuksessa vahvistetuista säännöksistä poikkeavia säännöksiä tai toimenpiteitä.
 - Ottaen huomioon, ettei 3. ja 4. lakiehdotuksella muuteta varsinaisen tuen antamiseen liittyviä säännöksiä, vaan ainoastaan mainoksen maksajan nimen ilmoittamiseen liittyvää sääntelyä, joka suurilta osin tulee poliittisen mainonnan asetuksesta, joka myös jatkossa mahdollistaa yksityishenkilöiden nimien julkaisematta jättämisen, ehdotettavat muutokset eivät muodostu ongelmalliseksi yksityiselämän suojan tai vaalisalaisuuden osalta.
- Suhde Valtiontalouden tarkastusviraston perustehtävään
 - Esityksessä ehdotetuilla tehtävillä on kiinteä yhteys perustuslailla turvatun demokraattisen järjestelmän toimintaan. Arvioitaessa tarkastusvirastolle annettavia uusia tehtäviä tulee huomiota kiinnittää myös siihen, etteivät esitykseen liittyvät tehtävät ole lukumäärältään sellaisia, että niistä huolehtiminen vaikeuttaisi viraston varsinaisen tehtävän hoitamista tai muuttaisi viraston toiminnan luonnetta. Tehtävistä aiheutuvat kustannukset ehdotetaan myös katettavaksi lisämäärärahalla.
- Ahvenanmaan asema ja suhde itsehallintoon
 - Valvonnan järjestäminen voidaan katsoa kuuluvan itsehallintolain perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Myös yhteyspisteestä säätäminen kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan.
- Esityksen 6. lakiehdotuksen suhde julkisuusperiaatteeseen
 - Esityksen 6. lakiehdotus on välttämätön, jotta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdassa säädetty rajoitus toteutuisi käytännön tasolla jatkossakin.