

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevaa asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

1 Yleiset huomiot

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on toimeenpanna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/900 poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta (poliittisen mainonnan asetus). Asetuksen toimeenpano edellyttää täydentävien säännösten antamista asetuksen valvonnasta. Hallituksen esitysluonnoksessa tarkennetaan sääntelyä viranomaistehtävien jakamisesta, tutkinnasta ja yhteistyöstä, valvonnasta, hallinnollisista seuraamuksista, sekä yhteistyöstä muiden jäsenvaltioiden ja komission kanssa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verkon välityspalvelujen valvonnasta annettua lakia, ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia, puoluelakia sekä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia.

Poliittisen mainonnan asetuksen liittymäpinta kansalliseen poliittisen rahoituksen sääntelyyn

Poliittisen mainonnan asetuksen tavoite on edistää poliittisen mainonnan läpinäkyvyyksivaatimuksia EU:ssa, rajoittaa kohdennetun mainonnan käyttöä poliittisiin tarkoituksiin ja helpottaa poliittisen mainonnan palvelujen tarjoamista ja valvontaa rajojen yli. Asetuksen avulla pyritään torjumaan disinformaatiota, tiedon manipulointia ja sekaantumista vaaleihin sekä turvaamaan avoimen demokraattisen keskustelun EU:n jäsenmaissa.

Asetuksessa asetetaan velvoitteita mainonnan arvoketjun eri toimijoille sekä verkossa että sen ulkopuolella, mukaan lukien vaatimus merkitä selkeästi poliittiset mainokset ja **antaa kansalaisille lisätietoja poliittisten mainosten rahoittajista, rahoituksesta ja mahdollisista kytköksistä tiettyihin vaaleihin tai kansanäänestyksiin**. Poliittisten kohdentamis- ja voimistamistekniikoiden käyttöön sovelletaan tiukkoja ehtoja, ja ne kielletäisiin joissakin tapauksissa kokonaan.

Poliittisen mainonnan valvonnan asetuksen tavoitteet ovat osin yhteneväisiä Suomen kansallisen vaali- ja puolerahoituslainsäädännön kanssa. Poliittista rahoitusta säätelevien lakien tarkoitus on lisätä vaalirahoituksen avoimuutta ja tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista antamalla äänestäjille tietoa ehdokkaiden ja puolueiden rahoittajista ja muista taustatahoista. Kansallisen lainsäädännön tavoite on myös rajoittaa vaalikampanjoiden kulujen kasvua.

Tarkastusvirasto on valvova viranomainen ehdokkaan vaalirahoitusta koskevassa laissa sekä puoluelaisissa. Molemmissa laeissa on ollut jo nykyisellään poliittisia mainoksia koskevat pykälät mainoksen maksajan nimen julkaisemisesta, mutta vaalirahoituslain 4 §:n 5 momentin ja puoluelain 8 b §:n 5 momentin valvonta ei ole kuulunut tarkastusviraston lakisääteisiin tehtäviin. Selvittäessään poliittista rahoitusta koskevia laiminlyöntiepäilyksiä tarkastusvirasto on kuitenkin osana valvontaa analysoinut toisinaan poliittista mainontaa, kun sen on esimerkiksi pitänyt tehdä arviointia siitä, täyttääkö jokin ehdokkaan julkaisu vaalimainoksen tunnusmerkit (ja tuleeko julkaisuun käytetyt varat tai rahoittaja ilmoittaa vaalirahoitusilmoituksella).

Vaikka sääntelyssä on yhtäläisyyksiä, siinä on myös eroavaisuuksia. Asetusehdotus sisältää poliittista mainontaa koskevia käsitteitä, jotka ovat lähellä puolue- ja vaalirahoitusvalvonnan nykyisiä määritelmiä, mutta jotka kuitenkin poikkeavat kansallisessa lainsäädännössä säädetystä ja myös laajentavat sitä.

Tarkastusvirasto kansalliseksi yhteyspisteeksi

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että VTV:lle keskitetään suurin osa poliittisen mainonnan asetuksen mukaisista tehtävistä. Näihin kuuluvat asetuksen 22 artiklan 3 ja 4 kohdissa tarkoitetut valvontatehtävät sekä artiklan 9 kohdan mukaiset kansallisen yhteyspisteen koordinoitavat tehtävät. Lisäksi VTV:lle siirrettiisiin osia digipalveluasetuksen mukaisista yhteiskunnallisen ja poliittisen mainonnan avoimuusvelvoitteiden valvontatehtävistä siltä osin kuin se on tarkoituksenmukaista valvontajärjestelmän toimivuuden kannalta. Näin VTV:stä muodostuisi poliittisen mainonnan avoimuuteen liittyvissä kysymyksissä selkeä pääviranomainen sekä poliittisen mainonnan asetuksen että digipalveluasetuksen osalta.

Esitysluonnoksessa tehtäväkokonaisuuden katsotaan olevan tarkoituksenmukainen huomioon ottaen VTV:n nykyinen asema, toimivalta ja kokemus. Virastolla on entuudestaan kokemusta sekä vaali- ja puoluerahoituksen että avoimuusrekisterin valvonnasta, jotka liittyvät osin samoihin yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja sisältävät myös jonkin verran samankaltaisia piirteitä (mm. rahoituksen avoimuus) kuin nyt ehdotettavat tehtävät.

Valvonnan keskittäminen VTV:lle edistää sääntelyn selkeyttä ja käytännön toimivuutta ilmoitusvelvollisten ja valvottavien näkökulmasta, mutta myös kansalaisten ja esimerkiksi tutkijoiden ja journalistien näkökulmasta. Yhden viranomaisen malli helpottaa asiointia ja mahdollistaa asiantuntemuksen keskittämisen. Esitysluonnoksessa on ilmaistu, että VTV:ltä odotetaan aktiivista ja ennakoivaa otetta sekä ohjaavaa työtettä – samalla tavalla kuin nykyisissä tehtävissä vaali- ja puoluerahoituksen ja avoimuusrekisterin valvonnassa. Sen tulisi erityisesti toimeenpanon alkuvaiheessa painottaa neuvontaa, jotta velvollisuudet ymmärretään ja säädöksiä noudatetaan. Tämä lähestymistapa tukee sääntelyn tehokasta toimeenpanoa ja voi vahvistaa kansalaisten luottamusta hallintoon.

Tehtäväkokonaisuus tuo kuitenkin mukanaan uusia sisältöjä, menettelyitä ja valvottavia toimijoita. Myös toimivaltuudet, kuten mahdollisuus seuraamusmaksuihin, poikkeavat nykyisistä tehtävistä ja vaativat virastolta vahvaa juridista ja teknistä osaamista. Lisäksi uusiin tehtäviin liittyvät neuvontatarpeet saattavat realisoitua - etenkin vaalien alla - samanaikaisesti tarkastusviraston nykyisten valvontatehtävien kanssa. Tähän tarkastusvirasto tarvitsee lisäresursseja.

Tarkastusvirasto on nostanut jo aiemmissa käsittelyvaiheissa esiin, että sen tehtävistä tulisi säätää lain tasoisesti ja varmistaa riittävät resurssit tehtävän hoitamiseksi. Myös tarkastusvaliokunta on korostanut U-kirjelmästä antamassaan lausunnossaan (TrVL 1/2022 vp) (1/2022) valtiontalouden tarkastusvirastolle tulevien uusien tehtävien resurssoinnin tarpeen tärkeydestä. Lisäksi arvioitaessa valtiontalouden tarkastusvirastolle annettavien uusien tehtävien suhdetta perustuslain 90 §:n 2 momenttiin, on arvioinnissa kiinnitetty huomioita tehtävien resurssointiin.

Esityksen mukaan poliittisen mainonnan asetuksesta aiheutuvat kustannukset tarkastusviraston toimintaan ovat arvion mukaan vuodelle 2025 75 000 euroa ja vuodesta 2026 eteenpäin 220 000 euroa vuosittain. Arvio perustuu valvontatehtävien hoitamisen henkilötyövuosiarvioihin sekä muihin pysyviin kuluihin.

Tarkastusviraston näkemys tehtävän hoitamiseksi tarvittavista resursseista vastaa esityksessä esitettyä. Se kuitenkin toteaa, että ehdotetut lisätehtävät eivät saa vaarantaa tarkastusviraston perustuslaillisen tehtävän toteuttamista. Näin ollen myös uuden tehtävän edellyttämää resurssointia tulee tarkastella säännöllisesti.

2 Säännöskohtaiset huomiot

Tarkastusvirasto esittää seuraavassa yksityiskohtaisemmat huomionsa hallituksen esitysluonnoksen muotoiluista sekä pykäläkohtaisista muotoiluista.

2.1 Laki poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen valvonnan järjestämisestä

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 100 lukee *"Tarkastusviraston **ylijohtajan** ratkaisuvallalta ei myöskään ulottuisi seuraamuslautakuntaan, kuten lain 7 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi."* Tarkoitus lienee ollut kuitenkin viitata **pääjohtajan** ratkaisuvalltaan?

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 100 lukee *"Momentti tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että virkamieslain 14 §:n 1 momentin työjohto- ja valvontamääräyksillä ei saisi vaikuttaa jäsenen toimintaan seuraamuslautakunnassa."* Tarkoitus lienee ollut viitata eduskunnan virkamiehistä annetun lain 19 §:ään?

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 60 lukee *"Lainsäädännöllisen asiantuntijan tehtävä on olla tehtävän juridinen tuki käytännön neuvontaan liittyvissä lainsäädäntöä koskevissa kysymyksissä tai ennakkotapausten ohjeistuksessa. Lisäksi lainsäädännöllinen asiantuntija vastaa valvontaprosessin juridisesta valmistelusta ja toimii mahdollisen seuraamuslautakunnan tai uhkasakkolautakunnan esittelijänä."* Esitysluonnoksen 15 a §:n 4 momentin mukaan seuraamuslautakunnan puheenjohtaja, jäsen tai varajäsen eivät voi toimia esittelijänä. Tarkastusviraston täytyy voida itsenäisesti arvioida uhkasakkolautakunnan jäsenten ja esittelijän tehtäviin nimettävät henkilöt viraston kokonaisresurssien kannalta tarkoituksemukaisella tavalla, huomioiden että lautakunta käsittelee myös tarkastusviraston muista tehtävistä johtuvia asioita. Lainsäädännöllisen asiantuntijan tehtävää koskevan kuvailun voisi muotoilla uudelleen esimerkiksi seuraavasti: *Lainsäädännöllisen asiantuntijan tehtävä on olla tehtävän juridinen tuki käytännön neuvontaan liittyvissä lainsäädäntöä koskevissa kysymyksissä tai ennakkotapausten ohjeistuksessa sekä valvontaprosessissa.*

2.1.1 Poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien seuraamusmaksu (13 §)

Tarkastusvirasto pitää lakiluonnoksen 13 §:n perustelujen muotoiluja asianmukaisina. Se pyytää kuitenkin kiinnittämään huomiota 15 §:n perusteluihin ja pykälämuotoiluihin sen varmistamiseksi, että ei syntyisi vaikutelmaa, että seuraamusmaksu voidaan jättää määräämättä vai 15 §:ssä kuvatuissa tilanteissa. 13 §:n muotoilu on tulkittavissa niin, että viranomaisella on laaja harkintavalta seuraamusmaksujen määräämiseen. 15 §:n ja sen perustelujen perusteella taas voi syntyä vaikutelma, että seuraamusmaksun kokonaan määräämättä jättäminen olisi mahdollista vain siinä tarkoitetuissa tilanteissa. Tällainen raja-olisi tarkastusviraston näkemyksen mukaan liian tiukka. Esimerkiksi perusteluissa esitetyt esimerkit virheen havaitsemisesta ja korjaamisesta oma-aloitteisesti ja tai ettei se ole ollut toistuva rajaisivat mahdollisuutta seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä voimakkaasti. Samoin itse säännöksen ilmaisut vähäisyydestä ja seuraamusmaksun määräämisen ilmeisestä kohtuuttomuudesta viittaavat suppeaan käyttöalaan.

2.1.2 Julkinen varoitus (17 § 4 momentti ja sen yksityiskohtaiset perustelut)

Lakiluonnoksen 17 §:n 4 momentin mukaan, *"jos julkisen varoituksen kohteena olevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nimen julkistaminen olisi kohtuutonta, tai jos **varoituksen julkistaminen olisi omiaan vaikuttamaan haitallisesti meneillään oleviin vaaleihin tai kansanäänestykseen**"* voisi tarkastusvirasto lykätä varoitusta koskevan päätöksen julkistamista tai julkistaa varoitusta koskevan päätöksen ilman kohteena olevan henkilön nimeä tai jättää tietyissä tilanteissa varoitusta koskevan päätöksen julkaisematta. Näin voidaan tehdä muun muassa, jos varoituksen julkistaminen olisi omiaan vaikuttamaan haitallisesti meneillään oleviin vaaleihin tai kansanäänestykseen. Varoituksen antaminen

vaaleissa ehdokkaana olevalle henkilölle tai puolueelle voi käytännössä aina vaikuttaa tällaisen tahon vaalitulokseen, ainakin jossain määrin. Mahdollisen vaikutuksen suuruutta on käytännössä mahdotonta arvioida etukäteen samoin kuin sitä, voiko se vaikuttaa ehdokkaan läpipääsyyn tai puolueen edustajamäärään. Näistä syistä, jos pykäläluonnos ja sen yksityiskohtaiset perustelut jäävät nykyiseen muotoonsa, niitä pääsääntöisesti tulkittaisiin niin, ettei ennen vaaleja annettaisi julkisia varoituksia nimen kera ehdokkaille tai vaaleihin osallistuville puolueille.

Jos tarkoituksena on, että varoituksia voitaisiin antaa ehdokkaille tai vaaleihin osallistuville puolueille tulisi kohdan muotoilua tai ainakin sen perusteluja vielä tarkentaa sen suhteen, missä tilanteissa voidaan katsoa, ettei varoituksen julkistaminen olisi omiaan vaikuttamaan haitallisesti meneillään oleviin vaaleihin.

2.2 Laki verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain muuttamisesta

Esitysluonnoksessa esitetään lisättäväksi lakiin verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain 13 § 7 momentti *”Jos kyse on 2 a §:ssä tarkoitetun digipalveluasetuksen säännöksen valvontaan liittyvästä uhkasakosta, uhkasakon tuomitsemisesta maksettavaksi päättää valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15 §:ssä tarkoitettu uhkasakkolautakunta.”*

Pykälälisäys tulee muotoilla vastaamaan ehdotettua uutta muotoilua, jossa seuraamuslautakunnasta säädetään 15 a §:ssä.

2.3 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 10 §:n 2 momentissa on viittaus valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 15 §:n mukaiseen uhkasakkolautakuntaan, joka ehdotetaan muutettavaksi osana hallituksen esitysluonnosta (Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain muuttamisesta). Näin ollen myös ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 10 §:n 2 momentti täytyy muuttaa, jotta se ei jää virheellisesti viittaamaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun 15 §:ään. Nykyisellään momentti on muotoiltu seuraavasti:

Jos ilmoitusvelvollinen ei valtiontalouden tarkastusviraston kehotuksesta huolimatta tee tässä laissa säädettyä ilmoitusta taikka jos ilmoitus havaitaan olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi, valtiontalouden tarkastusvirasto voi velvoittaa ilmoitusvelvollisen sakon uhalla tekemään ilmoituksen taikka korjaamaan virheen tai puutteen. Uhkasakon tuomitsee valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain [\(676/2000\) 15 §:ssä tarkoitettu uhkasakkolautakunta](#). Muutoksenhausta uhkasakon asettamista tai maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen säädetään uhkasakolaissa [\(1113/1990\)](#) . [\(27.11.2020/873\)](#)

Pykälälisäys tulee muotoilla vastaamaan ehdotettua uutta muotoilua, jossa seuraamuslautakunnasta säädetään 15 a §:ssä.

2.4 Laki puoluelain 8 b §:n muuttamisesta

Puoluelain 9 e §:n 2 momentissa on viittaus valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 15 §:n mukaiseen uhkasakkolautakuntaan, joka ehdotetaan muutettavaksi osana hallituksen esitysluonnosta (Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain muuttamisesta). Näin ollen myös puoluelain 9 e §:n 2 momentti täytyy muuttaa. Nykyisellään momentti on muotoiltu seuraavasti:

Valtiontalouden tarkastusvirasto voi sakon uhalla velvoittaa valvottavan täyttämään velvollisuutensa, jos asiakirjoja tai tietoja ei ole viraston kehotuksesta huolimatta toimitettu, korjattu tai täydennetty tai niiden oikeellisuutta ja riittävyyttä selvitetty ja laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden olennainen. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain [\(676/2000\) 15](#)

§:ssä tarkoitettu uhkasakkolautakunta. Muutoksenhausta uhkasakon asettamista tai maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen säädetään uhkasakkolaissa [\(1113/1990\)](#) . [\(27.11.2020/872\)](#).

Pykälälisäys tulee muotoilla vastaamaan ehdotettua uutta muotoilua, jossa seuraamuslautakunnasta säädetään 15 a §:ssä.

2.5 Laki valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevan lain muuttamisesta

Esitysluonnoksen 15 §:ssä ja 15 a §:ssä säädetään tarkastusviraston uhkasakkolautakunnasta. Tarkastusviraston uhkasakkolautakunta on asetettu 2.12.2024 ja sen toimikausi päättyy 2.12.2027. Olisi selkeintä, että lautakunnan mahdollinen lakkaaminen kesken sille määrätyn toimikauden ja uuden toimielimen perustaminen käsiteltäisiin siirtymäsäännöksellä.

Siirtymäsääädöksessä voitaisiin säätää joko, että vanhan uhkasakkolautakunnan toimikausi päättyy uuden lakiehdotuksen voimaan tullessa tai että vanha voimassa olevan lain mukainen uhkasakkolautakunta jatkaa lakiehdotuksen mukaisena seuraamuslautakuntana toimikautensa loppuun.

Lisäksi, tulisiko esitysluonnoksen 15 a §:n muotoilu olla ”Seuraamuslautakunnan tehtävänä on määrätä tarkastusviraston toimivaltaan kuuluva seuraamusmaksu **sekä käsitellä mahdollisia uhkasakkoasioita**” Pykäläluonnoksessa ei mainita nyt uhkasakkoasioita.

Jonna Carlson
valvontapäällikkö, Valvonta ja kantelut

Kaj von Hertzen
johtava lainsäädäntöasiantuntija