

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä 57/2025 vp 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 puoluerahoituslainsäädännön 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 puoluelaissa. 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 siirretäisiin 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 ilmoitusvelvoitteen 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 vuosittein. 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 valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevan lain muuttamisesta

Esitysluonnoksen 15 §:ssä ja 15 a §:ssä säädetään tarkastusviraston uhkasakkolautakunnasta. Esitysluonnoksen 15 a §:n muotoilu on *”Tarkastusvirastossa on seuraamuslautakunta. Se määrää tarkastusviraston toimivaltaan kuuluvan seuraamusmaksun.”*

Tarkastusviraston tehtäviin kuuluu kuitenkin myös käsitellä uhkasakkoasioita (laki ehdokkaan vaalirahoituksesta sekä puoluelaki). Tämä tulisi huomioida pykälässä. Sen voisi muotoilla esimerkiksi seuraavasti: *”Seuraamuslautakunnan tehtävänä on määrätä tarkastusviraston toimivaltaan kuuluva seuraamusmaksu **sekä käsitellä mahdollisia uhkasakkoasioita**”*. Pykäläluonnoksessa ei mainita nyt uhkasakkoasioita.

Lisätietoja antaa:

Valvontapäällikkö Jonna Carlson, jonna.carlson@vtv.fi, 050 574 0192