



Eduskunnan lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Dnro L2025-18
16.6.2025

Lausuntopyyntönnö: HE 57/2025 vp, lakivaliokunnan etäkuuleminen 17.6.2025

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE EU:N POLIITTISEN MAINONNAN AVOIMUUTTA JA KOHDENTAMISTA KOSKEVAA ASETUSTA TÄYDENTÄVÄKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Suomen Asianajajat kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle EU:n poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevaa asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (jäljempänä myös ”esitys”).

Yhtenä Suomen Asianajajien sääntömääräisenä tehtävänä on seurata oikeuskehitystä maassa ja lausuntoja antamalla sekä aloitteita tekemällä tarjota kokemuksensa yhteiskunnan käytettäväksi. Suomen Asianajajien oikeuspoliittisen työn lähtökohta on oikeusvaltion turvaaminen. Lausunnoissaan Suomen Asianajajat pyrkii painottamaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen, oikeusturvaan sekä oikeuden saavutettavuuteen, perus- ja ihmisoikeuksien sekä asianajajakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamiseen liittyviä näkökulmia. Pyydettynä lausuntona Suomen Asianajajat esittää seuraavaa.

YLEISTÄ

Valmisteilla olevalla sääntelyllä on tarkoitus toimeenpanna Euroopan unionin poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskeva asetusta (EU) 2024/900 (”poliittisen mainonnan asetusta”). Asetuksen toimeenpano edellyttää täydentävien säännösten antamista asetuksen noudattamisen valvonnasta.

Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa poliittisen mainonnan avoimuus ja luoda poliittisen verkkomainonnan kohdentamiselle säännöt, yhtenäistää lainsäädäntöä EU:ssa ja siten edistää palvelujen tarjoamista EU:n alueella yli jäsenvaltion rajojen.

Valtioneuvosto on 28.5.2025 saattanut esityksen eduskunnalle ja lakivaliokunta on pyytänyt Suomen Asianajajilta lausuntoa esityksestä. Suomen Asianajajat pitää yleisesti ottaen tärkeänä poliittiseen mainontaan liittyvän sääntelyn yhdenmukaistamista jäsenvaltioissa ja katsoo esityksen olevan keskeisiltä osin huolellisesti valmisteltu ja kansallisia valintoja on perusteltu huomioiden perusoikeudet ja -vapaudet, kuten oikeuden yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan.



Esityksessä on kokonaisuutena kuitenkin sellaisia seikkoja, joihin tulisi Suomen Asianajajien näkemyksen mukaan kiinnittää vielä tarkempaa huomiota ja harkintaa jatkovalmistelussa. Nämä seikat koskevat ennen kaikkea valvontaviranomaisten toimivaltaa, toimivallan päällekkäisyyttä, resurssitarpeita sekä seuraamusmaksujen määräämistä. Lisäksi Suomen Asianajajat jakaa esityksestä esille käyvän erityisesti media-alan toimijoiden huolen asetuksen vaikutuksista Suomen mediakenttään sekä kansainvälisten teknologiayritysten voimistuvaan asemaan poliittisen mainonnan markkinoilla. Asianajotoiminnassa on tullut vastaavasti esille eurooppalaisen ja kansallisen median kilpailumahdollisuuksien toteutumisen heikkeneminen suhteessa kansainvälisten teknologiayritysten vallitsevaan asemaan.

2 YHTEYS SÄHKÖISEN VIESTINNÄN PALVELUIDEN SÄÄNTELYYN SEKÄ EUROOPPALAISEN MEDIAN TOIMINTAMAHDOLLISUUKSIIN

Suomen Asianajajat nostaa edellä todetusta syystä tässä yhteydessä esiin myös tarpeen sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) uudelleenarvioinnille suomalaisen ja eurooppalaisen mediakentän kilpailukyvyyn säilyttämistä vahvistavana tekijänä. Euroopan unionin sähköisen viestinnän tietosuoja-asetusehdotusta koskevan hankkeen rauettua edellisen komission kaudella on tarve sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin ja sähköisen viestinnän palvelulain uudelleenarvioinnille muodostunut olennaiseksi. Suomen Asianajajat korostaa, että olennaisessa merkityksessä tässä tarkastelussa tulee olla sen, mitkä edellytykset eurooppalainen ja kansallinen sähköisen viestinnän sääntely käytännössä tarjoaa kilpailemiselle digitaalisten alustojen ja verkkosisältöjen osalta. Suomen Asianajajat nostaa esiin tällä hetkellä viranomais- ja tuomioistuinkäytännöistä johtuvan epäselvyyden sen osalta, millä edellytyksillä suomalaiset mediat voivat hyödyntää verkon käyttökokemuksen personoinnin mahdollistavia evästeitä omissa verkkopalveluissaan (ks. esim. Dnro Traficom/12698/09.00.01/2021, ei lainvoimainen, Dnro TRAFICOM/12792/09.00.01/2021, ei lainvoimainen, Dnro TRAFICOM/16627/09.00.01/2021, ei lainvoimainen). Koska omilla sovellusalustoillaan operoivat ei-eurooppalaiset samassa digitaalisessa markkinassa kilpailevat palvelut perustavat koko toimintansa tarjontansa personointimahdollisuudelle sekä käyttäjiensä tehokkaaseen profilointiin, on markkinassa syntynyt vinouma sen suhteen, minkä teknologioiden, sovellusten ja digitaalisten palveluratkaisujen varassa digitaalisessa ympäristössä poliittista mainontaa kohtaavat käyttäjät on mahdollista tavoittaa. Uudelleenarviointia on pidettävä merkittävänä välittömästi myös esityksen keskeisten tavoitteiden kannalta, sillä esityksen kohdan 4.2.2.1 mukaan ”poliittisen mainonnan palveluja koskevassa asetuksessa on kyse uudenlaisesta sääntelystä ja sääntelyn kohteena on demokratian ja sananvapauden näkökulmasta keskeisiä palveluita”.

**3****TOIMIVALTAISET VIRANOMAISET, TOIMIVALTUUDET JA TEHTÄVÄT**

Poliittista mainontaa koskevan asetuksen 22 artiklassa säädetään asetuksen toimivaltaisista viranomaisista. Suomen Asianajajat esittää huolensa toimivallan määräytymisestä toimivaltaisten viranomaisten kesken.

Esityksessä on esitetty valtionalouden tarkastusvirastoa asetuksen tarkoittamaksi kansalliseksi yhteyspisteeksi, joka vastaisi asetuksessa kansalliselle yhteyspisteelle säädettyistä tehtävistä Suomessa ja osallistuisi muiden jäsenvaltioiden vastaavien viranomaisten yhteistyöverkostoon. Esityksessä toimivaltaisiksi viranomaisiksi valtionalouden tarkastusviraston lisäksi on esitetty tietosuojavaltuutettua ja liikenne- ja viestintävirastoa, jotka olisivat asetuksen osalta toimivaltaisia viranomaisia Suomessa.

Poliittisen mainonnan asetus edellyttää jäsenvaltioita nimeämään toimivaltaiset viranomaiset valvomaan, että välityspalvelujen tarjoajat noudattavat tarvittaessa asetuksen 7–17 ja 21 artiklassa säädettyjä velvoitteita. Esityksen 2.5.2.1 kohdasta käy ilmi, että 18 ja 19 artiklan valvonnan järjestämisestä Suomessa vastaa tietosuojavaltuutettu omalla toimialallaan tietosuoja-asetuksen 58 artiklan ja VII-luvun mukaisilla toimivaltuuksilla.

Esityksessä on todettu, että liikenne- ja viestintävirasto vastaa koordinoinnin varmistamisesta kansallisella tasolla välityspalvelujen tarjoajien osalta silloin kun kyse on asetuksen 7–17 ja 21 artiklassa säädettyjen velvoitteiden valvonnasta. Liikenne- ja viestintävirasto ei kuitenkaan toimitisi varsinaisena 22 artiklan 3 kohdan tarkoittama valvonnasta vastaavana toimivaltaisena viranomaisena, vaan tämä tehtävä olisi valtionalouden tarkastusvirastolla. Kansallisten yhteyspisteiden on esityksen kohdassa 2.5.2.1 esitetyn mukaan tuettava ja helpotettava tehokasta yhteistyötä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä sekä muiden jäsenvaltioiden kansallisten yhteyspisteiden kanssa.

Suomen Asianajajat nostaa esiin, että toimivallan määräytyminen valtionalouden tarkastusviraston, tietosuojavaltuutetun ja Traficomin kesken saattaa aiheuttaa tulkinta-epäselvyyksiä erityisesti yhteistyön, resursoinnin ja oikeusvarmuuden näkökulmasta. Lisäksi Suomen Asianajajat huomioi, että kansallista viranomaista ei ole nimetty valvomaan esimerkiksi asetuksen 20 artiklan velvoitteita, mikä saattaa tietosuojavaltuutetun lausunnossaan esiin nostamalla tavalla johtaa siihen, että valvonta artiklan 20 velvoitteiden osalta jää rekisterinpitäjille. Tätä ei voi pitää tarkoituksenmukaisena sääntelyratkaisuna.

4**ASIANAJOSALAIKUUDEN VAIKUTUKSEN HUOMIOIMINEN**

Suomen Asianajajat toteaa, että asianajosalaisuuden vaikutus on perustellusti otettu omana erityiskysymyksenään huomioon sisällyttämällä esitykseen asianajajia ja muita oikeudenkäyntiasiamiehiä ja oikeudenkäyntiavustajia koskeva poikkeus valvovan viranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta (ehdotettu laki poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen noudattamisen valvonnan järjestämisestä 7 §).



Yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin ehdotetun säädöksen osalta todetaan, että ”poikkeuksella ei kuitenkaan olisi tarkoitus rajoittaa toimivaltaisen viranomaisen oikeutta saada, tutkia ja jäljentää asianajajan tai oikeudenkäyntiavustajan asiakkaalta epäiltyyn rikkomukseen liittyviä tietoja, asiakirjoja tai muuta aineistoa, joka on olemassa esimerkiksi tarkastettavan yrityksen sisäisissä järjestelmissä oikeudenkäyntiasiamies tai -avustajatehtävien hoitamisesta riippumatta”. Suomen Asianajajat toteaa, että tämä perusteluiden toteamuksen riittämättömän täsmällinen muotoilu saattaa herkästi johtaa virheelliseen menettelyyn yksittäisissä tutkinnoissa sekä ristiriitaan asianajoslaisuuden asianmukaisen, tuomioistuinkäytännössä vahvistetun tulkinnan kanssa. Siten Suomen Asianajajat toteaa, että esityksessä kirjatussa muodossaan ehdotuksen teksti aiheuttaa perusteetta riskin asianajosalaisuuden loukkauksille, ja kirjauksen muotoilu on epäonnistunut.

Asianajosalaisuudella turvataan henkilön oikeus saada riippumattomia oikeudellisia neuvoja sekä antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Asianajosalaisuus perustuu kansallisen erityissääntelymme lisäksi (asianajalaki 5 c §, hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet 3.4. ja 4.3 kohdat), perus- ja ihmisoikeutena perustuslain 10 ja 21 §:ään, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47(1), 48(2) ja 7 artiklaan sekä EIS 6 ja 8 artiklaan – joita täydentävät Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Suomen Asianajajat korostaa, että oikeus asianajosalaisuuteen on jokaisen oikeussubjektin perusoikeus, joka on laajasti tunnustettu sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä, ja joka kattaa kaikki tiedot itsenäisen asianajajan ja tämän asiakkaan välisestä asiakassuhteesta ja yhteydenpidosta riippumatta yhteydenpitovälineestä tai yhteydenpidon muodosta. Suomen Asianajajat tuo myös esille, että Euroopan neuvosto on 12.3.2025 hyväksynyt ensimmäisen kansainvälisen yleissopimuksen asianajajan ammatin suojaamiseksi. Yleissopimus velvoittaa sopimusvaltiot muun muassa turvaamaan asianajosalaisuuden täysimääräisen toteutumisen. Sopimuksen on kesäkuussa 2025 allekirjoittanut vähintään 17 valtiota ja Suomen on tarkoitus allekirjoittaa sopimus myöhemmän ajankohtana.

Edellä esitetty huomioiden Suomen Asianajajat toteaa, että edellä esiin nostettu yksityiskohtaisten perustelujen kohta tulisi muotoilla uudestaan siten, että on selvää ettei viranomaisella ole oikeutta saada tutkia tai jäljentää asianajosalaisuuden alaista tietoa siltäkään osin, kun sitä on olemassa esimerkiksi yrityksen sisäisissä järjestelmissä. Suomen Asianajajat painottaa, että asianajosalaisuuden osalta on merkityksentöntä, mihin kyseinen tieto on tallennettu.



5 VALVOVIEN VIRANOMAISTEN RESURSOINTI JA TOIMINNAN MAHDOLLISTAMINEN

Suomen Asianajajat esittää huolensa viranomaisten resursoinnista käytännön valvontatehtävien ja yhteistyön toteuttamiseksi.

Esityksen kohdassa 6 on arvioitu esitettyjen toimivaltaisten viranomaisten resurssitarpeita. Esimerkiksi tietosuojavaltuutettu katsoi lausunnossaan, että sille syntyy asetuksen valvontatehtävistä yhden henkilötövuoden lisäresurssitarpeet. Liikenne- ja viestintäministeriö ja Liikenne- ja viestintävirasto Traficom nostivat lausunnoissaan esille tarpeen seurata Traficomien resurssitarpeita eri tehtävien kokonaisvaikutuksen kannalta.

Esityksen mukaan vaikutusarviointia täsmennettiin huomioiden perusteella, mutta lisäresursseihin liittyvää esitystä ei muutettu. Esityksen kohdassa 4.2.2.2 on arvioitu, että tietosuojavaltuutetulle ja Traficomille syntyvät resurssitarpeet hoidetaan nykyisen menokehityksen puitteissa.

Suomen Asianajajat tunnistaa valtiontalouden hankalan tilanteen ja sen, että merkittäviä lisäresursseja voi olla vaikeaa toteuttaa. Riittävä resursointi on kuitenkin olennaisen tärkeää valvontatehtävien tehokkaaksi toteuttamiseksi. Vain uskottava ja toimiva valvonta voi taata ehdotetun sääntelyn tarkoitusten toteutumisen, ja Suomessa on tällä hetkellä valitettavan paljon esimerkkejä siitä, kuinka erityisesti uuden EU-lähtöisen sääntelyn vajavainen tai pahimmillaan jopa sattumanvarainen valvonta aiheuttaa mahdollisen ylisääntelyn kanssa epätarkoituksenmukaista ennakoimattomuutta sekä kilpailun vääristymää. Riittämättömät viranomaisresurssit aiheuttavat muun muassa sen, että viranomaisille ei jää mahdollisuutta ennalta ohjeistaa ja neuvoa markkinatoimijoita täyttämään velvoitteitaan oikealla tavalla. Seurauksena tästä on resurssien epätarkoituksenmukainen kohdentuminen vuosien mittaisiksi venyviin yksittäisiin valvontatilanteisiin ja riittämättömään kokonaisvaikuttavuuteen.

Mikäli toimivaltaisten viranomaisten resursseja ei pystytä jatkossa turvaamaan, esittää Suomen Asianajajat myös huolensa siitä, että uuden sääntelyn voimaantulon myötä jo nykyisellään esimerkiksi tietosuojavaltuutetun pitkiksi venyneet käsittelyajat pidentyvät entisestään. Suomen Asianajajat korostaa ja pitää tärkeänä sitä, että valvontatehtäviin on mahdollista kohdistaa jatkossa riittävät resurssit, jotta osapuolten oikeusturva ja sitä kautta myös eri toimijoiden mahdollisimman tasapuolinen kohtelu voidaan turvata.

6 SEURAAMUKSET POLIITTISEN MAINONNAN ASETUKSEN VELVOITTEIDEN RIKKOMISESTA

Suomen Asianajajat katsoo seuraamusten toteutustavalla olevan viimekädessä keskeisin vaikutus siihen, miten asetuksen tavoitteen tosiasiallisesti toteutuvat. Huomiota tulisi kiinnittää yhdenmukaisen valvontatoiminnan unionin alueella varmistavan seuraamuskäytännön kehittämiseen.



Esityksessä on seuraamusmaksun määräämisen osalta todettu, että ”valtiontalouden tarkastusvirasto, joka on tutkinut poliittisen mainonnan asetuksen rikkomistapauksen, on soveliaain taho määräämään seuraamusmaksun tai esittämään seuraamusmaksun määräämistä. Esityksen mukaan tarkastusvirastoon perustettava seuraamuslautakunta määräisi seuraamusmaksun viraston valvontaan kuuluvien velvoitteiden rikkomistilanteissa. Huomionarvoista on, että tietosuojalaissa tarkoitettu tietosuojavaltuutetun seuraamuskollegio määräisi seuraamusmaksun tietosuojavaltuutetun toimivaltaan kuuluvien velvoitteiden rikkomisesta. Toimivaltaiset viranomaiset valvovat eri velvoitteita ja siten niillä on erillinen toimivalta. Mahdollisia päällekkäisiä seuraamusmaksumenettelyjä voidaan estää poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 7 kohdan mukaisella viranomaisten yhteistyöllä sekä kaksoisrangaistavuuden kieltä koskevien yleisten periaatteiden nojalla”.

Suomen Asianajajat katsoo, että ehdotetun lainsäädäntöratkaisun keskeiseksi ongelmaksi voi muodostua seuraamuskollegion käytännön toiminnan rajautuminen vain harvoin erityisiin tilanteisiin. Tällöin seuraamuskollegio saattaisi jäädä epätarkoituksenmukaisen harvoin kokoontuvaksi ja toimivaksi toimielimeksi.

Suomen Asianajajat nostaa lisäksi esiin, että asetuksen soveltaminen saattaisi mahdollistaa uudenlaisen ja voimakkaan viranomaistoimivallan käytön poliittisen mainonnan asetuksen velvoitteiden valvonnassa. Toimivaltaa olisikin paikallaan säädellä tarkasti ja toteuttaa siten, että yhdenmukainen viranomaisvalvonta ja sanktiokäytännöt Euroopan unionissa turvattaisiin. Jotta tämä toteutuisi, Suomen Asianajajat haluaa tässä yhteydessä painottaa, että valmistelun edetessä olisi tärkeää edelleen jatkaa asetuksen toimeenpanon vertailevaa seurantaa, ja valmistautua tarvittaessa uudelleenarvioimaan esityksen linjauksia suhteessa muissa jäsenvaltioissa tehtäviin ratkaisuihin. Markkinatoimijoiden sekä yleisen oikeusvarmuuden kannalta olisi valitettavaa, jos kansalliset ratkaisut EU:n alueella eroaisivat kovin merkittävästi, mikä nyt on tunnistettavissa ilmeiseksi riskiksi.

7

LOPUKSI

Lopuksi Suomen Asianajajat kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan hallinnollista seuraamusmaksua ei voi määrätä viranomaisille poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajiin kohdistuvien velvoitteiden rikkomisesta. Suomen Asianajajat suhtautuu kielteisesti viranomaisten ja viranomaistoiminnan rajaamiseen hallinnollisten seuraamusmaksujen ulkopuolelle. Ratkaisu vaikuttaa periaatteellisesti koko oikeusjärjestyksen laajuudessa ja erityisesti eurooppalaisessa vertailussa on hankalaa puoltaa nyt esityksessä lausuttua tulkintaa siitä, että sakkovastuun mahdollisuuden ulottuminen myös julkisiin toimijoihin olisi oikeusjärjestyksen perusteiden vastaista. Esityksessä tulisikin vielä nimenomaan harkita hallinnollisten seuraamusmaksujen ulottamista myös julkisiin toimijoihin, jolloin kaikkiin valvottaviin käytettäisiin kaikkia valvontakeinoja ja menettely olisi periaatteellisesti ja tarvittaessa myös käytännössä yhdenmukaista.



Helsingissä 16. päivänä kesäkuuta 2025

SUOMEN ASIANAJAJAT

Niko Jakobsson
Pääsihteeri

LAATI

Asianajaja Jukka Lång, Helsinki

Suomen Asianajajien lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 150 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu teknologia, viestintä ja tietosuoja -asiantuntijaryhmässä.