

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen noudattamisen valvonnan järjestämisestä. Lisäksi muutettaisiin verkon välityspalvelujen valvonnasta annettua lakia, ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia, puoluelakia, valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia sekä sakon täytäntöönpanosta annettua lakia.

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on toimeenpanna EU:n poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskeva asetusta. Asetuksen toimeenpano edellyttää täydentävien säännösten antamista asetuksen noudattamisen valvonnasta.

Esityksessä esitetään asetuksen pääasialliseksi valvontaviranomaiseksi valtiontalouden tarkastusvirastoa, joka olisi myös asetuksessa edellytetty kansallinen yhteyspiste. Laissa säädettäisiin muun muassa tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta ja oikeudesta määrätä seuraamusmaksu. Valtiontalouden tarkastusvirastoon perustettaisiin seuraamuslautakunta, joka jatkossa määräisi kaikki viraston seuraamusmaksut ja tuomitsisi maksuun viraston asettamat uhkasakot. Muita toimivaltaisia viranomaisia olisivat tietosuojavaltuutettu ja Liikenne- ja viestintävirasto, joiden nykyisiä toimivaltuuksia ehdotetaan täydennettäväksi viranomaisten välisen yhteistyön ja tiedonvaihdon osalta.

Toimivallan osalta todettakoon, että perustuslakivaliokunta on todennut, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 25/2005 vp ja PeVL 1/2018 vp). Osa kansallisen liikkumavaran piiriin kuuluvista lakiehdotusten säännöksistä on sellaisia, että niitä on tarkasteltava perustuslain perusoikeuksien näkökulmasta.

Kysymyksessä olevan hallituksen esityksen mukaan esitystä on erityisesti arvioitava seuraavien perustuslain säännösten osalta: rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §), yksityiselämän suoja (10 §), sananvapaus ja julkisuusperiaate (12 §), vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §), elinkeinovapaus (18 §) ja oikeusturva (21 §). Tämän lisäksi ehdotettuun sääntelyyn liittyy oikeusvaltioperiaatteen (2 §), valtiontalouden tarkastusviraston tehtävien (90 §) sekä valtionhallinnon järjestämisen kannalta (119 §) kannalta arvioitavia kysymyksiä. Tässä lausunnossa esitän arvioni ennen muuta viestintä- ja informaatio-oikeudellisten kysymysten ja niihin liittyvien perus- ja ihmisoikeuskytkentöjen kannalta.

Arviointi

Tarkastusviraston tiedonsaantioikeus ja tiedonvaihto viranomaisten välillä

Toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaantioikeudet määräytyvät poliittisen mainonnan asetuksen, EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sekä digipalveluasetuksen perusteella. Hallituksen esityksessä on perusteellisesti tehty selkoa Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännöstä koskien viranomaisen tiedonsaantioikeutta ja tietojenvaihtoa viranomaisten välillä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen suoja tulee ensisijaisesti turvata EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain säännöksillä. Yksityisohtaisempi sääntely on kuitenkin tarpeen, jos käsittelystä aiheutuu rekisteröidyn henkilötietojen suojalle korkea riski (esim. PeVL 51/2018vp, s. 3 ja PeVL 14/2018 vp, s. 4-6).

Lakiesityksen 3 §:ssä esitettyä tiedonsaantioikeutta on tarkasteltava perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan rajoituksena. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään katsonut, että lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän on turvattava turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (esim. PeVL 11/2018 vp ja PeVL 13/2016 vp).

Kuten perustuslakivaliokunta on esimerkiksi lausunnossaan PeVL 13/2023 s. 4 todennut, se on arvioinut usein tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 89/2022 vp, kappale 12). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 8/2021 vp, kappale 24 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta on myös antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on

syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 60/2018 vp, s. 4).

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa edellytetään, että tiedot liittyvät siinä mainittujen säädösten epäilyyn rikkomiseen ja ovat tarpeellisia, ja 2 momentissa puolestaan annetaan oikeus saada erityisiä henkilötietoryhmiä koskevat tai niihin yksityiselämän suojan kannalta rinnastuvat tiedot vain silloin, kun ne liittyvät edellä mainittuun rikkomiseen ja niiden saaminen on välttämätöntä. Muilta henkilöiltä saatavat tiedot on 3 momentissa rajattu välttämättömään, mikä toimii vastapainona sille, että tiedonsaannin kohteena olevien henkilöiden piiri on laajempi ja epämääräisempi.

Viranomaisten sisäistä tiedonvaihtoa koskevassa lakiehdotuksen 4 §:ssä on puolestaan säädetty oikeus tietojen luovuttamiseen salassapitosäännösten estämättä, kun se on siinä mainituissa säädöksissä säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä.

Nähdäkseni esitys on näiltä osin hyväksyttävää tavoitetta toteuttava, täsmällinen, oikeasuhtainen ja aikaisemman ratkaisukäytännön mukainen ja se voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Yksityiselämän suoja ja kotirauha

Esityksen 5 §:ssä säädetään toimivaltaisten viranomaisten oikeudesta tehdä tarkastuksia. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 10 §:ssä suojatun kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat eli myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan. Valiokunnan mukaan kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset eivät kuitenkaan välttämättä vaaranna kotirauhan suojan varsinaista ydintä silloin, kun tarkastukset kohdistuvat tiloihin, joissa harjoitetaan elinkeino- tai ammattitoimintaa (ks. esim. PeVL 17/2018 vp, s. 5, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 21/2010 vp, PeVL 6/2019). Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 20/200 vp ja PeVL 69/2002 vp) kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä ”rikosten selvittämiseksi”, jos toimi sidotaan säännöksessä siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Tarkastusoikeus on valiokunnan käytännön mukaan voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella seuraamusmaksulla sanktioituun käyttäytymiseen (esim. PeVL 7/2004 vp, PeVL 39/2005 vp, PeVL 39/2016 vp).¹

¹ Ks. esim. PeVL 39/2016: ”Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä ”rikosten selvittämiseksi”, jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 40/2002 vp, 2). Valiokunta on toisaalta pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (ks. PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen ks. PeVL 7/2004

Kotirauhan piiriin puuttuvan sääntelyn osalta valiokunta on lausunnoissaan (PeVL 46/2001 vp ja PeVL 48/2001 vp) pitänyt tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä sitä, että lainsäätöksistä tulee ilmetä, että tarkastus voidaan toimittaa asunnossa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi.

Esityksessä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyyn tilaan suoritettavan tarkastuksen edellytyksenä on, että se on välttämätöntä epäillyn rikkomuksen selvittämiseksi ja että kyseessä olevassa tapauksessa on olemassa perusteltu ja yksilöity syy epäillä lakiesityksessä mainittuihin säädöksiin perustuvia velvollisuuksia rikotaan tai rikottavan tavalla, josta voi olla seuraamuksena mainitun lain mukainen hallinnollinen seuraamusmaksu.

Kotietsinnän perustuslainmukaisuus herättää jonkin verran kysymyksiä ottaen huomioon, että esimerkiksi pakkokeinolain 8 luvun 1 §:ssä kotietsinnälle on asetettu edellytykseksi mms. se, että on syytä epäillä, että on tehty rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta. Toisaalta esimerkiksi sähkö- tai paloturvallisuusasioissa katsottu, että ”kotirauhan suojaa rajoittavalla toimenpiteellä tulee olla selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen, jotta tällainen toimenpide olisi välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi. Valiokunta on esimerkiksi katsonut palotarkastuksen kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä olevan sillä tavoin välttämätön perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuteen, sekä omaisuudensuojan suojaamiseksi kuin perustuslaissa tarkoitetaan. Samoin onnettomuustutkintaa voidaan valiokunnan mukaan tehdä kotirauhan piirissä, vaikka yhteys perusoikeuksien turvaamiseen saattaa olla etäisempi, mutta voidaan yleisesti arvioida onnettomuustutkinnalla ehkäistävän tulevaisuuden perusoikeusuhkia (PeVL 31/1998 vp, s. 2/I).” (sitaatti on perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 39/2016).

Kotietsinnän suorittamisedellytyksiä rajoittaa kuitenkin esitetyssä tapauksessa se, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa tarkastuksen saisi suorittaa esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaisesti vain, jos tiloja käytetään myös liike- tai ammattitoimintaan liittyviin tarkoituksiin. Tämä momentti rajaa siten soveltamisalasta pois tilat, joita käytetään vain pysyväisluonteiseen asumiseen eikä liike- tai ammattitoimintaan. Näin ollen tarkastusta koskeva pykälä voitaneen säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Mainittakoon kuitenkin, että etä- ja hybridityön yleistyessä rajausta, jonka mukaan tarkastus voidaan tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa vain, jos tiloja käytetään myös liike- ja ammattitoimintaan liittyviin tarkoituksiin, ei välttämättä rajaa soveltamisalaa yhtä paljon ja jyrkästi kuin aikaisemmin, jolloin työskentely ja ammatinharjoittaminen oli pääsääntöisestä erillisellä työpaikalla tai liikepaikalla tapahtuvaa läsnätyötä. Ilman minkäänlaista kotietsinnän mahdollisuutta saataisi myös sääntelyn tehokkuuden valvominen kärsiä.

vp, s. 2/II ja kokoavasti PeVL 39/2005 vp).” Toisaalta tässä tapauksessa tarkastusoikeudesta kotirauhan piiriin säädettiin perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla perusoikeuksien turvaamiseksi. Kyse oli sähköturvallisuuslakiehdotuksesta ja sähköturvallisuusrikkomusepäilystä.

Sananvapauslain 16 §:n 1 ja 2 momentin mukaan lähdesuojalla tarkoitetaan sitä, että yleisön saataville toimitetun viestin laatijalla sekä julkaisijalla ja ohjelmatoiminnan harjoittajalla on oikeus *olla ilmaisematta, kuka on antanut viestin sisältämät tiedot*. Julkaisijalla ja ohjelmatoiminnan harjoittajalla on lisäksi oikeus olla ilmaisematta viestin laatijan henkilöllisyyttä. Sama oikeus on myös sillä, joka on saanut mainituista seikoista tiedon ollessaan viestin laatijan taikka julkaisijan tai ohjelmatoiminnan harjoittajan palveluksessa. Lakiesityksen 5 §:ssä esitetty tarkastusoikeus ei kohdistu lähdesuojan alaiseen tietoon, joten se ei uhkaa lähdesuojaa.

Poliittinen sananvapaus ja seuraamusmaksut

Sananvapaus on turvattu perustuslain 12 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa. Siihen kuuluu yhtä lailla oikeus *ilmaista* erilaisia tietoja mielipiteitä ja viestejä kuin myös oikeus *vastaanottaa* niitä.

Perustuslain 12 §:n sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Ydinajatukseltaan sananvapautta voidaan pitää poliittisena perusoikeutena. Sananvapaus ei kuitenkaan rajoitu vain poliittisiin ilmaisuihin, vaan sen piiriin on totunnaisesti luettu muunkin tyyppiset ilmaisut niiden sisällöstä riippumatta. Sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille (HE 309/1993, esim. PeVL 4/2022).

Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena (PeVL19/1998 vp, s. 5). Sananvapaus kattaa kuitenkin myös muunlaiset ilmaisut, kuten tieteentä, taiteentä, viihteen ja markkinoinnin. Sananvapauden ulottuvuuksia ei tulekaan tulkita liian kapeasti (esim. HE 309/1993 s. 27–28 ja 57 sekä PeVL 52/2010 vp, s. 2).

Sananvapaus ei estä siihen sisältyvien oikeuksien rajoittamista jälkikäteiseen valvontaan perustuvan sääntelyn keinoin, kunhan sääntely täyttää perusoikeusrajoituksilta edellytettävät yleiset vaatimukset. Rajoitusten tulee olla mm. täsmällisiä ja oikeasuhtaisia, eikä niillä saa puuttua perusoikeuden ytimeen. Esimerkiksi pitkälle menevät väljät poliittisen ilmaisuvapauden käytön kriminalisoinnit voivat olla sananvapauden kannalta ongelmallisia (PeVL 20/2021 ja runsas aikaisempi PeV:n käytäntö, esim. PevPeVL 40/2017 vp, s. 2, PeVL 26/2002 vp, s. 2, HE 309/1993, s. 57). Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti poliittisen sananvapauden laajuutta ja todennut, että siihen puuttumiselle tulee asettaa painavat perusteet ja puuttumisen tulee toteutua vain harvinaisissa tilanteissa, joissa puuttumiselle on hyväksyttävät perusteet (ks. myös PeVL 1/2022 vp, kappale 20 ja PeVM 21/2020 vp, s. 6).

Sananvapautta voidaan rajoittaa helpommin, kun kyse ei ole sen ydinalueeseen kohdistuvasta rajoituksesta. Esimerkiksi mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällöllisellä ydinalueella olisi mahdollista. Toisaalta

myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (esim. PeVL 54/2006 vp, s. 2 ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot PeVL 19/2002 vp, s. 3, PeVL 9/2004 vp, s. 7 ja PeVL 37/2005 vp, s. 4, samoin PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 18/ 2014 vp, s. 3/II, PeVL 6/2012 vp, s. 2/I ja PeVL 3/2010 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi lausunnossaan 30/2017 vp (s. 4) painottanut sitä, että ”sananvapaudelle asetettavien rajoitusten on oltava välttämättömiä, täsmällisesti rajattuja ja syrjimättömiä. Perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (PeVL 55/2016 vp, s. 4–5, PeVL 5/2009 vp, s. 3/II ja PeVL 30/2017 s. 4).

Poliittisen mainonnan avoimuutta koskeva asetus ei koske poliittisen maininnan sisältöä. Lakiesityksessä ei ole kysymys asetuksen sisällöstä vaan asetuksen toimeenpanosta.

Esimerkiksi liian epämääräisesti muotoillut tai määriltään kohtuuttoman suuret seuraamusmaksut voivat olla este poliittisena mainontana ilmenevälle sananvapauden käyttämiselle. Sanktioiden tai niiden suuruuden pelko voi rajoittaa ehdokkaan tai tämän vaalirahoittajien uskallusta toteuttaa vaalimainontaa. Tältä osin on huomattava, että mainonnassa on kyse mainostajan sananvapauden lisäksi myös yleisön ja äänestäjien oikeudesta vastaanottaa tietoa siitä, minkälaisia ehdokkaita on ja mitä asioita he ajavat.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan PeVL 4/2022 ja PeVL 57/2022 kiinnittänyt huomiota kysymyksessä olevaa asetusta koskeneeseen asetusehdotukseen sisältyneeseen seuraamuksia koskevaan sääntelyyn ja erityisesti tällaiseen sääntelyyn kohdistuviin täsmällisyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksiin (PeVL 4/2022 vp, kappale 15). Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan PeVL 4/2022 ja PeVL 57/2022 painottanut, että demokratian ja sananvapauden turvaamiseksi asetus ei saa olla liian monimutkainen tai monitulkintainen, jotta myös pienemmät toimijat voivat noudattaa sitä, ja pitänyt tärkeänä, että velvollisuuksien rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset eivät saa olla niin suuret, että niillä olisi ns. chilling effect eli pelottava ja ehkäisevä vaikutus poliittisen sananvapauden käyttämiseen (PeVL 4/2022 vp, kappale 17).

Lakiesityksessä seuraamusmaksu määrättäisiin poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle. Sen määrääminen edellyttäisi tahallaan tai huolimattomuudesta tapahtunutta tiettyjen säännöskohtien rikkomista tai laiminlyöntiä. Ensinnäkin vaatimukset tahallisuudesta tai huolimattomuudesta nostavat rikkomuskynnystä. Palveluntarjoajan toki voidaan yleensä olettaa olevan selvillä alansa koskevista säännöksistä ja niiden soveltamisesta, joten asetuksenvastainen toiminta itsessään on jo vahva premuptio huolimattomuudesta.

Seuraamusmaksun tavoite on hyväksyttävä, koska sillä pyritään varmistamaan, että poliittisen maininnan palvelujen tarjoajat noudattavat asetuksen säännöksiä. Asetuksella turvataan demokratiaa, läpinäkyvyyttä ja kansanvaltaa eli hyväksyttäviä tarkoituksia. Seuraamusmaksulla on myös yleisestävää vaikutusta. Lievemmat keinot eivät luultavasti olisi tarpeeksi tehokkaita. Ainakin EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen osalta vaikuttaa siltä, että seuraamusmaksut edesauttoivat uuden ja melko raskaankin sääntelyn implementointia eri organisaatioissa.

Maksu kohdennettaisiin poliittisen maininnan palvelujen tarjoajille, jotka usein ovat alan ammattilaisia. Näin vältetään rahoittajiin kohdistuva pelotevaikutus, joka saattaisi estää rahoittamasta vaalikampanjaa. Rahoittajan toiminta saattaa olla kertaluontoista tai joka tapauksessa vähemmän ammattimaista kuin palveluntarjoajan, joten tämä ei yhtä hyvin osanne noudattaa näitä uusia ja paikoin melko monimutkaisia säännöksiä.

Velvoitteet, joiden rikkomisesta voidaan määrätä seuraamusmaksu, on esitetty tarkasti lakiesityksen 13 §:ssä, joten velvoitetta voidaan pitää riittävän tarkkarajaisena. Lakiesityksen 14 §:n mukaan seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin ja sitä määrittäessä on otettava huomioon poliittista mainontaa koskevan asetuksen 25 artiklan 4 kohdassa mainitut tekijät sekä mahdolliset tapauksen olosuhteisiin vaikuttaneet muut tekijät. 4 kohdassa mainittuja tekijöitä ovat a) rikkomisen luonne, vakavuus, toistuvuus ja kesto; b) rikkomisen tahallisuus tai tuottamuksellisuus; c) mahdollisen vahingon lieventämiseksi toteutetut toimet; d) mahdolliset vastaavat aiemmat rikkomiset ja tapauksen olosuhteisiin sovellettavat mahdolliset muut raskauttavat tai lieventävät tekijät; e) toimivaltaisen viranomaisen kanssa tehdyn yhteistyön aste; ja f) tarvittaessa seuraamusten kohteena olevan tahon koko ja taloudelliset valmiudet.

Seuraamusmaksu saa olla enintään kuusi prosenttia sen seuraamusmaksupäätöstä edeltäneen tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. Tämä määrä on nähdäkseni melko huomattava, mutta tämän suhteen ei ollut kansallista liikkumavaraa. Lisäksi kysymys on vain enimmäismäärästä ja määrää harkittaessa on otettava huomioon edellä kuvatut tapauskohtaiset tekijät. Lisäksi seuraamusmaksu jätetään määräämättä esityksen 15 §:n 1 momentissa mainituin vähäisyys- tai kohtuusperustein ja se voidaan jättää määräämättä myös 2 momentissa mainituin rikkomuksen korjaamista koskevin perustein.

Seuraamusmaksua määrittäessä on otettu huomioon myös ns. itsekriminointisuoja.

Asetuksen valvonnassa on tarkoitus korostaa hallinnollisten seuraamusmaksujen viimesijaisuutta ja välttää seuraamusmaksujen muodostumista ongelmalliseksi mm. sananvapauden ja median toiminnan näkökulmasta. Tämä on perusteltu lähtökohta. Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantultua oli Tietosuojavaltuutetun lähestymistapa ensi sijassa neuvova ja ohjaava ja vasta tulkintojen vakiinnuttua ryhdyttiin määräämään seuraamusmaksuja seuraamuskollegion toimesta. Seuraamusmaksujen määrät myöskin olivat alkuvaiheessa varsin maltillisia.

Seuraamusmaksun määräämistä ehdotetun valtionalouden tarkastusviraston seuraamuslautakunnan toimesta voidaan pitää asianmukaisena. Tämä elin olisi myös riippumaton ja sen päätöksestä voitaisiin valittaa. Oikeusturvan takeet toteutuisivat, kun asiaan sovelletaan hallintomenettelyn säännöksiä.

Kansalaisen kannalta kuitenkin voi olla hankala hahmottaa, mitä osa-alueita eri viranomaiset – tässä tapauksessa Valtionalouden tarkastusvirasto, Tietosuojavaltuutettu sekä Liikenne- ja viestintävirasto – valvovat. Myös muiden tuoreiden EU-säädösten osalta on sääntelyn valvonta hajautunut useille eri viranomaisille, mikä on sääntelyn ymmärrettävyyden kannalta ongelmallista.

Lopuksi

Tiedottamiseen tulee panostaa, jotta vaaliehdokkaat ja heidän taustajoukkonsa osaavat toimia oikein seuraavissa vaaleissa eikä vaalimainoksia jätetä julkaisematta tiedon puutteen tai aiheettoman seuraamusten pelon vuoksi.

Valvontaviranomaiselle on osoitettava riittävät resurssit tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen (ks. PeVL 4/2021 vp, PeVL 11/2018, PeVL 3/2017, ja PeVL 4/2022). Hallituksen esityksessä onkin arvioitu myös resurssien tarvetta ja lisäämistä.

Espoossa, syyskuun 2. päivänä 2025

Päivi Korpisaari
Viestintäoikeuden professori
Espoo