OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Erityisasiantuntija Sami Demirbas

Lausunto

12.6.2025

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

1. Johdanto

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.

2. EU-asetuksen tavoite ja keskeinen sisältö

Poliittisen mainonnan asetuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa poliittisen mainonnan avoimuuteen sekä kohdentamiseen ja näyttämiseen liittyviä sääntöjä sisämarkkinoilla, jotta unionin kansalaiset tunnistaisivat paremmin poliittiset mainokset, saisivat helposti tiedon niiden taustalla olevista toimijoista sekä tietäisivät milloin ja millä ehdoin heihin kohdistetaan poliittista verkkomainontaa. Lisäksi asetus pyrkii estämään haitallista hybridivaikuttamista mm. vaaleissa ja kansanäänestyksissä.

Asetus tuo poliittisen mainonnan rahoittajille (käytännössä tilaajia) ja palveluntarjoajille avoimuus- ja huolellisuusvelvoitteita (mm. tiedonantamis- ja säilytysvelvoitteet, mainosten merkitseminen ja taustainformaation tarjoaminen). Suurin osa velvoitteista kohdistuu palveluntarjoajiin (etenkin poliittisen mainonnan julkaisijoihin). Asetus sisältää myös joltakin osin kevyempiä velvoitteita pienin ja keskisuurten toimijoiden osalta. (Asetuksen II luku)

Asetus tuo myös rekisterinpitäjille tietosuoja-asetusta tarkentavia henkilötietojen käytön lisärajoituksia ja -ehtoja (mm. nimenomainen suostumus ja erityisten henkilötietoryhmien käyttökielto profiloinnissa)

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

sekä avoimuusvaatimuksia poliittisen verkkomainontaan (mm. kohteena olevat vastaanottajaryhmät ja käytetyt tekniikat). (Asetuksen III luku)

Lisäksi asetus kokoaa verkkomainokset komission ylläpitämään EU:n laajuiseen rekisteriin (artikla 13), estää poliittisten mainospalveluiden tarjoamisen EU:n ulkopuolisille toimijoille vaalien ja kansanäänestysten alla (5 artiklan 1 kohta) sekä sisältää palveludirektiivin mukaisen syrjimättömyyslausekkeen, jonka mukaan poliittisen mainonnan palveluja ei voida rajoittaa yksinomaan rahoittajan asuin- tai sijoittautumispaikan perusteella (5 artiklan 2 kohta).

3. Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

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.

Ensimmäinen lakiehdotus; laki poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen noudattamisen valvonnan järjestämisestä

Poliittisen mainonnan asetus edellyttää, että jäsenvaltio nimeää asetuksen 22 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitetut toimivaltaiset valvontaviranomaiset sekä kansallisen yhteyspisteen. Asetus edellyttää myös, että jäsenvaltiot antavat toimivaltaisille viranomaisille riittävät toimivaltuudet ja resurssit asetuksen tehokkaaseen valvontaan. Tehtävistä ja toimivaltuuksista ehdotetaan säädettävän uudessa laissa poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen noudattamisen valvonnan järjestämisestä.

Pääasialliseksi valvontaviranomaiseksi esitetään valtiontalouden tarkastusvirastoa (tarkastusvirasto). Tarkastusvirasto vastaisi asetuksen valvonnasta Suomessa, jos tehtävää ei olisi nimenomaisesti säädetty asetuksessa tietosuojavaltuutetulle tai Liikenne- ja viestintävirastolle. Tarkastusvirasto ei kuitenkaan valvoisi 5 artiklan 1 kohdan mukaisia syrjintäkieltoja, vaan tältä osin asetuksen toimeenpano jäisi nykysääntelyn varaan. Tarkastusvirasto toimisi myös asetuksen tarkoittamana kansallisena yhteyspisteenä.

Tarkastusvirastolle ehdotetaan säädettäväksi asetuksen valvontaa varten tarvittavat toimivaltuudet, kuten tietojensaantioikeus asetuksen valvontaan liittyviin tietoihin, oikeus tehdä tarkastuksia, oikeus velvoittaa rahoittajaa ja palveluntarjoajaa korjaamaan toimintansa asetuksen mukaiseksi ja oikeus asettaa päätöksensä tehosteeksi uhkasakko, oikeus tehdä välityspalveluntarjoajan kanssa velvoittavia sitoumuksia, oikeus antaa julkinen varoitus sekä oikeus määrätä seuraamusmaksuja erikseen säädetyissä asetuksen rikkomistilanteissa ja viranomaisten tutkintaa koskevien määräysten rikkomistilanteissa. Toimivaltuudet tulevat sekä poliittisen mainonnan asetuksesta (22 artiklan 5 kohta) että digipalveluasetuksesta (51 artikla). Lisäksi valtiontalouden tarkastusviraston roolista 22 artiklan 9 mukaisena kansallisena yhteyspisteenä, laillisten edustajien rekisterinpitäjänä sekä 26 artiklan vaali- ja kansanäänestystietojen julkaisija on tarpeen säätää kansallisessa toimeenpanolaissa.

Muita toimivaltaisia viranomaisia olisivat asetuksen perusteella tietosuojavaltuutettu ja Liikenne- ja viestintävirasto:

- Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan tietosuojavaltuutettu valvoisi asetuksen 18 ja 19 artiklan velvoitteiden noudattamista omalla toimialallaan tietosuoja-asetuksen 58 artiklan ja VII -luvun mukaisilla toimivaltuuksilla, joita on täydennetty kansallisen liikkumavaran puitteissa tietosuojalaissa (1050/2018). Tietosuojavaltuutetun asetuksen 22 artiklan

1 mukaiset tehtävät edellyttävät täydentävää kansallista lainsäädäntöä poliittisen mainonnan asetukseen liittyvän viranomaisten välisen tiedonvaihdon ja yhteistyön osalta.

- Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaisesti Liikenne- ja viestintävirasto, joka toimii välityspalveluista annetun lain (18/2024) mukaan digipalveluasetuksen 49 artiklassa tarkoitettuna digitaalisten palvelujen koordinaattorina Suomessa, vastaa koordinoinnin varmistamisesta kansallisella tasolla välityspalvelujen tarjoajien osalta silloin kun kyseessä on asetuksen 7–17 ja 21 artiklassa säädettyjä velvoitteita valvonnasta.

Tarkastusvirasto, tietosuojavaltuutetun ja Liikenne- ja viestintäviraston olisi tehtäviä hoitaessaan toimittava tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä. Tähän liittyy muun muassa toimenpidepyynnöistä koordinaatioviranomaisille ilmoittaminen, josta ehdotetaan säädettävän erikseen kansallisesti. Lisäksi ehdotetaan, että toimivaltaiset viranomaiset voivat luovuttaa toisilleen salassa pidettävää tietoa, jos se on välttämätöntä tehtävien hoitamisen kannalta. Tarkastusvirastolle ehdotetaan myös oikeutta saada esitutkintaviranomaiselta salassapitosäännösten estämättä tietoja, jolla se voi arvioida seuraamusmaksun määräämättä jättämisen edellytyksiä. Rajat ylittävissä valvontatilanteissa tarkastusvirastolle ja Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotetaan oikeutta luovuttaa laissa säädetyin ehdoin salassa pidettävää tietoa muiden jäsenvaltioiden viranomaisille.

Toinen lakiehdotus; laki verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi digipalveluasetuksen valvontaan luotua tehtävänjakoa siten, että tarkastusvirastolle siirrettäisiin tietosuojavaltuutetun aikaisemmin hoitamia yhteiskunnallisen ja poliittisen mainonnan avoimuuteen liittyviä tehtäviä. Siten tarkastusvirastosta tulisi myös digipalveluasetuksen mukainen toimivaltainen viranomainen. Poliittisen mainonnan asetus ei edellytä tätä, mutta digipalveluasetuksen ja poliittisen mainonnan asetuksen valvontajärjestelmien selkeyden ja toimivuuden näkökulmasta muutosta pidetään tarpeellisena. Muutoksella pyritään erityisesti välttämään valvontatehtävien epätarkoituksenmukainen pirstaloituminen, joka kuormittaisi niin valvontaviranomaisia kuin valvottavia kohteita.

Kolmas ja neljäs lakiehdotus; laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 4 ja 10 §:n muuttamisesta sekä laki puoluelain 8 b ja 9 e §:n muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavan vaalirahoituslain 4 §:ää ja puoluelain 8 b §:ää siten, että kansallinen sääntely mainoksen maksajan nimen julkaisemisesta mainoksen yhteydestä poistetaan ja korvataan viittauksella poliittisen mainonnan asetukseen ja täydentävään kansalliseen lakiin. Muutokset ehdotetaan tehtäväksi, koska asetus ei mahdollista päällekkäisen kansallisen sääntelyn voimassa pitämistä, minkä lisäksi rinnakkainen sääntely voisi vaikeuttaa asetuksen soveltamista.

Viides lakiehdotus; laki valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain muuttamisesta

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain muutoksella uhkasakkolautakuntaa koskeva sääntely kumottaisiin ja virastoon perustettaisiin seuraamuslautakunta, joka jatkossa määräisi kaikki viraston seuraamusmaksut ja tuomitsisi maksuun viraston asettamat uhkasakot. Seuraamuslautakunta ei olisi päätoiminen, vaan se kokoontuisi tarvittaessa.

Seuraamuslautakunta määräisi kaikki 1 lakiehdotuksen 13 ja 16 §:ssä ehdotettavat seuraamusmaksut riippumatta niiden euromääräisestä koosta. Ottaen huomioon poliittisen mainonnan asetukseen liittyvän sääntelyalan, joka on erityisen herkkää niin sananvapauden kuin poliittisten oikeuksien näkökulmasta, kaikkien em. mainittujen seuraamusmaksujen alistaminen kollegiaaliseen päätöksentekoon voidaan pitää perusteltuna ja korostavan entisestään seuraamusmaksujen käytön ankaruutta ja viimesijaisuutta poliittisen mainonnan asetuksen valvonnassa. Merkityksellistä on myös se, että poliittisen mainonnan asetuksen 25 artiklan 6 kohdan perusteella 18 ja 19 artiklan velvoitteiden

laiminlyönnistä määrättävät seuraamusmaksut määrää tietosuojalain 24 §:n mukainen seuraamuskollegio. Näin ollen poliittisen mainonnan asetuksen velvoitteiden laiminlyönneistä määrättävien seuraamusmaksujen määrääminen olisi kaikilta osin alistettu kollegiaaliseen päätöksentekoon.

Lakiehdotuksen voimaantulon yhteydessä tarkastusviraston uhkasakkolautakunnan vireillä olevat asiat siirtyisivät käsiteltäviksi uudelle seuraamuslautakunnalle.

Kuudes lakiehdotus; laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

Julkisuuslain muutoksella vaalirahoitusta koskeva salassapitosäännös ulotettaisiin myös poliittisen mainonnan asetuksen noudattamisen valvontaan liittyviin tietoihin. Tällä käytännössä varmistetaan se, että nykyinen julkisuuslain vaalirahoitusta koskeva salassapitosäännös toteutuu myös jatkossa. Siten ehdotuksen katsotaan täyttävän perustuslain vaatiman välttämättömyysedellytyksen.

Seitsemäs lakiehdotus; laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Kysymyksessä olisi teknisluonteisesta muutoksesta sakkolakiin. Esityksellä on riippuvuus sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamista koskevaan esitykseen (HE 5/2020 vp, LaVM 6/2025 vp). Eduskuntakäsittelyn aikana tämän esityksen lakiehdotus 7. on tarpeen sovittaa yhteen eduskunnan HE 5/2020 vp. käsittelyssä hyväksymien lainmuutosten kanssa. Yhteensovittaminen on huomioitava myös lakiehdotusten voimaantulossa.

4. Huomioita ehdotettavasta seuraamusjärjestelmästä

Poliittisen mainonnan asetuksen mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä rahoittajille ja poliittisen mainonnan palveluntarjoajille asetuksen velvoitteiden rikkomisesta sovellettavista seuraamuksista, jotka voivat olla rangaistusluonteisia tai tarvittaessa muunlaisia.

Seuraamuksia säädettäessä on myös huomioitava, että asetuksen velvoitteiden rikkomisesta säädettyjen seuraamusten täytäntöönpanoon on tarkoitus soveltaa sekä poliittisen mainonnan asetuksen että digipalveluasetuksen mukaisia toimeenpanovaltuuksia riippuen siitä, onko kyseessä välityspalveluihin liittyvä rikkomustilanne vai jokin muu rikkomistilanne.

Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Seuraamuslajit, jotka asetuksen valvonnassa vastuussa olevalla viranomaisella tulee olla käytössä, määrittyvät asetuksen 22 artiklan 3 ja 5 kohdassa. Seuraamuslajien valinta, etenkin se miten ne kohdistuvat eri rikkomuksiin, on kuitenkin jätetty merkittäviltä osin kansallisen liikkumavaran piiriin siten, että seuraamuksia säädettäessä on otettava huomioon lehdistönvapautta ja sananvapautta muissa tiedotusvälineissä koskevat säännöt sekä toimittajan ammattia koskevat säännöt. Lisäksi eräiden säädösten rikkominen vaaleja tai kansanäänestystä edeltävänä viimeisenä kuukautena olisi katsottava erityisen vakavaksi laiminlyönniksi. Jäsenvaltioiden on myös vahvistettava toimivaltaisten viranomaisten toimivaltuuksien käytölle erityiset edellytykset ja menettelyt, jolla tulee pyrkiä pitämään poliittinen keskustelu avoimena ja saavutettavana.

Poliittisen mainonnan asetuksen velvoitteiden ei voida katsoa olevan sellaisia, joiden rikkomisesta olisi edellä esitetyn tai yleisten kriminaalisointiperiaatteiden mukaisesti (mm. ultima ratio -periaate) perusteltua säätää rikosoikeudellisia seuraamuksia. Myöskään digipalveluasetuksen 51 artiklan 3 kohdan tarkoittama turvaamistoimi, jolla esitettäisiin tietyissä poliittisen mainonnan asetuksen rikkomistilanteissa pääsy kyseiseen välityspalveluun, ei tulisi myöskään kysymykseen. Digipalveluasetuksen mukaan turvaamistoimen edellytyksenä on, että rikkomus on rikos, joka sisältää uhkan ihmisten elämälle tai turvallisuudelle. Siten ylipäätään sellaiset hallinnollisten seuraamusten lajit, jossa

esimerkiksi lähtökohtana on kieltää hetkellisesti tai pysyvämmin poliittisen mainonnan palveluiden tarjoaminen, eivät tulisi kysymykseen. Kansallisesti valittavaksi jää lähinnä rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamusmaksu sekä sellaiset hallinnolliset seuraamukset, kuten huomautus, julkinen varoitus, velvoittaminen toiminnan korjaamiseen ja uhkasakko.

Poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien roolin ja asetuksen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta on tarpeen säätää tarkastusvirastolle mahdollisuus määrätä tiettyjen velvoitteiden rikkomisesta seuraamusmaksuja palveluntarjoajille. Seuraamusmaksuja esitetään säädettäväksi vain sellaisista poliittisen mainonnan palvelun tarjoajiin kohdistuvien velvoitteiden rikkomisesta, jossa velvoite on säädetty riittävän tarkasti, velvoite ei sisällä laadullisia tai avoimia kriteereitä, seuraamusmaksua voidaan pitää oikeasuhtaisena rikkomukseen nähden, eikä muiden hallinnollisten seuraamusten, kuten uhkasakon tai julkisen varoituksen, käyttöä voida pitää riittävän tehokkaana ja tarkoituksenmukaisena.

Seuraamusmaksua ei esitetä liitettäväksi rahoittajiin kohdistuvien velvoitteiden osalta, sillä tiedonantovelvoitteet sisältävät laadullisia tai avoimia kriteereitä menettelylle. On myös huomioitava, että laiminlyönnit voivat estää joiltain osin poliittisen mainonnan palveluiden saannin tai poliittinen mainonta voidaan keskeyttää poliittisen mainonnan julkaisijan toimesta. Näitä voidaan pitää kyseessä olevissa tilanteissa riittävinä seuraamuksina, jotka kannustavat asetuksen noudattamiseen. Samalla estetään sellaisten sananvapauden ja poliittisten oikeuksien näkökulmasta ongelmallisten pelotevaikutusten muodostuminen, jotka heikentäisivät etenkin ruohonjuuritason poliittisten toimijoiden, kuten ehdokkaiden ja alueellisten järjestöjen, halukkuutta poliittiseen kampanjointiin.

Asetus velvoittaa jäsenvaltion säätämään kansallisesti hallinnollisista seuraamusmaksuista, jotka on suhteutettava joko rahoittajan tai poliittisen mainonnan palveluntarjoajan vuosituloon tai vuotiseen talousarvioon tai rahoittajan tai poliittisen mainonnan palveluntarjoajan liikevaihtoon. Poliittisen mainonnan asetuksen ei voida katsoa jättävän liikkumavaraa seuraamusmaksun enimmäismäärän suhteen (kuusi prosenttia). Lisäksi on huomioitava, että edellä mainittujen velvoitteiden rikkomisesta johtuvia seuraamusmaksuja toimeenpantaisiin välityspalveluiden tarjoajien osalta digipalveluasetuksen 51 artiklan 2 c kohdan mukaisesti. Siten esityksessä ehdotetaan säädettäväksi seuraamusmaksujen suhteuttaminen poliittisen mainonnan palveluntarjoajan liikevaihtoon, jota käytetään myös digipalveluasetuksessa. Näin poliittisen mainonnan asetuksen ja digipalveluasetuksen seuraamusmaksujärjestelmät olisivat seuraamusmaksun muodostumisen ja enimmäismäärän osalta yhteneväiset.

Poliittisen mainonnan asetuksen mukaan välityspalveluiden valvontaan sovelletaan tietyissä valvontatilanteissa digipalveluasetuksen 51 artiklan mukaisia toimivaltuuksia. Tästä johtuen, kun kyse välityspalveluja tarjoavasta palvelujentarjoajasta, tarkastusvirastolle tulee olla valta määrätä seuraamusmaksuja antamansa tutkintaa koskevan määräyksen noudattamatta jättämisestä. Digipalveluasetus ei jätä liikkumavaraa siitä, keihin voidaan kohdistaa seuraamusmaksu tutkintamääräyksen noudattamatta jättämisestä. Seuraamusmaksu voidaan määrätä kaikille niille tahoille, joihin tutkintamääräykset voivat kohdistua eli välityspalvelun tarjoajalle ja digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulle muulle henkilölle, joka toimii elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyvässä tarkoituksessa ja voi kohtuudella olla tietoisia asetuksen epäiltyyn rikkomiseen liittyvistä tiedoista.

Lisäksi asetuksen 18 ja 19 artiklassa säädettyjä velvoitteiden rikkomisesta tietosuojavaltuutettu voi määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja tietosuoja-asetuksen 83 artiklan ja tietosuojalain mukaisesti. Tältä osin poliittisen mainonnan asetus ei sisällä kansallista liikkumavaraa tai edellytä kansallista lisäsääntelyä.

5. Esityksen vaikutukset

Suomeen sijoittautuneiden poliittisen mainonnan palveluntarjoajiin kohdistuvan viranomaisvalvonnan toimivuus on tärkeää ja vaikuttaa poliittisen mainonnan palveluja tarjoavien yritysten sääntelytaakan muodostumiseen. Yhtäältä ohjaavalla valvontatyöllä voidaan auttaa palveluntarjoajia noudattamaan sääntelyä ja vähentää näin sääntelystä johtuvan taakan muodostumista, kun viranomainen kykenee tuottamaan ohjeistusta ja neuvomaan eri toimijoita. Toisaalta tehokkaalla valvonnalla, joka sisältää myös mahdollisuuden määrätä seuraamusmaksuja, voidaan varmistua, että erilaiset toimijat noudattavat sääntelyä. Keskittämällä valvontatehtävät valtiontalouden tarkastusvirastolle voidaan yritysten näkökulmasta mahdollistaa parhaiten neuvonnan, ohjauksen ja valvonnan toteuttaminen. Esityksessä olevat säännökset viranomaisten yhteistyöstä ja tiedonvaihdosta auttavat niin ikään sujuvan viranomaisvalvonnan luomista. Samalla voidaan yrittää minimoida kansallisen liikkumavaran puitteissa asetuksesta mahdollisesti seuraavia riskejä, kuten palveluntarjoajien vetäytymistä markkinoilta.

Ehdotettava täytäntöönpanosääntely, jossa tutkinta- ja toimeenpanovaltuuksia voidaan kohdistaa myös median toimijoihin, on merkityksellinen median toimintavapauksien ja sananvapauden kanssa. Valvonta- ja seuraamusjärjestelmän ja median toimintavapauksien välistä jännitettä on pyritty lieventämään asetuksen tarjoaman kansallisen liikkumatilan puitteista siten, että 5 asetuksen 1 kohta, eli niin sanottu syrjimättömyysvelvoite, on rajattu ehdotetun valvonta- ja seuraamusjärjestelmän ulkopuolelle. Muilta osin ehdotettujen täytäntöönpanosäännösten ei arvioida muodostuvan ongelmaksi (esim. lähdesuojan osalta), sillä asetus ei 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti koske varsinaista journalistista sisältöä erotuksena toimituksselliseen sisältöön katsottavasta maksetusta mainonnasta, eikä siten esimerkiksi tarkastusvirastolle ehdotettavat tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet koskisi lähtökohtaisesti journalistisessa tarkoituksessa kerättyjä tietoja ja asiakirjoja.

Myös osa viranomaisista voi tarjota sellaisia palveluita, jotka saattavat täyttää poliittisen mainonnan asetuksen 3 artiklan tarkoittaman poliittisen mainonnan palvelun määritelmän. Huomionarvioista myös on, että palvelussa ei ole kysymys hallintotehtävästä, vaan asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 57 artiklassa tarkoitetusta taloudellisesta toiminnasta. Viranomaisiin kohdistuvan valvonta- ja seuraamusjärjestelmän osalta on käytetty kansallista harkintavaltaa perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla siten, ettei viranomaisiin ole mahdollista kohdistaa seuraamusmaksuja.

Poliittisen mainonnan asetuksella ja sitä täydentävällä kansallisella sääntelyllä on myös vaikutuksia poliittiseen ja yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Valvonta- ja seuraamusjärjestelmä kohdistaa välittömän ohjaus- ja pelotevaikutuksen rahoittajiin, joita ovat etenkin erilaiset poliittiset toimijat. Esitetty seuraamusjärjestelmä, jossa rahoittajille ei voitaisi määrätä seuraamusmaksuja, vaan ainoastaan antaa julkisia varoituksia ja asettaa määräyksiä ja niiden tehosteeksi uhkasakkoja, ei arvioida aiheuttavan sellaista pelotevaikutusta (chilling effect), joka muodostuisi erityisen ongelmalliseksi poliittisen ja yhteiskunnallisen osallistumisen näkökulmasta. Huomionarvoista kuitenkin on se, että sellaiset suomalaiset rahoittajat, jotka hankkivat rajat ylittäviä palveluita muista EU-maista, voivat joutua sellaisen seuraamusjärjestelmän piiriin, jossa myös rahoittajille on määrätty ankarampia taloudellisia sanktioita. Tällaisten rahoittajien osalta on erityisen tärkeää, että ne saavat riittävästi tietoa omista velvoitteistaan ja sääntelyn käyttäytymisestä eri jäsenvaltioissa. Tästä näkökulmasta ehdottava valvontajärjestelmä, joka perustuu ensisijaisesti ohjaukselle ja neuvonnalle, on myös merkityksellinen näille toimijoille.

Eduskunnan alaiselle valtiontalouden tarkastusvirastolle, jolle keskistetään suurin osa tehtävistä ja joille tehtävät ovat myös uusia, syntyvät lisäresurssitarpeet ehdotetaan katettavaksi lisämäärärahalla. Tarkastusvaliokunta korosti U-kirjelmästä antamassaan lausunnossaan (TrVL 1/2022 vp) valtiontalouden tarkastusvirastolle tulevien uusien tehtävien resurssoinnin tarpeen tärkeyttä. Lisäksi

arvioitaessa valtiontalouden tarkastusvirastolle annettavien uusien tehtävien suhdetta perustuslain 90 §:n 2 momenttiin, on arvioinnissa kiinnitetty huomioita tehtävien resurssointiin.

Poliittisen mainonnan asetuksesta aiheutuvat toimeenpanon määrärahatarpeet 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. Taloudelliset vaikutukset eivät aktivoidu heti voimaantulon yhteydessä (ks. lausunnon 6 kohta). Mikäli lakien voimaansaattaminen venyisi huomattavasti, tulisi esitettyä arvioita mahdollisesti uudelleen tarkistaa voimaansaattamisvuoden henkilöstömenojen ja muiden pysyväisluonteisten menojen osalta.

Tietosuojavaltuutetulle ja Liikenne- ja viestintävirastolle syntyvät resurssitarpeet on tarkoitus hoitaa nykyisen menokehyksen puitteissa siten, että resurssitarpeen kehitystä arvioidaan ja seurataan osana normaalia tulosohjausta.

Esityksen 3. ja 4. lakiehdotuksessa ehdotetaan asetuksen 4 artiklan harmonisointivelvoitteen takia mainosten maksajina toimivien yksityishenkilöiden nimien julkaisemiseen liittyvistä euromääräisistä raja-arvoista luopumista. Näin ollen jatkossa mainosten tilaajien ja maksajien nimet voitaisiin julkaista ilman näiden suostumusta siten kuin asetuksen 11 ja 12 artiklassa on säädetty. Muutos nykytilaan ei välttämättä ole kovinkaan merkittävä, sillä jo nykyisellään mediasta ostettava mainostila ylittää monin paikoin kansalliset pienlahjoitusrajat. Olettavaa kuitenkin on, että pienempien mediajulkaisujen osalta toimintamallit voivat jonkin verran muuttua, sillä yksityishenkilöt eivät välttämättä ole enää halukkaita ostamaan suoraan ehdokkaille mainoksia. Huomionarvoista kuitenkin on, että vaalirahoituslain ja puoluelain pienlahjoittajapoikkeus jäisi muilta osin voimaan. Näin ollen yksityishenkilönä toimivat lahjoittajat voisivat edelleen antaa pienlahjoituksia muilla tavoin, eikä heidän nimeänsä julkaistaisi vaali- ja puoluerahoitusilmoituksissa ilman erillistä suostumusta.

Poliittisen mainonnan asetuksen valvontatehtävien järjestäminen voidaan katsoa kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Viranomaisten on jo kielilain (423/2003) mukaisesti tarjottava neuvontaa myös ruotsin kielellä, mikä on edellytyksenä myös ahvenanmaalaisten palveluntarjoajien ja rahoittajien asioinnin ja neuvonnan toteuttamiseen.

6. Voimaantulo

Hallituksen esityksessä on esitetty, että lait tulisivat voimaan pääsääntöisesti 10.10.2025. Esityksen 7. lakiehdotuksen yhteensovittaminen HE 5/2020 kanssa edellyttää kuitenkin myöhäisempää voimaantuloa (1.1.2026.).

Ehdotettu voimaantuloaikataulu on tiukka huomioiden eduskuntakäsittelyn ja lakien voimaansaattamisprosessin. Alla arvioitu mahdollisia skenaarioita, mikäli lakeja ei saataisi voimaan esitetyssä aikataulussa.

Skenaario	**Vaikutukset viranomaisiin**	**Vaikutukset sääntelyn kohteille**	**Taloudelliset vaikutukset**	**Muut huomiot**
(A) Lakien voimaantulo viivästyisi marraskuulle tai joulukuun alkuun	Tarkastusviraston toimeenpanotoimet viivästyisivät jonkin verran, jolloin virasto ei valvoisi asetuksen	Yhtäältä valvonta- ja seuraamusjärjestelmä ei olisi käytössä heti asetuksen voimaantulosta lähtien.	Taloudelliset vaikutukset saataisiin aktivoitua heti voimaantulon yhteydessä, mikäli voimaantulo olisi	Asetus vaatii, että jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle viimeistään 10.1.2026 kansallisesti

	noudattamista, eikä sillä olisi mahdollisuutta antaa virallista neuvontaa ja ohjausta. Virasto ei myöskään kykenisi osallistumaan rajat ylittäviin menettelyihin, minkä lisäksi erilaisten tietosivujen julkaiseminen viivästyisi. Vaikutukset jäisivät kuitenkin vähäisiksi, koska viivästyminen olisi hyvin pientä ja kohdistuisi aivan asetuksen voimaantulon alkuun.	Toisaalta myöskään tarkastusviraston ohjausta ja neuvontaa ei olisi saatavilla, mikä voisi olla merkityksellinen lähinnä rajat ylittävissä tilanteissa, joissa kaivattaisiin kansalliselta viranomaiselta neuvontaa.	viimeistään joulukuun alussa. Tällöin esitys voitaisiin ottaa osaksi vuoden 2025 kolmatta lisätalousarvioesitystä. Koska kysymys on pysyvistä määrärahoista, joihin ei ole varauduttu valtion talouden kehyksissä, tulee HE:n hyväksynnän jälkeen määrärahat viedä teknisesti myös osaksi vuoden 2026 talousarvioesitystä. Tarkastusvirastolle aiheutuu asetuksen voimaantulon yhteydessä joka tapauksessa toimeenpanoon valmistautumisesta kustannuksia, jotka on tarpeen huomioida tarkastusviraston määrärahoissa.	säädetyistä seuraamusjärjestelmästä. Tämä ehdittäisiin tehdä annetussa aikataulussa. Suomessa ei ole vaaleja ennen vuotta 2027, mutta asetuksen voimaantullessa useammassa jäsenvaltiossa on vaalit käynnissä.
(B) Lakien voimaantulo viivästyisi vuodenvaihteeseen.	Tarkastusviraston toimeenpanotoimet viivästyisivät jonkin verran, jolloin virasto ei valvoisi asetuksen noudattamista, eikä sillä olisi mahdollisuutta antaa virallista neuvontaa ja ohjausta. Virasto ei myöskään kykenisi osallistumaan rajat ylittäviin menettelyihin, minkä lisäksi erilaisten tietosivujen	Yhtäältä valvonta- ja seuraamusjärjestelmä ei olisi käytössä heti asetuksen voimaantulosta lähtien. Toisaalta myöskään tarkastusviraston ohjausta ja neuvontaa ei olisi saatavilla, mikä voisi olla merkityksellinen lähinnä rajat ylittävissä tilanteissa, joissa kaivattaisiin kansalliselta viranomaiselta neuvontaa.	Taloudelliset vaikutukset aktivoituisivat heti voimaantulon yhteydessä. Toimeenpanon edellyttämät resurssit huomioidaan vuoden 2026 talousarvioesityksessä. Tarkastusvirastolle aiheutuu asetuksen voimaantulon yhteydessä joka tapauksessa toimeenpanoon valmistautumisesta	Asetus vaatii, että jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle viimeistään 10.1.2026 kansallisesti säädetyistä seuraamusjärjestelmästä. Tämä ehdittäisiin tehdä annetussa aikataulussa. Suomessa ei ole vaaleja ennen vuotta 2027, mutta asetuksen voimaantullessa useammassa

	julkaiseminen viivästyisi. Vaikutukset jäisivät kuitenkin melko vähäisiksi, koska viivästyminen kohdistuisi asetuksen voimaantulon alkuvaiheeseen.		kustannuksia, jotka on tarpeen huomioida tarkastusviraston määrärahoissa.	jäsenvaltiossa on vaalit käynnissä.
(C) Lakien voimaantulo viivästyisi selkeästi kevääseen 2026 tai myöhemmäksi	Tarkastusviraston toimeenpanotoimet viivästyisivät selkeästi, jolloin virasto ei valvoisi asetuksen noudattamista, eikä sillä olisi mahdollisuutta antaa viralista neuvontaa ja ohjausta. Virasto ei myöskään kykenisi osallistumaan rajat ylittäviin menettelyihin, minkä lisäksi erilaisten tietosivujen julkaiseminen viivästyisi. Vaikutukset olisivat sitä merkittävämmät, mitä pidemmälle voimaantulo lykkääntyisi.	Valvonta- ja seuraamusjärjestelmän puuttuminen alkaisi vaikuttamaan merkittävämmin rahoittajiin ja palveluntarjoajiin, sillä toimeenpano edellyttää myös näiltä toimijoilta erilaisia valmisteluita. Vaikka kyseessä on välivuosi vaaleista, valmistelut vuoden 2027 vaaleihin voidaan arvioida alkavan jo hyvissä ajoin, jolloin sääntelyn kohteilla alkaa syntymään merkittävää tarvetta saada neuvontaa ja ohjausta.	Taloudelliset vaikutusten aktivointia olisi vaikeampi ennustaa, mikäli voimaantulo lykkäytyisi merkittävästi. Toimeenpanon edellyttämät lisämäärärahat huomioitaisiin osana vuoden 2026 talousarviota tai sitä täydentävää esitystä. Tarkastusvirastolle aiheutuu asetuksen voimaantulon yhteydessä joka tapauksessa toimeenpanoon valmistautumisesta kustannuksia, jotka on tarpeen huomioida tarkastusviraston määrärahoissa. Jos voimaantulo lykkääntyisi merkittävästi, resurssitarpeiden arviointia voidaan joutua uudelleen tarkastelemaan osana vuoden 2026 talousarvioin valmistelua, sillä neuvonta- ja ohjaustarpeen kasaantuminen	Asetus vaatimaa raportointia kansallisesti säädetyistä seuraamusjärjestelmästä ei ehdittäisi tekemään aikataulussa. Riski komission rikkomusmenettelystä myös kasvaisi jonkin verran, mikäli voimaantulo venyisi erityisen pitkäksi. Suomessa ei ole vaaleja ennen vuotta 2027, mutta voimaantulon pitkittyessä yhä useammassa jäsenvaltiossa on vaaleja, johon voi liittyä rajat ylittäviä menettelyitä. Kriittisempää kuitenkin on se, että valmistautuminen vuoden 2027 vaaleihin alkaa jo vuoden 2026 puolella.

			lyhyemmällä ajanjaksolle voi vaikuttaa kasvavasti resurssitarpeisiin.	

Huomionarvoista yllä esitetyssä skenaarioissa on se, ettei vaikutuksia juuri arvioida olevan tietosuojavaltuutetun ja liikenne- ja viestintäviraston toiminnalle. Tämä johtuu siitä, että näiden tehtävät ja toimivalta tulevat pääsääntöisesti suoraan asetuksesta tai jo muusta kansallisesta sääntelystä.

7. Muuta huomioitavaa

Esitys on tarpeen poistaa valtion vuoden 2025 toisesta lisätalousarvioesityksestä sekä ottaa myöhemmin osaksi tarkoituksenmukaista talous- tai lisätalousarvioesitystä. Vaihtoehtoja on käsitelty tarkemmin lausunnon 6. kohdassa.