

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevaa asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN 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.

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. Muita toimivaltaisia viranomaisia olisivat tietosuojavaltuutettu ja Liikenne- ja viestintävirasto, joiden nykyisiä toimivaltuuksia ehdotetaan täydennettäväksi viranomaisten välisen yhteistyön ja tiedonvaihdon osalta. Koska asetusta sisältää uutta ja uudenlaista poliittista mainontaa koskevaa lainsäädäntöä, viranomaisen valvontatyön lähtökohtana olisi kuitenkin ohjaus ja neuvonta.

Verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain muutoksella siirrettäisiin tietosuojavaltuutetulta verkkoalustoilla näytettävän yhteiskunnallisen ja poliittisen mainonnan avoimuuteen liittyviä valvontatehtäviä valtiontalouden tarkastusvirastolle, jotta poliittisen mainonnan asetuksen ja digipalveluasetuksen noudattamisen valvonta poliittisen mainonnan osalta olisi mahdollisimman selkeää ja yhdenmukaista.

Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja puoluelain muutoksilla kumottaisiin voimassa oleva vaalimainoksen maksajan nimen julkistamista koskeva sääntely.

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.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muutoksella vaalirahoitusta koskeva salassapitosäännös ulotettaisiin myös poliittisen mainonnan asetuksen noudattamisen valvontaan liittyviin tietoihin.

Muutoin muutokset liitelakeihin olisivat teknisiä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 toiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait on tarkoitettu tulemaan pääsääntöisesti voimaan 10.10.2025, jolloin poliittisen mainonnan asetuksen pääasiallinen soveltaminen alkaa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	6
1 Asian tausta ja valmistelu	6
1.1 Tausta	6
1.2 Valmistelu	6
2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö	6
2.1 Asetuksen soveltamisala ja keskeiset käsitteet	8
2.1.1 Soveltamisala	8
2.1.2 Keskeiset käsitteet	8
2.2 Yleiset säännöt poliittisen mainonnan palvelujen tarjoamiseen	11
2.2.1 Syrjintäkielto asuin- ja sijoittautumispaikkaan perustuen	11
2.2.2 Palvelujen tarjoamiskielto EU-alueeseen kytkeytymättömille toimijoille	12
2.2.3 Unionin ulkopuolisten palveluntarjoajien velvoite nimetä laillinen edustaja unionin alueelle	12
2.3 Poliittisen mainonnan palveluja koskevat avoimuus- ja huolellisuusvelvoitteet	13
2.3.1 Rahoittajiin sovellettavat velvoitteet	13
2.3.2 Kaikkiin palveluntarjoajiin sovellettavat velvoitteet	14
2.3.2.1 Asetuksen velvoitteiden huomioiminen sopimusjärjestelyssä	14
2.3.2.2 Palveluntarjoajien selvitys- ja tiedonantovelvoitteet liittyen rahoittajiin ja muihin palveluntarjoajiin	15
2.3.2.3 Tietojen säilyttämisvelvoite	16
2.3.2.4 Tietojen toimittaminen viranomaisille ja viranomaisyhteydenpitoon nimettävä yhteystaho	17
2.3.2.5 Tietojen toimittaminen muille asiasta kiinnostuneille tahoille	17
2.3.3 Mainonnan julkaisijoihin sovellettavat velvoitteet	18
2.3.3.1 Poliittista mainosten merkitseminen ja avoimuusilmoitukset	18
2.3.3.2 Tietojen toimittaminen poliittisen verkkomainonnan eurooppalaiseen rekisteriin	21
2.3.3.3 Säännöllinen raportointi poliittisista mainospalveluista	21
2.3.3.4 Menettelyt asetuksen vastaisista mainoksista ilmoittamiseen	21
2.4 Poliittisen verkkomainonnan kohdentamiseen ja näyttämiseen liittyvät erityiset henkilötietojen käsittelyvaatimukset sekä täydentävät avoimuusvaatimukset	22
2.4.1 Verkkomainonnan kohdentamiseen ja näyttämiseen liittyvät henkilötietojen käsittelyvaatimukset	23
2.4.2 Verkkomainonnan kohdentamiseen ja näyttämiseen liittyvät täydentävät avoimuusvaatimukset	24
2.4.3 Verkkomainonnan kohdentamiseen ja näyttämiseen liittyvien tietojen toimittaminen asiasta kiinnostuneille tahoille	25
2.5 Poliittisen mainonnan asetuksen velvoitteiden valvonta ja toimeenpano	26
2.5.1 Jäsenvaltioiden, komission ja EU:n tietosuojaviranomaisen valvontavallan jakautuminen	26
2.5.2 Poliittisen mainonnan asetuksen valvonta jäsenvaltioissa	27
2.5.2.1 Toimivaltaiset viranomaiset ja yhteyspisteet	27
2.5.2.2 Toimivaltaisten viranomaisten tutkinta- ja toimeenpanovaltuudet	27

2.5.2.3 Oikeus tehdä valitus toimivaltaiselle viranomaiselle	34
2.5.2.4 Viranomaisten yhteistyö kansallisella tasolla	34
2.5.2.5 Kansallisten viranomaisten rajat ylittävä yhteistyö	35
2.5.2.6 Kansallisten yhteyspisteiden verkosto	37
2.5.2.7 Vaalien ja kansanäänestyspäivämäärien julkaiseminen	37
2.5.3 Komission toimivaltuudet poliittisen mainonnan asetuksen valvonnassa	37
2.5.4 Komissiolle siirretty säädös- ja täytäntöönpanovalta	37
2.5.5 Loppu- ja siirtymäsäännökset	38
3 Nykytila ja sen arviointi	38
3.1 Digipalveluasetuksen sääntely	38
3.2 Tietosuojavaltuutetun tehtävät ja toimivalta	42
3.3 Kansallinen vaali- ja puoluerahoitussääntely	43
3.4 Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä	45
3.5 Sähköisen viestinnän palvelulaki	46
3.6 Palvelujen tarjontaan liittyvä syrjimättömyyssääntely	46
3.7 Poliittisen mainonnan asetuksen toimeenpanon ja valvonnan edellyttämä kansallinen lainsäädäntö	47
3.7.1 Toimivaltaisten viranomaisten nimeäminen ja niiden toimivaltuudet	47
3.7.2 Poliittisen mainonnan asetuksen mukaiset seuraamukset ja niiden määrääminen	48
3.7.2.1 Hallinnollinen seuraamusmaksu	49
3.7.2.2 Uhkasakko	52
3.7.2.3 Julkinen varoitus	53
3.7.3 Valtiontalouden tarkastusviraston ratkaisuvallta seuraamusasioissa	53
3.8 Eräiden digipalveluasetuksen mukaisten valvontatehtävien uudelleen järjestäminen osana poliittisen mainonnan asetuksen toimeenpanoa	55
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	56
4.1 Keskeiset ehdotukset	56
4.2 Pääasialliset vaikutukset	57
4.2.1 Johdanto	57
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	57
4.2.2.1 Yritysvaikutukset	57
4.2.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen	59
4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	62
4.2.3.1 Vaikutukset poliittiseen ja yhteiskunnalliseen osallistumiseen	62
4.2.3.2 Vaikutukset kansalaisyhteiskuntaan ja mediaan	64
4.2.3.3 Viranomaisvaikutukset	66
4.2.3.4 Vaikutukset sisämarkkinoihin	71
4.2.3.5 Ahvenanmaa	71
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	71
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	71
5.1.1 Eri valvontavaihtoehdot	71
5.1.2 Seuraamusmaksujen käyttöala ja määrääminen	72
5.1.3 Välitoimenpiteet ja palveluun pääsyn estäminen	73
5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot	74
6 Lausuntopalaute	75

7 Säännöskohtaiset perustelut.....	79
7.1 Laki poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen noudattamisen valvonnan järjestämisestä	79
7.2 Laki verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain muuttamisesta.....	103
7.3 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 4 ja 10 §:n muuttamisesta	104
7.4 Laki puoluelain 8 b ja 9 e §:n muuttamisesta	105
7.5 Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain muuttamisesta.....	105
7.6 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta	107
7.7 Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.....	107
8 Lakia alemman asteinen sääntely	107
9 Voimaantulo	107
10 Toimeenpano ja seuranta	108
11 Suhde muihin esityksiin	108
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	108
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	108
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	108
12.1 Johdanto	108
12.2 Toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaantioikeus.....	109
12.2.1 Kansallinen liikkumavara	109
12.2.2 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja	111
12.3 Toimivaltaisten viranomaisten tarkastusoikeus	113
12.3.1 Kansallinen liikkumavara	113
12.3.2 Yksityiselämän suoja ja kotirauha	116
12.3.3 Lähdesuoja ja ennakkoesteiden kieltö	118
12.4 Toimivaltaisten viranomaisten tutkintavaltuudet ja asianajosalaisuus	118
12.4.1 Kansallinen liikkumavara	118
12.4.2 Oikeusturva.....	118
12.5 Hallinnolliset seuraamusmaksut	120
12.5.1 Kansallinen liikkumavara	120
12.5.2 Perustuslakivaliokunnan käytäntö seuraamusmaksuista	123
12.5.3 Oikeudellinen arvio	123
12.5.4 Seuraamusmaksu viranomaiselle.....	126
12.5.5 Poliittinen sananvapaus	127
12.6 Valtiontalouden tarkastusviraston seuraamuslautakunta	128
12.6.1 Kansallinen liikkumavara	128
12.6.2 Oikeusturva.....	129
12.6.3 Viranomaistoiminnan lakisidonnaisuus ja valtionhallinto.....	129
12.7 Vaalimainonnan avoimuuden harmonisointi	130
12.7.1 Kansallinen liikkumavara	130
12.7.2 Yksityiselämän suoja ja vaalisalaisuus.....	131
12.8 Suhde Valtiontalouden tarkastusviraston perustehtävään	131
12.9 Ahvenanmaan asema ja suhde itsehallintoon	131
12.10 Suhde julkisuusperiaatteeseen	132
LAKIEHDOTUKSET	134
Laki poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen noudattamisen valvonnan järjestämisestä	134

Laki verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain muuttamisesta.....	142
Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 4 ja 10 §:n muuttamisesta	144
Laki puoluelain 8 b ja 9 e §:n muuttamisesta	145
Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain muuttamisesta.....	146
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta	147
Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.....	148
LIITE	149
RINNAKKAISTEKSTIT	149
Laki verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain muuttamisesta.....	149
Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 4 ja 10 §:n muuttamisesta	155
Laki puoluelain 8 b ja 9 e §:n muuttamisesta	157
Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain muuttamisesta.....	159
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta	161
Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.....	168

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 13.3.2024 [asetuksen \(EU\) 2024/900](#) poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta (jäljempänä *poliittisen mainonnan asetus* tai *asetus*). Asetuksen tarkoituksena on parantaa poliittisen mainonnan avoimuutta ja luoda poliittisen verkkomainonnan kohdentamiselle säännöt. Lisäksi sen tarkoituksena on yhtenäistää lainsäädäntöä EU:ssa ja näin edistää palvelujen tarjoamista EU:n alueella yli jäsenvaltion rajojen. Asetus tulee voimaan 10.10.2025 lukuun ottamatta palveludirektiivin mukaista syrjimättömyyslauseketta, joka tuli voimaan 9.4.2024. Jäsenvaltioiden on nimettävä asetusta valvovat kansalliset viranomaiset ja säädettävä näille asetuksen mukaiset toimivaltuudet viimeistään 10.10.2025.

1.2 Valmistelu

EU-säädöksen valmistelu

Euroopan komissio (jäljempänä myös *komissio*) julkaisi 25.11.2021 ehdotuksen Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta (KOM(2021) 731).

Komission ehdotuksesta poliittisen mainonnan asetukseksi annettiin eduskunnalle 13.1.2022 valtioneuvoston U-kirjelmä (U73/2021 vp) sekä sen jälkeen kaksi U-jatkokirjettä (UJ 24/2022 vp ja UJ 26/2023 vp). Eduskunnassa asiaa käsitelivät liikenne- ja viestintävaliokunta, tarkastusvaliokunta, perustuslakivaliokunta sekä suuri valiokunta.

Ehdotusta poliittisen mainonnan asetukseksi käsiteltiin neuvoston yleisten asioiden työryhmässä. Neuvosto ja Euroopan parlamentti saavuttivat tekstistä (alustavan) poliittisen yhteisymmärryksen 6.11.2023 ja vahvistivat säädöksen hyväksymisen joulukuussa 2023 teknisten viimeistelyiden jälkeen. Säädos julkaistiin EU:n virallisessa lehdessä 20.3.2024.

Hallituksen esityksen valmistelu

Esitys on valmisteltu virkатыönä oikeusministeriössä. Valmistelun aikana on käyty taustoittavia keskusteluja liikenne- ja viestintäministeriön, valtiontalouden tarkastusviraston, tietosuojavaltuutetun ja liikenne- ja viestintäviraston kanssa. Lisäksi poliittisen mainonnan asetuksen 29 artiklan tarkoittamassa komiteassa on käyty jäsenvaltioiden välillä keskustelua toimeenpanosta.

Luonnos hallituksen esityksestä on ollut lausuntopalvelu.fi-sivustolla avoimessa lausuntomenettelyssä 7.4.2025–9.5.2025. Asetuksen voimaantuloaikataulusta johtuvasta kiireestä lausuntoaika oli hieman ohjeellista lausuntoaikaa lyhyempi. Tästä syystä järjestettiin vielä 23.4.2025 avoin kuulemistilaisuus, jonka tarkoitus oli tukea lausuntokierrosta. Lausunnot ja kuulemistilaisuuden yhteenveto löytyvät julkisesti osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM055:00/2024>.

2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

Asetuksen tavoitteena on edistää poliittista mainontaa koskevien sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa vahvistamalla poliittiselle mainonnalle yhdenmukaistetut säännöt ja korkea avoimuuden taso sekä suojella Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuja perusoikeuksia ja -vapauksia, erityisesti oikeutta yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan. Sen vuoksi asetuksessa vahvistetaan EU:n laajuisesti:

- a) yhdenmukaistetut säännöt, mukaan lukien avoimuusvelvoitteet ja niihin liittyvät huolellisuusvelvoitteet, joita sovelletaan poliittisen mainonnan ja siihen liittyvien palvelujen tarjoamiseen ja tapauksen mukaan rahoittajiin ja jotka koskevat tällaisten palvelujen tarjoamiseen sisämarkkinoilla liittyvien tietojen keräämistä, säilyttämistä, esittämistä ja julkaisemista;
- b) yhdenmukaistetut säännöt, jotka koskevat sellaisten kohdentamistekniikoiden ja mainosten näyttämistekniikoiden käyttöä, joihin liittyy henkilötietojen käsittelyä poliittisen verkkomainonnan tarjoamisen yhteydessä;
- c) säännöt, jotka koskevat asetuksen valvontaa ja täytäntöönpanoa, myös toimivaltaisten viranomaisten välisen yhteistyön ja koordinoinnin osalta.

Koska asetuksen on tarkoitus yhdenmukaistaa poliittiseen mainontaan liittyvää sääntelyä jäsenvaltioissa, sisältää sen 4 artikla harmonisointisäännöksiä. Mainitun artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät poliittisen mainonnan avoimuuteen liittyvistä syistä saa pitää voimassa tai ottaa käyttöön asetuksessa vahvistetuista säännöksistä poikkeavia säännöksiä tai toimenpiteitä. Lisäksi poliittisen mainonnan palvelujen tarjoamista ei avoimuuteen liittyvistä syistä saa kieltää eikä rajoittaa, myöskään maantieteellisesti, jos asetuksen vaatimuksia noudatetaan. Asetuksessa myös poiketaan yksittäisten säännösten osalta harmonisointisäännöksistä siten, että jäsenvaltioille mahdollistuu asiassa myös asetusta tiukempi sääntely.

Asetuksen mukaan edellä mainittujen velvoitteiden täysi yhdenmukaistaminen lisää oikeusvarmuutta ja vähentää palveluntarjoajien poliittiseen mainontaan liittyvien velvoitteiden pirstaleisuutta. Samalla varmistetaan, että kaikissa jäsenvaltioissa on samanlainen avoimuuden taso poliittisen mainonnan osalta.

Asetuksen 2 artiklan mukaan asetus ei vaikuta poliittisten mainosten sisältöön eikä unionin tai kansallisiin sääntöihin, joilla säännellään muita kuin kyseessä olevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvia poliittisen mainonnan näkökohtia. Asetus ei siten vaikuta esimerkiksi kansallisiin sääntöihin poliittisen kampanjoinnin järjestämisestä, rahoituksesta ja toteuttamisesta tai vaalien kampanja-ajosta. Asetuksen vaikutuksia kansalliseen puolue- ja vaalirahoitussääntelyyn on tarkasteltu luvussa 3.3.

Asetusta on tarkoitus soveltaa rinnakkain lukuisten muiden EU-säädösten, kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2022/2065 digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (digipalveluasetus), kanssa. Asetuksen suhdetta nykysääntelyyn on tarkasteltu tarkemmin luvussa 3.

Asetus on jaettu viiteen lukuun:

- Luku I koostuu artikloista 1–5 ja sisältää yleisiä määräyksiä, kuten sisällön ja tavoitteiden määrittelyyn, soveltamisalan ja määritelmät.

- Luku II koostuu artikloista 6–17 ja sisältää määräyksiä läpinäkyvyyttä ja huolellisuutta koskevista velvoitteista poliittisissa mainospalveluissa.
- Luku III koostuu artikloista 18–20 ja sisältää määräyksiä kohdentamisesta ja mainosten jakelusta poliittisessa verkkomainonnassa.
- Luku IV koostuu artikloista 21–26 ja käsittelee valvontaa ja täytäntöönpanoa.
- Luku V koostuu artikloista 27–30 ja sisältää loppusäännöksiä.

Asetus edellyttää kansallista sääntelyä asetuksen valvonnasta Suomessa.

2.1 Asetuksen soveltamisala ja keskeiset käsitteet

2.1.1 Soveltamisala

Asetuksen 2 artiklassa määritelty soveltamisala kattaa poliittisen mainonnan, jota unionissa levitetään tai tuodaan julkisuuteen yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa tai suunnataan unionin kansalaisille, riippumatta poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan sijoittautumispaikasta tai rahoittajan asuinpaikasta tai sijoittautumispaikasta ja käytetyistä keinoista. Näin ollen asetusta sovelletaan myös EU:n ulkopuolelle sijoittautuneisiin rahoittajiin ja palveluntarjoajiin, jotka kytkeytyvät unionissa julkaistavaan poliittiseen mainontaan.

Asetuksen säännöksissä käytetään monissa kohdin käsitteitä "vaalit" ja "kansanäänestys". Johdanto-osan 31 kohdan mukaan näillä käsitteillä viitataan Euroopan parlamentin vaaleihin, kaikkiin vaaleihin tai kansanäänestyksiin, joita järjestetään jäsenvaltioiden kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla, sekä vaaleihin, joilla valitaan poliittisten puolueiden johtohenkilöt. Lisäksi mainituissa kohdissa on erikseen todettu, että soveltamisala ei kata muita äänestyksen muotoja, kuten ammattialan tai yksityisesti järjestettyjä äänestyksiä.

2.1.2 Keskeiset käsitteet

Laajan soveltamisalan täsmentämiseksi asetuksen 3 artiklassa määritellään sääntelyn kannalta keskeiset käsitteet, kuten poliittinen mainonta, rahoittaja, poliittisen mainonnan palvelu, poliittisen mainonnan palveluntarjoaja sekä poliittisen mainonnan julkaisija.

Poliittinen mainonta

Poliittinen mainonta on asetuksen keskeisin käsite. Sillä tarkoitetaan asetuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan viestin laadintaa, sijoittelua, edistämistä, julkaisemista, näyttämistä tai levittämistä millä tahansa välineellä, tavallisesti korvausta vastaan tai sisäisen toiminnan kautta tai osana poliittista mainoskampanjaa,

a) kun toteuttajana on poliittinen toimija itse tai hänen edukseen tai puolestaan joku muu, lukuun ottamatta luonteeltaan puhtaasti yksityisiä tai puhtaasti kaupallisia viestejä, tai

b) kun viesti on omiaan ja suunniteltu vaikuttamaan vaalien tai kansanäänestyksen tulokseen, äänestyskäyttäytymiseen tai lainsäädäntö- tai sääntelyprosessiin unionin tasolla taikka kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla.

Asetuksen 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan määritelmän täyttäminen edellyttää sen, että poliittisen mainonnan toteuttajana on poliittinen toimija tai tämän puolesta toimiva tahoa. Poliittisina toimijoina pidetään asetuksen 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti:

1. asetuksen (EU, Euratom) N:o 1141/2014 2 artiklan 1 alakohdassa määriteltyä poliittista puoluetta tai tällaisen poliittisen puolueen toiminnan alaan suoraan tai välillisesti liittyvää yhteisöä;
2. asetuksen (EU, Euratom) N:o 1141/2014 2 artiklan 2 alakohdassa määriteltyä poliittista liittoa;
3. asetuksen (EU, Euratom) N:o 1141/2014 2 artiklan 3 alakohdassa määriteltyä Euroopan tason poliittista puoluetta;
4. mihin tahansa unionin, kansallisen, alueellisen tai paikallisen tason vaalilla valittavaan toimeen tai poliittisen puolueen johtotehtäviin pyrkivää ehdokasta tai tällaisessa toimessa taikka johtotehtävässä toimivaa henkilöä;
5. unionin toimielinten jäsentä, lukuun ottamatta Euroopan unionin tuomioistuinta, Euroopan keskuspankkia ja tilintarkastustuomioistuinta, tai jäsenvaltion hallituksen tai alue- tai paikallishallinnon jäsentä;
6. poliittista kampanjaorganisaatiota, joka on perustettu yksinomaan vaikuttamaan vaalien tai kansanäänestyksen tulokseen, riippumatta siitä, onko tällainen organisaatio oikeushenkilö;
7. ketä tai mitä tahansa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka edustaa a–f alakohdassa tarkoitettuja henkilöitä tai organisaatioita tai toimii näiden puolesta ja edistää näiden poliittisia tavoitteita.

Asetuksen 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan määritelmä poissulkee edellä mainittujen poliittisten toimijoiden tai näiden puolesta toimivien viestit, jotka ovat luonteeltaan puhtaasti yksityisiä tai puhtaasti kaupallisia. Johdanto-osan 22 kohdan mukaan esimerkiksi poliittisen toimijan perheasemaa tai liiketoimintaa koskevat viestit ovat todennäköisesti puhtaasti yksityisiä tai puhtaasti kaupallisia.

Vaikka viesti ei ole suoraan yhteydessä poliittiseen toimijaan, se voi olla asetuksen 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan poliittista mainontaa. Edellytyksenä on, että viesti on suunniteltu vaikuttamaan vaalin tai kansanäänestyksen tulokseen, äänestyskäyttäytymiseen tai lainsäädäntö- tai sääntelyprosessiin unionin tasolla tai kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Asetuksen johdanto-osan kohdassa 23 todetaan, että viestin ja sen vaikutuksen yhteys tulee olla selkeä ja olennainen, eikä sitä tule johtaa yksinomaan taannehtivasti viestin vaikutuksesta.

Poliittisen mainonnan lisäksi asetuksen 3 artiklassa on määritelty erikseen poliittinen mainos ja poliittinen mainoskampanja. Poliittisella mainoksella tarkoitetaan 3 artiklan 3 kohdan mukaan millä tahansa välineellä julkaistua tai näytettyä yhtä poliittisen mainoksen tapaista. Poliittisella mainoskampanjalla taas viitataan 3 artiklan 7 kohdan mukaan toisiinsa liittyvien poliittisten mainosten sarjan laadintaan, sijoitteluun, edistämiseen, julkaisemiseen, näyttämiseen tai levittämiseen poliittisesta mainonnasta tehdyn sopimuksen perusteella tai yhteisen valmistelun tai rahoituksen pohjalta. Molempia käsitteitä käytetään sääntelyssä poliittisen mainontaan liittyvien velvoitteiden tarkentamisessa.

Asetuksen johdanto-osan kohdissa 22–24 avataan tarkemmin poliittisen mainonnan määritelmää ja tuodaan esille, että poliittisen mainonnan määritelmä on laaja ja vaatii erilaisten tekijöiden, kuten viestin sisällön, viestin rahoittajan, viestin välittämisessä käytetyn kielen, viestin välittämisen asiayhteyden (esimerkiksi ajanjakso), viestin tavoitteen, viestin laadinta-, sijoittelu-, julkaisu-, näyttämisen- ja edistämiskeinojen sekä viestin kohdeyleisön huomioimista. Näiden tekijöiden huomioimisesta säädetään erikseen 8 artiklassa. Mainitun artiklan 2 kohdan mukaan komissio tulee laatimaan poliittisen mainoksen yksilöintiä helpottavat ohjeet.

Poliittisen mainonnan määritelmään sisältyy myös poikkeuksia, jotka osaltaan täsmentävät poliittisen mainonnan määritelmää.

Asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa on säädetty kolme poikkeusta, jotka liittyvät jäsenvaltioiden virallisuonteiseen viestintään vaaleista, kansanäänestysistä ja säädösprosesseista:

- jäsenvaltioiden tai unionin virallisista lähteistä peräisin olevat viestit, jotka koskevat yksinomaan vaalien tai kansanäänestysten järjestämistä ja niihin osallistumiseen, mukaan lukien ehdokkaiden ilmoittaminen tai kansanäänestyksen aihe, tai osallistumiseen kannustamiseen liittyviä menettelyjä;
- jäsenvaltion viranomaisen tai unionin, jäsenvaltion hallituksen jäsenet mukaan luettuina, toteuttama tai näiden eduksi tai puolesta tapahtuva julkinen viestintä, jolla pyritään tarjoamaan yleisölle virallista tietoa, edellyttäen, että se ei ole omiaan eikä suunniteltu vaikuttamaan vaalien tai kansanäänestyksen tulokseen, äänestyskäyttäytymiseen tai lainsäädäntö- tai sääntelyprosessiin; eikä
- ehdokkaiden esittely tätä varten varatuissa julkisissa tiloissa tai tiedotusvälineissä, joista nimenomaisesti säädetään laissa ja jotka annetaan käyttöön maksutta siten, että samalla varmistetaan ehdokkaiden yhdenvertainen kohtelu.

Asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan poliittisia mielipiteitä ja muuta toimituksellista sisältöä, jotka kuuluvat toimituksellisen vastuun piiriin, ei katsota poliittiseksi mainonnaksi, elleivät kolmannet osapuolet suorita erityistä maksua tai muuta korvausta niihin liittyen. Lisäksi asetuksen 1 artiklan 3 kohdassa on korostettu, ettei yksityishenkilönä ilmaistuja poliittisia mielipiteitä katsota lähtökohtaisesti poliittiseksi mainonnaksi. Asetuksen johdanto-osan kohdassa 30 kuitenkin todetaan, että joissain tapauksissa myös yksityishenkilön ilmaisema poliittinen mielipide voi täyttää poliittisen mainonnan määritelmän. Tämä kuitenkin edellyttää, että poliittisen mielipiteen ilmaisuun liittyy poliittisen mainonnan palvelu tai henkilötietojen kohdentamista verkkomainonnan osalta. Muutoin asetuksesta ei seuraa velvollisuuksia mielipiteen esittäjälle. Näillä rajauksilla suojataan asetuksen mukaan erityisesti EU:n perusoikeuskirjan turvaamaa sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta.

Poliittisen mainonnan lisäksi asetuksen 3 artiklassa on määritelty erikseen poliittinen mainos ja poliittinen mainoskampanja. Poliittisella mainoksella tarkoitetaan 3 artiklan 3 kohdan mukaan millä tahansa välineellä julkaistua tai näytettyä yhtä poliittisen mainoksen tapausta. Poliittisella mainoskampanjalla taas viitataan 3 artiklan 7 kohdan mukaan toisiinsa liittyvien poliittisten mainosten sarjan laadintaan, sijoitteluun, edistämiseen, julkaisemiseen, näyttämiseen tai levittämiseen poliittisesta mainonnasta tehdyn sopimuksen perusteella tai yhteisen valmistelun tai rahoituksen pohjalta. Molempia käsitteitä käytetään sääntelyssä poliittisen mainontaan liittyvien velvoitteiden tarkentamisessa.

Poliittisen mainonnan palvelu

Poliittisen mainonnan palvelu määritellään asetuksen 3 artiklan 5 kohdan mukaan palveluksi, joka koostuu poliittisesta mainonnasta. Palvelulla tarkoitetaan asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 57 artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, josta tavallisesti maksetaan korvaus. Asetuksen johdanto-osan 47 kohdassa tuodaan ilmi, että korvausta voi olla myös luontoisetuus.

Poliittisen mainonnan palveluksi ei kuitenkaan asetuksen 3 artiklan 5 kohdan mukaan katsota digipalveluasetuksen 3 artiklan g alakohdan tarkoittamaa verkossa toimivaa välityspalvelua, jota tarjotaan vastikkeetta tietyn viestin laatimisesta, sijoittelusta, edistämisestä, julkaisemisesta, näyttämisestä tai levittämisestä. Johdanto-osan 47 kohdan mukaan rajaus merkitsee sitä, ettei asetuksen toisessa luvussa (artiklat 6–17) olevia poliittisen mainonnan palvelua koskevia avoimuus- ja huolellisuusvelvoitteita sovelleta verkossa toimivan välityspalvelun, kuten verkkoalustan, käyttäjän verkkoon lataamaan sisältöön, jonka verkossa toimiva välityspalvelu jakaa vastikkeetta tietyn viestin sijoittelusta, julkaisemisesta, näyttämisestä tai levittämisestä, paitsi jos kolmas osapuoli on maksanut käyttäjälle korvauksen poliittisesta mainonnasta.

Poliittisen mainonnan rahoittaja, palveluntarjoaja ja julkaisija

Rahoittajalla tarkoitetaan asetuksen 3 artiklan 10 kohdan mukaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka pyynnöstä tai puolesta poliittinen mainos laaditaan, sijoitellaan, sitä edistetään, se julkaistaan, näytetään tai sitä levitetään. Johdanto-osan 40 kohdan mukaan rahoittaja on yleensä myös henkilö tai taho, joka suorittaa korvauksen poliittisen mainonnan palveluista. Esimerkkinä rahoittajasta mainitaan yksittäinen ehdokas vaaleissa ja poliittinen puolue. Huomionarvoista on, että asetuksen tarkoittamalla rahoittajalla ei viitata varsinaiseen mainoksen maksajaan, vaan pikemminkin toimeksiantajaan. Asetuksen englanninkielisessä versiossa puhutaan esimerkiksi sponsorista.

Poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalla tarkoitetaan asetuksen 3 artiklan 6 kohdan mukaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka tarjoaa poliittisen mainonnan palveluja, lukuun ottamatta puhtaasti oheispalveluja. Asetuksen johdanto-osan 39 kohdan mukaan oheispalvelut ovat palveluja, joita tarjotaan poliittisen mainonnan ohella ja jotka täydentävät sitä, mutta joilla ei ole suoraa vaikutusta sen sisältöön tai esittämiseen eikä suoraa määräysvaltaa sen laatimiseen, sijoitteluun, edistämiseen, julkaisemiseen, näyttämiseen tai levittämiseen. Esimerkkeinä tällaisista palveluista mainitaan kuljetukset, rahoitus ja investointi, osto, myynti, ateriapalvelut, markkinointi, tietokonepalvelut, siivous, huolto, postipalvelut, painopalvelut tai graafinen, ääni- tai kuvasuunnittelu.

Lisäksi ne poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajat, jotka julkaisevat, tarjoavat tai levittävät poliittista mainontaa millä tahansa välineellä, määritellään vielä erikseen asetuksen 3 artiklan 13 kohdan mukaan poliittisen mainonnan julkaisijoiksi. Tämä eronteko katsotaan asetuksessa tarpeelliseksi, jotta poliittisen mainonnan julkaisijoihin voidaan kohdistaa erityisiä avoimuus- ja huolellisuusvelvoitteita. Johdanto-osan 41 kohdan mukaan tällaiset palveluntarjoajat toimivat yleensä palveluntarjoajien ketjun loppupäässä ja ne julkaisevat, näyttävät tai levittävät poliittista mainontaa lähettämällä sitä, asettamalla sen saataville rajapinnan kautta tai asettamalla sen muulla tavoin yleisön saataville.

2.2 Yleiset säännöt poliittisen mainonnan palvelujen tarjoamiseen

Luvussa esitetty asetuksesta löytyvät yleiset velvoitteet, joita noudatetaan poliittisen mainonnan palvelujen tarjoamisessa.

2.2.1 Syrjintäkielto asuin- ja sijoittautumispaikkaan perustuen

Poliittisen mainonnan asetuksen 5 artiklan 1 kohta kieltää poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajia asettamasta palvelujensa tarjoamiselle syrjiviä rajoituksia, jotka perustuvat yksinomaan rahoittajan asuinpaikkaan tai sijoittautumispaikkaan. Asetuksen johdanto-osassa selvennetään, että poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajat eivät saisi syrjiä Euroopan unionissa laillisesti asuvia tai sinne laillisesti sijoittautuneita rahoittajia näiden asuinpaikan tai sijoittautumispaikan perusteella, paitsi jos erilainen kohtelu on perusteltua ja oikeasuhteista unionin oikeuden mukaisesti.

Edellä mainitussa artiklassa myös korostetaan, että poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajat eivät saa rajoittaa palvelujensa tarjoamista Euroopan tason poliittiselle puolueille tai Euroopan parlamentin poliittisille ryhmille yksinomaan niiden sijoittautumispaikan perusteella. Asetuksen mukaan rajat ylittävät poliittisen mainonnan palvelut ovat erityisen tärkeitä edellä mainituille Euroopan tason poliittisille toimijoille.

Syrjintäkiellon suhdetta nykyiseen sääntelyyn on tarkasteltu luvussa 3.

2.2.2 Palvelujen tarjoamiskielto EU-alueeseen kytkeytymättömille toimijoille

Poliittisen mainonnan asetuksen 5 artiklan 2 kohta kieltää tarjoamasta poliittisen mainonnan palveluita viimeisen kolmen kuukauden aikana ennen vaaleja ja kansanäänestyksiä muulle kuin sellaiselle rahoittajalle tai rahoittajan puolesta toimivalle palveluntarjoajalle, joka ilmoittaa olevansa:

- a) unionin kansalainen; tai
- b) kolmannen maan kansalainen, joka asuu pysyvästi unionissa ja jolla on äänioikeus kyseisissä vaaleissa tai kansanäänestyksessä asuinjäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti; tai
- c) unioniin sijoittautunut oikeushenkilö, joka ei ole viime kädessä kolmannen maan kansalaisen omistuksessa tai määräysvallassa, lukuun ottamatta b alakohdassa tarkoitettuja kolmansien maiden kansalaisia, tai kolmanteen maahan sijoittautuneen oikeushenkilön omistuksessa tai määräysvallassa.

Asetuksen johdanto-osan 19 kohdassa tarkennetaan, että jos vaaleista tai kansanäänestyksestä ilmoitetaan alle kolme kuukautta ennen kyseisiä vaaleja ja kansanäänestystä, velvoitetta ei sovelleta ennen kuin vaaleista tai kansanäänestyksestä on ilmoitettu.

Asetus ei rajoita jäsenvaltioita antamasta tiukempia säännöksiä, kuten pidempää ajallista kieltä asiaan liittyen.

2.2.3 Unionin ulkopuolisten palveluntarjoajien velvoite nimetä laillinen edustaja unionin alueelle

Asetuksen 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan palveluntarjoajan, joka tarjoaa poliittisen mainonnan palveluja unionissa, mutta jolla ei ole unionissa toimipaikkaa, on

nimettävä kirjallisesti lailliseksi edustajakseen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö jossakin niistä jäsenvaltioista, joissa kyseinen palveluntarjoaja tarjoaa palvelujaan. Johdanto-osan 89 kohdan mukaan laillinen edustaja voi olla tietosuoja-asetuksen 27 artiklan perusteella nimetty edustaja tai digipalveluasetuksen 13 artiklan perusteella nimetty edustaja.

Asetuksen 21 artiklan 1 kohdan mukaan nimetyn laillisen edustajan on rekisteröidyttävä toimivaltaisen viranomaisen rekisteriin jäsenvaltiossa, jossa hän asuu tai johon se on sijoittautunut. Tätä varten palveluntarjoajien on ilmoitettava laillisen edustajansa nimi, postiosoite, sähköpostiosoite ja puhelinnumero kyseiselle toimivaltaiselle viranomaiselle. Toimitettujen tietojen on oltava paikkansapitäviä ja koneellisesti luettavassa muodossa ja ne on pidettävä ajan tasalla.

Asetuksen 21 artiklan 2 kohdan mukaan laillinen edustaja on vastuussa sen varmistamisesta, että poliittisen mainonnan asetuksen mukaisia velvoitteita noudatetaan. Mainitun kohdan mukaan se voi joutua vastuuseen velvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Vastuu ei kuitenkaan saa rajoittaa palveluntarjoajan vastuuta ja mahdollisia oikeustoimia, joihin voidaan ryhtyä palveluntarjoajaa vastaan.

Laillinen edustaja toimii kyseisen palveluntarjoajan yhteystahona kaikessa tämän asetuksen mukaisessa viestinnässä siten, että lailliselle edustajalle osoitettu viestintä katsotaan viestinnäksi edustetulle palveluntarjoajalle (21 artiklan 2 kohta). Lisäksi palveluntarjoajien on annettava lailliselle edustajalleen tarvittavat valtuudet ja riittävät resurssit, jolla varmistetaan tehokas ja oikea-aikainen yhteistyö kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja tarvittaessa komission kanssa (21 artiklan 3 kohta).

Asetuksen 21 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä yksi kansallinen toimivaltainen viranomainen, joka vastaa julkisesti saatavilla olevista ja koneellisesti luettavista sähköisistä rekistereistä kaikista laillisista edustajista, jotka on rekisteröity niiden alueella poliittisen asetuksen mukaisesti. Mainitun artiklan 5 kohdan mukaan komissio perustaa julkisesti saatavilla olevan portaalin, johon on linkitetty edellä mainitut, jäsenvaltioiden ylläpitämät rekisterit.

2.3 Poliittisen mainonnan palveluja koskevat avoimuus- ja huolellisuusvelvoitteet

Asetuksen II luku sisältää poliittisen mainonnan palveluja koskevat avoimuus- ja huolellisuusvelvoitteet (artiklat 6–17), jotka koskevat asetuksen 3 artiklassa määriteltyjä poliittisen mainonnan rahoittajia ja palveluntarjoajia. Säädetty avoimuus- ja huolellisuusvelvoitteet riippuvat ensisijaisesti sääntelyn kohteena olevan toimijan roolista, mutta jossain määrin velvoitteiden kohdistumiseen vaikuttaa myös palveluntarjoajan koko. Velvoitteiden tarkoituksena on kattaa koko poliittisen mainontaan liittyvä prosessi, rahoittajista poliittisen mainonnan julkaisijoihin, jolloin velvoitteet myös aktivoituvat eri vaiheissa prosessia.

Asetuksen II luvun säännöksiä sovelletaan vain tilanteisiin, jotka täyttävät asetuksen 3 artiklan 1 ja 5 kohdan mukaisen määritelmän poliittisen mainonnan palvelusta. Näin ollen velvoitteita ei sovelleta 3 artiklan 2 kohdassa mainittuun sisäiseen toimintaan (“in-house”), jossa toimija, kuten esimerkiksi puolue, valmistaa tai näyttää mainontaa omasta puolestaan. Johdanto-osan kohdassa 24 on avattu tarkemmin sisäistä toimintaa. Velvoitteita ei myöskään sovelleta asetuksen 3 artiklan 5 kohdan mukaisesti verkossa toimivan välityspalvelun, kuten verkkoalustan, käyttäjän verkkoon lataamaan sisältöön, jonka verkossa toimiva välityspalvelu jakaa vastikkeetta tietyn viestin sijoittelusta, julkaisemisesta, näyttämisestä tai levittämisestä, paitsi jos kolmas osapuoli on maksanut käyttäjälle korvauksen poliittisesta mainonnasta.

2.3.1 Rahoittajiin sovellettavat velvoitteet

Mainonnan rahoittajien avoimuus- ja huolellisuusvelvoitteista säädetään 7 artiklan 1, 3 ja 4 kohdassa sekä 10 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa. Näitä ovat velvollisuus tunnistaa poliittinen mainonta ja toimittaa asetuksen vaatimat tiedot palveluntarjoajille, jotta nämä voivat täyttää asetuksessa asetetut velvoitteet.

Asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa säädetään rahoittajalle velvollisuus ilmoittaa palvelun tarjoajalle, onko mainontapalvelu, jonka tämä pyytää mainonnan palvelujen tarjoajaa suorittamaan, 3 artiklan 5 alakohdassa tarkoitettu poliittisen mainonnan palvelu, ja täyttääkö rahoittaja jonkin 5 artiklan 2 kohdan vaatimuksista, jotka määrittelevät voidaan palvelua tarjota rahoittajalle vaalien ja kansanäänestysten alla. Mainitun kohdan mukaisesti rahoittajat vastaavat ilmoittamiensa tietojen paikkansapitävyydestä.

Asetuksessa korostetaan, että rahoittajien on arvioitava toimintaansa aina tapauskohtaisesti, sillä esimerkiksi luonteeltaan puhtaasti yksityinen viestintä tai puhtaasti kaupallinen mainonta eivät kuuluisi soveltamisalan piiriin. Toiminnan arviointia on asetuksessa helpotettu 8 artikla 1 kohdassa säädetyllä listauksella tekijöistä, jotka voidaan ottaa huomioon sen määrittämiseksi täyttääkö joku viesti poliittisen mainonnan määritelmän. Asetuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan komissio laatii listauksen soveltamisesta yhteiset ohjeet, jolla pyritään helpottamaan rahoittajia tunnistamaan asetuksen mukaisen toiminnan ja ilmoittamaan tarvittavat tiedot.

Asetuksen 7 artiklan 3 kohdassa säädetään tiedoista, jotka rahoittajien on toimitettava poliittisen mainonnan palveluiden tarjoajalle, ja velvoitteesta varmistaa näiden tietojen paikkansapitävyys ennen poliittisen mainoksen julkaisemista, näyttämistä tai levittämistä tai sen aikana. Lisäksi asetuksen 10 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkennetaan rahoittajan velvollisuutta toimittaa tietoja tilanteessa, jossa rahoittajan ja poliittisen mainonnan julkaisijan välissä ei ole muita palveluntarjoajia. Rahoittaja vastaa myös muuttuneiden, puutteellisten tai väärien tietojen täydentämisestä, korjaamisesta tai oikaisemisesta asetuksen 7 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisesti.

Asetuksen mukaan poliittisten mainosten laadintaan, sijoitteluun, edistämiseen, julkaisemiseen, näyttämiseen ja levittämiseen voi liittyä poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien monopolivinen ketju. Tällaisissa monopolivisissä ketjuissa rahoittaja vastaa ensisijaisesti tietojen antamisesta sille palvelun tarjoajalle, joka toimii tämän puolesta suhteessa muihin poliittisen mainonnan palveluntarjoajiin. Palveluntarjoajien velvoitteita on tarkasteltu kohdassa 2.3.2.

2.3.2 Kaikkiin palveluntarjoajiin sovellettavat velvoitteet

2.3.2.1 Asetuksen velvoitteiden huomioiminen sopimusjärjestelyssä

Poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien on varmistettava asetuksen 6 artiklan 2 kohdan noudattamiseksi, että poliittisen mainonnan palvelun tarjoamiseksi tehdyissä sopimusjärjestelyissä mahdollistetaan poliittisen mainonnan asetuksen säännösten noudattaminen. Mainittu kohta velvoittaa poliittisen mainonnan palveluntarjoajaa huolehtimaan, että kaikissa sopimusjärjestelyissä on huomioitu asetuksesta sopijaosapuolille syntyvät vastuut, kuten erilaiset tietojen antamiseen liittyvät velvoitteet.

Edellä mainittu kohta liittyy erityisesti niihin tilanteisiin, jossa palveluntarjoajat tekevät sopimuksia keskenään ja muodostavat näin palveluketjuja. Esimerkiksi asetuksen johdanto-osan 67 kohdan mukaan, ”jos poliittisen mainonnan palvelun tarjoaja, joka säilyttää tai muutoin tallentaa ja tarjoaa poliittisen mainoksen sisältöä, on erillinen siitä poliittisen mainonnan

palvelun tarjoajasta, joka hallinnoi verkkosivustoa tai muuta rajapintaa, jolla poliittinen mainos lopulta esitetään, näitä palveluntarjoajia olisi pidettävä yhdessä poliittisen mainonnan julkaisijoina, joilla on kullakin vastuu tarjoamastaan palvelusta, jotta voidaan varmistaa, että merkinnät tehdään ja että avoimuusilmoitus ja asiaankuuluvat tiedot ovat saatavilla. Niiden sopimusjärjestelyjen olisi mahdollistettava tämän asetuksen noudattaminen”.

Asetuksen 6 artiklan 2 kohdalla pyritään myös estämään keinotekoisia sopimusjärjestelyitä, joilla voitaisiin pyrkiä kiertämään avoimuus- ja huolellisuusvelvoitteita. Asetuksen mukaan tällaisissa tapauksissa velvoitteita olisi sovellettava siihen tahoön tai niihin tahoihin, jotka todellisuudessa tarjoavat mainonnan palvelua.

2.3.2.2 Palveluntarjoajien selvitys- ja tiedonantovelvoitteet liittyen rahoittajiin ja muihin palveluntarjoajiin

Asetuksen 7 artiklan 1–5 kohdassa säädetään palveluntarjoajien velvoitteista pyytää rahoittajilta tai näiden puolesta toimivilta palveluntarjoajilta tietoja, joita palveluntarjoaja tarvitsee noudattaakseen poliittisen mainonnan asetuksessa säädettyjä velvoitteita. On huomioitava, että rahoittajan puolesta toimivat palveluntarjoajat ovat myös edellä mainituissa kohdissa tarkoitettuja poliittisen mainonnan palveluntarjoajia, jotka joutuvat pyytämään rahoittajalta tietoja tarjotessaan näille poliittisen mainonnan palveluita, kuten asetuksen johdanto-osassa mainittuja konsulttipalveluita.

Asetuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan mainonnan palvelujen tarjoajan on vaadittava rahoittajia ja rahoittajien puolesta toimivia mainonnan palvelujen tarjoajia ilmoittamaan, onko mainontapalvelu, jonka ne ovat pyytäneet mainonnan palvelujen tarjoajaa suorittamaan, 3 artiklan 5 alakohdassa tarkoitettu poliittisen mainonnan palvelu, ja täyttävätkö ne jonkin 5 artiklan 2 kohdan vaatimuksista. Rahoittajien ja rahoittajien puolesta toimivien mainonnan palvelujen tarjoajien on annettava tällaiset ilmoitukset totuudenmukaisesti, ja ne ovat vastuussa niiden paikkansapitävyydestä. Asetuksen johdanto-osan 43 kohdassa tarkennetaan, ”että rahoittajan olisi ilmoitettava totuudenmukaisesti, onko kyseinen mainonta tässä asetuksessa määriteltyä poliittista mainontaa, ja unionin tasolla tai kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla jäsenvaltiossa järjestettäviä vaaleja tai kansanäänestystä edeltävien viimeisten kolmen kuukauden aikana, voiko se toimia rahoittajana tämän asetuksen mukaisesti. Rahoittajan olisi oltava vastuussa näiden ilmoitusten paikkansapitävyydestä. Lisäksi sen jälkeen, kun mainonta on yksilöity poliittiseksi mainonnaksi, sen jatkolevittämisessä olisi edelleen noudatettava avoimuusvaatimuksia ja niihin liittyviä asianmukaista huolellisuutta koskevia vaatimuksia”. Näin ollen rahoittajan puolesta toimivien palveluntarjoajien vastuu vaikuttaisi ulottuvan sen varmistamiseen, että rahoittajan alun perin antamat tiedot välitetään palveluketjussa seuraavana olevalle palveluntarjoajalle, jonka kanssa nämä rahoittajan puolesta asioivat.

Asetuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaan poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien on edellytettävä sopimusjärjestelyissä, että rahoittaja tai rahoittajien puolesta toimivat mainonnan palvelujen tarjoajat antavat mainitun artiklan 1 kohdan mukaisen ilmoituksen ja 9 artiklan 1 kohdan, 11 artiklan 1 kohdan ja 12 artiklan 1 kohdan noudattamiseksi tarvittavat tiedot. Tiedot olisi mainitun kohdan mukaisesti toimitettava täydellisinä, paikkansapitävinä ja ilman aiheutonta viivytystä. Tämä ei kuitenkaan johdanto-osan 44 kohdan mukaan saisi merkitä poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan yleistä velvoitetta seurata mainosten poliittista luonnetta koskevien ilmoitusten todenperäisyyttä tai ryhtyä kohtuuttomiin tai kalliisiin tiedonhankintatoimiin.

Asetuksen 7 artiklan 4 kohdan mukaan poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien on kuitenkin vaadittava, että rahoittajat tai rahoittajien puolesta toimivat mainonnan palvelujen tarjoajat,

jotka antavat 7 artiklan mukaisesti ilmoituksen tai tietoja, jotka ovat ilmeisen virheellisiä, korjaavat kyseisen ilmoituksen tai oikaisevat kyseiset tiedot. Asetuksen johdanto-osan 45 kohdassa kuitenkin todetaan, että mainonnan palvelujen tarjoajien olisi pidettävä ilmoitusta tai tietoja ilmeisen virheellisinä ilman muita tarkastuksia tai tiedonhankintatoimia, jos se käy selvästi ilmi mainoksen sisällöstä, rahoittajan henkilöllisyydestä tai siitä asiayhteydestä, jossa asianomainen palvelu tarjotaan”.

Asetuksen 7 artiklan 5 kohdan mukaan verkkorajapintaa käyttävien poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien on varmistettava, että kyseinen verkkorajapinta on suunniteltu ja järjestetty siten, että se auttaa rahoittajia ja rahoittajien puolesta toimivia mainonnan palvelujen tarjoajia ilmoituksen tai tietojen täydentämisessä, päivittämisessä tai oikaisemisessa.

Asetuksen 10 artiklassa säädetään tietojen toimittamisesta poliittisen mainonnan julkaisijalle. Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien on varmistettava, että 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot toimitetaan oikea-aikaisesti, täydellisinä ja paikkansapitävinä poliittisen mainonnan julkaisijoille, jotta nämä voivat täyttää asetuksen mukaiset velvoitteet. Samaisen kohdan mukaan tietojen toimittaminen on pyrittävä järjestämään tarjotun palvelun aikana automaattisen prosessin avulla, jos se on teknisesti mahdollista. Mainitun artiklan 2 kohdan mukaan poliittisen mainonnan palvelun tarjoajan on myös toimitettava tietojen muuttuessa päivitetty tiedot julkaisijalle. Mainittu artikla sisältää myös säännöksiä (10 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta) tilanteeseen, jossa rahoittaja on velvollinen tarjoamaan edellä mainitut tiedot. Tätä velvoitetta on tarkasteltu luvussa 2.3.1.

Asetuksen 12 artiklassa säädetään avoimuusilmoituksesta, josta vastaavat poliittisen mainonnan julkaisijat (ks. luku 2.3.3.1.). Avoimuusilmoitukseen liittyvien tietojen osalta poliittisen mainonnan palveluntarjoajilla on edellä käsiteltyjen tiedonantovelvoitteiden lisäksi velvoite täydentää tai oikaista antamia tietoja poliittisen mainonnan julkaisijalle, jossa se havaitsee julkaisijalle toimittamissaan tiedoissa olevan puutteita tai virheellisyyksiä (12 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta).

2.3.2.3 Tietojen säilyttämisvelvoite

Asetuksen 9 artiklan mukaan poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien on siltä osin kuin se on tarpeen asetuksen noudattamiseksi säilytettävä palveluja tarjotessaan keräämänsä tiedot. Näitä tietoja ovat tiedot poliittisesta mainoksesta tai poliittisesta mainoskampanjasta, johon palvelu tai palvelut liittyvät, palveluista, jotka ne tarjosivat poliittisen mainonnan yhteydessä, palveluista laskutetut rahamäärät sekä sellaisten muiden etujen arvo, jotka on saatu osittaisena tai kokonaisuutena vastineena tarjotuista palveluista, rahamäärien ja muiden etujen julkisesta tai yksityisestä alkuperästä sekä siitä, ovatko ne peräisin unionista vai sen ulkopuolelta, poliittisen mainoksen rahoittajan ja tarvittaessa tahon, jonka määräysvallassa rahoittaja viime kädessä on, henkilöllisyydestä ja yhteystiedoista ja oikeushenkilöiden osalta niiden sijoittautumispaikasta ja vaaleista, kansanäänestyksestä tai lainsäädäntö- tai sääntelyprosessista, johon poliittinen mainos liittyy.

Mainitun artiklan mukaan palvelujen tarjoajien on varmistettava kohtuullisin toimenpitein, että säilytettävät tiedot ovat täydellisiä ja paikkansapitäviä. Tiedot on oltava kirjallisessa tai sähköisessä muodossa, ja ne on säilytettävä koneellisesti luettavassa muodossa seitsemän vuoden ajan. Säilytysaika määräytyy tapauksen mukaan joko viimeisen laadinnan, sijoittelun, edistämisen, julkaisemisen, näyttämisen tai levittämisen päivämäärästä.

Mainittua artiklaa ei sovelleta direktiivin 2013/34/EU 3 artiklan 1 kohdan edellytykset täyttäviin mikroyrityksiin, jos mainonnan palvelujen tarjoaminen on puhtaasti toisarvoista ja epäoleellista

niiden pääasialliseen toimintaan nähden. Asetus ei kuitenkaan yksiselitteisesti täsmennä, millaisissa tilanteissa poliittisen mainonnan palvelujen tarjoaminen voitaisiin katsoa puhtaasti toisarvoiseksi ja epäoleelliseksi palveluntarjoajan pääasialliseen toimintaan nähden. Lisäksi asetuksen johdanto-osassa mainitaan, että ”poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien määritelmään ei pitäisi sisällyttää palveluntarjoajia, jotka tarjoavat ainoastaan poliittisen mainonnan palvelujen oheispalveluja. Oheispalvelut ovat palveluja, joita tarjotaan poliittisen mainonnan ohella ja jotka täydentävät sitä, mutta joilla ei ole suoraa vaikutusta sen sisältöön tai esittämiseen eikä suoraa määräysvaltaa sen laatimiseen, sijoitteluun, edistämiseen, julkaisemiseen, näyttämiseen tai levittämiseen. Tällaisia palveluja voivat olla kuljetukset, rahoitus ja investointi, osto, myynti, ateriapalvelut, markkinointi, tietokonepalvelut, siivous, huolto, postipalvelut, painopalvelut tai graafinen, ääni- tai kuvasuunnittelu”.

2.3.2.4 Tietojen toimittaminen viranomaisille ja viranomaisyhteydenpitoon nimettävä yhteystaho

Asetuksen 16 artiklan 1 kohdassa säädetään poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle velvollisuus toimittaa kansallisille toimivaltaisille viranomaisille 9, 11, 12 ja 14 artiklan noudattamisen tarkistamiseksi tiedot, joita viranomainen pyytää. Toimitettujen tietojen on oltava täydellisiä, paikkansapitäviä ja luotettavia, ja ne on annettava selkeässä, johdonmukaisessa, kootussa ja ymmärrettävässä muodossa. Tiedot on toimitettava vakioidussa ja koneellisesti luettavassa muodossa, jos se on teknisesti mahdollista.

Asetuksen 16 artiklan 3 kohdan mukaan palveluntarjoajan on ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle 2 työpäivän kuluessa vastaanottaneensa asianomaisen pyynnön ja kerrottava pyyntöön vastaamiseksi suoritettavat toimet. Asianomaisen poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan on toimitettava pyydetty tiedot kahdeksan työpäivän kuluessa. Poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien, jotka ovat direktiivin 2013/34/EU 3 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan edellytykset täyttäviä mikroyrityksiä tai pieniä ja keskusuuria yrityksiä, on kuitenkin toteuttava kohtuullisia toimenpiteitä toimittakseen pyydetty tiedot 12 työpäivän kuluessa ja sen jälkeen ilman aiheetonta viivytystä.

Asetuksen 16 artiklan 4 kohdan mukaan poiketen siitä, mitä edellä mainitun artiklan 3 kohdassa säädetään, vaaleja tai kansanäänestystä edeltävän viimeisen kuukauden aikana poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien on toimitettava hallussaan olevat pyydetty tiedot ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään 48 tunnin kuluttua. Poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien, jotka ovat direktiivin 2013/34/EU 3 artiklan 1 ja 2 kohdan edellytykset täyttäviä mikroyrityksiä tai pienyrityksiä, on kuitenkin toimitettava hallussaan olevat pyydetty tiedot ilman aiheetonta viivytystä ja, mikäli mahdollista, ennen vaalien tai kansanäänestyksen ajankohtaa.

Asetuksen 16 artiklan 5 kohdan mukaan poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien on nimettävä yhteystaho yhteydenpitoon toimivaltaisten kansallisten viranomaisten kanssa. Poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajat, jotka ovat direktiivin 2013/34/EU 3 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan edellytykset täyttäviä mikroyrityksiä tai pieniä ja keskusuuria yrityksiä, voivat nimetä yhteystahoksi yrityksen ulkopuolisen luonnollisen henkilön.

2.3.2.5 Tietojen toimittaminen muille asiasta kiinnostuneille tahoille

Poliittisen mainonnan asetuksen 17 artiklassa säädetään poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajille velvoite antaa tietoja tarjoamistaan poliittisen mainonnan palveluista. Tietoja voivat pyytää vain mainitun artiklan 2 kohdassa tarkoitetut toimijat, joita ovat asetuksen (EU) 2022/2065 40 artiklan 8 kohdassa tarkoitetut hyväksytyt tutkijat, sellaisten kansalaisjärjestöjen

jäsenet, joiden sääntömääräisinä tavoitteina on suojella ja edistää yleistä etua, poliittiset toimijat, jäsenvaltiossa tunnustetut kansalliset tai kansainväliset vaalitarkkailijat sekä toimittajat.

Tiedot on mainitun artiklan mukaisesti toimitettava 1 kuukauden sisällä pyynnön vastaanottamisesta. Mikäli pyyntö on ilmeisen epäselvä, kohtuuton tai koskee tietoja, jotka eivät ole poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan hallussa, kyseinen palveluntarjoaja voi kieltäytyä antamasta pyydettyjä tietoja. Palveluntarjoajan on perusteltava kieltäytyminen ja mainittava valitusmahdollisuudesta (ns. muutoksenhakumahdollisuus) 1 kuukauden sisällä pyynnön vastaanottamisesta. Palveluntarjoajan on myös mahdollista periä tietojen toimittamisesta kohtuullinen ja oikeasuhtainen maksu, mikäli pyyntöjen käsittely aiheuttaa huomattavia kustannuksia. Maksu ei saa ylittää pyydettyjen tietojen toimittamisesta aiheutuneita hallinnollisia kustannuksia. Palveluntarjoajalla on myös velvollisuus osoittaa, että pyyntö on ollut ilmeisen epäselvä, kohtuuton tai koskee tietoja, jotka eivät ole olleet niiden hallussa, tai että pyyntö on aiheuttanut huomattavia käsittelykustannuksia.

2.3.3 Mainonnan julkaisijoihin sovellettavat velvoitteet

Kaikkia poliittisen mainonnan palveluntarjoajia koskevien velvoitteiden lisäksi poliittisen mainonnan asetuksessa säädetään erityisesti poliittisen mainonnan julkaisijoihin sovellettavista velvoitteista. Asetuksen johdanto-osan mukaan poliittisen mainonnan julkaisijoiden rooli poikkeaa muista poliittisen mainonnan tarjoajien roolista, jolloin poliittisen mainonnan avoimuuden varmistamiseksi on asetuksessa säädetty poliittisen mainonnan julkaisijoihin kohdistuvista erityisistä avoimuus- ja huolellisuusvelvoitteista.

2.3.3.1 Poliittista mainosten merkitseminen ja avoimuusilmoitukset

Asetuksen 11 ja 12 artiklassa säädetään poliittisia mainoksia koskevista avoimuusvelvoitteista, joista vastaavat 3 artiklan 13 kohdan tarkoittaman poliittisten mainosten julkaisijat. Velvoitteilla pyritään asetuksen johdanto-osan mukaan siihen, että kansalaiset tunnistaisivat paremmin olevansa poliittisen mainonnan kohteena ja saisivat helposti tietoa mainoksen taustalla olevista toimijoista.

Poliittisten mainosten merkitseminen

Asetuksen 11 artiklan 1–3 kohdassa säädetään poliittisen mainonnan julkaisijoille velvollisuus merkitä kaikki julkaisemansa poliittiset mainokset. Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan jokaisen niiden julkaiseman poliittisen mainoksen yhteydessä asetetaan saataville selkeällä, näkyvällä ja yksiselitteisellä tavalla seuraavat tiedot:

- a) maininta, että kyseessä on poliittinen mainos;
- b) poliittisen mainoksen rahoittajan henkilöllisyys ja tarvittaessa taho, jonka määräysvallassa rahoittaja viime kädessä on;
- c) tapauksen mukaan vaalit, kansanäänestys tai lainsäädäntö- tai sääntelyprosessi, johon poliittinen mainos liittyy;
- d) tarvittaessa maininta siitä, että poliittisessa mainoksessa on käytetty kohdentamis- tai mainosten näyttämistekniikoita;

e) 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot sisältävä avoimuusilmoitus tai selkeä maininta siitä, mistä tällaiset tiedot ovat helposti ja suoraan saatavilla;

Mainitun artiklan 2 kohdan mukaan poliittisen mainonnan julkaisija on vastuussa siitä, että tiedot ovat täydellisiä ja että tieto siitä, mistä 11 artiklan 1 kohdan e alakohdan tarkoittama avoimuusilmoitus on saatavissa, on oikea.

Mainitun artiklan 3 kohdan mukaan poliittisen mainonnan julkaisijoiden on merkittävä poliittiseen mainokseen em. mainitut tiedot mainonnan välineelle soveltuvalla tavalla, jolla mainonnan kohteet tunnistavat helposti mainoksen poliittiseksi mainonnaksi, koko mainonnan levittämisen ajaksi. Mainitun artiklan 4 kohdan mukaan komission tulee antaa viimeistään 10.7.2025, eli ennen mainitun artiklan muiden säännösten soveltamista, täytäntöönpanosäännökset, jolla vahvistetaan merkintöjen muoto ja malli. Tällä varmistetaan merkintöjen yhdenmukaisuutta ja sitä, että ne soveltuvat käytetylle välineelle. Täytäntöönpanosäädöksiä on tarkasteltu tarkemmin kohdassa 2.5.4.

Avoimuusilmoitukset

Asetuksen 12 artiklassa säädetään erillisestä avoimuusilmoituksesta, joka täydentää poliittisen mainoksen yhteydessä ilmoittavia tietoja. Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan poliittisen mainonnan julkaisijoiden on varmistettava, että 11 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettu avoimuusilmoitus sisältää seuraavat tiedot:

a) rahoittajan ja tarvittaessa sen tahon henkilöllisyys, jonka määräysvallassa rahoittaja viime kädessä on, mukaan lukien näiden nimi, sähköpostiosoite ja postiosoite, jos se on julkistettu, ja jos rahoittaja ei ole luonnollinen henkilö, sen sijoittautumispaikan osoite;

b) a alakohdassa vaaditut tiedot luonnollisesta henkilöstä tai oikeushenkilöstä, joka maksaa korvauksen poliittisesta mainonnasta, jos tämä henkilö on eri kuin rahoittaja tai taho, jonka määräysvallassa rahoittaja viime kädessä on;

c) ajanjakso, jona poliittinen mainos on tarkoitus julkaista tai sitä on tarkoitus näyttää tai levittää;

d) yhteenlasketut rahamäärät ja muiden sellaisten etujen yhteenlaskettu arvo, jotka poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajat, mukaan lukien julkaisija, ovat saaneet osittaisena tai kokonaisuutena vastineena poliittisen mainonnan palveluista ja tapauksen mukaan poliittisista mainoskampanjoista;

e) tiedot d alakohdassa tarkoitettujen rahamäärien ja muiden etujen julkisesta tai yksityisestä alkuperästä sekä siitä, ovatko ne peräisin unionista vai sen ulkopuolelta;

f) d alakohdassa tarkoitettujen rahamäärien ja arvon laskennassa käytetyt menetelmät;

g) tapauksen mukaan maininta vaaleista, kansanäänestyksistä tai lainsäädäntö- tai sääntelyprosesseista, joihin poliittinen mainos liittyy;

h) jos poliittinen mainos liittyy tiettyihin vaaleihin tai kansanäänestyksiin, linkit virallisiin tietoihin kyseisiin vaaleihin tai kansanäänestykseen osallistumiseen liittyvistä menettelyistä;

i) tapauksen mukaan linkit 13 artiklassa tarkoitettuun poliittisten verkkomainosten eurooppalaiseen rekisteriin;

j) tiedot 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista mekanismeista;

k) tapauksen mukaan se, onko poliittisen mainoksen tai sen aikaisemman version aiempi julkaiseminen keskeytetty tai lopetettu tämän asetuksen rikkomisen vuoksi;

l) tapauksen mukaan maininta siitä, että poliittisessa mainoksessa on käytetty kohdentamistekniikoita tai mainosten näyttämistekniikoita, jotka perustuvat henkilötietojen käyttöön, 19 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdassa tarkoitettut tiedot mukaan luettuina;

m) jos on tarpeen ja teknisesti toteutettavissa, poliittisen mainoksen kattavuus poliittisen mainoksen katselukertoina ja sitoutuneisuuden määränä.

Asetuksen 12 artiklan 2 kohta sisältää säännöksiä poliittisen mainonnan julkaisijan vastuusta avoimuusilmoituksessa olevista tiedoista. Julkaisijan on varmistettava, että avoimuusilmoituksen tiedot ovat täydellisiä. Lisäksi julkaisijan on varmistettava, että mainitun artiklan 1 kohdan d, f, i, j ja m alakohdan tarkoittamat tiedot pitävät paikkansa.

Asetuksen 12 artiklan 3 kohdassa säädetään avoimuusilmoituksen toteutukseen liittyvissä velvoitteista. Kohdan mukaan julkaisijalla on velvoite huolehtia, että avoimuusilmoitukset on sisällytetty jokaiseen poliittiseen mainokseen tai niiden on oltava aina helposti saatavilla koko poliittisen mainoksen julkaisuajan. Avoimuusilmoitukset on myös pidettävä ajan tasalla poliittisen mainoksen koko julkaisuajan sekä esitettävä helposti saatavilla olevassa muodossa. Jos poliittinen mainos asetetaan saataville sähköisesti, se on oltava koneellisesti luettavassa muodossa. Avoimuusilmoitukset on kirjoitettava poliittisessa mainoksessa käytetyllä kielellä. Unionissa palveluja tarjoavien poliittisen mainonnan julkaisijoiden on varmistettava, että avoimuusilmoitukset täyttävät sovellettavat esteettömyysvaatimukset, myös asettamalla tiedot saataville useamman kuin yhden aistikanavan kautta, jos se on teknisesti mahdollista. Lisäksi avoimuusilmoitusten on oltava selvästi näkyviä ja käyttäjäystävällisiä, mukaan lukien selkeän kielen käytön avulla.

Asetuksen 12 artiklan 4 kohdan mukaan poliittisen mainonnan julkaisijoiden on säilytettävä avoimuusilmoituksensa mahdollisine muutoksineen seitsemän vuoden ajan sen jälkeen, kun asianomainen poliittinen mainos on julkaistu viimeisen kerran. Mainitun artiklan 5 kohdan mukaan säilytysvelvoitetta ei sovelleta mikroyrityksiin, jotka täyttävät direktiivin 2013/34/EU 3 artiklan 1 kohdan edellytykset, edellyttäen, että mainonnan palvelujen tarjoaminen on puhtaasti toisarvoista ja epäoleellista niiden pääasialliseen toimintaan nähden.

Asetuksen 12 artiklan 6 kohdan mukaan komissiolle on delegoitu valtaa lisätä samaisen artiklan 1 kohdan luetteloon uusia alakohtia ja muuttaa mainitun kohdan f alakohtaa. Lisäksi mainitun artiklan 7 kohdan mukaan komission tulee antaa viimeistään 10.7.2025 täytäntöönpanosäädöksiä tarkemmat säännöt avoimuusilmoituksen muodosta ja teknisistä menetelmistä. Delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä on tarkasteltu tarkemmin luvussa 2.5.4.

Merkinnöissä ja avoimuusilmoituksissa oleviin virheisiin ja puutteisiin reagoiminen

Asetuksen 12 artiklan 2 kohdan 4–6 alakohdassa säädetään poliittisen mainonnan julkaisijan velvoitteista tilanteissa, joissa 11 artiklan 1 kohdan tarkoittamissa merkinnöissä tai 12 artiklan 1 kohdan avoimuusilmoituksessa on virheitä tai puutteita.

Asetuksen 12 artiklan 2 kohdan neljännen alakohdan mukaan, jos poliittisen mainonnan julkaisija saa millä tahansa tavalla tietoonsa, että 11 artiklan 1 kohdassa ja 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot ovat puutteelliset tai virheelliset, sen on pyrittävä parhaansa mukaan ilman aiheutonta viivytystä täydentämään kyseisiä tietoja tai oikaisemaan ne, ottamalla esimerkiksi yhteyttä rahoittajaan tai poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajiin. Asetuksen 12 artiklan 2 kohdan viidennen alakohdan mukaan, jos tietoja ei voida täydentää tai oikaista ilman aiheutonta viivytystä, poliittisen mainonnan julkaisija ei saa asettaa poliittista mainosta saataville tai sen on lopetettava ilman aiheutonta viivytystä poliittisen mainoksen julkaiseminen, näyttäminen tai levittäminen. Asetuksen 12 artiklan 2 kohdan kuudennen alakohdan mukaan, poliittisen mainonnan julkaisijan on ilman aiheutonta viivytystä ilmoitettava asianomaisille rahoittajille tai poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajille kaikista viidennen alakohdan mukaisista päätöksistä.

Poliittisen mainonnan palveluketjussa olevalla rahoittajalla ja muilla palveluntarjoajilla on myös säädetty ilmoitusvelvollisuuksia liittyen merkinnöissä ja avoimuusilmoituksissa ilmenneisiin puutteisiin ja virheisiin. Näitä on käsitelty rahoittajien osalta kohdassa 2.3.1. ja kyseessä olevien palveluntarjoajien osalta kohdassa 2.3.2.

2.3.3.2 Tietojen toimittaminen poliittisen verkkomainonnan eurooppalaiseen rekisteriin

Asetuksen 13 artiklassa säädetään poliittisten verkkomainosten rekisteristä eurooppalaisesta rekisteristä, joka komission tulee perustaa. Mainitun artiklan mukaan rekisterin on tarkoitus sisältää kaikki poliittiset verkkomainokset, jotka julkaistaan unionissa tai kohdistetaan unionin kansalaisille tai siellä asuville henkilöille. Mainitussa artiklassa säädetään myös rekisterin tarkemmista vaatimuksista ja toimintaperiaatteista, kuten tietojen muodosta ja säilyttämisajasta (7 vuotta mainoksen viimeisestä esittämisestä) sekä rekisterin maksuttomuudesta.

Asetuksen 13 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan poliittisen mainonnan julkaisijat vastaavat tietojen toimittamisesta rekisteriin. Mainitun asetuksen 2 kohdan mukaan erittäin suuret verkkoalustat ja hakukoneet voivat hyödyntää digipalveluasetuksen 39 artiklan mukaisia rekistereitään, joissa tulee olla tarvittavat tiedot saatavilla poliittisen mainoksen julkaisemisesta lähtien. Tietoihin tulee olla pääsy myös eurooppalaisesta rekisteristä. Muiden poliittisten julkaisijoiden tulee toimittaa mainitun artiklan 4 kohdan mukaisesti tiedot suoraan rekisteriin 72 tunnissa poliittisen mainoksen ensimmäisestä julkaisemisesta.

Asetuksen 13 artiklan 3 kohdassa säädetään avoimuusilmoituksen tarjoamisesta tilanteista, joissa poliittisen mainonnan julkaisijan on pitänyt poistaa poliittinen verkkomainos tai estää siihen pääsy.

Komissio voi asetuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaan joko itse hoitaa rekisterin hallinnointia tai antaa sen hallinnointivastuu erilliselle hallintoviranomaiselle. Mainitun artiklan 5 kohdassa on erikseen todettu, ettei rekisterin hallinnoinnista vastaava viranomainen valvo asetuksen velvoitteiden noudattamista tai rekisteriin ilmoitettujen tietojen täydellisyyttä tai paikkansapitävyyttä. Näiden osalta on tarkoitus noudattaa mitä muualla asetuksessa on säädetty.

Asetuksen 13 artiklan 6 kohdan mukaan komissio antaa viimeistään 7.10.2026 täytäntöönpanosäädöksiä rekisterin teknisestä toiminnasta. Täytäntöönpanosäädöksiä on tarkasteltu tarkemmin luvussa 2.5.4.

2.3.3.3 Säännöllinen raportointi poliittisista mainospalveluista

Asetuksen 14 artiklan 1 kohdassa säädetään, että poliittisen mainonnan julkaisijoiden on liitettävä direktiivin 2013/34/EU 19 artiklassa tarkoitettuihin toimintakertomuksiin kampanjakohtaisesti koostetut tiedot, jotka koskevat rahamääriä tai muita sellaisia etuja, jotka on saatu osittaisena tai kokonaisena vastineena tarjotuista palveluista. Lisäksi julkaisijoiden on asetettava tiedot poliittisten toimijoiden tilintarkastuksesta tai valvonnasta vastaavien toimivaltaisten viranomaisten saataville, jos tällaisia viranomaisia on perustettu kansallisen lainsäädännön nojalla.

Mainitun artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohtaa ei sovelleta mikro-yrityksiin ja pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, jotka täyttävät direktiivin 2013/34/EU 3 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan edellytykset.

2.3.3.4 Menettelyt asetuksen vastaisista mainoksista ilmoittamiseen

Asetuksen 15 artiklan 1 kohdan mukaan poliittisen mainonnan julkaisijoilla on oltava käytössään menettelyt, joilla luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt voivat ilmoittaa niille, jos jokin niiden julkaisema poliittinen mainos ei täytä asetuksessa säädettyjä velvoitteita. Samaisen artiklan 2–3 kohdassa säädetään ilmoitusmenettelyiden teknisistä ja sisällöllisistä yksityiskohdista, kuten maksuttomuudesta, käyttäjäystävällisyydestä, menettelyn löydettävyydestä esimerkiksi avoimuusilmoituksen kautta, sähköisestä menettelystä sekä menettelyn kautta annettavista tiedoista.

Ilmoitusmenettelyyn liittyvistä julkaisijoiden käsittelyvelvoitteista säädetään tarkemmin 15 artiklan 4–10 kohdassa:

- Mainitun artiklan 4 kohdan mukaan julkaisijoiden on ilman aiheetonta viivytystä vahvistettava ilmoituksen vastaanottaminen sekä tutkittava ja käsiteltävä ilmoitus.
- Mainitun artiklan 5 kohdan mukaan suurten verkkoalustojen ja hakukoneiden on tämän jälkeen ilmoitettava ilmoituksen tehneelle toimijalle ilmoituksen johdosta toteutetut toimenpiteet.
- Mainitun artiklan 6 kohdan mukaan muiden julkaisijoiden on ilmoitettava toimenpiteistä ilmoittajan pyytäessä, elleivät ne ole mikroyrityksiä, jolloin niiden on parhaansa mukaan pyrittävä noudattamaan mainittua pyyntöä.
- Mainitun artiklan 7 kohta sisältää käsittelylle kiireellisyysvaatimuksen, jonka mukaan vaaleja tai kansanäänestystä edeltävän viimeisen kuukauden aikana poliittisen mainonnan julkaisijoiden on käsiteltävä kaikki kyseisiin vaaleihin tai kansanäänestykseen liittyvästä poliittisesta mainoksesta vastaanottamansa ilmoitukset 48 tunnin kuluessa edellyttäen, että ilmoitus voidaan käsitellä kokonaisuudessaan siihen sisältyvien tietojen perusteella. Samaisen kohdan mukaan tiukkaa aikarajaa ei sovelleta direktiivin 2013/34/EU 3 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan edellytykset täyttäviin mikroyrityksiin tai pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, vaan niiden on käsiteltävä ilmoitukset ilman aiheetonta viivytystä.
- Mainitun artiklan 8 kohdan mukaan ilmoituskäsittelyn yhteydessä poliittisen mainonnan julkaisijoiden on annettava tietoa muutoksenhakumahdollisuudesta ja mahdollisesti automatisoitujen menettelyiden käytöstä ilmoitusten käsittelyssä.
- Mainitun artiklan 9 kohdan mukaan poliittisen mainonnan julkaisijoiden on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava asianomaisille rahoittajille tai poliittisen mainonnan palvelujen

tarjoajille toimenpiteistä, joita ne toteuttavat tämän artiklan nojalla tehtyjen ilmoitusten johdosta ja jotka vaikuttavat asianomaisen poliittisen mainoksen saatavuuteen tai esittämiseen.

- Mainitun artiklan 10 kohdan mukaan poliittisen mainonnan julkaisijat voivat vastata samaa mainosta tai mainoskampanjaa koskeviin 1 kohdan nojalla tehtyihin toistuviin ilmoituksiin yhteisesti, myös käyttämällä automatisoituja välineitä tai viittaamalla verkkosivustollaan asianomaisiin ilmoituksiin.

Johdanto-osan 69 mukaisesti käytännössä ilmoittamista varten ei tarvitsisi luoda erityistä pelkästään tähän tarkoitukseen varattua mekanismia, jos edellytykset täyttävä yhteydenottotapa on jo saatavilla. Asetuksen 15 artikla 11 kohdan mukaan komissio voi antaa kuultuaan kansallisten yhteyspisteiden verkostoa ohjeita, jotka auttavat julkaisijoita artiklan 15 soveltamisessa.

2.4 Poliittisen verkkomainonnan kohdentamiseen ja näyttämiseen liittyvät erityiset henkilötietojen käsittelyvaatimukset sekä täydentävät avoimuusvaatimukset

Poliittisen verkkomainonnan kohdentamiseen ja näyttämiseen liittyvistä tietosuojaa täydentävistä vaatimuksista säädetään asetuksen III luvun 18 ja 19 artiklassa (18 ja 19 artiklat sekä johdanto-osa 113). Asetuksen johdanto-osan 74 kohdan mukaan poliittisen verkkomainonnan osalta on tarvetta nykyistä tietosuojasääntelyä tarkemmalle sääntelylle. Lisäksi mainitun luvun 20 artikla sisältää rekisterinpitäjälle yleisluonteisen tiedonantovelvoitteen.

Luvun keskeiset käsitteet, kuten rekisterinpitäjä, kohdentamistekniikka ja mainosten näyttämistekniikka on määritelty asetuksen 3 artiklassa:

- Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan asetuksen (EU) 2016/679 4 artiklan 7 alakohdassa tai tapauksen mukaan asetuksen (EU) 2018/1725 3 artiklan 8 alakohdassa määriteltyä rekisterinpitäjää (3 artiklan 14 kohta).
- Kohdentamistekniikoilla tarkoitetaan tekniikoita, joita käytetään poliittisen mainoksen osoittamiseksi ainoastaan tietylle henkilölle tai henkilöryhmälle tai näiden jättämiseksi mainonnan ulkopuolelle henkilötietojen käsittelyn perusteella (3 artiklan 11 kohta).
- Mainosten näyttämistekniikoilla tarkoitetaan optimointitekniikoita, joita käytetään lisäämään henkilötietojen automaattisen käsittelyn perusteella poliittisen mainoksen levitystä, kattavuutta tai näkyvyyttä ja joita voidaan käyttää poliittisen mainoksen näyttämiseen ainoastaan tietylle henkilölle tai henkilöryhmälle (3 artiklan 12 kohta).

Asetuksen III luvun säännöksiä sovelletaan myös sisäiseen toimintaa, jossa ei ole kyse poliittisten mainontapalvelujen tarjoamisesta (ks. asetuksen johdanto-osan kohta 24). Sisäisen toiminnan käsitettä on avattu hallituksen esityksen luvussa 2.3. Johdanto-osan 84 kohdassa tarkennetaan, että avoimuutta ja vastuuvollisuutta koskevia vaatimuksia on sovellettava kaikkiin rekisterinpitäjiin riippumatta siitä missä roolissa rekisterinpitäjä toimii ja toimiiko tämä yksin vai yhdessä jonkun toimijan, kuten poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan kanssa.

Jos rekisterinpitäjä on eri kuin poliittisen mainonnan julkaisija, rekisterinpitäjän olisi toimitettava poliittisen mainonnan julkaisijalle sisäiset toimintaperiaatteet ja varmistettava, että tämän asetuksen noudattamiseksi tarvittavat muut tiedot välitetään oikea-aikaisesti ja paikkansapitävinä poliittisen mainonnan julkaisijalle.

2.4.1 Verkkomainonnan kohdentamiseen ja näyttämiseen liittyvät henkilötietojen käsittelyvaatimukset

Asetuksen 18 artiklassa säädetään henkilötietojen erityisistä käsittelyperiaatteista poliittista verkkomainontaa kohdennettaessa ja näytettäessä.

Henkilötietoja, joita on kerätty suoraan yksityishenkilöiltä tai välillisesti, kuten tarkkailun tai päättelyn avulla, ryhmiteltäessä yksityishenkilöitä heidän oletettujen etujensa mukaan tai jotka on johdettu heidän verkkotoimintansa, käyttäytymisprofiloinnin tai muiden analysointitekniikoiden avulla, käytetään yhä enemmän poliittisten viestien kohdentamiseen ryhmille, yksittäisille äänestäjille tai yksityishenkilöille sekä niiden vaikutuksen voimistamiseen. Henkilötietojen, erityisesti asetusten (EU) 2016/679 ja (EU) 2018/1725 nojalla erityisiin henkilötietojen ryhmiin kuuluvien tietojen, käsittelyn perusteella eri äänestäjäryhmät tai yksittäiset henkilöt voidaan segmentoida ja näiden ominaisuuksia tai haavoittuvuuksia voidaan hyödyntää esimerkiksi levittämällä mainoksia tiettyinä aikoina ja tietyissä paikoissa siten, että tarkoituksena on hyödyntää tilanteita, joissa vastaanottaja olisi herkkä tietyn tyyppiselle tiedolle tai viestille. Tällaisella henkilötietojen käsittelyllä on erityisiä ja haitallisia vaikutuksia yksityishenkilöiden perusoikeuksiin ja -vapauksiin, kuten oikeuteen tulla kohdelluksi oikeudenmukaisesti ja tasa-arvoisesti eikä joutua manipuloiduksi, saada puolueetonta tietoa, muodostaa mielipiteensä, tehdä poliittisia päätöksiä ja käyttää äänioikeuttaan. Lisäksi tällainen henkilötietojen käsittely vaikuttaa kielteisesti demokraattiseen prosessiin, koska se johtaa tärkeistä yhteiskunnallisista kysymyksistä käytävän julkisen keskustelun pirstoutumiseen, valikoivaan tiedottamiseen ja viime kädessä äänestäjäkunnan manipulointiin. Se lisää myös tiedon manipuloinnin ja ulkomaisen sekaantumisen yleistymisen riskiä. Harhaanjohtava poliittinen mainonta tai poliittinen piilomainonta muodostavat riskin, koska ne vaikuttavat keskeisiin mekanismeihin, jotka mahdollistavat demokraattisen yhteiskuntamme toiminnan. Olisi säädettävä lisärajoituksista ja -ehdoista asetuksissa (EU) 2016/679 ja (EU) 2018/1725 jo säädettyjen lisäksi. Tässä asetuksessa säädettyjen vaatimusten, jotka koskevat sellaisten kohdentamistekniikoiden ja mainonnan näyttämistekniikoiden käyttöä, joihin liittyy henkilötietojen käsittelyä poliittisen mainonnan yhteydessä, olisi perustuttava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 16 artiklaan.

Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan kohdentamistekniikat ja mainonnan näyttämistekniikat, joihin liittyy henkilötietojen käsittelyä, ovat poliittisen verkkomainonnan yhteydessä sallittuja vain, kun rekisterinpitäjä on kerännyt henkilötiedot rekisteröidyltä, rekisteröity on antanut asetuksissa (EU) 2016/679 ja (EU) 2018/1725 tarkoitetun nimenomaisen suostumuksen henkilötietojen käsittelyyn poliittista mainontaa varten ja käytettyihin tekniikoihin ei liity asetuksen (EU) 2016/679 4 artiklan 4 alakohdassa ja asetuksen (EU) 2018/1725 3 artiklan 5 alakohdassa määriteltyä profilointia, jossa käytetään asetuksen (EU) 2016/679 9 artiklan 1 kohdassa ja asetuksen (EU) 2018/1725 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä.

Mainitun artiklan 2 kohdan mukaan poliittisen mainonnan yhteydessä kohdentamistekniikat tai mainonnan näyttämistekniikat, joihin liittyy sellaisen rekisteröidyn henkilötietojen käsittelyä, jonka rekisterinpitäjä tietää kohtuullisen varmasti olevan vähintään yhden vuoden alle kansallisissa säännöissä vahvistetun äänestysikä, ovat kiellettyjä. Kohdassa korostetaan erikseen, ettei säädettyjen velvoitteiden noudattaminen velvoita rekisterinpitäjää käsittelemään muita henkilötietoja sen arvioimiseksi, onko palvelun käyttäjä yhden vuoden alle äänestysikä.

Mainitun artiklan 3 kohdan mukaan 18 artiklaa ei sovelleta poliittisen puolueen, säätö-, yhdistyksen tai muun voittoa tavoittelemattoman elimen viestintään, niiden jäseniin tai entisiin

jäseniin eikä niiden poliittiseen toimintaan liittyvään viestintään, kuten uutiskirjeisiin, kun se perustuu yksinomaan tilaustietoihin ja niille toimitettuihin henkilötietoihin.

Mainitun artiklan 4 kohdan mukaan, jotta voidaan panna täytäntöön asetusten (EU) 2016/679 ja (EU) 2018/1725 vaatimukset nimenomaisen suostumuksen antamisesta sekä sen peruuttamisesta sen jälkeen, kun se on annettu, rekisterinpitäjien on varmistettava, että

a) rekisteröityä ei pyydetä antamaan suostumustaan, jos hän on jo ilmoittanut automaattisin keinoin, että hän ei anna suostumustaan tietojen käsittelyyn poliittista mainontaa varten, paitsi jos pyyntö on perusteltu olosuhteiden olennaisen muutoksen vuoksi;

b) rekisteröidylle, joka ei anna suostumustaan, tarjotaan vastaava vaihtoehto käyttää verkkopalvelua ilman poliittista mainontaa.

2.4.2 Verkkomainonnan kohdentamiseen ja näyttämiseen liittyvät täydentävät avoimuusvaatimukset

Asetuksen 19 artiklassa säädetään verkkomainonnan kohdentamiseen ja näyttämiseen liittyvistä nykyistä tietosuojasääntelyä täydentävistä avoimuusvaatimuksista.

Asetuksen 19 artiklan 1 kohdassa säädetään rekisterinpitäjille erilaisia avoimuusvelvoitteita, kun poliittisen verkkomainonnan yhteydessä käytetään kohdentamistekniikoita tai mainosten näyttämistekniikoita, joihin liittyy henkilötietojen käsittelyä:

- Mainitun kohdan a alakohdan mukaan rekisterinpitäjän hyväksyttävä, pantava täytäntöön ja asettava julkisesti saataville sisäiset toimintaperiaatteet, joissa kuvataan selvästi ja selkeää kieltä käyttäen, kuinka tällaisia tekniikoita käytetään, ja pidettävä voimassa tällaiset toimintaperiaatteet seitsemän vuoden ajan kyseisten tekniikoiden viimeisestä käyttökerrasta.

- Mainitun kohdan b alakohdan mukaan rekisterinpitäjän on pidettävä kirjaa tällaisten tekniikoiden käytöstä ja niissä käytetyistä mekanismeista ja parametreista.

- Mainitun kohdan c alakohdan mukaan rekisterinpitäjän on poliittisen mainoksen yhteydessä annettava lisätietoja, joiden perusteella yksityishenkilö, jota asia koskee, pystyy ymmärtämään käytettyjen tekniikoiden logiikan ja keskeiset parametrit. Kohdassa on määritelty erikseen annettavat tiedot, kuten esimerkiksi tieto vastaanottajaryhmistä, käytetyistä henkilötietoryhmistä, käytetyistä tekoälyjärjestelmistä.

- Mainitun kohdan d alakohdan mukaan rekisterinpitäjän on laadittava kohdentamistekniikoiden tai mainosten näyttämistekniikoiden käytöstä perusoikeuksille ja -vapauksille aiheutuvista riskeistä vuotuinen sisäinen arviointi, jonka tulokset on asetettava julkisesti saataville.

- Mainitun kohdan e alakohdan mukaan rekisterinpitäjän esitettävä yhdessä poliittisen mainoksen kanssa, ellei se sisälly tämän asetuksen 12 artiklan 1 kohdan nojalla edellytettyyn avoimuusilmoitukseen, viittaus tehokkaisiin keinoihin, joilla tuetaan yksityishenkilöitä tapauksen mukaan asetuksen (EU) 2016/679 tai asetuksen (EU) 2018/1725 mukaisten oikeuksiensa käyttämisessä, erityisesti yksityishenkilöiden oikeutta tapauksen mukaan muuttaa henkilötietoja tai peruuttaa suostumus koskeva viittaus, jonka on sisällettävä linkki rajapintaan, joka mahdollistaa tällaisten oikeuksien käytön.

Asetuksen 19 artiklan 2 kohdan mukaan, jos rekisterinpitäjä on eri taho kuin poliittisen mainonnan julkaisija, rekisterinpitäjän on varmistettava, että mainitun artiklan 1 kohdan c ja e

alakohdassa tarkoitettut tiedot välitetään poliittisen mainonnan julkaisijalle, jotta nämä voivat täyttää asetuksen mukaiset velvoitteensa. Tiedot on välitettävä oikea-aikaisesti ja paikkansapitävinä parhaiden käytäntöjen ja toimialan normien mukaisesti ja, jos se on teknisesti mahdollista, vakioidun automaattisen prosessin avulla.

Asetuksen 19 artiklan 3 kohdan mukaan poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien on tarvittaessa toimitettava rekisterinpitäjille 1 ja 2 kohdan noudattamiseksi tarvittavat tiedot.

Asetuksen 19 artiklan 4 kohdan mukaan samaisen artiklan 1 kohdan c ja e alakohdan sekä 2 ja 3 kohdan mukaisesti toimitettavat tiedot on esitettävä helposti saatavilla olevassa ja, jos se on teknisesti mahdollista, koneellisesti luettavassa muodossa, selvästi näkyvällä ja käyttäjäystävällisellä tavalla, johon sisältyy selkeän kielen käyttö.

Asetuksen 19 artiklan 5 kohdan mukaan komissiolle on delegoitu valtaa lisätä alakohtia samaisen artiklan 1 kohdan luetteloon. Delegoituja säädöksiä on tarkasteltu lisäksi luvussa 2.5.4.

2.4.3 Verkkomainonnan kohdentamiseen ja näyttämiseen liittyvien tietojen toimittaminen asiasta kiinnostuneille tahoille

Asetuksen 20 artiklan mukaan rekisterinpitäjien on toteutettava tarvittavat toimenpiteet toimittaakseen samaisen asetuksen 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuille asiasta kiinnostuneille tahoille näiden pyynnöstä ja maksutta 19 artiklassa tarkoitettut tiedot. Asetuksen 17 artiklan 2 kohdassa määritellyt tahot ovat digipalveluasetuksen 40 artiklan 8 kohdassa tarkoitettut hyväksytyt tutkijat, sellaisten kansallisen lainsäädännön tai unionin oikeuden mukaisesti sallittujen kansalaisjärjestöjen jäsenet, joiden sääntömääräisinä tavoitteina on suojella ja edistää yleistä etua, poliittiset toimijat, jäsenvaltiossa tunnustetut kansalliset tai kansainväliset vaalitarkkailijat sekä toimittajat.

2.5 Poliittisen mainonnan asetuksen velvoitteiden valvonta ja toimeenpano

2.5.1 Jäsenvaltioiden, komission ja EU:n tietosuojaviranomaisen valvontavallan jakautuminen

Asetuksen 23 artiklassa säädetään toimivallan jaosta jäsenvaltioiden välillä asetuksen velvollisuuksien noudattamisen valvonnassa. Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan, jäsenvaltioilla on yksinomainen toimivalta valvoa poliittisen mainonnan palveluntarjoajia sekä niihin liittyviä rahoittajia, kun palveluntarjoaja on sijoittunut vain kyseisen jäsenvaltion alueelle. Samaisen kohdan mukaan, mikäli palveluntarjoaja on sijoittunut useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon, toimivallan katsotaan kuuluvan lähtökohtaisesti sille jäsenvaltiolle, jossa palveluntarjoajan päätoimipaikka sijaitsee. Asetuksen johdanto-osan 97 kohdan perusteella toimivalta unionin ulkopuoliseen palveluntarjoajaan määräytyisi vastaavasti, eli nimetyn laillisen edustajan sijoittautumispaikan mukaan. Lisäksi asetuksen johdanto-osan 98 kohdassa täsmennetään tilannetta, jossa asetuksen epäilty rikkominen koskisi vain sellaisen jäsenvaltion toimivaltaisista viranomaisista, jossa palveluntarjoajan päätoimipaikka tai tämän laillisen edustaja ei sijaitse. Tällöin asianomaisen toimivaltaisen viranomaisen olisi ilmoitettava asiasta kyseessä olevan palveluntarjoajan päätoimipaikan tai laillisen edustajan sijoittautumispaikan toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka olisi arvioitava asia ja tarvittaessa toteutettava tarvittavat tutkinta- ja täytäntöönpanotoimenpiteet. Asetuksen 23 artiklassa on myös säädetty rajat ylittävistä menettelyistä, joita on esitelty tarkemmin kohdassa 2.5.2.5.

Asetuksen 22.1 artiklan tarkoittamat valvontatehtävät liittyen 18 ja 19 artiklan valvontaan on jaettu kansallisten tietosuojaviranomaisten ja EU:n tietosuojavaltuutetun välille siten, että kukin

toimija valvoo 18 ja 19 artiklan soveltamista omalla toimialallaan. Tietosuoja-asetuksen alueellisesta soveltamisesta säädetään asetuksen 3 artiklassa. Lisäksi kansallisten tietosuojaviranomaisten toimivallan jaosta säädetään tietosuoja-asetuksessa 55 artiklassa, jonka mukaan jokaisella valvontaviranomaisella on toimivalta oman jäsenvaltionsa alueella. Toimivalta kattaa erityisesti käsittelyn, (a) jota suoritetaan valvontaviranomaisen oman jäsenvaltion alueella sijaitsevassa rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän toimipaikassa toteutettavan toiminnan yhteydessä, käsittelyn, (b) joka vaikuttaa sen alueella oleviin rekisteröityihin tai sellaisen rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän suorittaman käsittelyn, joka ei ole sijoittautunut unioniin, kun käsittely kohdistuu sen alueella asuviin rekisteröityihin. Rajat ylittävissä tilanteissa noudatettaisiin 22 artiklan 1 kohdan mukaan tietosuoja-asetuksen VII luku. Kansallisten tietosuojaviranomaisten toimivaltaa on tarkasteltu osiossa 2.5.2.

Poliittisen mainonnan asetuksen johdanto-osan 91 kohdan mukaan siltä osin kuin komissiolla on yksinomainen toimivalta valvoa, että asetuksessa (EU) 2022/2065 tarkoitetut erittäin suuret verkkoalustat ja erittäin suuret verkossa toimivat hakukoneet noudattavat digipalveluasetuksessa säädettyjä velvoitteita, komission olisi arvioitava, noudattavatko nämä toimijat poliittisten verkkomainosten eurooppalaista rekisteriä koskevia velvoitteitaan. Komission valvoisi käytännössä sitä, että digijättien rekisterit, joita ne käyttäisivät poliittisen mainonnan asetuksen 13 artiklan velvoitteiden täyttämiseen, olisivat digiasetuksen 39 artiklan mukaisia. Muilta osin 13 artiklan valvonta jäisi kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tehtäväksi. Poliittisten verkkomainosten eurooppalaista rekisteriä koskevia velvoitteita käsitellään tarkemmin kohdassa 2.3.3.2.

2.5.2 Poliittisen mainonnan asetuksen valvonta jäsenvaltioissa

2.5.2.1 Toimivaltaiset viranomaiset ja yhteyspisteet

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklassa säädetään asetuksen toimivaltaisista viranomaisista.

Asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen (EU 2016/679) 51 artiklassa tarkoitetuilla valvontaviranomaisilla on toimivalta valvoa tämän asetuksen 18 ja 19 artiklan soveltamista omalla toimialallaan. Tämä tarkoittaa sitä, että 18 ja 19 artiklan valvonnan järjestämisestä Suomessa vastaa tietosuojavaltuutettu, joka osallistuu myös asetuksen 22 artiklan 2 kohdassa mainittuun Euroopan tietosuojaneuvostoon.

Asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä toimivaltaiset viranomaiset valvomaan, että digipalveluasetuksessa tarkoitettujen välityspalvelujen tarjoajat noudattavat tarvittaessa asetuksen 7–17 ja 21 artiklassa säädettyjä velvoitteita. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että valvonta on johdonmukaista asetuksen (EU) 2022/2065 49 artiklan nojalla nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten suorittaman valvonnan kanssa. Nimettävät valvontaviranomaiset voivat kuitenkin olla eri viranomaisia kuin digipalveluasetuksen valvontaan nimetyt viranomaiset. Asetuksen 22 artiklan 3 kohdassa kuitenkin myös todetaan, että digipalveluasetuksen 49 artiklassa tarkoitettu digitaalisten palvelujen koordinaattori on vastuussa koordinoinnin varmistamisesta kansallisella tasolla välityspalvelujen tarjoajien osalta. Asetuksen johdanto-osan 91 kohdan mukaan digitaalisten palvelujen koordinaattoreiden olisi oltava kussakin jäsenvaltiossa vastuussa kansallisen tason koordinoinnin varmistamisesta ja tarvittaessa osallistuttava rajat ylittävään yhteistyöhön muiden digitaalisten palvelujen koordinaattoreiden kanssa digipalveluasetuksessa säädettyjen mekanismien mukaisesti. Traficom hoitaa Suomessa digipalvelukoordinaattorin tehtävää.

Asetuksen 22 artiklan 4 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on nimettävä yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen, joka on vastuussa muiden kuin 22 artiklan 1 ja 3 kohdassa tarkoitettujen näkökohtien soveltamisesta ja täytäntöönpanosta. Nämä viranomaistoimijat voivat olla eri kuin 22 artiklan 1 ja 3 kohdassa tarkoitettut viranomaiset.

Asetuksen 22 artiklan 9 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on lisäksi nimettävä yksi toimivaltainen viranomainen kansalliseksi yhteyspisteeksi. Kansallisten yhteyspisteiden on tuettava ja helpotettava tehokasta yhteistyötä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä sekä muiden jäsenvaltioiden kansallisten yhteyspisteiden kanssa.

Asetuksen 22 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on kaikki tarvittavat keinot asetuksen mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi. Jäsenvaltioiden on myös varmistettava kaikkien asianomaisten 22 artiklan 1–4 kohdassa tarkoitettujen viranomaisten tehokas ja jäsenneily yhteistyö ja koordinointi kansallisella tasolla. Nimettävien viranomaisten tulee olla myös puolueettomia sekä rakenteellisesti riippumattomia ulkoisesta vaikuttamisesta tai poliittisesta painostuksesta.

Asetuksen 22 artiklassa säädetään myös toimivaltaisten viranomaisten tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuuksista, joita kuvataan alla yksityiskohtaisemmin.

2.5.2.2 Toimivaltaisten viranomaisten tutkinta- ja toimeenpanovaltuudet

Toimivaltaisten viranomaisten tutkinta- ja toimeenpanovaltuudet määräytyvät poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 1, 3, 4 ja 5 kohtien perusteella. Tutkinta- ja toimeenpanovaltuudet mainitun asetuksen 18 ja 19 artiklan valvontaan on säädetty 22 artiklan 1 kohdassa tulevan suoraan tietosuoja-asetuksesta. Poliittisen mainonnan asetuksen 7–17 ja 21 artiklan velvoitteiden valvontaan välityspalveluiden osalta on tarkoitus soveltaa digipalveluasetuksen mukaisia tutkinta- ja toimeenpanovaltuuksia. Muihin valvontatoimiin on tarkoitus soveltaa poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 mukaisia valtuuksia (ks. 22 artiklan 4 kohta). Tutkinta- ja toimeenpanovaltuuksien määräytymistä ja sisältöä on esitelty tarkemmin alempana.

Tutkinta- ja toimeenpanovaltuudet asetuksen 18 ja 19 artiklan valvonnan osalta

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan tietosuoja-asetuksen 51 artiklan tarkoittama valvontaviranomainen valvoo poliittisen mainonnan asetuksen 18 ja 19 artiklan soveltamista omalla toimialallaan soveltaen valvontaan tietosuojaasetuksen 58 artiklassa olevia tutkinta- ja toimeenpanovaltuuksia soveltuvin osin. Tietosuoja-asetuksen 58 artikla on suoraan sovellettavaa oikeutta.

Tutkinta- ja toimeenpanovaltuuksista on säädetty tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 1–3 kohdassa seuraavasti:

• Valvontaviranomaisilla on yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 1 kohdassa säädettyjen valtuuksien mukaisesti tutkintavaltuudet:

- määrätä rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä ja tarvittaessa rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän edustaja antamaan kaikki tehtäviensä suorittamiseksi tarvittavat tiedot;
- toteuttaa selvityksiä tietosuojaa koskevien tarkastusten muodossa;

- ilmoittaa rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle yleisen tietosuoja-asetuksen väitetystä rikkomisesta;
 - saada rekisterinpitäjältä ja henkilötietojen käsittelijältä pääsy kaikkiin henkilötietoihin ja kaikkiin tietoihin, jotka ovat tarpeen sen tehtävien suorittamista varten;
 - saada pääsy kaikkiin rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän tiloihin, tietojenkäsittelylaitteet ja -keinot mukaan lukien, unionin tai jäsenvaltion prosessioikeuden mukaisesti.
- Valvontaviranomaisen niin sanotuista korjaavista toimivaltuuksista säädetään tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdassa. Valvontaviranomaiset voivat kohdan mukaan:
 - varoittaa rekisterinpitäjää tai henkilötietojen käsittelijää siitä, että aiotut käsittelytoimet ovat todennäköisesti yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten vastaisia;
 - antaa huomautuksen rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle, jos käsittelytoimet ovat olleet yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten vastaisia;
 - määrätä rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän noudattamaan rekisteröidyn pyyntöjä, jotka koskevat yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuvien rekisteröidyn oikeuksien käyttöä;
 - määrätä rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän saattamaan käsittelytoimet yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten mukaisiksi, tarvittaessa tietyllä tavalla ja tietyn määräajan kuluessa;
 - määrätä rekisterinpitäjän ilmoittamaan henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle;
 - asettaa väliaikaisen tai pysyvän rajoituksen käsittelylle, mukaan lukien käsittelykielto;
 - määrätä henkilötietojen oikaisemisesta tai poistamisesta tai käsittelyn rajoittamisesta yleisen tietosuoja-asetuksen 16, 17 ja 18 artiklan perusteella sekä näistä toimenpiteistä ilmoittamisesta niille vastaanottajille, joille henkilötietoja on luovutettu yleisen tietosuoja-asetuksen 17 artiklan 2 kohdan ja 19 artiklan mukaisesti;
 - määrätä 83 artiklan nojalla hallinnollisen seuraamusmaksun yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden lisäksi tai niiden asemesta kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteista riippuen;
 - määrätä tiedonsiirtojen keskeyttämisestä kolmannessa maassa olevalle vastaanottajalle tai kansainväliselle järjestölle.
 - Yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 3 kohdassa säädetään, että valvontaviranomaisilla on neuvontavaltuudet:

- o antaa rekisterinpitäjille neuvoja yleisen tietosuoja-asetuksen 36 artiklan 1 ja 5 kohdassa tarkoitetun ennakkokuulemismenettelyn mukaisesti;
- o hyväksyä yleisen tietosuoja-asetuksen 36 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu käsittely, jos jäsenvaltion lainsäädännössä edellytetään tällaista ennakkohyväksyntää.

Tietosuoja-asetuksen 58 artiklan mukaisiin valtuuksien käyttöön tulee soveltaa asianmukaisia suojatoimia, muun muassa tehokkaita oikeussuojakeinoja ja oikeudenmukaista menettelyä, joista säädetään unionin oikeudessa ja jäsenvaltion lainsäädännössä perusoikeuskirjan mukaisesti. Lisäksi tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 5 kohta edellyttää, että jäsenvaltio säätää laissa siitä, että sen valvontaviranomaisella on valtuudet saattaa asetuksen rikkomiset lainkäyttöviranomaisten tietoon ja tarvittaessa panna vireille tai käynnistää muulla tavoin oikeustoimet asetuksen säännösten täytäntöönpanemiseksi.

Seuraamusten osalta poliittisen mainonnan asetuksen 25 artiklan 6 kohdassa on säädetty, että valvontaviranomaiset voivat poliittisen mainonnan asetuksen 18 ja 19 artiklan velvoitteiden rikkomisesta määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisesti ja saman asetuksen 83 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuun määrään saakka. Hallinnollinen seuraamusmaksu määrätään tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan mukaisesti kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteiden perusteella asetuksen 58 artiklan 2 kohdan a–h ja j alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden lisäksi tai niiden sijasta. Kun päätetään hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä ja seuraamusmaksun määrästä, kussakin yksittäisessä tapauksessa on otettava asianmukaisesti huomioon 83 artiklan 2 kohdassa luetellut seikat, kuten rikkomisen luonne, vakavuus, kesto, sen tahallisuus, aiheutuneen vahingon lieventämiseksi toteutetut toimet, vastaavat aiemmat rikkomukset tai muut vastaavat asiaa lieventävät tai raskauttavat tekijät. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohdan mukaan säännösten rikkomisesta voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu, joka on enintään 20 000 000 euroa, tai jos kyseessä on yritys, neljä prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä määristä on suurempi.

Valvontaviranomaisen on lisäksi otettava valvonnassa huomioon poliittisen mainonnan asetuksen 25 artiklan 5 kohta, jonka mukaan 18 artiklan rikkomiset on katsottava erityisen vakaviksi, kun ne koskevat poliittista mainontaa, joka julkaistaan tai jota levitetään vaaleja tai kansanäänestystä edeltävänä viimeisenä kuukautena ja joka kohdistetaan sen jäsenvaltion kansalaisiin, jossa kyseiset vaalit tai kansanäänestys järjestetään. Samaisen kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat myös määrätä uhkasakon pakottaakseen rahoittajat, poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajat ja poliittisen mainonnan julkaisijat lopettamaan asetuksen vakava ja toistuva rikkomisen.

Poliittisen mainonnan asetuksen 18 ja 19 artiklan valvontaan sovellettavat tietosuoja-asetuksen 58 ja 83 artiklan mukaiset valtuudet eivät sisällä säännöksiä uhkasakosta, vaan niistä on säädetty erikseen kansallisesti tietosuojalaissa. Tämä on ollut mahdollista, sillä vaikka tietosuoja-asetuksen 58 artikla on suoraan sovellettavaa oikeutta, se ei estä jäsenvaltioita säätämästä valvontaviranomaiselle muita kuin 58 artiklan 1–3 kohdan mukaisia valtuuksien. Näiden valtuuksien käyttäminen ei saa kuitenkaan haitata asetuksen VII luvun tehokasta toimintaa.

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 1 kohta ei mahdollista tietosuoja-asetuksen 58 artiklasta poikkeamista, vaan tutkinta- ja toimeenpanovaltuuksiin sovelletaan suoraan tietosuoja-asetuksen säännöksiä. Tietosuoja-asetuksen 58 artiklan mahdollistamaa kansallista

liikkumavaraa tietosuojaviranomaisen toimivaltuuksien osalta on käytetty tietosuojalaissa. Tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksia tarkasteltu lisää osiossa 3.2.

Tutkinta- ja toimeenpanovaltuudet välityspalveluihin kohdistuvien 7–17 ja 21 artiklojen velvoitteiden valvonnan osalta

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan digipalveluasetuksen 51 artiklaa sovelletaan soveltuvin osin kohdan nojalla nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten valtuuksiin, kun ne valvovat 7–17 ja 21 artiklojen velvoitteiden noudattamista välityspalveluiden osalta.

Digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava seuraavat tutkintavaltuudet:

- Viranomaisella on oltava valtuudet vaatia palvelun tarjoajia sekä muita henkilöitä, jotka toimivat elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyvässä tarkoituksessa ja voivat kohtuudella olla tietoisia tämän asetuksen epäilyyn rikkomiseen liittyvistä tiedoista, toimittamaan tällaiset tiedot viranomaiselle ilman aiheetonta viivytystä. Tietojen antamisvelvollisuus soveltuu myös erittäin suuria palveluntarjoajia koskevia riippumattomia tarkastuksia tekeviin organisaatioihin ja niiden työntekijöihin.

- Viranomaisilla on oltava valtuus tehdä tai pyytää jäsenvaltionsa oikeusviranomaista määräämään tarkastuksia tiloissa, joita kyseiset palvelun tarjoajat tai kyseiset muut henkilöt käyttävät elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyviin tarkoituksiin, tai pyytää muita viranomaisia tekemään niin epäilyyn rikkomiseen liittyvien tietojen tutkimiseksi, takavarikoimiseksi, hankkimiseksi tai jäljennösten ottamiseksi missä tahansa muodossa tallennusvälineestä riippumatta. Edelleen viranomaisella on oltava valtuus pyytää tutkinnan kohteena olevan palvelun tarjoajan tai edellä tarkoitetun muun henkilön ketä tahansa henkilöstön jäsentä tai edustajaa antamaan epäilyyn rikkomiseen liittyviä tietoja ja tallentamaan vastaukset heidän suostumuksellaan millä tahansa teknisillä välineillä.

Digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan mukaisten tiedonsaantioikeuksien lisäksi 22 artiklan 3 kohdan mukaisella toimivaltaisella viranomaisella tulee olla 16 artiklan mukaiset tiedonsaantioikeudet, jotka koskevat vain 9, 11, 12 ja 14 artiklan valvontaan liittyviä tietoja. Asetuksen 16 artiklaa käsitellään tarkemmin kohdassa 2.3.2.4.

Digipalveluasetuksen 51 artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava seuraavat toimeenpanovaltuudet:

- Toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava valtuus hyväksyä välityspalvelun tarjoajan tarjoamat sitoumukset asetuksen noudattamiseksi ja tehdä kyseisistä sitoumuksista velvoittavia.

- Edelleen viranomaisella on oltava valtuus määrätä välityspalveluntarjoaja lopettamaan asetuksen rikkominen sekä tarvittaessa määrätä rikkomiseen nähden oikeasuhteisia ja rikkomisen lopettamisen kannalta välttämättömiä korjaavia toimenpiteitä tai pyytää oikeusviranomaisia määräämään niitä.

- Toimivaltaisella viranomaisella on oltava toimivalta määrätä tai pyytää oikeusviranomaista määräämään seuraamusmaksu välityspalvelun tarjoajalle asetuksen noudattamatta jättämisestä.

- Toimivaltaisella viranomaisella on oltava valtuus määrätä tai pyytää oikeusviranomaista määräämään seuraamusmaksuja toimivaltaisen viranomaisen antaman tutkintaa koskevan määräyksen noudattamatta jättämisestä. Seuraamusmaksu voidaan määrätä kaikille niille tahoille, joihin viranomaisen tutkintamääräykset voivat kohdistua.
- Toimivaltaisella viranomaisella on oltava toimivalta määrätä tai pyytää oikeusviranomaista määräämään uhkasakko sen varmistamiseksi, että asetuksen rikkominen lopetetaan viranomaisen määräyksen mukaisesti tai toimivaltaisen viranomaisen antaman tutkintaa koskevan määräyksen noudattamisen varmistamiseksi.
- Toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava myös valtuudet hyväksyä välitoimia tai pyytää kansallista toimivaltaista oikeusviranomaista hyväksyä välitoimia, jotta voidaan välttää vakavan vahingon riski.

Lisäksi digipalveluasetuksen 51 artiklan 3 kohdan mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava myös voimakkaampia täytäntöönpanovaltuuksia, jos edellä kuvatut valtuudet asetuksen rikkomisen lopettamiseksi on käytetty ja välityspalvelun tarjoaja ei ole korjannut asetuksen vastaista toimintaa ja toiminta aiheuttaa vakavaa haittaa, jota ei voida välttää käyttämällä muita unionin tai kansallisen lainsäädännön mukaisia valtuuksia. Tällöin toimivaltaisella viranomaisella on oltava valtuus vaatia, että palveluntarjoajan ylin hallintoelin toimittaa toimintasuunnitelman asetuksen rikkomisen lopettamiseksi. Viimesijaisena keinona äärimmäisissä tilanteissa, jos toimivaltainen viranomainen katsoo, ettei välityspalveluntarjoaja edelleenkaan noudata asetusta ja että asetuksen rikkominen muodostaa rikoksen, johon liittyy ihmisten henkeen tai turvallisuuteen kohdistuva uhka, toimivaltainen valvontaviranomainen voi pyytää jäsenvaltion toimivaltaista oikeusviranomaista antamaan määräyksen, jolla rajoitetaan tilapäisesti käyttäjien pääsyä kyseisen palveluntarjoajan palveluun. Ennen pyyntöä oikeusviranomaiselle viranomaisen on kuultava palveluntarjoajaa. Oikeusviranomaisen määräämien toimenpiteiden on oltava oikeassa suhteessa asetuksen rikkomiseen nähden eikä pääsyn estolla palveluun saa rajoittaa aiheettomasti palvelun vastaanottajien pääsyä laillisiin tietoihin. Oikeusviranomaisen määräämä pääsyn rajoitus palveluntarjoajan palveluun on voimassa neljä viikkoa, mitä määräaika voidaan pidentää.

Edellä mainittujen seuraamusmaksujen määräytymisen osalta poliittisen mainonnan asetuksen 25 artiklassa ei ole erikseen viitattu digipalveluasetuksen 52 artiklaan. Olettavaa kuitenkin on, että tarkoituksena on soveltaa digipalveluasetuksen säännöksiä, joihin seuraamusmaksun määräämisen toimivalta välityspalveluiden osalta perustuu. Poliittisen mainonnan asetuksen johdanto-osan kohdassa on myös erikseen korostettu, ettei asetuksen säännöt saisi vaikuttaa digipalveluasetuksen sääntöjen soveltamiseen. Pällekkäisen sääntelyn vuoksi on siten tarpeen noudattaa kaikilta osin digipalveluasetuksen seuraamusmaksun määräämiseen liittyvää sääntelyä, jotta välityspalveluihin kohdistuvaan seuraamusjärjestelmään ei synny soveltamista vaikeuttavia eroavaisuuksia. Seuraamussäännöksiä on tarkasteltu tarkemmin alempana.

Edellä kuvatut digipalveluasetuksen 51 artiklan 1–3 kohdassa luetellut toimivaltaisten viranomaisten tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuudet, joita sovelletaan poliittisen mainonnan asetuksen 7–17 ja 21 artiklojen velvoitteiden valvontaan välityspalveluiden osalta, edellyttävät, että niistä säädetään kansallisessa lainsäädännössä.

Muiden velvoitteiden valvontaan liittyvät tutkinta- ja toimeenpanovaltuudet

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan mukaan samaisen artiklan 4 kohdassa tarkoitetuilla toimivaltaisilla viranomaisilla, jotka ovat vastuussa muiden kuin poliittisen

mainonnan 22 artiklan 1 ja 3 kohdassa tarkoitettujen näkökohtien soveltamisesta ja täytäntöönpanosta, on tehtäviä hoitaessaan valta:

- pyytää saada tutustua dataan, asiakirjoihin tai tarvittaviin tietoihin, erityisesti rahoittajalta tai asianomaisilta poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajilta saataviin dataan, asiakirjoihin tai tarvittaviin tietoihin, joita toimivaltaisten viranomaisten on käytettävä ainoastaan seurataksaan ja arvioidakseen tämän asetuksen noudattamista, henkilötietojen ja luottamuksellisten tietojen suojaa koskevan asiaankuuluvan lainsäädännön mukaisesti (22 artiklan 5 kohdan a alakohta);
- antaa poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajille osoitettuja varoituksia tämän asetuksen mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämisestä (22 artiklan 5 kohdan b alakohta);
- määrätä lopettamaan rikkominen ja vaatia rahoittajia tai poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajia toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet tämän asetuksen noudattamiseksi (22 artiklan 5 kohdan c alakohta);
- määrätä tai pyytää oikeusviranomaisia määräämään sakkoja tai taloudellisia seuraamuksia tai muita taloudellisia toimenpiteitä tapauksen mukaan (22 artiklan 5 kohdan d alakohta);
- tarvittaessa määrätä tai pyytää jäsenvaltionsa oikeusviranomaisia määräämään uhkasakko (22 artiklan 5 kohdan e alakohta);
- tarvittaessa määrätä tai pyytää jäsenvaltionsa oikeusviranomaisia määräämään rikkomiseen nähden oikeasuhteisia ja rikkomisen tosiasiallisen lopettamisen kannalta välttämättömiä korjaavia toimenpiteitä (22 artiklan 5 kohdan f alakohta);
- antaa julkinen lausunto, joissa yksilöidään yksi tai useampi oikeushenkilö ja luonnollinen henkilö, joka on vastuussa tässä asetuksessa säädetyn velvoitteen rikkomisesta, sekä rikkomisen luonne (22 artiklan 5 kohdan g alakohta);
- tehdä tai pyytää oikeusviranomaisia antamaan määräys tai lupa tehdä tarkastuksia tiloissa, joita poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajat käyttävät elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyviin tarkoituksiin, tai pyytää muita viranomaisia tekemään niin jäljennösten tai tietojen tutkimiseksi, takavarikoimiseksi, ottamiseksi tai saamiseksi missä tahansa muodossa tallennusvälineestä riippumatta (22 artiklan 5 kohdan h alakohta).

Asetuksen 22 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaisten tiedonsaantioikeuksien lisäksi 22 artiklan 4 kohdan mukaisella toimivaltaisella viranomaisella tulee olla 16 artiklan mukaiset tiedonsaantioikeudet, jotka koskevat vain 9, 11, 12 ja 14 artiklan valvontaan liittyviä tietoja. Asetuksen 16 artiklaa käsitellään tarkemmin kohdassa 2.3.2.4.

Poliittisen mainonnan asetuksen seuraamussäännöksistä on säädetty 25 artiklassa. Sen mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava rahoittajiin tai poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajiin sovellettavat säännöt, jotka koskevat 5–17 artiklan ja 20 ja 21 artiklan rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia tai muita tarvittavia toimenpiteitä, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että velvoitteet pannaan täytäntöön oikea-aikaisesti. Määrättävien seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Lisäksi jäsenvaltioiden on seuraamuksia koskevia sääntöjä vahvistaessaan otettava huomioon lehdistönvapautta ja sananvapautta muissa tiedotusvälineissä koskevat säännöt sekä toimittajan ammattia koskevat säännöt. (25 artiklan 1 kohta)

Asetuksen 25 artiklan 2 kohdan mukaan määrättävän taloudellisen seuraamuksen enimmäismäärän on perustuttava seuraamusten kohteena olevan tahon taloudellisiin valmiuksiin, ja sen on oltava (a) 6 prosenttia rahoittajan tai poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan vuosituloista tai vuotuisesta talousarviosta tapauksen mukaan ja sen mukaan, kumpi on suurempi, tai (b) 6 prosenttia rahoittajan tai poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan edellisen tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. Asetuksen johdanto-osan 104 kohdan perusteella taloudellinen seuraamus ja uhkasakko ovat eri toimenpiteitä, minkä perusteella 25 artiklan 2 kohdan säännöksiä, määrättävän taloudellisen seuraamuksen enimmäismäärästä, on tarkoitus soveltaa vain rangaistusluonteisiin taloudellisiin seuraamuksiin, kuten hallinnollisiin seuraamusmaksuihin. Uhkasakon määräämiseen sovelletaan kansallista lainsäädäntöä.

Valvontaviranomaisten on seuraamuksen tyypistä ja tasosta päätettäessä otettava kussakin yksittäistapauksessa asianmukaisesti huomioon muun muassa rikkomisen luonne, vakavuus, toistuvuus ja kesto; rikkomisen tahallisuus tai tuottamuksellisuus; mahdollisen vahingon lieventämiseksi toteutetut toimet; mahdolliset vastaavat aiemmat rikkomiset ja tapauksen olosuhteisiin sovellettavat mahdolliset muut raskauttavat tai lieventävät tekijät; toimivaltaisen viranomaisen kanssa tehdyn yhteistyön aste; ja tarvittaessa seuraamusten kohteena olevan tahon koko ja taloudelliset valmiudet. (25 artiklan 4 kohta) Seuraamusten on oltava kussakin yksittäistapauksessa tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia ottaen asianmukaisesti huomioon riittävien ja helposti saatavilla olevien menettelytakeiden tarjoaminen ja erityisesti tarve varmistaa, että poliittinen keskustelu pysyy avoimena ja saavutettavana (asetuksen johdanto-osan kohta 104).

Lisäksi poliittisen mainonnan asetuksen 5, 7, 11, 12, 13, 15 ja 16 artiklan rikkomiset on katsottava erityisen vakaviksi, kun ne koskevat poliittista mainontaa, joka julkaistaan tai jota levitetään vaaleja tai kansanäänestystä edeltävänä viimeisenä kuukautena ja joka kohdistetaan sen jäsenvaltion kansalaisiin, jossa kyseiset vaalit tai kansanäänestys järjestetään. Näissä tilanteissa jäsenvaltiot voivat myös määrätä uhkasakon pakottaakseen rahoittajat, poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajat ja poliittisen mainonnan julkaisijat lopettamaan asetuksen vakava ja toistuva rikkominen. (25 artiklan 5 kohta)

Edellä kuvatut poliittisen mainonnan 22 artiklan 5 kohdassa luetellut toimivaltaisten viranomaisten tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuudet ovat suoraan sovellettavaa sääntelyä. Johdanto-osan 106 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten poliittisen mainonnan asetuksen mukaisten valtuuksien käyttöön sovelletaan unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti asianmukaisia menettelytakeita, mukaan lukien toimivat oikeussuojakeinot ja oikeudenmukainen menettely. Siten edellä 22 artiklan 5 kohdan toimivaltuuksien käyttöön liittyvistä menettelytakeista voidaan tarvittaessa säätää tarkentavasti kansallisessa lainsäädännössä.

2.5.2.3 Oikeus tehdä valitus toimivaltaiselle viranomaiselle

Poliittisen mainonnan asetuksen mukaan toimivaltaisten viranomaisten on käsiteltävä asianmukaisesti kaikki asetuksen mahdollisista rikkomisista saamansa ilmoitukset, ja pyynnöstä ilmoitettava ilmoituksen tehneelle henkilölle tai taholle sen johdosta toteutetuista toimista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita hallinnollisia menettelyjä tai oikeussuojakeinoja. Lisäksi vaaleja tai kansanäänestyksiä edeltävän viimeisen kuukauden aikana kyseisiin vaaleihin tai kansanäänestyksiin liittyvät ilmoitukset on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Toimivaltaisten viranomaisten on ilman aiheetonta viivytystä toimitettava sellaiset valitukset, jotka kuuluvat toisen jäsenvaltion toisen toimivaltaisen viranomaisen toimivaltaan, kyseiselle toimivaltaiselle viranomaiselle. (24 artikla)

Vaikka asetuksessa käytetään sanaa valitus, artikla ei perusta automaattisesti asianosaisasemaa (valitus tehdään yleisesti ”tämän asetuksen mahdollisesta rikkomisesta”) eli kyseessä on lähinnä viranomaiselle tehtävä ilmoitus, jonka tarkoituksena on saattaa mahdollinen asetuksen rikkominen viranomaisen tietoon. Valvontaviranomainen voi harkintansa mukaan alkaa tutkia mahdollista asetuksen rikkomista, mikä puolestaan voi johtaa valituskelpoiseen hallintopäätökseen. Vastaanotettuaan valituksen valvontaviranomainen arvioi valituksen ja toimittaa sen tarvittaessa asiasta vastaavalle muulle valvontaviranomaiselle. Tilanteessa, jossa valitus koski jonkun toisen jäsenvaltion vastuulle menevää asiaa, valituksen vastaanottaneen valvontaviranomaisen tulisi toimittaa valitus rajat ylittävästä yhteistyöstä vastaavalle viranomaiselle. Kansallista ja jäsenvaltioiden välistä viranomaisyhteistyötä on käsitelty tarkemmin osioissa 2.5.2.4 ja 2.5.2.5.

2.5.2.4 Viranomaisten yhteistyö kansallisella tasolla

Asetuksen 22 artiklan 7 ja 9 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja sen koordinoinnista. Mainitun artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava asetuksen 1–4 kohdassa tarkoitettujen viranomaisten tehokas ja jäsennelly yhteistyö ja koordinointi kansallisella tasolla. Tähän sisältyy mainitun kohdan mukaan nopea ja turvallinen tietojenvaihto, mukaan lukien merkityksellisistä laiminlyöntitilanteista ilmoittaminen asiasta vastaavalle viranomaiselle, havaintojen ja asiantuntemuksen jakaminen sekä tiivis yhteydenpito sääntöjen soveltamisesta ja täytäntöönpanosta.

Mainitun artiklan 9 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kunkin viranomaisen tehtävät määritellään selkeästi ja että viranomaiset tekevät tiivistä ja tuloksellista yhteistyötä tehtäviään suorittaessaan. Lisäksi jäsenvaltion on nimettävä yksi toimivaltainen viranomainen kansalliseksi yhteyspisteeksi unionin tasolla kaikkia asetuksen soveltamiseen liittyviä näkökohtia varten. Kansallisten yhteyspisteiden on tuettava ja helpotettava tehokasta yhteistyötä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä.

Asetuksessa vaikutetaan säädettävän osittain päällekkäisestä koordinoitivastuusta kansallisen yhteyspisteen ja digipalveluasetuksen tarkoittaman digipalvelukoordinaattorin välille. Asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan digipalveluasetuksen tarkoittama digitaalisten palvelujen koordinaattori on vastuussa koordinoinnin varmistamisesta kansallisella tasolla välityspalvelujen tarjoajien osalta. Asetuksen johdanto-osan 91 kohdan perusteella digipalvelukoordinaattorin on varmistettava, että poliittisen mainonnan asetuksen velvoitteiden valvonta välityspalveluiden osalta on johdonmukaista digipalveluasetuksen 49 artiklan nojalla nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten suorittaman valvonnan kanssa.

Edellä mainittu digipalvelukoordinaattorin koordinoitivastuu poliittisen mainonnan asetuksen osalta ei vaikuta ulottuvan kuin mainitun asetuksen 7–17 ja 21 velvoitteiden valvontaan välityspalveluiden osalta, sillä asetuksen 22 artiklan 3 kohta käsittelee vain mainittuja velvoitteita. Näin ollen koordinoitivastuu ei esimerkiksi pitäisi sisällään 18 ja 19 artiklojen valvontaa, jota tietosuojaviranomainen tekee asetuksen 22 artiklan 1 kohdan perusteella. Tätä tulkintaa vahvistaa se, että 22 artiklan 1 kohdan mukaan 18 ja 19 artiklojen valvontaan sovelletaan tietosuoja-asetuksen VII lukua, jonka mukaan tietosuoja-asetuksen 51 artiklan mukaisella tietosuojaviranomaisella on muun muassa koordinoitivastuu kansallisella tasolla tietosuojakysymyksissä.

Vaikka mainitun artiklan 9 kohdan tarkoittama yhteyspiste vastaa poliittisen mainonnan asetuksen kansallisesta koordinoinnista, niin sekä mainitun asetuksen 22 artiklan 1 kohdan tietosuojaviranomaisella että 22 artiklan 3 kohdan digipalvelukoordinaattorilla on myös

poliittisen mainonnan asetukseen liittyviä koordinaatiotehtäviä kansallisella tasolla. Jäsenvaltioiden on kuitenkin mahdollista keskittää merkittävä osa asetuksen tehtävistä yhdelle viranomaiselle, joka voidaan myös nimetä kansalliseksi yhteyspisteeksi. Näin ollen jäsenvaltiot voivat vaikuttaa merkittävällä tavalla tehtäväjaon selkeyteen ja koordinoitutarpeeseen (ehdotettavaa tehtävänjakoa on käsitelty tarkemmin luvuissa 4 ja 5).

Asetuksen 22 artiklan 7 kohdan perusteella koordinoinnin keskeisenä ajatuksena vaikuttaisi olevan sen varmistaminen, että kukin toimivaltainen viranomainen saa mahdolliset muiden viranomaisten tiedossa olevat laiminlyöntiepäilykset ja niiden liittyvät tiedot tutkittavakseen. Koordinointivastuu ei siten sisällä sellaista yhteistä toimivaltaa, joka olisi merkityksellistä viranomaisten harjoittaman riippumattoman valvonnan näkökulmasta. Jäsenvaltioiden on lähinnä varmistettava kansallisessa sääntelyssä, että asetuksen tarkoittamat valvonta- ja koordinaatioviranomaiset, jotka ovat osin samoja viranomaisia, voivat vaihtaa asetuksen valvontaan liittyviä tietoja keskenään salassapitosäännösten estämättä.

2.5.2.5 Kansallisten viranomaisten rajat ylittävä yhteistyö

Kansallisten viranomaisten rajat ylittävään yhteistyöhön sovelletaan niin poliittisen mainonnan asetuksen, tietosuoja-asetuksen kuin digipalveluasetuksen säännöksiä rajat ylittävästä yhteistyöstä. Noudatettavat säännökset riippuvat siitä, mihin poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan mukaiseen valvontatehtävään rajat ylittävä tilanne liittyy.

Yhteistyö tietosuoja-asetuksen perusteella

Asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaiseen valvontatehtävään sovelletaan rajat ylittävissä tilanteissa tietosuoja-asetuksen VII lukua. Asetuksen johdanto-osan 94 kohdan mukaan tietosuoja-asetuksen 51 artiklan mukaisia valvontaviranomaisia olisi tuettava, jotta ne voivat hyödyntää täysimääräisesti tietosuoja-asetuksen mukaisia valtuuksiaan, kuten yhteistyömenettelyä, yhdenmukaisuusmekanismeja ja kiireellistä menettelyä, poliittisen mainonnan asetuksen 18 ja 19 artiklojen rajat ylittävissä valvontatilanteissa.

Yhteistyö digipalveluasetuksen perusteella

Asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaiseen valvontatehtävään sovelletaan rajat ylittävissä tilanteissa digipalveluasetuksen 49 artiklaa, 58 artiklan 1–4 kohtaa ja 60 artiklan 1 kohtaa. Poliittisen mainonnan johdanto-osan 91 kohdassa täsmennetään, että digipalvelukoordinaattoreiden olisi tarvittaessa osallistuttava rajat ylittävään yhteistyöhön muiden digitaalisten palvelujen koordinaattoreiden kanssa kyseisessä digipalveluasetuksessa säädettyjen mekanismien mukaisesti. Poliittisen mainonnan asetuksen yhteydessä rajat ylittävät mekanismit olisi kuitenkin rajattu koskemaan digitaalisten palvelujen koordinaattorien välistä kansallista yhteistyötä, eikä siihen sisältyisi digipalveluasetuksen mukaista laajentumista unionin tasolle.

Näin ollen 58 artiklan 1–4 kohdan mukaisesti, jos muun jäsenvaltion kuin välityspalvelun tarjoajan sijoittautumismaan digipalvelukoordinaattorilla on syytä epäillä, että välityspalvelun tarjoaja rikkoo poliittisen mainonnan asetuksen 7–17 tai 21 artikloja tavalla, joka vaikuttaa haitallisesti palvelun käyttäjiin myös toisessa jäsenvaltiossa, se voi pyytää sijoittautumispaikan digipalvelukoordinaattoria tutkimaan asiaa ja toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet poliittisen asetuksen noudattamiseksi. Lisäksi digipalveluasetuksen 60 artiklan 1 kohdan soveltaminen tarkoittaa, että sijoittautumismaan digitaalisten palvelujen koordinaattori voi aloittaa ja johtaa yhteisiä tutkimuksia, joiden kohteena on epäilty poliittisen mainonnan asetuksen 7–17 ja 21

artiklan rikkominen välityspalvelun toimesta. Koordinaattoriviranomainen voi aloittaa yhteisen tutkimuksen omasta aloitteestaan tutkiakseen epäilyä, että välityspalvelun tarjoaja on rikkonut edellä mainittuja artikloja useassa jäsenvaltiossa tai digitaalisten palvelujen lautakunnan suosituksesta sen jälkeen, kun vähintään kolme kansallista koordinaattoriviranomaista on pyytänyt tätä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että digipalvelukoordinaattorit voivat käynnistää rajat ylittäviä tutkimuksia, kun kyseessä on välityspalveluihin liittyvä 7–17 ja 21 artiklan rikkomisepäilyn tutkiminen, vaikka niillä ei olisi säädetty 22 artiklan 3 mukaisia valvontatehtäviä.

Yhteistyö poliittisen mainonnan asetuksen perusteella

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 4 mukaisiin tehtäviin sovelletaan samaisen asetuksen 23 artiklan mukaisia säädöksiä rajat ylittävistä tilanteista. Rajat ylittävän yhteistyön lähtökohtana on 23 artiklan 1 kohdan mukainen toimivallanjako jäsenvaltioiden välillä. Toimivallan jakautumista jäsenvaltioiden välillä on esitelty kohdassa 2.5.1.

Asetuksen 23 artiklan 3–7 kohdissa säädetään yhteistyötilanteista ja -menettelyistä, joissa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tulee avustaa toisiaan. Yhteistyöhön liittyvät tietopyynnöt, ilmoitukset epäillyistä laiminlyönnistä sekä näihin liittyvät vastaukset on tarkoitettu välittämään kansallisten yhteyspisteiden kautta artiklassa erikseen säädettyjen määräaikaisten ja menettelyiden puitteissa. Rajat ylittävillä pyynnöillä on tarkoitus varmistamaan 22 artiklan 5 kohdan valtuuksien tuloksellinen, tehokas ja johdonmukainen käyttö. Näin ollen yhteistyö voisi koskea esimerkiksi tilannetta, jossa rahoittaja on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon kuin palveluntarjoaja, jolta tämä on ostanut palveluita.

Asetuksen 23 artiklan 8–10 kohdissa säädetään toimivaltaisten viranomaisten yhteisistä tutkimuksista. Päätoimipaikan toimivaltainen viranomainen voi käynnistää yhteisen tutkimuksen, johon osallistuu yksi tai useampi näiden jäsenvaltioiden toimivaltainen viranomainen, jos väitetyn rikkomisen tutkinta koskee poliittisen mainonnan palvelujen tarjoamista yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa, jossa poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalla ei ole päätoimipaikkaa. Toimivaltainen viranomainen voi jättää osallistumatta yhteisiin tutkimuksiin vain perustelluista syistä, jotka niiden tulee ilmoittaa toisille toimivaltaisille viranomaisille.

2.5.2.6 Kansallisten yhteyspisteiden verkosto

Asetuksen 22 artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltioiden nimeämien kansallisten yhteyspisteiden on kokoonnuttava säännöllisesti unionin tasolla kansallisten yhteyspisteiden verkostossa. Kansallisten yhteyspisteiden verkosto toimii foorumina kansallisten yhteyspisteiden ja komission väliselle säännölliselle tietojenvaihdolle ja yhteistyölle. Mainitun kohdan mukaan kansallisten yhteyspisteiden verkoston on erityisesti helpotettava poliittisen mainonnan asetuksen soveltamista ja täytäntöönpanoa koskevaa yhteistyötä unionin tasolla sekä osallistuttava rahoittajien ja poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien tukemiseksi tehtävien ohjeiden laadintaan. Lisäksi verkoston on tehtävä tiivistä yhteistyötä Euroopan unionin vaaliyhteistyöverkoston, audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmän ja muiden asiaankuuluvien verkostojen tai elinten kanssa, jotta poliittisen mainonnan asetuksen valvontaan ja täytäntöönpanoon liittyvä tietojenvaihto olisi nopeaa ja turvallista. Verkoston yhteistyö tulee oletettavasti liittymään tilastojen, oikeuskäytännön ja erilaisten laintulkintojen jakamiseen, eikä verkostolle ole tarpeen jakaa valvonnassa saatavia henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja.

2.5.2.7 Vaalien ja kansanäänestyspäivämäärien julkaiseminen

Asetuksen 26 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on julkaistava vaaliensa ja kansanäänestystensä ja tarvittaessa niiden kampanja-aikojen päivämäärät helposti saavutettavassa paikassa ja esitettävä samalla asianmukainen viittaus poliittisen mainonnan asetukseen. Lisäksi mainitun artiklan mukaan komissio perustaa julkisen portaalin, jonka kautta jäsenvaltioiden on välittömästi ilmoituksen jälkeen annettava vaaliensa tai kansanäänestystensä ja tarvittaessa niiden kampanja-aikojen päivämäärät. Näillä toimilla pyritään edesauttamaan asetuksen noudattamista, sillä esimerkiksi 5 artiklan 2 momentissa säädetty palveluiden tarjoamiskielto on sidottu vaalien ja kansanäänestysten alusaikaan.

2.5.3 Komission toimivaltuudet poliittisen mainonnan asetuksen valvonnassa

Komissiolle ei säädetä poliittisen mainonnan asetuksessa erillistä toimivaltaa valvoa asetuksen velvoitteiden noudattamista. Siltä osin kuin komissiolla on yksinomainen toimivalta valvoa, että digipalveluasetuksen tarkoittamat erittäin suuret verkkoalustat ja erittäin suuret verkossa toimivat hakukoneet noudattavat digipalveluasetuksessa säädettyjä velvoitteita (digipalveluasetuksen III luvun 5 jakson velvollisuudet), syntyy komissiolle poliittisen mainonnan asetuksen johdanto-osan 91 kohdan mukaan toimivaltaa arvioida, noudattavatko toimijat näihin digipalveluasetuksen velvoitteisiin kytkeytyviä poliittisten verkkomainosten eurooppalaista rekisteriä koskevia velvoitteitaan, joista on säädetty poliittisen mainonnan asetuksen 13 artiklassa. Komission toimivaltuuksista erittäin suurten toimijoiden valvonnassa säädetään digipalveluasetuksen artikloissa 67–76.

2.5.4 Komissiolle siirretty säädös- ja täytäntöönpanovalta

Asetuksen 28 artiklassa määritellään edellytykset siirretyn säädösvallan käyttämisestä. Komissiolle siirretään neljän vuoden ajaksi 12 artiklan 6 kohdassa ja 19 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu valta antaa delegoituja säädöksiä. Euroopan parlamentti tai neuvosto voi milloin tahansa peruuttaa tarkoitettun säädösvallan siirron. Peruuttamispäätös ei vaikuta jo voimassa olevien delegoitujen säädösten pätevyyteen. Ennen kuin komissio hyväksyy delegoidun säädöksen, se kuulee kunkin jäsenvaltion nimeämiä asiantuntijoita paremmasta lainsäädännöstä tehdyssä toimielinten välisessä sopimuksessa vahvistettujen periaatteiden mukaisesti. Artiklassa on myös tarkemmat säännöt menettelyistä ja toimintaperiaatteista liittyen delegoitujen säädösten antamiseen.

Lisäksi komissiolle siirretään 11 artiklan 4 kohdan, 12 artiklan 7 kohdan ja 13 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu täytäntöönpanovalta.

Asetuksen 29 artiklan mukaan komissiota avustaa komitea, joka on asetuksen (EU) 182/2011 mukainen komitea. Asetuksen 11 artiklan 4 kohdan ja 12 artiklan 7 kohdan täytäntöönpanosäädöksiä hyväksyessä noudatetaan komiteamenettelyn osalta 29 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua asetuksen (EU) 182/2011 5 artiklan mukaista tarkastusmenettelyä.

2.5.5 Loppu- ja siirtymäsäännökset

Asetuksen 27 artikla sääntelee asetuksen vaikutusten arviointia. Komission tulee arvioida poliittisen mainonnan asetuksen erilaisia vaikutuksia jo sen soveltamisen alkuvuosina. Sen tulee muun muassa arvioida avoimuustoimenpiteiden toimivuutta sekä asetuksen vaikutuksia pienten ja keskisuurten media-alan yrityksiin. Asetus tuli voimaan 20.3.2024 ja sen soveltaminen alkaa pääsääntöisesti 10.10.2025. Asetuksen 5 artiklan 1 kohdan syrjimättömyyssäännöksen soveltaminen on jo alkanut.

3 Nykytila ja sen arviointi

Poliittisen mainonnan asetus suoraan sovellettavana asetuksena sisältää edellä kuvatun poliittisen mainonnan avoimuutta ja verkkomainonnan kohdentamista koskevan sääntelyn, jossa on sekä täysin uutta sääntelyä että sellaista sääntelyä, jota esiintyy jo mm. tietosuojasetuksessa ja digipalveluasetuksessa. Seuraavassa on käsitelty poliittisen mainonnan asetuksen vaikutusta ja suhdetta eri kansallisiin säädöksiin.

3.1 Digipalveluasetuksen sääntely

Poliittisen mainonnan asetus sisältää säännöksiä, jotka ovat päällekkäisiä EU:n digipalveluasetuksen (EU) 2022/2065 (digipalveluasetus) kanssa tai ovat sitä yksityiskohtaisempia. Digipalveluasetukseen sisältyy verkkoalustoja koskevia, mainontaan liittyviä yleisiä läpinäkyvyysvelvoitteita sekä mainonnan kohdentamista koskevaa sääntelyä. Lisäksi digipalveluasetus velvoittaa kaikkia verkon säilytyspalveluita tarjoamaan palvelussaan laittoman sisällön ilmoittamiseen liittyvä ilmoitusmenettely. Digipalveluasetus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, mutta velvoitteiden valvonnasta on annettu täydentävää kansallista sääntelyä. Digipalveluasetuksen kansallisesta valvonnasta säädetään laissa verkon välityspalvelujen valvonnasta (18/2024).

Digipalveluasetuksen 26 artiklan 1 kohdan a–c alakohdassa säädetään, että verkkoalustan on ilmoitettava palvelun vastaanottajille, että kyseessä on mainos, kenen puolesta mainos esitetään sekä kenen maksama mainos on. Lisäksi mainitun kohdan d alakohdan mukaan verkkoalustan on myös ilmoitettava ne parametrit, joiden perusteella mainos esitetään kyseiselle vastaanottajalle. Mainonta sisältää määritelmien mukaan mainonnan sekä kaupallisessa että ei-kaupallisessa tarkoituksessa. Ei-kaupallisella mainonnalla tarkoitetaan sekä poliittista mainontaa, johon sovelletaan myös poliittisen mainonnan asetusta, että muuta yhteiskunnallista mainontaa. Digipalveluasetuksen 26 artiklan 1 kohdan a–c alakohdan kansallinen valvonta on jaettu siten, että kuluttaja-asiamies vastaa velvoitteiden valvonnasta kaupallisen mainonnan osalta ja tietosuojavaltuutettu ei-kaupallisen mainonnan osalta. Digipalveluasetuksen 26 artiklan 1 kohdan d alakohdan valvonta kuuluu kaikilta osin tietosuojavaltuutetulle.

Digipalveluasetuksen 26 artiklan 2 kohdassa säädetään, että verkkoalustan tarjoajat eivät saa esittää palvelujen vastaanottajille mainoksia, jos niiden esittäminen perustuu EU:n yleisen tietosuojasetuksessa 2016/679 määriteltyyn profilointiin, jossa käytetään asetuksen 9 artiklassa määriteltyjä arkaluontoisia henkilötietoja. Digipalveluasetuksen 27 artiklan mukaan verkkoalustojen, jotka käyttävät suosittelujärjestelmiä, on myös esitettävä ehdoissaan selkeästi ja ymmärrettävästi niiden suosittelujärjestelmissä käytettävät tärkeimmät parametrit sekä palvelun vastaanottajien mahdolliset vaihtoehdot kyseisten tärkeimpien parametrien muuttamiseksi tai niihin vaikuttamiseksi. Lisäksi digipalveluasetuksen 28 artiklan mukaan verkkoalustat eivät saa esittää mainoksia, jos mainosten esittäminen perustuu EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitettuun profilointiin henkilötietojen perusteella ja jos verkkoalustan tarjoajat ovat kohtuullisella varmuudella tietoisia siitä, että palvelun vastaanottaja on alaikäinen. Edellä kuvattua profilointi- ja alaikäisille kohdistetun mainonnan kieltoa sekä suosittelujärjestelmien avoimuutta ja hallintamahdollisuutta valvoo tietosuojavaltuutettu.

Digipalveluasetuksen 16 artiklan mukaisesti kaikkien säilytyspalvelun tarjoajien (esimerkiksi verkkosisäilytyspalvelut, pilvipalvelut ja verkkoalustan palvelut), tulee yrityksen kokoon katsomatta järjestää palvelussaan ilmoitusmenettely, jossa kuka tahansa yksityishenkilö tai yhteisö voi tehdä ilmoituksen säilytyspalvelussa olevasta laittomasta sisällöstä. Ilmoitusmenettelyn tulee mahdollistaa se, että ilmoitukset laittomasta sisällöstä ovat riittävän täsmällisiä ja perusteltuja. Ilmoituksen saatuaan palveluntarjoajan on tehtävä päätöksensä

ilmoituksen johdosta oikea-aikaisesti, huolellisesti ja objektiivisesti. Ilmoitusmenettelyyn liittyviä velvoitteita valvoo Traficom.

Edellä kuvatut velvoitteet ovat osittain päällekkäisiä poliittisen mainonnan asetuksen velvoitteiden kanssa. Poliittisen mainonnan asetuksen 11–12 ja 18–19 artiklassa säädetty poliittisen mainonnan avoimuusvelvoitteet ja kohdentamissäännöt pitävät sisällään digipalveluasetuksen 26–28 artiklan mukaiset tilanteet, jotka koskevat sitä osaa ei-kaupallisesta mainonnasta, joka voidaan määritellä poliittiseksi mainonnaksi. Poliittisen mainonnan asetuksen 15 artiklassa säädetty ilmoitusmenettely poliittisen mainonnan asetuksen vastaisista mainoksista ilmoittamiseen pitää sisällään samankaltaisia säännöksiä ilmoitusmenettelyn vaatimuksista kuin digipalveluasetuksen 16 artikla. Poliittisen mainonnan asetuksen johdanto-osan mukaan ne poliittisen mainonnan tarjoajat, jotka ovat säilytyspalveluita ja ovat jo nyt velvoitettuja tarjoamaan digipalveluasetuksen 16 artiklan mukaista ilmoitusmenettelyä, voivat hyödyntää luomaansa ilmoitusmenettelyä myös poliittisen mainonnan asetuksen velvoitteiden täyttämiseen.

Digipalveluasetuksen ja poliittisen mainonnan asetuksen päällekkäisten velvoitteiden takia poliittisen mainonnan asetuksen valvonta- ja seuraamusjärjestelmää on pyritty yhdenmukaistamaan digipalveluasetuksen kanssa. Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan asetuksen 7–17 ja 21 artiklan valvonnassa välityspalveluiden osalta sovelletaan digipalveluasetuksen 51 artiklassa säädettyjä toimivaltuuksia, minkä lisäksi digipalveluasetuksen 49 artiklan mukainen digitaalisten palvelujen koordinaattori, joka Suomessa on Traficom, vastaa välityspalveluiden valvontaan liittyvästä kansallisen tason koordinaatiosta digipalveluasetuksen 49 artiklan, 58 artiklan 1–4 ja 60 artiklan 1 kohtia soveltaen.

Digipalveluasetuksen 51 artiklassa säädetään toimivaltaisten viranomaisten tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuuksista. Mainitun artiklan mukaan digipalveluasetuksen säännöksiä valvottaessa viranomaisella on oltava:

- tarvittavat tiedonsaantivaltuudet;
- valtuus tehdä tai pyytää jäsenvaltionsa oikeusviranomaista määräämään tarkastuksia tiloissa, joita kyseiset palvelun tarjoajat tai kyseiset muut henkilöt käyttävät elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyviin tarkoituksiin, valtuus hyväksyä välityspalvelun tarjoajan tarjoamat sitoumukset digipalveluasetuksen noudattamiseksi ja tehdä kyseisistä sitoumuksista velvoittavia;
- valtuus määrätä välityspalveluntarjoaja lopettamaan asetuksen rikkominen sekä tarvittaessa määrätä rikkomiseen nähden oikeasuhteisia ja rikkomisen lopettamisen kannalta välttämättömiä korjaavia toimenpiteitä tai pyytää oikeusviranomaisia määräämään niitä, määrätä tai pyytää oikeusviranomaista määräämään seuraamusmaksu välityspalvelun tarjoajalle asetuksen noudattamatta jättämisestä;
- toimivalta määrätä tai pyytää oikeusviranomaista määräämään uhkasakko sen varmistamiseksi, että asetuksen rikkominen lopetetaan viranomaisen määräyksen mukaisesti tai toimivaltaisen viranomaisen antaman tutkintaa koskevan määräyksen noudattamisen varmistamiseksi;
- valtuudet hyväksyä välitoimia tai pyytää kansallista toimivaltaista oikeusviranomaista hyväksyä välitoimia, jotta voidaan välttää vakavan vahingon riski;

- valtuus vaatia, että palveluntarjoajan ylin hallintoelin toimittaa toimintasuunnitelman digipalveluasetuksen rikkomisen lopettamiseksi, jos edellä kuvatut valtuudet asetuksen rikkomisen lopettamiseksi on käytetty ja välityspalvelun tarjoaja ei ole korjannut toimintaa ja toiminta aiheuttaa vakavaa haittaa, jota ei voida välttää käyttämällä muita unionin tai kansallisen lainsäädännön mukaisia valtuuksia;

- viimesijaisena keinona äärimmäisissä tilanteissa, jos toimivaltainen viranomaislainen katsoo, ettei välityspalveluntarjoaja edelleenkään noudata digipalveluasetusta ja että asetuksen rikkominen muodostaa rikoksen, johon liittyy ihmisten henkeen tai turvallisuuteen kohdistuva uhka, mahdollisuus pyytää jäsenvaltion toimivaltaista oikeusviranomaisesta antamaan määräyksen, jolla rajoitetaan tilapäisesti käyttäjien pääsyä kyseisen palveluntarjoajan palveluun.

Digipalveluasetuksen 52 artiklan mukaan taloudellisten seuraamusten osalta seuraamusmaksun enimmäismäärä, joka voidaan määrätä digipalveluasetuksessa säädetyn velvoitteen noudattamatta jättämisestä, on kuusi prosenttia kyseisen välityspalvelujen tarjoajan edellisen tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta ja uhkasakon enimmäismäärä on viisi prosenttia kyseisen välityspalvelujen tarjoajan edellisen tilikauden keskimääräisestä päivittäisestä maailmanlaajuisesta liikevaihdosta tai tulosta kultakin viivästyspäivältä viranomaisen päätöksessä ilmoitetusta päivästä laskettuna. Huomionarvoista on, että poliittisen mainonnan asetuksessa seuraamusmaksu on myös kuusi prosenttia. Sen sijaan uhkasakon enimmäismäärän osalta poliittisen mainonnan asetus poikkeaa digipalveluasetuksesta, sillä sille ei ole asetettu enimmäismäärää.

Lisäksi digipalveluasetuksen 49 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on täytynyt nimetä yksi digipalveluasetuksen valvontaviranomaisista digitaalisten palvelujen koordinaattoriksi. Digitaalisten palvelujen koordinaattori vastaa kaikista digipalveluasetuksen ja sen täytäntöönpanoon ja valvontaan liittyvistä asioista kyseisessä jäsenvaltiossa, ellei asianomainen jäsenvaltio ole osoittanut tiettyjä erityistehtäviä tai -aloja muille toimivaltaisille viranomaisille. Digitaalisten palvelujen koordinaattorin tehtävä on varmistaa asioiden koordinointi kansallisella tasolla sekä osallistua toimivaltansa puitteissa rajat ylittävään yhteistyöhön digipalveluasetuksen 58 artiklan mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että jos muun jäsenvaltion kuin välityspalvelun tarjoajan sijoittautumismaan viranomaisella on syytä epäillä, että välityspalvelun tarjoaja rikkoo digipalveluasetusta tavalla, joka vaikuttaa haitallisesti palvelun käyttäjiin myös toisessa jäsenvaltiossa, se voi pyytää sijoittautumispaikan koordinaattoriviranomaisesta tutkimaan asiaa ja toteuttaa tarvittavat toimenpiteet digipalveluasetuksen noudattamiseksi (58 artiklan 1 kohta). Myös digitaalisten palvelujen lautakunta voi tehdä edellä mainitun pyynnön sijoittautumismaan koordinaattoriviranomaiselle, jos vähintään kolmen jäsenvaltion koordinaattoriviranomaiset tekevät tästä aloitteen (58 artiklan 2 kohta). Sijoittautumismaan digitaalisten palvelujen koordinaattoriviranomaisen on tämän jälkeen ilmoitettava arvionsa epäilyistä asetuksen rikkomisesta sekä selvitys mahdollisista tutkinta- ja täytäntöönpanotoimista (58 artiklan 5 kohta).

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan välityspalveluiden valvontaan sovellettaisiin vain digipalveluasetuksen 58 artiklan 1–4 kohtaa. Käytännössä digitaalisten palvelujen koordinaattoreita hyödynnettäisiin poliittisen mainonnan asetuksen rajat ylittävien valvontatilanteiden koordinaatiossa, mutta näillä ei olisi digipalveluasetuksen 58 artiklan 5 kohdan mukaista velvoitetta arvioida poliittisen mainonnan asetuksen rikkomista muille digitaalisten palvelujen koordinaattoreille tai edellä mainitulle lautakunnalle.

Digipalveluasetuksen 60 artiklan 1 kohdan mukaan sijoittautumismaan digitaalisten palvelujen koordinaattori voi aloittaa ja johtaa yhteisiä tutkimuksia, joiden kohteena on epäilty digipalveluasetuksen rikkominen. Koordinaattoriviranomaislainen voi aloittaa yhteisen

tutkimuksen omasta aloitteestaan tutkiakseen epäilyä, että välityspalvelun tarjoaja on rikkonut asetusta useassa jäsenvaltiossa tai digitaalisten palvelujen lautakunnan suosituksesta sen jälkeen, kun vähintään kolme kansallista koordinaattoriviranomaista on pyytänyt tätä. Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan poliittisen mainonnan asetuksen 7–17 ja 21 artiklan valvontaan välityspalveluiden osalta sovellettaisiin tätä samaa digipalveluasetuksen mekanismeita siten, että sen käyttö kuitenkin rajataan digitaalisten palvelujen koordinaattorien väliseen kansalliseen yhteistyöhön.

Edellä kuvatut digipalveluasetuksen 51 artiklassa luetellut toimivaltaisten viranomaisten tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuudet sekä seuraamusmaksujen ja uhkasakon määrää koskevat kansalliset säännökset on sisällytetty välityspalveluiden valvonnasta annetun lain 2 ja 3 lukuun. Niiden perusteella tietosuojavaltuutetulle ja Traficomille on tarvittavat digipalveluasetuksen 51 artiklan mukaiset toimivaltuudet, kun ne valvovat edellä kuvattuja digipalveluasetuksen velvoitteita, jotka ovat päällekkäisiä poliittisen mainonnan asetuksen kanssa.

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohta jättää välityspalveluiden valvonnasta vastaavien valvontaviranomaisten valinnan kansalliseen harkintavaltaan. Valittavat viranomaiset voivat olla mainitun kohdan mukaan joko samoja kuin digipalveluasetuksessa tai sitten muita jäsenvaltioiden parhaaksi katsomia viranomaisia, jotka täyttävät valvontaviranomaiselta vaaditun riippumattomuusedellytyksen. Poliittisen mainonnan asetuksen johdanto-osassa on tosin erikseen korostettu, että valvonnan tulee olla johdonmukaista digipalveluasetuksen 49 artiklan nojalla nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten suorittaman valvonnan kanssa. Jäsenvaltioidelle on kuitenkin jätetty viimekädessä harkintavalta valvontaviranomaisten asettamisessa ja valvonnan järjestämisessä molempien asetusten suhteen.

Kansallista harkintavaltaa käytettäessä on syytä huomioida, että vaikka poliittisen mainonnan asetuksen velvoitteet ovat osittain päällekkäisiä digipalveluasetuksen velvoitteiden kanssa, ne ovat monilta osin yksityiskohtaisempia ja koskevat laajempaa joukkoa kuin mitä digipalveluasetuksen säännökset. Esimerkiksi poliittisen mainonnan asetuksessa määritelty poliittisen mainonnan julkaisija, johon esimerkiksi poliittisen mainonnan 11–12 artiklat kohdistuvat, voi samanaikaisesti julkaista poliittista mainontaa sekä välityspalveluiden että muiden palveluiden, kuten radio-, tv- tai lehtipalveluiden, kautta. Näin ollen valvontatehtävien erottaminen välityspalveluiden osalta itsenäiseksi valvontakokonaisuudeksi ei vaikuta olevan tarkoituksenmukaista, vaan tarkoituksenmukaisinta on keskittää ne yhdelle viranomaiselle, jonka ehdotetaan olevan valtionalouden tarkastusvirasto. Valtionalouden tarkastusvirastolle on siten tarpeen säätää sekä poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan että digipalveluasetuksen 51 artiklan mukaiset tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuudet.

Samalla ehdotetaan, että tietosuojavaltuutetulle säädetyt digipalveluasetuksen 26 artiklan 1 kohdan a–c alakohdan mukaiset valvontatehtävät liittyen yhteiskunnallisen ja poliittisen mainonnan avoimuuteen siirretään valtionalouden tarkastusvirastolle. Näin välttyttäisiin epätarkoituksenmukaiselta ja osin päällekkäiseltä tehtävänjaolta, selkeytettäisiin ja yksinkertaistettaisiin valvontaa sekä parannettaisiin poliittisen mainonnan asetuksen ja digipalveluasetuksen päällekkäisten velvoitteiden valvonnan johdonmukaisuutta. Perustuslakivaliokunta painotti välityspalvelulakia säädettäessä, että sääntelykokonaisuuden vaikutuksia ja toimivuutta on sääntelyn uutuuden ja monimutkaisuuden vuoksi erityisen tärkeää seurata ja arvioida jatkossa sekä kansallisesti että EU-tasolla (PeVL 13/2023 vp). Lisäksi poliittisen mainonnan asetuksen U-kirjelmää käsiteltäessä valiokunta korosti molempien asetusten välisen suhteen selkiyttämistä (PeVL 57/2022 vp). Siten tehtävänsiirrolla vastataan myös valiokunnan esittämään tarpeeseen.

Käytännössä valvontatehtävien keskittäminen valtiontalouden tarkastusvirastolle tarkoittaa myös sitä, että Liikenne- ja viestintäviraston rooli digipalveluasetuksen digitaalisten palvelujen koordinaattorina rajautuu poliittisen mainonnan asetuksen osalta yleiseen koordinaatiotehtävään, jossa se välittää tietoa poliittisen mainonnan asetuksen 7–17 ja 21 artiklan valvonnasta vastaavalle viranomaiselle välittäjäpalveluihin kytkeytyvissä valvontatapauksissa, jotka tulevat sen tietoon joko kansallisella tasolla tai rajat ylittävissä menettelyssä. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirastolla on digipalveluasetuksen mukainen toimivalta valvoa mainitun asetuksen 16 artiklan mukaista ilmoitusmenettelyä, jota saatetaan hyödyntää myös poliittisen mainonnan asetuksen 15 artiklan velvoitteiden täyttämiseksi. Tältä osin ei kuitenkaan ehdoteta, että poliittisen mainonnan asetuksen 15 artiklan valvonta annettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle, sillä tämä pilkkoo poliittisen mainonnan asetuksen valvontaa epätarkoituksenmukaisesti.

Valvontatehtävien jakamista on tarkasteltu tarkemmin kohdassa 3.7.1.

3.2 Tietosuojavaltuutetun tehtävät ja toimivalta

Tietosuojavaltuutetulla on yleinen toimivalta valvoa henkilötietojen käsittelyä poliittisessa mainonnassa. Tietosuojavaltuutetun tehtävistä ja tutkintatoimivaltuuksista säädetään EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja asetusta täsmentävässä ja täydentävässä kansallisessa tietosujalaissa (1050/2018).

Tietosuoja-asetuksen 55–59 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden tietosuojaviranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista. Tietosuojalain 14 §:n mukaan tietosuojavaltuutetulla on tietosuoja-asetuksen 55–59 artiklassa säädetty tehtävät ja toimivaltuudet. Tietosuoja-asetuksen mukaisiin tietosuojavaltuutetun tutkintavaltuuksiin kuuluvat muun muassa oikeus määrätä rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijän edustaja antamaan kaikki tehtäviensä suorittamiseksi tarvittavat tiedot, toimivalta toteuttaa tarkastuksia, oikeus saada pääsy kaikkiin rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän tiloihin, tietojenkäsittelylaitteet ja -keinot mukaan lukien. Korjaavien toimivaltuuksien osalta tietosuojavaltuutetulla on muun muassa toimivalta antaa varoitus ja huomautus, antaa rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle määräys saattaa käsittely tietosuoja-asetuksen mukaiseksi, toimivalta määrätä rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä noudattamaan rekisteröidyn pyyntöjä, oikeus asettaa väliaikainen tai pysyvä kielto käsittelylle, mukaan lukien käsittelykielto sekä oikeus määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu. Tietosuojalain 14 §:n mukaan tietosuojavaltuutetulla on myös muissa laeissa säädettyjä tehtäviä ja toimivaltuuksia. Tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksia täydentävät myös tietosuojalain 22 §:ssä säädetty oikeus asettaa uhkasakko ja lain 18 §:ssä säädetty oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tehtäviensä hoidon kannalta tarpeelliset tiedot.

Tietosuojalain 24 §:ssä säädetään tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegion toimivallasta määrätä tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukainen hallinnollinen seuraamusmaksu tietosuoja-asetuksen rikkomisesta. Seuraamuskollegion muodostavat tietosuojavaltuutettu ja apulaistietosuojavaltuutetut. Hallinnollinen seuraamusmaksu määrätään esittelystä. Hallinnollista seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille, tasavallan presidentin kanslialle eikä Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle eikä niiden seurakunnille, seurakuntayhtymille ja muille elimille.

Tietosuojavaltuutetun tietosuoja-asetuksen 83 artiklan nojalla määräämät hallinnolliset seuraamusmaksut voivat olla enimmillään 20 000 000 euroa, tai jos kyseessä on yritys, 4 %

rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta.

Tietosuojavaltuutetulla on edellä mainitut toimivaltuudet oman jäsenvaltionsa alueella. Tietosuojavaltuutettu tekee yhteistyötä muiden EU:n tietosuojaviranomaisten kanssa yhden luukun periaatteen puitteissa ja osallistuu tietosuojaviranomaisten väliseen yhdenmukaisuusmenettelyyn (yleinen tietosuoja-asetus 60 artikla). Tietosuojavaltuutetun on tehtävä yhteistyötä, tietojen vaihtaminen mukaan luettuna, ja tarjottava keskinäistä apua muille valvontaviranomaisille yleisen tietosuoja-asetuksen yhdenmukaisen soveltamisen ja täytäntöönpanon varmistamiseksi (yleinen tietosuoja-asetus 57 artikla 1 kohta g alakohta). Tietosuojavaltuutettu voi myös tarvittaessa toteuttaa yhteisiä operaatioita muiden valvontaviranomaisten kanssa (yleinen tietosuoja-asetus 62 artikla). Siltä osin kuin yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä ei ole sijoittautunut EU/ETA-alueelle, tietosuojavaltuutettu on toimivaltainen käsittelemään sille vireille tulleen kyseistä rekisterinpitäjää tai henkilötietojen käsittelijää koskevan asian.

Edellä mainittujen lisäksi tietosuojavaltuutettu valvoo digipalveluasetuksen säännöksiä yhteiskunnallisen ja poliittisen mainonnan läpinäkyvyydestä, erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien ns. arkaluonteisten henkilötietojen käytön kiellosta profilointiin perustuvassa mainonnassa, suosittelujärjestelmissä käytettävien parametrien läpinäkyvyydestä ja muuttamisesta sekä alaikäisten yksityisyydestä ja alaikäisille kohdistetun profilointiin perustuvan mainonnan kiellosta (asiaa on tarkasteltu tarkemmin osiossa 3.1).

Poliittisen mainonnan asetuksen 18 ja 19 artiklassa säädetään poliittisen verkkomainonnan kohdentamiseen ja näyttämiseen liittyvistä tietosuoja-asetusta tarkentavista henkilötietojen käytön lisärajoituksista ja -ehdoista sekä avoimuusvaatimuksista. Mainitun asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan tietosuojavaltuutetulla on toimivalta valvoa edellä mainittujen artiklojen soveltamista omalla toimialallaan siten, että valvontaan sovelletaan tietosuoja-asetuksen 58 artiklassa ja VII luvussa säädettyjä valtuuksia. Poliittisen mainonnan asetuksen 18 ja 19 artiklassa säädettyjen velvoitteiden rikkomisesta voitaisiin määrätä tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisia seuraamuksia (ks. poliittisen mainonnan asetuksen 25 artiklan 6 kohta).

3.3 Kansallinen vaali- ja puoluerahoitussääntely

Ehdokkaan vaalirahoituksesta annettu laki (273/2009) eli ns. vaalirahoituslaki ja puoluelaki (10/1969) sisältävät poliittisen mainonnan avoimuuteen liittyviä säännöksiä mainonnan maksajan merkitsemisestä.

Vaalirahoituslain 4 §:n 5 momentin mukaan ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän ja muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön on huolehdittava, että vaalikampanjaan kuuluvasta tai sitä tukemaan tarkoitettusta maksullisesta mainoksesta käy ilmi mainoksen maksaja. Laissa ei ole erikseen määritelty, mitä tukiryhmällä tarkoitetaan, mutta hallituksen esityksen perusteluiden mukaan (HE 13/2009 vp) ilmaisulla tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö katettaisiin kaikki ne henkilöryhmät, jotka toimivat ehdokkaan ympärillä vaalikampanjan toteuttamiseksi. Merkitystä ei ole sillä, onko kyseessä rekisteröity vai rekisteröimätön yhteisö kunhan se on ainoastaan kyseistä ehdokasta tukeva ryhmä. Kyseessä on sama kokonaisuus, jonka saamat tuet pitää sisällyttää vaalirahoitusilmoitukseen.

Puoluelain 8 b §:n 5 momentin mukaan puolueen ja puolueyhdistyksen on huolehdittava, että vaalikampanjaan kuuluvasta tai sitä tukemaan tarkoitettusta maksullisesta mainoksesta käy ilmi mainoksen maksaja. Puoluelain mukaan velvollisuus koskee omissa kampanjoissaan puoluetta

eli puolueen keskusjärjestöä ja puolueyhdistyksiä, joita puoluelain mukaan ovat puolueeseen tai sen jäsenyhdistykseen niiden sääntöjen mukaan kuuluvat yhdistykset.

Sekä yksittäisen ehdokkaan että puolueen osalta velvollisuus kohdistuu laissa määriteltyyn kampanja-aikaan, jona pidetään ajanjaksoa, joka alkaa kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja päättyy kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen.

Sekä vaalirahoituslain että puoluelain mukaan mainoksesta pitää käydä ilmi mainoksen maksaja. Laissa ei edellytetä muita tietoja. Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVM 3/2010 vp), että mikäli puolue itse maksaa mainoksen, on riittävää, että puolueen nimi selvästi esiintyy mainoksessa. Myös yksittäisen ehdokkaan vaalimainoksen osalta valiokunta pitää riittävänä, että jos ehdokas itse maksaa mainoksen, siitä selvästi ilmenee ehdokkaan nimi. Vaalirahoituslain mukaan yksityishenkilön nimeä ei saa kuitenkaan julkistaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen maksamansa mainoksen arvo on kuntavaaleissa pienempi kuin 800 euroa taikka eduskuntavaaleissa, aluevaaleissa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa pienempi kuin 1 500 euroa. Puoluelaisissa euromääräinen raja on kaikissa tapauksissa 1 500 euroa. Ns. pienlahjoittajapoikkeus koskee ainoastaan yksityishenkilöitä, ei esimerkiksi yrityksiä tai muita yhteisöjä.

Sen arvioiminen, onko kyseessä laissa tarkoitettu vaalimainos vai muu ilmoitus, jää viime kädessä ilmoituksen tekijän ratkaistavaksi. Laissa ei ole määritelty, mitä mainoksella tarkoitetaan. Mainos voinee olla lähtökohtaisesti mikä tahansa ja missä tahansa muodossa julkaistava tai levitettävä materiaali, jolla kampanjaa tuetaan. Velvollisuus koskee siten niin lehti-, radio-, TV- ja Internet-mainontaa kuin ulkomainoksiakin. Huolehtimisvelvollisuus koskee ainoastaan maksullisia mainoksia. Huolehtimisvelvollisuus ei velvoiteta varmistamaan, että maksajan nimi on kaikissa häntä tukevissa mainoksissa, koska kaikki tällainen mainonta ei välttämättä ole hänen määäämisvallassaan. Kampanjaan kuuluvasta tai sitä tukemaan tarkoitettua mainoksesta tarkoittaa kuitenkin niitä tilanteita, joissa ehdokkaalla tai puolueella on tosiasiallinen mahdollisuus sopia mainoksen maksajan kanssa mainoksen sisällöstä. Tällaiset ehdokkaan tai puolueen puolesta maksetut ilmoitukset sisällytetään myös vaalirahoitusilmoitukseen.

Vaalirahoituslain ja puoluelain sisältämän mainonnan maksajan merkitsemiseen liittyvän huolehtimisvelvollisuuden valvonnasta tai rikkomisen seuraamuksista ei ole erillistä sääntelyä.

Vaalirahoituslain ja puoluelain sisältämän mainonnan maksajan merkitsemiseen liittyvä sääntely on osittain päällekkäistä poliittisen mainonnan asetuksen 7, 11 ja 12 artiklan kanssa. Sekä kansallisessa lainsäädännössä, kuten edellä on kuvattu, että poliittisen mainonnan asetuksessa tavoitteena on varmistaa kansalaisten tiedonsaanti mainoksen maksajasta. Kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettu vaalikampanjaan kuuluva tai sitä tukemaan tarkoitettu maksullinen mainos kuuluu siten myös poliittisen mainonnan asetuksen alaan. Siten tulee pohdittavaksi, miltä osin poliittisen mainonnan asetuksen 4 artiklan 1 kohdan kielto, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät poliittisen mainonnan avoimuuteen liittyvistä syistä saa pitää voimassa tai ottaa käyttöön tässä asetuksessa vahvistetuista säännöksistä poikkeavia säännöksiä tai toimenpiteitä, vaikuttaa tarpeeseen muuttaa kansallista lainsäädäntöä.

Mainonnan maksajan merkitsemisestä huolehtiminen on sisällytetty poliittisen mainonnan asetuksen 11–12 artiklassa poliittisen mainonnan julkaisijalle, eikä rahoittajalle, joka poliittisen mainonnan asetuksen 3 artiklan 10 kohdan määritelmän mukaan voisi esimerkiksi olla vaalirahoituslaissa tarkoitettu ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö. Tältä osin kansallinen sääntely poikkeaa mainitun asetuksen sääntelystä. Poliittisen mainonnan asetuksen 7 artikla kuitenkin myös velvoittaa rahoittajaa

antamaan tarvittavat tiedot poliittisen mainonnan julkaisijalle, jotta tämä voi huolehtia velvoitteiden täyttymisestä. Käytännössä vaalirahoituslain ja puoluelain säännökset edellyttävät myös, että ehdokkaat, ehdokkaiden tukiryhmät, muut yksinomaan ehdokkaiden tukemiseksi toimivat yhteisöt, puolueet tai puolueyhteisöt antavat poliittisen mainonnan julkaisijalle tarvittavan maksajatiedon, jotta säännösten tavoite voi toteutua. Huomionarvoista myös on, että poliittisen mainonnan asetuksen 11–12 artiklan liittyvät tietosisällöt ovat osin kattavammat kuin mitä kansallisessa sääntelyssä on edellytetty poliittisesta mainoksesta käyvän ilmi maksajasta.

Poliittisen mainonnan asetus ei myöskään mahdollista yksityishenkilön nimen julkaisematta jättämistä tilanteessa, jossa yksityishenkilö tilaa ja maksaa poliittisen mainoksen. Asetuksen näkökulmasta hänestä tulee tällöin lähtökohtaisesti rahoittaja, jonka tiedot tulee ilmetä mainoksesta sekä avoimuusilmoituksesta. Mikäli henkilö ei toimi omissa nimissään, vaan jonkun toisen, rajoittajaksi katsottavan toimijan tai tahon, jonka määräysvallassa rahoittaja viimekädessä on, kautta, maksaen korvauksen poliittisesta mainoksesta, hänen nimensä on julkaistava avoimuusilmoituksessa. Käytännössä jälkimmäinen tilanne liittyy lähinnä siihen, että jonkinlaisella bulvaanijärjestelyllä pyritään piilottamaan poliittisen mainoksen taustalla olevat toimijat.

Käytännössä vaalirahoituslain 4 §:n 5 momentin ja puoluelain 8 b §:n 5 momentin tarkoittamasta pienlahjoittajapoikkeussääntelyssä on juuri kysymys edellä mainituista tilanteista, joissa yksityishenkilö toimii suoraan tilaajana ja maksajana poliittiselle mainokselle. Näin ollen kyseisiä säännöksiä ei voida jättää kansallisesti voimaan, vaan ne korvautuvat asetuksen sääntelyllä.

Asetuksen johdanto-osan 57 kohdassa on myös erikseen korostettu, ettei avoimuusilmoituksessa ole tarpeen ilmaista sellaisen yksityishenkilön henkilötietoja, joka osallistuu poliittiseen mainontaan, mutta jolla ei ole yhteyttä rahoittajaan tai muuhun asiaan liittyvään poliittiseen toimijaan. Tällainen tilanne voisi muodostua esimerkiksi silloin, kun yksityishenkilö tekee suoraan lahjoituksen ehdokkaalle, joka sitten käyttää varat vaalimainontaan. Tällöin kysymyksessä on kampanjarahoituksesta, joka on jätetty soveltamisalan ulkopuolelle ja kansallisen sääntelyn piiriin (ks. 2 artiklan 2 kohta). Siten vaalirahoituslain ja puoluelain pienlahjoittajapoikkeus jäisi muilta osin voimaan. Näin ollen yksityishenkilönä toimivat lahjoittajat voisivat edelleen antaa pienlahjoituksia muilla tavoin kuin suoraan maksettuina ja tilattuina poliittisina mainoksina, eikä heidän nimeänsä julkaistaisi vaali- ja puoluerahoitusilmoituksissa ilman erillistä suostumusta.

Vaalirahoituslain 4 §:n 5 momentin ja puoluelain 8 b §:n 5 momentin muutoksia on käsitelty tarkemmin 7.3. ja 7.4. kohdissa.

3.4 Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä

Sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annettua lakia (460/2003; sananvapauslaki) sovelletaan poliittiseen mainontaan, joka liittyy lain tarkoittamaan julkaisu- ja ohjelmatoimintaa.

Sananvapauslain 6 § sisältää ohjelma- ja verkkojulkaisun tallentamisvelvoitteen, joka palvelee mahdollisesti vireille pantavan riita- tai rikosasian oikeudenkäynnin todistusaineiston varmistamisessa sekä vastine- ja oikaisuoikeuden toteutumista (HE 54/2002). Käytännössä tallenne voi sisältää poliittisia mainoksia, joihin kohdistuu myös poliittisen mainonnan asetuksen 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan tiedonsäilyttämisvelvoite. Asetuksen tietojen säilyttämisvelvoitteen tarkoitus, laajuus sekä säilytysaika- ja tapa eroavat kuitenkin merkittävästi sananvapauslain 6 §:n säännöksistä.

Voimassa olevan sananvapauslain 18 §:n mukaan käräjäoikeus voi syyttäjän tai tutkinnan hakemuksesta taikka sen hakemuksesta, jonka oikeutta asia koskee, määrätä julkaisijan tai ohjelmatoiminnan harjoittajan taikka lähettimen, palvelimen tai muun sellaisen laitteen ylläpitäjän keskeyttämään sakon uhalla julkaistun verkkoviestin jakelun, jos viestin sisällön perusteella on ilmeistä, että sen pitäminen yleisön saatavilla on säädetty rangaistavaksi. Tarkemmin toimivaltaisesta käräjäoikeudesta säädetään 19 §:ssä. Tässä esityksessä ei ehdoteta asiallisesti muutettavaksi 18 tai 19 §:ää.

Poliittisella asetuksen johdanto-osan 50 kohdan mukaan asetuksella ei velvoiteta jäsenvaltioita toteuttamaan toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen liittyvien perusperiaatteiden, erityisesti lehdistönvapauden ja muiden tiedotusvälineiden sananvapauden, kanssa sellaisina kuin ne ilmenevät valtiosääntöperinteistä tai säännöistä, jotka koskevat lehdistön tai muiden tiedotusvälineiden oikeuksia ja vastuuta sekä niille annettuja menettelyllisiä takeita, silloin, kun nämä säännöt liittyvät vastuun määräytymiseen tai rajaamiseen. Näin ollen poliittisen mainonnan asetuksella tai sitä täydentävällä kansallisella lainsäädännöllä ei ole tarkoitus muuttaa sananvapauslaissa säädettyjä periaatteita, kuten lähdesuojaa tai päätoimittajavastuuta.

3.5 Sähköisen viestinnän palvelulaki

Sähköisen viestinnän palvelulain 26 a luvussa on pantu täytäntöön audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin (AVMS- direktiivin) säännökset koskien videonjakoalustapalvelujen huolellisuusvelvoitteita. Lain 226 c § sääntelee kaiken kokoisten videonjakoalustapalvelujen käyttöehtojen sisältöä sekä edellyttää muun muassa, että videonjakoalustapalveluissa on käytössä järjestelmiä, joiden avulla käyttäjät voivat ilmoittaa alustalle säännöksissä lueteltuja laittomia sisältöjä. Lain 26 a luvun säännösten noudattamista valvoo Liikenne- ja viestintävirasto Suomeen sijoittautuneiden videonjakoalustapalvelujen osalta. Suomessa ei ole tunnistettu määritelmän mukaisia tai ainakaan merkittäviä videonjakoalustapalvelun tarjoajia. Esimerkki Suomen ulkopuolelle sijoittautuneesta videonjakoalustapalvelusta on YouTube-palvelu, joka on myös poliittisen mainonnan asetuksen 3 artiklan 8 kohdan tarkoittama erittäin suuri verkkoalusta.

Voimassa olevan sähköisen viestinnän palvelulain 185 §:n mukaan käräjäoikeus voi syyttäjän tai tutkinnan hakemuksesta taikka sen hakemuksesta, jonka oikeutta asia koskee, määrätä lain 184 §:ssä tarkoitettun tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajan sakon uhalla estämään tallentamansa tiedon saannin, jos tieto on ilmeisesti sellainen, että sen sisällön pitäminen yleisön saatavilla tai sen välittäminen on säädetty rangaistavaksi tai korvausvastuun perusteeksi. Tarkemmin toimivaltaisesta käräjäoikeudesta säädetään 186 §:ssä. Tässä esityksessä ei ehdoteta asiallisesti muutettavaksi 185 tai 186 §:ää.

3.6 Palvelujen tarjontaan liittyvä syrjimättömyyssääntely

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2006/123/EY palveluista sisämarkkinoilla (ns. palveludirektiivi) säädetään palvelujen tarjontaan liittyvistä syrjimättömyysvelvoitteista. Palveludirektiivin 20 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, ettei palvelujen vastaanottajille aseteta syrjiviä vaatimuksia, jotka perustuvat tämän kansalaisuuteen tai asuinpaikkaan. Artiklan 2 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta varmistaa, että palvelun käytön yleiset edellytykset, jotka palveluntarjoaja saattaa yleiseen tietoon, eivät sisällä vastaanottajan kansallisuuteen tai asuinpaikkaan perustuvia syrjiviä ehtoja. Kohdan mukaan tämä ei kuitenkaan estä palveluntarjoajaa vahvistamasta objektiivisin perustein suoraan perusteltavissa olevia erilaisia käytön edellytyksiä.

Palveludirektiivin implementoinnin yhteydessä (HE 216/2009 vp) ei katsottu tarpeelliseksi säätää uutta kansallista lainsäädäntöä, vaan yhdenvertaisuuslain ja rikoslain syrjintäkieltosäännösten katsottiin täyttävän direktiivin vaatimukset.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:n 1 momentissa kielletään syrjintä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumiseen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Muu henkilöön liittyvä syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka. Ketään ei saa syrjiä mainituilla perusteilla. Tämä koskee sekä yksityishenkilöitä että oikeushenkilöitä. Yhdenvertaisuuslain syrjimättömyyssäännöksen syrjintäkiellon rikkominen saattaa johtaa myös rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Rikoslain (39/1889) 11 luvun 11 § sisältää säännöksen yleisestä syrjintärikoksesta. Pykälän mukaan syrjintä on kiellettyä rodun, kansallisen tai etnisen alkuperän, ihonvärin, kielen, sukupuolen, iän, perhesuhteiden, sukupuolisen suuntautumisen tai terveydentilan taikka uskonnollisen, yhteiskunnallisen mielipiteen, poliittisen tai ammatillisen toiminnan tai muun näihin rinnastettavan seikan perusteella.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/302 perusteettomien maarajoitusten ja muiden asiakkaiden kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuvien syrjinnän muotojen torjumisesta sisämarkkinoilla ja asetusten (EY) N:o 2006/2004 ja (EU) 2017/2394 sekä direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta (ns. geoblokkiasetus) sisältää palveludirektiiviä tarkentavia syrjimättömyyssäännöksiä, joiden tavoitteena on estää perusteettomia maarajoituksia, joissa tavaroita tai palveluita myyvä estää asiakasta saamasta tai hankkimasta tuotetta tai palvelua asiakkaan kansalaisuuden tai asuinpaikan perusteella. Geoblokkiasetusta ei sovelleta audiovisuaalisiin teoksiin liittyviin verkkopalveluihin, jotka on suojattu tekijänoikeuksilla (esimerkiksi television suoratoistopalvelut). Kuluttaja-asiamies valvoo palvelujen tarjoamisesta annetun lain (1166/2009) 19 artiklan 2 momentin mukaan geoblokkiasetuksen noudattamista Suomessa ainoastaan palveluntarjoajan ja kuluttajan välisissä suhteissa. Laki ei kuitenkaan sovelleta audiovisuaalisiin palveluihin ja radiolähetyksiin. Oikeudesta määrätä seuraamusmaksuja 2 momentissa mainitun asetuksen 3 artiklan 1 ja 2 kohdan, 4 artiklan 1 kohdan ja 5 artiklan 1 kohdan rikkomisen johdosta säädetään kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetussa laissa (566/2020).

Poliittisen mainonnan asetuksen 5 artiklan 1 kohta sisältää samankaltaisia asuinpaikkaan ja sijoittautumiseen liittyviä syrjimättömyyssäännöksiä kuin palveludirektiivi ja geoblokkiasetus. Poliittisen mainonnan asetuksen syrjimättömyyssäännöksen soveltamisala on kuitenkin potentiaalisesti laajempi kuin edellä kuvattujen säännösten, sillä säännöstä sovelletaan kaikkiin poliittisen mainonnan tarjoajiin riippumatta mainonnan esittämisen muodosta tai sisällön oikeudellisesta luonteesta.

3.7 Poliittisen mainonnan asetuksen toimeenpanon ja valvonnan edellyttämä kansallinen lainsäädäntö

3.7.1 Toimivaltaisten viranomaisten nimeäminen ja niiden toimivaltuudet

Edellä olevasta sekä poliittisen mainonnan asetuksen velvoitteiden kuvauksesta 2 luvussa käy ilmi, että asetuksen sääntely liittyy usean viranomaisen tehtäviin Suomessa. Asetuksesta seuraa suoraan valvontatehtäviä tietosuojavaltuutetulle (22 artiklan 1 kohta) ja koordinoitavien Liikenne- ja viestintävirastolle (22 artiklan 3 kohta). Muilta osin jäsenvaltioiden on nimettävä yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen vastaamaan siitä, että rahoittajat ja poliittisen mainonnan palvelun tarjoajat noudattavat asetuksen velvoitteita (22 artiklan 3 ja 4 kohta). Lisäksi jäsenvaltioiden on nimettävä yksi toimivaltaisista viranomaisista kansalliseksi yhteyspisteeksi (22 artiklan 9 kohta). Asetuksen valvonnasta vastaavien toimivaltaisten

viranomaisten nimeäminen sekä yhteyspisteen nimeäminen edellyttävät Suomessa kansallista lainsäädäntöä. Lisäksi kansallisessa laissa on säädettävä edellä mainittujen toimivaltaisten viranomaisten tutkinta- ja täytäntöönpanotoimivaltuuksista 22 artiklan edellyttämällä tavalla.

Tietosuoja-valtuutetun asetuksen 22 artiklan 1 mukaiset tehtävät edellyttävät täydentävää kansallista lainsäädäntöä poliittisen mainonnan asetukseen liittyvän viranomaisten välisen tiedonvaihdon ja yhteistyön osalta. Muilta osin tietosujaviranomaisen 22 artiklan 1 mukaiseen tehtävään sovelletaan mainitun kohdan mukaisesti tietosuoja-asetuksen 58 artiklaa ja VII lukua ja tietosujalakia (1050/2018). Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 1 kohtaa on esitelty tarkemmin kohdassa 2.5.2 sekä sen suhdetta tietosujavaltuutetun toimivaltaan ja tehtäviin on avattu kohdassa 3.2.

Liikenne- ja viestintäviraston 22 artiklan 3 kohdan mukaiset koordinoitavat tehtävät edellyttävät täydentävää kansallista lainsäädäntöä poliittisen mainonnan asetukseen liittyvän viranomaisten välisen tiedonvaihdon ja yhteistyön sekä rajat ylittävien menettelyiden osalta. Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaisia koordinoitavia tehtäviä on esitelty tarkemmin kohdassa 2.5.2 sekä niiden suhdetta digipalveluasetukseen ja liikenne- ja viestintäviraston tehtäviin on tarkasteltu kohdassa 3.1.

Valtiontalouden tarkastusviraston 22 artiklan 3 ja 4 kohdan tehtävistä ja niihin liittyvästä toimivallasta on säädettävä kansallisella tasolla. Asetuksen 22 artiklan 3 kohta edellyttää, että tiettyjen välityspalveluihin kohdistuvien velvoitteiden osalta sovelletaan digipalveluasetuksen 51 artiklan mukaisia toimivaltuuksia soveltuvin osin. Asetuksen 22 artiklan 4 kohdan valvonta taas edellyttää 22 artiklan 5 kohdan mukaisia toimivaltuuksia. Näistä toimivaltuuksista on katsottu tarpeelliseksi säätää kansallisessa toimeenpanolaissa (lakiehdotus 1). Edellä mainittuihin valvontatehtävät sisältävät myös rajat ylittäviä tilanteita, jotka on tarpeen huomioida säädettäessä tarkastusviraston toimivallasta.

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.

3.7.2 Poliittisen mainonnan asetuksen mukaiset seuraamukset ja niiden määrääminen

Poliittisen mainonnan asetuksen 25 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä rahoittajille ja poliittisen mainonnan palveluntarjoajille asetuksen 5–17 ja 20 ja 21 artiklan rikkomisesta sovellettavista seuraamuksista, jotka voivat olla rangaistusluonteisia tai tarvittaessa muunlaisia. Seuraamusten ei siten välttämättä tarvitse olla myöskään rahamääräisiä. Seuraamusten määrääminen voidaan asetuksen perusteella antaa joko toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle tai oikeusviranomaiselle.

Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Seuraamuslajit, jotka asetuksen valvonnassa vastuussa olevalla viranomaisella tulee olla käytössä, määrittävät asetuksen 22 artiklan 3 ja 5 kohdassa (asetuksen vaatimia toimeenpanovaltuuksia on esitelty tarkemmin kohdassa 2.5.2.2). Seuraamuslajien valinta, etenkin se miten ne kohdistuvat eri rikkomuksiin, on kuitenkin jätetty merkittävältä osin kansallisen liikkumavaran piiriin siten, että seuraamuksia säädettäessä on otettava huomioon lehdistövapautta 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. Vakavaksi katsottavat rikkomuksista eivät kuitenkaan edellyttäisi rangaistusluonteisista seuraamuksista säätämistä, vaan niihin voitaisiin soveltaa myös tarvittaessa uhkasakkoa. Kansallista liikkumavaraa sisältyy myös siihen, että

jäsenvaltioiden on 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 pysyvämminkin poliittisen mainonnan palveluiden tarjoaminen, eivät tulisi kysymykseen. Näin ollen kansallisesti valittavaksi jää lähinnä rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamusmaksu sekä sellaiset hallinnolliset seuraamukset, kuten huomautus, julkinen varoitus, velvoittaminen toiminnan korjaamiseen ja uhkasakko. Vastaavia seuraamuslajeja on käytössä digipalveluasetuksen, tietosuoja-asetuksen sekä kansallinen vaali- ja puoluerahoitussääntelyn kansallisessa valvonnassa. Julkinen varoitus on vähemmän käytetty seuraamuslaji, mutta se on käytössä muun muassa elintarvikemarkkinalain (1121/2018) valvonnassa.

Seuraamuksia säädettäessä on myös huomioitava, että edellä mainittujen artiklojen rikkomisesta säädettyjen seuraamusten täytäntöönpanoon on tarkoitus soveltaa sekä poliittisen mainonnan asetuksen että digipalveluasetuksen mukaisia toimeenpanovaltuuksia riippuen siitä, onko kyseessä välityspalveluihin liittyvä 7–17 ja 21 artiklan velvoitteiden rikkomiseen liittyvä tilanne (23 artiklan 3 kohta) vai jokin muu 5–17, 20 ja 21 artiklan rikkomistilanne (23 artiklan 4 kohta).

Lisäksi 18 ja 19 artiklan rikkomiseen liittyvissä tilanteissa (23 artiklan 1 kohta) sovelletaan 25 artiklan 6 kohdan perusteella tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisia säännöksiä seuraamusten asettamisessa.

3.7.2.1 Hallinnollinen seuraamusmaksu

Poliittisen mainonnan asetuksen 25 artiklan 6 kohdan mukaisesti, jos asetuksen 18 ja 19 artiklassa säädettyjä velvoitteita rikotaan, tietosuoja-asetuksen soveltamisen valvonnasta vastuussa olevat valvontaviranomaiset voivat määrätä toimivaltansa puitteissa hallinnollisia seuraamusmaksuja asetuksen 83 artiklan mukaisesti sen 5 kohdassa tarkoitettuun määrään asti. Tältä osin asetus ei sisällä kansallista liikkumavaraa tai edellytä kansallista lisäsääntelyä.

Muilta osin poliittisen mainonnan asetuksessa ei ole yksilöity, minkä asetuksen velvoitteiden rikkomiseen tulisi liittää mahdollinen seuraamusmaksu. Siten jäsenvaltion on yksilöitävä, mihin asetuksen velvoitteisiin liitetään viranomaisen toimivalta määrätä seuraamusmaksu. Osaa asetuksessa säädettyistä velvollisuuksista ei ole ilmaistu riittävän tarkasti tai ne voivat sisältää laadullisia tai avoimia kriteereitä, minkä lisäksi joidenkin velvoitteiden osalta seuraamusmaksu voi olla ylimitoitettu tai muodostua ongelmalliseksi sananvapauden näkökulmasta. Siltä osin kuin asetuksen velvoitteet ovat päällekkäisiä digipalveluasetuksen velvoitteiden kanssa, on tarpeen varmistaa seuraamusjärjestelmien yhdenmukaisuus.

Rahoittajien avoimuus- ja huolellisuusvelvoitteista säädetään 7 artiklan 1, 3 ja 4 kohdassa sekä 10 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa (esitelty tarkemmin kohdassa 2.3.1.). Näitä ovat velvollisuus tunnistaa poliittinen mainonta ja toimittaa asetuksen vaatimat tiedot palveluntarjoajille, jotta nämä voivat täyttää asetuksessa asetetut velvoitteet. 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.

Poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien roolin ja asetuksen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta on tarpeen säätää valvontaviranomaisille 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, käyttöä voida pitää riittävän tehokkaana ja tarkoituksenmukaisena. Nämä velvoitteet ovat:

- 7 artiklan 1 kohdassa säädetty velvollisuus pyytää rahoittajalta tai rahoittajan puolesta toimivalta mainonnan palvelujen tarjoajalta mainitussa kohdassa tarkoitetut ilmoitukset;

- 7 artiklan 2 kohdassa säädetty velvollisuus varmistaa, että sopimusjärjestelyssä on edellytetty rahoittajaa tai rahoittajan puolesta toimivaa mainonnan palvelujen tarjoajaa antamaan mainitun kohdan mukaiset tarvittavat tiedot;

- 9 artiklan 1 kohdassa säädetty velvollisuus säilyttää mainitussa kohdassa tarkoitetut tarvittavat tiedot

- 9 artiklan 3 kohdassa säädetty velvollisuus säilyttää 9 artiklan kohdassa tarkoitetut tiedot seitsemän vuoden ajan,

- 11 artiklan 1 kohdassa säädetty velvollisuus varmistaa, että poliittisen mainonnan julkaisijan julkaisemien, näyttämien tai levittämien poliittisten mainosten yhteyteen on asetettu tarvittavat tiedot

- 11 artiklan 3 kohdassa säädetty velvollisuus asettaa 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot mainoksen yhteyteen merkinnöillä, jotka soveltuvat käytetylle välineelle, mahdollistavat mainoksen tunnistamisen poliittiseksi mainokseksi ja pysyvät paikoillaan mainosta edelleen levitettäessä,

- 12 artiklan 1 kohdassa säädetty velvollisuus varmistaa, että 11 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettu avoimuusilmoitus sisältää tarvittavat tiedot

- 12 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn velvoitteen varmistaa avoimuusilmoituksen saatavuus koko poliittisen mainoksen julkaisuajan tilanteessa, jossa avoimuusilmoitus ei ole sisällytettynä suoraan osaksi mainosta,

- 12 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetyn velvoitteen tarjota avoimuusilmoitus, jota ei ole sisällytettynä suoraan osaksi mainosta, helposti saatavissa olevassa muodossa,

- 12 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetyn velvoitteen pitää avoimuusilmoitus ajan tasalla koko mainoksen julkaisuajan,
- 12 artiklan 4 kohdassa säädetty velvollisuus säilyttää avoimuusilmoitukset muutoksineen seitsemän vuoden ajan sen jälkeen, kun asianomainen poliittinen mainos on julkaistu viimeisen kerran,
- 13 artiklan 2 kohdassa erittäin suurille verkkoalustoille ja erittäin suurille verkossa toimiville hakukoneille säädetty velvollisuus varmistaa, että poliittinen mainos ja 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot on saatavilla kohdassa tarkoitetun ajan poliittisten verkkomainosten eurooppalaisessa rekisterissä;
- 13 artiklan 3 kohdassa säädetyn velvoitteen tarjota pääsy 12 artiklan 1 kohdassa vaadittuihin tietoihin 13 artiklan 2 kohdassa määritellyn ajan tilanteessa, jossa asiaan liittyvä poliittinen mainos on poistettu tai siihen pääsy on estetty,
- 13 artiklan 4 kohdassa säädetyn velvoitteen muille kuin 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuille poliittisen mainonnan julkaisijoille asettaa poliittiset verkkomainokset ja niihin liittyvät 12 artiklan 1 kohdan nojalla vaaditut tiedot saataville verkkomainosten eurooppalaisessa rekisterissä viimeistään 72 tunnin kuluttua poliittisen mainoksen ensimmäisestä julkaisemisesta,
- 14 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvoitteen liittää kohdassa mainittuun toimintakertomukseen kampanjakohtaisesti koostetut tiedot, jotka koskevat rahamääriä tai muita sellaisia etuja, jotka on saatu osittaisena tai kokonaisena vastineena tarjotuista palveluista.
- 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdassa säädetty velvollisuus palveluntarjoajalla, joka tarjoaa poliittisen mainonnan palveluja unionissa, mutta jolla ei ole unionissa toimipaikkaa, nimetä kirjallisesti laillinen edustaja johonkin niistä jäsenvaltioista, joissa kyseinen palveluntarjoaja tarjoaa palvelujaan.

Asetus velvoittaa jäsenvaltion säätämään kansallisesti hallinnollisista seuraamusmaksuista, jotka on suhteutettava joko rahoittajan tai poliittisen mainonnan palveluntarjoajan vuosituloon tai vuotiseen talousarvioon, riippuen kumpi on suurempi, (25 artiklan 2 kohdan a alakohta) tai rahoittajan tai poliittisen mainonnan palveluntarjoajan liikevaihtoon (25 artiklan 2 kohdan b alakohta). Poliittisen mainonnan asetuksen ei voida katsoa jättävän liikkumavaraa seuraamusmaksun enimmäismäärän suhteen. 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.

Hallinnolliset seuraamusmaksut eräissä välityspalveluihin liittyvissä tilanteissa

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan välityspalveluiden valvontaan sovelletaan artiklojen 7–17 ja 21 valvonnassa digipalveluasetuksen 51 artiklan mukaisia toimivaltuuksia. Tästä johtuen, kun kyse välityspalveluja tarjoavasta palveluntarjoajasta, toimivaltaisella viranomaisella tulee olla edellä kuvatun toimivallan lisäksi valta määrätä tai

pyytää oikeusviranomaista määräämään seuraamusmaksuja toimivaltaisen viranomaisen antaman 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 tarkoitettulle muulle henkilölle, joka toimii elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyvässä tarkoituksessa ja voi kohtuudella olla tietoisia asetuksen epäilyyn rikkomiseen liittyvistä tiedoista.

Digipalveluasetus ei jätä liikkumavaraa seuraamusmaksun enimmäismäärän suhteen. Asetuksen 52 artiklan mukaan seuraamusmaksun enimmäismäärä, joka voidaan määrätä virheellisten, puutteellisten tai harhaanjohtavien tietojen toimittamisesta, virheellisiin, puutteellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin reagoimatta tai niiden oikaisematta jättämisestä sekä tarkastuksesta kieltäytymisestä, on yksi prosentti kyseisen välityspalvelujen tarjoajan tai muun henkilön edellisen tilikauden vuotuisesta tulosta tai maailmanlaajuisesta liikevaihdosta (51 artikla 2c kohta ja 52 artikla).

3.7.2.2 Uhkasakko

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaisesta valvonnasta vastaava tietosuojavaltuutettu voi asettaa tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan c–g ja j alakohdassa tarkoitetun päätöksen ja tietosuojalain 18 §:n 1 momenttiin perustuvan tietojen luovuttamista koskevan määräyksen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon määräämisessä noudatetaan uhkasakkolakia.

Lisäksi poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 ja 4 kohdan valvonnasta vastaavilla viranomaisilla tulee olla mahdollisuus uhkasakon määräämiseen.

Uhkasakon määrääminen 22 artiklan 3 kohdan tarkoittamissa tilanteissa

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan välityspalveluiden valvontaan sovelletaan artiklojen 7–17 ja 21 valvonnassa digipalveluasetuksen 51 artiklan mukaisia toimivaltuuksia, jotka pitävät sisällään mahdollisuuden määrätä tai pyytää oikeusviranomaista määräämään uhkasakko sen varmistamiseksi, että poliittisen mainonnan asetuksen rikkominen lopetetaan viranomaisen määräyksen mukaisesti tai toimivaltaisen viranomaisen antaman tutkintaa koskevan määräyksen noudattamisen varmistamiseksi. Uhkasakon enimmäismäärä on viisi prosenttia kyseisen välityspalvelujen tarjoajan edellisen tilikauden keskimääräisestä päivittäisestä maailmanlaajuisesta liikevaihdosta tai tulosta kultakin viivästyspäivältä viranomaisen päätöksessä ilmoitetusta päivästä laskettuna. (51 artikla 2 d kohta ja 52 artikla).

Uhkasakon enimmäismäärästä asetus säättää vain välityspalvelun tarjoajan osalta, mutta asetus ei sääntelee digipalveluasetuksen 51 artiklassa säädetyn muulle henkilölle asetettavan uhkasakon enimmäismäärästä toimivaltaisen viranomaisen tutkintamääräyksen tehostamiseksi. Asia jää siis Suomessa uhkasakkolain sääntelyn varaan.

Uhkasakon määrääminen 22 artiklan 4 kohdan tarkoittamissa tilanteissa

Valvontaviranomaisella tulee olla poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan mukaan toimivalta tarvittaessa määrätä tai pyytää jäsenvaltionsa oikeusviranomaisia määräämään uhkasakko poliittisen mainitun asetuksen 22 artiklan 4 kohdan valvontaan liittyvissä tilanteissa.

Asetuksessa ei tarkemmin eritellä millaisissa tilanteissa uhkasakko voidaan määrätä, vaan asia jää näin ollen tapauskohtaiseen viranomaisharkintaan. Uhkasakkoa voisi käyttää lähinnä viranomaisten tietopyyntöjen (22 artiklan 5 kohdan a alakohta), asetuksen rikkomista koskevan määräyksen (22 artiklan 5 kohdan c alakohta) tai korvaavia toimenpiteitä koskevan määräyksen (22 artiklan 5 kohdan f alakohta) tehostamista. Asetus ei säädä 22 artiklan 4 kohdan tilanteisiin liittyvän uhkasakon enimmäismäärästä, joten asia jää Suomessa uhkasakkolain sääntelyn varaan.

3.7.2.3 Julkinen varoitus

Tarkastusvirastolla tulee olla oikeus määrätä poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun valvonnan yhteydessä rahoittajalle tai poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle 22 artiklan 5 kohdan g alakohtaan perustuen julkinen varoitus, jos nämä tahallaan tai huolimattomuudesta rikkovat poliittisen mainonnan asetuksessa säädettyjä velvoitteita. Julkinen varoitus korostaa säännöksen tunnusmerkistön täyttävän menettelyn yleistä paheksuttavuutta. Julkinen varoitus on hallinnollisena seuraamuksena lievempi kuin sanktioluonteiset seuraamukset, kuten seuraamusmaksu. Jossain tapauksissa julkinen varoitus voisi kuitenkin olla seurauksiltaan jopa ankarampi kuin vähäinen seuraamusmaksu. Tarkastusviraston oikeudesta määrätä julkinen varoitus säädettäisiin erikseen 1 lakiehdotuksen 17 §:ssä.

3.7.3 Valtiontalouden tarkastusviraston ratkaisuvallta seuraamusasioissa

Valtiontalouden tarkastusvirasto käsittelee tällä hetkellä seuraamusten osalta vain uhkasakkoasioita. Kyse on hallintomenettelystä. Mahdollinen uhkasakon uhka perustuu asiassa tehtyyn hallintopäätökseen. Asia käsitellään hallintolain, tarkastusvirastosta annetun lain ja mahdollisen asiakohtaisen erityissääntelyn perusteella. Viraston asettamat uhkasakot tuomitsee maksuun viraston uhkasakkolautakunta. Lisäksi avoimuusrekisterin valvonnassa asetetut uhkasakot julkaistaan osana avoimuusrekisteriä. Virasto ei käsittele tällä hetkellä seuraamusmaksuasioita.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että määräämistoimivalta on aiheellista osoittaa kollegiaaliseen päätöksentekoon silloin, kun seuraamusmaksu on suuri ja sanktio siten ankara (PeVL 12/2019 vp, s. 7). Poliittisen mainonnan asetuksen erityispiirteet huomioiden esitetään kuitenkin, että 5 lakiehdotuksessa ehdotettu seuraamuslautakunta päättäisi kaikista tarkastusviraston toimivaltaan kuuluvista seuraamusmaksuasioista. Uhkasakon tuomitsemisen osalta ehdotetaan jatkettavan nykylinjalle kuitenkin siten, että seuraamuslautakunta korvaisi uhkasakkolautakunnan tarkastusviraston taloudellisista seuraamuksista päättävänä monijäsenenä elimenä. Seuraamuslautakunta ei sen sijaan päättäisi julkisista varoituksista, vaan ne tehtäisiin hallintopäätöksiin tarkastusvirastosta annetun lain ja työjärjestyksen mukaisessa menettelyssä.

EU-sääntelyssä on myös toisinaan asetettu vaatimuksia viranomaiselle tai valvontamenettelylle. Ne liittyvät esimerkiksi viranomaisen puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen sekä riittävään resursointiin. Ne on otettava täytäntöönpanotoimissa huomioon, vaikka ne ovat pääasiassa yleisluonteisia.

Lisäksi EU-sääntelyssä käytetään seuraamuksissa myös yleislausekkeita, jotka jättävät seuraamuksen määrittelyn kansalliselle tasolle (esimerkiksi ehdotus datasäädökseksi (COM(2022) 68 final, ehdotus gigabitti-infrastruktuurisäädökseksi COM(2023) 94 final). Tätäkin kautta voi muodostua tarve säätää suurista seuraamusmaksuista, jos esimerkiksi komissio katsoo tehokkuusperiaatteen toteutumisen sitä edellyttävän.

Kyseisestä monijäsenisestä toimielimestä tulee säätää lailla perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaisesti (ks. esim. PeVL 24/2018 vp, s. 3 ja 4). Tarkoituksenmukainen laki olisi valtionalouden tarkastusvirastosta annettu laki, jossa säädetään jo nyt viraston organisaatiosta ja esimerkiksi uhkasakkolautakunnasta. Luontevaa olisi lisätä asiasta uusi pykälä mainitun lain 15 §:n jälkeen, sillä mainitussa pykälässä säädetään uhkasakosta ja uhkasakkolautakunnasta. Kyseistä 15 §:ää tulisi myös muuttaa, sillä seuraamuslautakunnan on tarkoitus korvata uhkasakkoasioissa uhkasakkolautakunta. Lisäksi 7 §:ää on tarvetta muuttaa, sillä muutoin siinä säädetty pääjohtajan oikeus ottaa asia ratkaistavaksi voisi koskea myös seuraamuslautakunnan ratkaisuvallan kuuluvia asioita.

Seuraamustoimivalta on osoitettu monijäseniselle toimielimelle tietosuojalaissa (1050/2018, 24 §), Finanssivalvonnasta annetussa laissa (878/2008, 10 §), verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta annetussa laissa (99/2023, 3 §) sekä Liikenne- ja viestintävirastosta annetussa laissa (935/2018, 7a§). Toimivalta on osoitettu erilliselle seuraamuskollegiolle tai Finanssivalvonnan tapauksessa sen johtokunnalle. Sääntely ei tältä osin ole täysin yhteismitallista. Tyypillisesti on kuitenkin säädetty – myös valtiosääntöisistä syistä – monijäsenen toimielimen hallinnollisesta asemasta, tehtävistä, toimikaudesta, kokoonpanosta, jäsenten kelpoisuudesta, jäsenten nimeämisestä, jäsenten riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta sekä päätöksenteosta mukaan lukien esittelymenettely.

Olemassa olevien monijäsenisten toimielinten laajuudessa ja toimikaudessa on eroja. Tietosuojavaltuutetun toimiston ja Poliisihallituksen seuraamuskollegiossa on kolme jäsentä. Liikenne ja viestintäviraston seuraamuskollegiossa on viisi jäsentä ja Finanssivalvonnan johtokunnassa taas puolestaan on kuusi jäsentä. Tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegion jäsenyys tulee tehtävän mukana (tietosuojavaltuutettu ja apulaistietosuojavaltuutettu). Poliisihallituksen seuraamuskollegion toimikausi on viisi vuotta. Finanssivalvonnan johtokunnan ja Liikenne ja viestintäviraston seuraamuskollegioiden toimikaudet ovat kolme vuotta.

Huomionarvoista on, että edellä mainitut monijäseniset toimielimet määräävät seuraamukset niiden suuruudesta riippumatta lukuun ottamatta Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegiota, joka tuomitsee vain sellaiset seuraamusmaksut, jotka ovat suuruudeltaan yli 100 000 euroa. Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegiolle asetettua euromääräistä rajaa on perusteltu viraston laajan toimialan ja tehtäväkentän takia tarpeellisenä, jotta hyvin erilaisten seuraamusmaksujen määrittämisessä olisi riittävää joustavuutta.

Tarkastusviraston tapauksessa ratkaisuvallan osoittaminen seuraamuslautakunnalle kaikissa seuraamusasioissa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, sillä viraston määräävät seuraamusmaksut koskisivat vain poliittisen mainonnan asetusta, jossa on tunnistettu erityistä tarvetta oikeusturvaan tai menettelyn asianmukaisuuteen liittyen. Tarkastusviraston uhkasakkolautakunnassa on tällä hetkellä neljä jäsentä ja sen toimikausi kestää kolme vuotta, joten seuraamuslautakunnan koko ja toimikausi on tarkoituksenmukaista pitää jatkossa samana. Uhkasakkolautakunnan puheenjohtajana toimii viraston pääjohtaja, joka määrää muut jäsenet. Menettelyä ehdotetaan jatkettavaksi myös seuraamuslautakunnan osalta kuitenkin siten, että jäsenten keskinäistä riippumattomuutta vahvistetaan lain tasolla. Kaikilta muilta jäseniltä lukuun ottamatta puheenjohtajaa edellytettäisiin oikeustieteellistä koulutusta. Tällä pyritäisiin lisäämään jäsenten perehtyneisyyttä menettelypuolesta, jota voidaan pitää tärkeänä. Vaatimusta substanssiin perehtyneisyydestä ei ehdoteta erikseen otettavaksi lakiin, sillä sääntely on uutta alalla, jossa ei juurikaan nykyisellään ole sääntelyä. Lisäksi substanssi koskee monenlaista osaamista, joten tällaista osaamista olisi vaikea saada katetuksi lautakunnassa ja olisi lisäksi hankalaa valtionalouden tarkastusviraston resurssit huomioiden.

3.8 Eräiden digipalveluasetuksen mukaisten valvontatehtävien uudelleen järjestäminen osana poliittisen mainonnan asetuksen toimeenpanoa

Kuten kohdassa 3.1. on tuotu esille, tietosuoja-valtuutetulle välityspalvelujen valvonnasta annetussa laissa (18/2024) säädetty digipalveluasetuksen 26 artiklan 1 kohdan a-c alakohdan mukaiset valvontatehtävät liittyen yhteiskunnallisen ja poliittisen mainonnan avoimuuteen ehdotetaan siirrettäväksi valtioneuvoston tarkastusvirastolle. Näin välttyttäisiin epätarkoituksenmukaiselta ja osin päällekkäiseltä tehtävänjaolta, selkeytettäisiin ja yksinkertaistettaisiin valvontaa sekä parannettaisiin poliittisen mainonnan asetuksen ja digipalveluasetuksen päällekkäisten velvoitteiden valvonnan johdonmukaisuutta.

Digipalveluasetuksen 26 artiklan 1 kohdan a-c alakohdan mukaiset valvontatehtävät, jotka liittyvät elinkeinoharjoittajien väliseen (B2B) mainontaan jäisivät edelleen tietosuoja-valtuutetulle. Näitä tehtäviä ei ole perusteltua siirtää tässä yhteydessä tarkastusvirastolle.

Digipalveluasetuksen valvonnasta vastaavien toimivaltaisten viranomaisten nimeäminen edellyttää Suomessa kansallista lainsäädäntöä. Lisäksi kansallisessa laissa on säädettävä edellä mainittujen toimivaltaisten viranomaisten tutkinta- ja täytäntöönpanotoimivaltuuksista asetuksen 51 ja 52 artiklan mukaisesti. Asetuksen 51 artiklassa luetellut tutkintatoimivaltuudet koskevat valvovan viranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksia. Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet voivat kohdistua välityspalveluntarjoajiin tai henkilöihin, joilla elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyen voi kohtuudella olla asetuksen epäiltyyn rikkomiseen liittyviä tietoja. Täytäntöönpanotoimivaltuuksia ovat valtuus määrätä välityspalveluntarjoaja korjaamaan toimintansa asetuksen mukaiseksi, valtuus määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja välityspalvelun tarjoajalle asetuksen rikkomisesta tai niille, jotka eivät noudata velvollisuuttaan antaa tietoja liittyen asetuksen rikkomiseen, valtuus määrätä uhkasakkoja, valtuudet määrätä välitoimia kiireellisissä tilanteissa sekä viimesijaisena keinona toimivalta pyytää tuomioistuinta estämään palvelun käyttäjien pääsy sellaiseen palveluun, joka rikkoo asetuksen velvollisuuksia. Asetuksen 51 ja 52 artiklan sisältöä on selostettu edellä yksityiskohtaisemmin kohdassa 3.1.

Digipalveluasetuksen kansallinen toimeenpanolaki on kirjoitettu siten, että useammat pykälät koskevat kaikkia valvontaviranomaisia, eikä kyseisissä pykälissä ole yksilöity viranomaisia. Näiden osalta ei ole tarvetta tehdä muutoksia. Tehtäväjaon muuttaminen edellä todetun mukaisesti vaatii kuitenkin joiltain osin välityspalvelujen valvonnasta annetun lain 1 §:n, 3 §:n, 11 §:n, 12 §:n, 13 §:n, 16 §:n ja 24 §:n muuttamista sekä lisäksi uuden 2 a §:n lisäämistä.

Lain 1 §:ssä ja 2 a §:ssä säädettäisiin tarkastusviraston toimivallasta digipalveluasetuksen valvonnassa. Lain 11 §:ssä säädettäisiin tarkastusvirastolle toimivaltuus tehdä digipalveluasetuksen 51 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisia sitoumuksia. Lain 12 §:ssä säädettäisiin tarkastusviraston osallistumisesta digipalveluasetuksen vaatimaan viranomaisyhteistyöhön. Lain 13 §:ssä säädettäisiin tarkastusvirastolle mahdollisuus tehostaa määräyksiä ja valvontapäätöksiä uhkasakolla. Uhkasakon tuomitsisi 5 lakiehdotuksen mukainen seuraamuslautakunta. Lain 16 §:ssä säädettäisiin tarkastusviraston toimivallasta määrätä seuraamusmaksu sen valvontavaltaan kuuluvassa asiassa. Edellä mainittu seuraamuslautakunta määräisi seuraamusmaksun. Lisäksi lain 24 §:ssä säädettäisiin tarkastusviraston oikeudesta osallistua Euroopan digitaalisten palvelujen lautakunnan työhön ja kokouksiin.

Huomionarvoista on, että 1 lakiehdotuksessa säädetään osittain päällekkäisistä toimivaltuuksista. Valtuudet koskisivat joiltain osin samankaltaisia poliittiseen mainontaan

liittyviä velvollisuuksia, mutta poliittisen mainonnan asetuksen toimivalta ulottuisi sekä laajemmin erilaisiin avoimuusvelvoitteisiin että erilaisiin välityspalveluiden tarjoajiin. Samalla tulee huomioida, että digipalveluasetuksen mukainen toimivalta koskisi myös yhteiskunnallisen mainonnan avoimuuden valvontaa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksen tavoitteena on toimeenpanna poliittisen mainonnan asetuksen valvonta Suomessa. Vaikka asetus on suoraan sovellettava jäsenvaltioissa, asetus edellyttää, että jäsenvaltio nimeää asetuksen 22 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitettut toimivaltaiset valvontaviranomaiset sekä kansallisen yhteyspisteen. Asetus edellyttää myös, että jäsenvaltiot antavat toimivaltaisille viranomaisille riittävät toimivaltuudet ja resurssit asetuksen tehokkaaseen valvontaan. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen noudattamisen valvonnan järjestämisestä, jossa säädettäisiin edellä tarkoitetuista toimivaltaisista viranomaisista ja niiden toimivaltuuksista. Tämän lisäksi on tarpeen tehdä muutoksia vaali- ja puoluerahoituslainsäädäntöön, jossa nykyisin on säädetty poliittisen mainoksen maksajan nimen julkaisemisesta poliittisen mainonnan yhteydessä, sillä asetuksen voimaantullessa Suomessa ei voi olla asetuksen kanssa päällekkäistä kansallista sääntelyä asiasta, eikä myöskään ole tarkoituksenmukaista jättää voimaan nykyisenkaltaista rinnakkaista sääntelyä, joka voisi aiheuttaa epäselvyyttä.

Esityksen mukaan valtiontalouden tarkastusvirasto olisi asetuksen 22 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitettu toimivaltainen valvontaviranomainen sekä 22 artiklan 9 kohdassa tarkoitettu kansallinen yhteyspiste. Valtiontalouden tarkastusvirastolle säädettäisiin asetuksen valvontaa varten nyt ehdotettavassa uudessa laissa tarvittavat toimivaltuudet, kuten tietojensaantioikeus asetuksen valvontaan liittyviin tietoihin, oikeus tehdä tarkastuksia, oikeus velvoittaa välityspalvelun tarjoajaa korjaamaan toimintansa asetuksen mukaiseksi ja oikeus asettaa uhkasakko päätöksensä tehosteeksi sekä oikeus määrätä seuraamusmaksuja erikseen säädetyissä asetuksen rikkomistilanteissa ja viranomaisten tutkintaa koskevien määräysten rikkomistilanteissa. Asetuksesta seuraa myös tietosuojavaltuutetulle ja Liikenne- ja viestintävirastolle suoraan tehtäviä, joiden hoitaminen edellyttää tietojensaantioikeutta asetuksen valvontaan liittyviin tietoihin.

Valtiontalouden tarkastusvirastoon ehdotetaan säädettäväksi seuraamuslautakunta, joka määräisi seuraamusmaksuista siten kuin niistä säädetään erikseen. Lisäksi seuraamuslautakunta tuomitsisi tarkastusviraston asettamat uhkasakot maksuun aikaisemman uhkasakkolautakunnan sijasta. EU-sääntely ei nimenomaisesti edellytä seuraamuslautakunnan perustamista, mutta EU-sääntelyyn sisältyvä mahdollisuus määrätä suuria seuraamusmaksuja on valtiosääntöisistä syistä osoitettava monijäseniselle toimielimelle.

Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi digipalveluasetuksen 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.

Lisäksi asetuksesta johtuvista syistä 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.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi julkisuuslain 24 artiklan 1 momentin 15 kohtaa siten, että kohdan mukainen salassapito koskisi samaisten tietojen osalta jatkossa myös poliittisen mainonnan asetuksen valvontaa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Johdanto

Jaksossa on kuvattu sekä esitettävien kansallisten lakien vaikutuksia että poliittisen mainonnan asetuksen vaikutuksia siltä osin, kuin ne ovat olennaisia ehdotettujen kansallisten lakien kannalta. Ehdotettavilla kansallisilla laeilla olisi vaikutuksia etenkin viranomaisiin ja julkiseen talouteen. Lain vaikutukset poliittisen mainonnan rahoittajin ja palveluntarjoajiin ilmenisivät lähinnä sen kautta, miten hyvin viranomaistehtävät on järjestetty ja resursoitu sekä ehdotettavan valvonta- ja seuraamusjärjestelmän vaikutuksista.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

4.2.2.1 Yritysvaikutukset

Kaikkiin asetuksessa säänneltyihin poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajina toimiviin yrityksiin, kuten viestintätoimistoihin ja erilaisiin media-yhtiöihin, vaikuttavat asetusta valvovan viranomaisen asiantuntemus, viranomaisen resurssit ja toimivaltuudet.

Asetuksen sääntely on uutta ja kohdistuu koko poliittisen mainonnan palveluketjuun lukuun ottamatta erikseen määriteltäviä oheispalveluita. Asetus sääntelee kaikkia poliittisen mainonnan palveluita, mutta merkittävä osa asetuksen sääntelystä kohdistuu poliittisen mainonnan julkaisijoihin. Se, onko kyseessä poliittisen mainonnan palvelu, voidaan joutua arvioimaan tapauskohtaisesti. Yksittäinen yritys voi myös tarjota erilaisia ja palveluketjun eri vaiheita koskevia poliittisen mainonnan palveluita, kuten sisällön tuottamiseen ja julkaisuun liittyviä palveluita. Palveluita voidaan myös tarjota rajojen yli.

Suomeen sijoittautuneiden poliittisen mainonnan palveluja tarjoavien yritysten määrää on vaikea täsmällisesti arvioida. Poliittisen mainonnan määritelmän laajuus ja sääntelyn kohdistuminen koko palveluketjuun, tekevät toimijoiden määrän arvioinnista vaikeaa. Tilastokeskuksen joukkoviestintäteollisuutta käsittelevän tilastoaineiston¹ mukaan Suomessa oli vuonna 2022 reilut 5 700 joukkoviestintäyritystä, joihin lasketaan mm. kustannustoimintaa ja televisio- ja radiotoimintaa tekevät yritykset. Lisäksi näihin kytköksissä olevia lähialojen yrityksiä, kuten mainontaa, painattamista sekä ääni- ja kuvataallenteita tekeviä yrityksiä, oli Suomessa vuonna 2022 noin 7 000. Asetus tulee vaikuttamaan näihin reiluun 12 000 yritykseen riippuen siitä, täyttävätkö niiden palvelut poliittisen mainonnan palvelun määritelmän. Oletettavaa on, että asetuksen näkökulmasta suurin osa yrityksistä ei joko tarjoa poliittisen mainonnan palveluita tai ne määrittävät oheispalvelujen tarjoajiksi, joihin poliittisen mainonnan

¹ Suomen virallinen tilasto (SVT): Joukkoviestintä [verkkojulkaisu]. ISSN=2323-6329. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 25.2.2025]. Saantitapa: <https://stat.fi/tilasto/jvie>

asetusta ei sovelleta. Varsinkin asetuksen voimaantulon yhteydessä ja myöhemmin tilanteissa, joissa yritys tunnistaa olevansa osa poliittisen mainonnan palveluketjua, monilla joukkoviestintäyrityksillä tai niiden lähialojen yrityksillä voi syntyä tarvetta selvittää oman toimintansa luonne suhteessa asetuksen määritelmiin. Selkeimmin toimintaansa pystyvät tunnistamaan poliittisen mainonnan julkaisijat, joiden rooli palveluketjussa liittyy mainoksen julkaisemiseen, näyttämiseen ja levittämiseen, kun taas palveluketjun väliin jäävillä toimijoilla voi olla haasteellisempaa tunnistaa toimintansa täyttävän asetuksen 3 artiklassa olevan poliittisen mainonnan palvelun määritelmän.

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 13 §:n mukaisesti, voidaan varmistua, että erilaiset toimijat noudattavat sääntelyä. Tämä lisää osaltaan yritysten taakkaa, mutta samalla myös vahvistaa markkinoiden ja siinä toimivien palveluntarjoajien asemaa ja mainetta luotettavina poliittisen mainonnan palveluiden tarjoajina. Asetuksen 23 artiklan 1 kohdan alkuperämaasäädöksen voidaan katsoa osaltaan myös vahvistavan kotimaisten toimijoiden asemaa, kun palveluntarjoajiin ja heidän asiakkaisiinsa (rahoittajat) sovelletaan esityksen mukaista valvonta- ja seuraamusjärjestelmää.

Asetus ja sitä täydentävä valvonta- ja seuraamusjärjestelmä voivat vaikuttaa poliittisen mainonnan palveluiden hintoihin sekä yksittäisten yritysten haluun ja mahdollisuuksiin tarjota jatkossa poliittisen mainonnan palveluita. Tällä voisi olla myös seurannaisvaikutuksia muihin markkinoilla toimiviin yrityksiin, koska poliittisen mainonnan palveluita tarjotaan usein ketjussa. Varsinkin poliittisen mainonnan julkaisijoiden vetäytymisellä markkinoilta olisi vaikutuksia palveluntarjoajiin, jotka toimivat poliittisen mainonnan julkisajan ja rahoittajan välissä, kuten esimerkiksi erilaiset mainostoimistot, jolle poliittisen mainonnan markkinat voivat olla myös merkittävä tulonlähde. Mikäli hinnat nousisivat merkittävästi ja monet nykyiset palveluntarjoajat lopettaisivat palveluiden tarjoamisen, olisi tällä tietenkin myös vaikutuksia poliittiseen kampanjointiin (vaikutuksia poliittiseen osallistumiseen arvioitu tarkemmin kohdassa 4.2.3.1) ja median kykyyn välittää poliittista viestintää (vaikutuksia mediaan on arvioitu tarkemmin kohdassa 4.2.3.2). On kuitenkin vaikea arvioida, kuinka suuri tällainen riski todellisuudessa on. Lisäksi jäsenvaltioille on melko rajalliset keinot estää riskin syntyminen, sillä varsinaiset velvoitteet tulevat asetuksesta suoraan ja asetus myös edellyttää jäsenvaltioita säätämään tehokas valvonta- ja seuraamusjärjestelmä. On kuitenkin selvää, että asetuksen velvoitteet voivat muodostua varsinkin pienemmille palveluntarjoajille haasteellisiksi, vaikka asetuksessa on jonkin verran pieniin ja keskisuuriin palveluntarjoajiin liittyviä poikkeuksia. Edellä esitettyjä riskejä ja haasteita voidaan kuitenkin pyrkiä vähentämään tarjoamalla riittävästi ohjeistusta ja tukea velvoitteiden noudattamisessa.

Poliittisen mainonnan asetuksessa, kuten myös useissa muissa uusissa EU-asetuksissa, tavoitellaan sääntelyn tehokasta täytäntöönpanoa muun muassa käyttämällä seuraamusmaksuuhkaa. Esityksessä seuraamusmaksuja koskeva kansallinen sääntely on laadittu ottaen huomioon perusoikeudet mukaan lukien lehdistövapaus ja palveluntarjoajien oikeusturva. Koska poliittisen mainonnan palveluja koskevassa asetuksessa on kyseessä uudenaikainen sääntelystä ja sääntelyn kohteena demokratian ja sananvapauden näkökulmasta keskeisiä palveluita, viranomaisten valvonnan tulee keskittyä asetuksen täytäntöönpanon alkuvaiheessa palveluntarjoajien ohjeistukseen ja neuvontaan. Säätämällä esityksessä ehdotetulla tavalla kaikki tarkastusviraston seuraamusmaksut, kuten myös uhkasakkojen tuomitseminen, kollegiaaliseen päätöksentekoon, vahvistetaan palveluntarjoajien oikeusturvaa ja korostetaan

taloudellisten seuraamusten viimesijaisuutta. Myös asetuksen kautta tietosuojavaltuutetun toimivaltaan kuuluvat seuraamusmaksut määrätään kollegiaalisessa päätöksenteossa tietosuojalain 24 §:n mukaisesti.

Lisäksi poliittisen mainonnan palvelujen tarjoaminen on luonteeltaan myös rajat ylittävää ja suomalaisten yritysten on noudatettava poliittisen mainonnan asetuksen velvollisuuksia tarjotessaan palveluja muualla EU:n alueella, jolloin suomalaisilta viranomaisilta saatava neuvonta ja ohjaus asetuksen noudattamisessa ovat yrityksille tärkeitä. Suomalaisten palveluntarjoajien kannalta on tärkeää, että suomalaisilla valvovilla viranomaisilla on resursseja osallistua EU:n valvontaviranomaisten yhteistyöhön, jotta asetuksen tulkinta ei tarpeettomasti eriytyisi eri jäsenvaltioissa. Asetuksen yhtenäistä valvontaa eri jäsenvaltioissa edistää asetuksen sääntely viranomaisten yhteistyöstä sekä säännökset kansallisten yhteyspisteiden verkostosta.

Media-alan toimijat esittävät lausuntokierroksella huolensa asetuksen vaikutuksista mediakenttään ja kansainvälisten teknologiayritysten kasvavaan asemaan poliittisen mainonnan markkinoilla. Lausunnoissa peräänkuulutettiin reilun kilpailun edistämistä huomioiden kansainvälisten teknologiayritysten hallitseva asema. Asetuksen johdanto-osan 15 kohdan mukaan asetusta sovellettaessa ja täytäntöönpanessa olisi otettava huomioon mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten erityistarpeet suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Yli 45 miljoonaa käyttäjää EU:ssa omaavien verkkoalustojen on noudatettava digipalvelusäädöksen ja tämän asetuksen osalta tiukempia sääntöjä, mutta niistä yksikään ei ole tällä hetkellä sijoittunut Suomeen. Poliittisen mainonnan asetuksen tarjoaman kansallisen liikkumavaran puitteissa on toimeenpanossa pyritty huomioimaan mediakentän erityispiirteet (etenkin sananvapaus- ja toimittajavastuukysymykset), valvontajärjestelmän selkeys sekä neuvonta- ja ohjaustarve, joilla voidaan pyrkiä tukemaan yksittäisen toimijoiden pysymistä markkinoilla sekä mediakentän kilpailukyvyyn säilyttämistä, vaikka näillä toimenpiteillä ei varsinaisesti voidakaan vaikuttaa asetuksesta johtuviin suoriin velvoitteisiin ja niiden vaikutuksiin.

Keskittämällä valvontatehtävät valtiontalouden tarkastusvirastolle voidaan yritysten näkökulmasta mahdollistaa parhaiten neuvonnan, ohjauksen ja valvonnan toteuttaminen². Vaikka valvontajärjestelmään ei voida asetuksesta johtuvien syiden muodostaa täysin ”yhden luokun” -periaatteella toimivaa järjestelyä, mahdollistaa nyt ehdotettava keskittäminen lähtökohtaisesti yrityksille ohjauksen ja neuvonnan hakemisen yhdeltä viranomaiselta suurimmassa osassa asetuksen velvoitteita. Samalla luodaan yksi selkeä yhteyspiste, johon ottaa yhteyttä, ja jolle muodostuu asiaan liittyvää erityisosaamista. Lisäksi viranomaisten välinen tehtävänjako, jota esityksessä ehdotetaan lisäksi tarkennettavan myös digipalveluasetuksen valvonnan osalta, muodostuisi sellaiseksi, jossa valtiontalouden tarkastusviraston ja tietosuojavaltuutetun roolit ja toimivalta olisivat mahdollisimman selkeät. Esityksessä olevat säännökset viranomaisten yhteistyöstä ja tiedonvaihdesta auttavat niin ikään sujuvan viranomaisvalvonnan luomista.

4.2.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

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

² Esimerkiksi tuotteiden ja palveluiden saavutettavuus- ja esteettömyysvaatimusten vaikutuksista tehdyssä [selvityksessä](#) (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:42) yritykset korostivat viranomaisvalvonnan keskittämisen positiivisia vaikutuksia.

1/2022 vp) (1/2022) 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 henkilötövuosiarvioihin sekä muihin pysyviin kuluihin. Menolisäykset kohdistuvat eduskunnan toimintamenomomentille 21.40.01.

Tietosuojavaltuutetulle (25.02.03) ja Traficomille (31.01.02) syntyvät resurssitarpeet hoidetaan 6.2.2024 annetun talouspoliittisen ministeriövaliokunnan linjauksen mukaisesti nykyisen menokehyksen puitteissa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusvirastolle ehdotetaan keskitettäväksi suurin osa poliittisen mainonnan asetuksen valvontatehtävistä. Alla resurssointiin vaikuttavat valvovan viranomaisen tehtäväkokonaisuudet ja velvollisuudet valmisteluhetken arvioon perustuen:

Kansallisen yhteyspisteen tehtävät	Kansallinen yhteyspiste toimii keskeisenä kanavana tietojenvaihdossa muiden jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten kanssa poliittisen mainonnan avoimuuteen liittyvissä kysymyksissä. Kansallinen yhteyspiste myös koordinoi ja edistää yhteistyötä viranomaisten välillä varmistaakseen asetuksen tehokkaan täytäntöönpanon. Lisäksi yhteyspiste vastaa asetuksen noudattamiseen liittyvien tietojen keräämisestä ja raportoinnista EU:n toimielimille. Rajat ylittävälle yhteistyölle on asetettu aikarajoituksia, mistä syystä resurssien tulee olla välittömästi käytettävissä tehtävänhoitoon.
Asetuksen mukaiset valvontatehtävät	Toimivaltaisten viranomaisten on käsiteltävä kaikki asetuksen mahdollisista rikkomisista saadut ilmoitukset sekä (pyynnöstä) ilmoitettava toimista, joihin se on ilmoitusten johdosta ryhtynyt. Valvontatehtäviin on ryhdyttävä viivytyksettä.
Viranomaisen ohjaus ja neuvonta	Valvonta kohdistuu poliittisen mainonnan tarjoajiin ja poliittisen mainonnan julkaisijoihin, eli yksityisiin yrityksiin. Valvovan viranomaisen on perusteltua panostaa ennakoivaan ohjaukseen ja neuvontaan. Asetuksen myötä poliittisen mainonnan tuottajille, rahoittajille ja

	julkaisijoille tulee raskaita raportointivelvollisuuksia.
Puolue- ja vaalirahoitustehtävien neuvonta ja ohjeistus	Uusi sääntely heijastuisi myös nykyisiin vaali- ja puoluerahoitusvalvonnan tehtäviin lisääntyvänä neuvontatarpeena. Asetuksen käsitteistön yhdenmukaisuus kotimaisen poliittista rahoitusta koskevan lainsäädännön kanssa voi aiheuttaa sekaannusta valvottavissa ja on oletettavaa, että puolue- ja vaalirahoitusvalvonnan yhteydenpitoon tarkoitettuihin kanaviin tulisi yhteydenottoja myös poliittisen mainonnan valvonnasta.

Uusi valvontatehtävä olisi tarkoituksenmukaista ja tehokasta toteuttaa samaan tapaan, aktiivisesti viestien ja ohjaten, kuin tarkastusvirasto hoitaa nykyisiä vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön sekä avoimuusrekisterin tehtäviä, jotta valvottavat ymmärtäisivät velvollisuutensa ja osaivat toimia säädösten mukaisesti. Erityisesti toimeenpanon alkuvaiheessa on tärkeää panostaa neuvontaan ja ohjaukseen, mikä voi vähentää asetuksen velvoitteiden laiminlyöntejä ja rikkomuksia. Tämä lähestymistapa tukee säädösten noudattamista ja voi samalla vahvistaa kansalaisten luottamusta hallintoon ja poliittisiin päätöksentekijöihin.

Edellä mainituista tehtävistä suoriutuakseen tarkastusviraston arvioidaan tarvitsevan asiantuntijaresursseja kahden henkilötyövuoden verran. Työn arvioidaan jakautuvan kahteen tehtäväprofiiliin: lainsäädännöllisen asiantuntijan ja projektipäällikön tehtävään.

Lainsäädännöllisen asiantuntijan tehtävä on olla tehtävän juridinen tuki käytännön neuvontaan liittyvissä lainsäädäntöä koskevissa kysymyksissä tai ennakkotapausten ohjeistuksessa sekä valvontaprosessissa. Asiantuntija osallistuu myös kansalliseen ja kansainväliseen yhteistyöhön. Tällaisia asiantuntijoita on tällä hetkellä tarkastusvirastossa rajallinen määrä.

Toinen valvontatehtävän hoitamiseen tarvittava asiantuntija työskentelisi tehtävän projektipäällikkönä. Hänen tehtävänsä olisi vastata sidosryhmäyhteistyöstä, ohjeistuksen ja neuvonnan suunnittelusta sekä kaikista viestinnällisistä sisällöistä ja lainsäätäjälle tai Euroopan unionille valmisteltavasta raportoinnista. Asiantuntija koordinoi kansallista yhteistyötä sekä osallistuu kansainväliseen/EU-jäsenmaiden yhteistyöhön. Tehtävän ansiokas hoitaminen edellyttää kokemusta vaativasta sidosryhmäyhteistyöstä, valtionhallinnon rakenteista ja laillisuusvalvonnasta sekä mahdollisesti media-alan toiminnasta. Etenkin media-alan toiminnasta tarkastusvirastolla ei ole aikaisempaa osaamista.

Poliittisen mainonnan valvonta tarkoittaisi resurssien käytön kannalta selkeää lisäystä tarkastusvirastolle. Lisäksi tehtäviin liittyy pysyviä pienimuotoisia tietojärjestelmäkustannuksia sekä pienimuotoisia kertaluontoisia kustannuksia.

Kustannusten luonne	euroa
Valvonnan henkilöstömenot 2 htv	200 000 euroa

Kertaluontoiset tietojärjestelmä/verkkosivuihin liittyvät kustannukset (mahdollinen oma verkkosivusto ja vaadittavat domainit sekä sisällöntuotanto)	20 000 euroa
Pysyväluonteiset muut kustannukset (esimerkiksi matkakustannukset komissioon sekä viranomaisyhteistyön kustannukset)	20 000 euroa
YHTEENSÄ	240 000 euroa

Tietosuojavaltuutettu

Tietosuojavaltuutetulle tulevat 18 ja 19 artiklan valvontatehtävät ovat lisätehtäviä, jotka lähtökohtaisesti voidaan hoitaa nykyisten resurssien puitteissa. Asetuksessa on kuitenkin erikseen korostettu, että tietosuojaviranomaisille tulee varata riittävät resurssit. Etenkin vaalien alla tarkastusvirastolle voi syntyä tarvetta irrottaa resursseja asetuksen seuraamiseen ja valvontaan sekä rajat ylittäviin menettelyihin, kuten tietosuoja-asetuksen 66 artiklan kiireelliseen menettelyyn. Tietosuojavaltuutettu arvioi tarvitsevasa 1 henkilöttyvuoden lisäresurssin tehtävän hoitamiseen. Asetuksesta syntyvien lisätehtävien määrää ja vaikutuksia viraston resurssitarpeisiin on tässä vaiheessa kuitenkin vaikeaa täsmällisesti arvioida. Yhtäältä kysymys on tietosuojaan liittyvistä lisätehtävistä. Toisaalta tietosuojavaltuutettu on saanut digipalveluasetuksen toimeenpanon myötä lisäresursseja.

Tietosuojavaltuutetun resurssitilanne on kuitenkin yleisellä tasolla haastava. Valtuutetun valvontatehtävät ovat merkittävästi lisääntyneet ja lisääntyvät edelleen. Tietosuojavaltuutetulle kohdistuvat valvontatehtävät ovat erityisesti uuden voimaan tulleen EU-sääntelyn vuoksi jatkuvasti lisääntyneet. Tämä on johtanut asiamäärien lisääntymiseen, käsittelyn ruuhkaantumiseen ja käsittelyaikojen pidentymiseen. Tietosuojavaltuutetun toiminnan haasteet ovat muodostuneet pitkällä aikavälillä. Tehdyistä toiminnan tehostamistoimenpiteistä ja käsittelyn sujuvoittamiseen tähtäävistä tehtävistä huolimatta resurssitilanne on vakava.

Huoli tietosuojavaltuutetun resurssien riittävyydestä on vahvasti tiedostettu ja oikeusministeriön tarkoituksena on, että resursseja tullaan käsittelemään kokonaisuutena tulevaisuudessa talousarvio- ja kehysprosesseissa.

Tietosuojavaltuutetun resurssitarpeita on tarkoituksenmukaisinta arvioida osana normaalia tulosohjausta, kun asetuksen toimeenpanosta on saatu tarkempaa kokemusta.

Liikenne- ja viestintävirasto

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävien arvioidaan jäävän digipalvelukoordinaattorin roolissa melko rajallisiksi, sillä asetuksen velvoitteiden valvonta välityspalveluiden osalta on kaikilta osin tarkastusvirastolla. Tehtävät myös kytkeytyvät digipalveluasetuksen mukaisiin tehtäviin, jolloin niitä voidaan hoitaa samoilla resursseilla. Liikenne- ja viestintäviraston osalta ei tässä vaiheessa ole tunnistettu merkittäviä lisäresurssitarpeita. Digipalveluasetukseen linkittyvistä säädöksistä aiheutuvien valvonta- ja koordinaatiotehtävien yhteisvaikutuksia viraston henkilöstöresurssitarpeisiin on kuitenkin tarpeen seurata.

4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.3.1 Vaikutukset poliittiseen ja yhteiskunnalliseen osallistumiseen

Poliittisen mainonnan valvonta- ja seuraamusjärjestelmä

Poliittisen mainonnan asetuksella ja sitä täydentävällä kansallisella sääntelyllä on sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia poliittiseen ja yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Ensinnäkin asetus edellyttää tehokasta valvonta- ja seuraamusjärjestelmää, jolla valvotaan poliittisen mainonnan rahoittajiin kohdistuvia velvoitteita. Asetuksen mukaan rahoittajia ovat etenkin erilaiset poliittiset toimijat, kuten puolueet ja vaaleissa ehdolla olevat ehdokkaat. Rahoittajina toki toimii myös erilaisia järjestöjä ja jossain tapauksissa myös yrityksiä. Näihin valvonta- ja seuraamusjärjestelmä kohdistaa välittömän ohjaus- ja pelotevaikutuksen. Toimijoiden kokonaismäärää on vaikea täsmällisesti arvioida, mutta karkeasti arvioituna voidaan puhua joistain kymmenistä tuhansista toimijoista, sillä esimerkiksi jo pelkästään 2025 kuntavaaleissa on ehdokkaita noin 30 000. Määrä voi kuitenkin vaihdella merkittävästi riippuen ajankohdasta, mutta etenkin vaalien aikana poliittisen mainonnan rahoittajien määrän voidaan arvioida olevan merkittävä.

Ehdotettava valvonta- ja seuraamusjärjestelmä koskee kaikkia suomalaisia rahoittajia ja sellaisia muiden EU-maiden rahoittajia, jotka hankkivat poliittisen mainonnan palveluitaan yrityksiltä, joilla on päätoimipaikka Suomessa. Suomalaisiin rahoittajiin kohdistuvat vaikutukset riippuvat myös siitä, ovatko nämä ostaneet poliittisen mainonnan palveluita Suomeen sijoittautuneilta yrityksiltä vai joissain muualla toimipaikkaansa pitäviltä yrityksiltä. Tämä johtuu siitä, että asetuksen 23 artiklan mukaan viranomaisten toimivalta rahoittajien osalta määräytyy niiden käyttämän palveluntarjoajan päätoimipaikan mukaan.

Edellä sanotulla on erityistä merkitystä arvioitaessa seuraamusjärjestelmän vaikutuksia. Esitetty seuraamusjärjestelmä, jossa rahoittajille ei voitaisi määrätä seuraamusmaksuja, vaan ainoastaan antaa julkisia varoituksia ja asettaa määräyksiä ja niiden tehosteeksi uhkasakkoja, koskisi siten vain sellaisia rahoittajia, jotka ovat hankkineet poliittisen mainonnan palveluitaan yrityksiltä, joilla on päätoimipaikka Suomessa. Näiden rahoittajien osalta 1 lakiehdotuksessa esitetyn seuraamusjärjestelmän ei arvioida aiheuttavan sellaista pelotevaikutusta (chilling effect), joka muodostuisi erityisen ongelmalliseksi poliittisen ja yhteiskunnallisen osallistumisen näkökulmasta. Käytännössä näiden rahoittajien on mahdollista tilata suomalaisilta yrityksiltä poliittisen mainonnan palveluita ilman seuraamusmaksuun liittyvää pelotetta, joka voisi pahimmillaan heikentää ja vähentää varsinkin ruohonjuuritason toimijoiden halukkuutta hankkia poliittista mainontaa. Kansallista liikkumavaraa voidaan siten katsoa käytettävän osallistumisoikeusmyönteisellä tavalla.

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 ehdotettava valvontajärjestelmä on myös merkityksellinen näille toimijoille. Yhtäältä ne tarvitsevat valtionalouden tarkastusviraston neuvontaa ja toisaalta ne voivat joutua rajat ylittävien viranomaismenettelyiden kohteeksi, johon sovelletaan 1 lakiehdotuksessa ehdotettuja tutkintatoimivaltuuksia.

Ehdotettava valvonta- ja seuraamusjärjestelmä on merkityksellinen myös äänestäjien ja muiden poliittisen mainonnan kohteiden näkökulmasta, sillä tehokkaalla valvonnalla turvataan mainonnan kohteena olevien oikeuksia saada avoimesti tietoa poliittisesta mainonnasta ja sen taustalla olevista toimijoista.

Asetus ja sitä täydentävä valvonta- ja seuraamusjärjestelmä voivat välillisesti vaikuttaa myös rahoittajien mahdollisuuksiin saada poliittisen mainonnan palveluita, mikäli asetuksesta johtuvista syistä nykyiset palveluntarjoajat nostaisivat merkittävästi hintoja tai lopettaisivat kokonaan poliittisen mainonnan palvelujen tarjoamisen (yritysvaikutuksia käsitelty kohdassa 4.2.2.1). On kuitenkin hyvin epätodennäköistä, että yksittäisten yritysten poistuminen markkinoilta estäisi kampanjoinnin, vaan todennäköisempää on, että tilalle tulisi jokin uusi palveluntarjoaja ja lisäksi myös kampanjointitapa voisi muuttua. Myös hintojen nousulla olisi samansuuntaisia vaikutuksia, joskin merkittävä hintojen nousu vaikuttaisi todennäköisesti myös vaalimainontabudjettien kasvamiseen. Asetuksen täytäntöönpanon osalta jäsenvaltioilla ei juurikaan ole keinoja hillitä edellä mainittujen vaikutusten syntymistä, mutta esimerkiksi kampanjabudjetteihin liittyvä sääntely jää jatkossakin jäsenvaltioiden toimivaltaan ja mahdollistaa ainakin teoriassa ongelmaan puuttumisen.

Muutokset vaalimainonnan avoimuuteen

Vaali- ja puoluerahoituslainsäädännössä olevan poliittisen mainonnan maksajan nimen julkaisuun liittyvä sääntely ehdotetaan 3. ja 4. lakiehdotuksessa korvattavan kokonaisuudessaan poliittisen mainonnan asetuksen sääntelyllä.

Tämä tarkoittaa sitä, että jatkossa ehdokkaalla, ehdokkaan tukiryhmällä ja muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivalla yhteisöllä sekä puolueella ja puolueyhdistyksellä ei ole velvoitetta huolehtia, että vaalikampanjaan kuuluvasta tai sitä tukemaan tarkoitettusta maksullisesta mainoksesta käy ilmi mainoksen maksaja. Huolehtimisvelvollisuus koskee ainoastaan maksullisia mainoksia. Velvoite siirtyy poliittisen mainonnan asetuksen myötä asetuksen tarkoittamalle poliittisen mainonnan julkaisijalle.

Vaali- ja puoluerahoituslainsäädännössä ei ole määritelty, mitä mainoksella tarkoitetaan. Mainos voinee olla lähtökohtaisesti mikä tahansa ja missä tahansa muodossa julkaistava tai levitettävä materiaali, jolla kampanjaa tuetaan. Velvollisuus on siten koskenut myös mainoksia, joita levitetään ilman poliittisen mainonnan palveluntarjoajan avustusta esimerkiksi ehdokkaan tukijoiden toimesta. Jatkossa tämäntyyppisiin mainoksiin, joita ei levitetä poliittisen mainonnan julkaisijan toimesta, ei kohdistuisi mainoksen maksajan nimen julkaisemiseen liittyviä velvoitteita. Tämä johtuu siitä, että poliittisen mainonnan asetuksen 11 artiklan velvoitteet mainoksen merkitsemisestä koskevat ainoastaan palveluntarjoajia, jotka toimivat poliittisen mainonnan julkaisijoina. Näin ollen esimerkiksi lentolehtiset, jotka on hankittu viestintätoimistolta, mutta jotka jaellaan esimerkiksi ehdokkaan tai tämän kannattajien toimesta, eivät kuuluisi mainoksen merkitsemistä koskevan velvoitteen piiriin.

Edellä sanotun ei arvioida kuitenkaan käytännössä muuttavan merkittävästi nykytilannetta, sillä olettavasti poliittisten mainosten halutaan täyttävän asetuksen asettamat avoimuusvelvoitteet, jotta niitä voidaan jaella tehokkaasti erilaisten kanavien – myös maksullisten sellaisten – kautta.

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.

4.2.3.2 Vaikutukset kansalaisyhteiskuntaan ja mediaan

Poliittisen mainonnan asetus ja sitä täydentävä kansallinen sääntely vaikuttavat kansalaisyhteiskunnan ja median toimintaedellytyksiin. Ehdotettava valvonta- ja seuraamusjärjestelmä vaikuttaa kansalaisyhteiskuntaan kahdella tavalla: yhtäältä se kohdistaa valvontaa poliittista mainontaa harjoittaviin kansalaisyhteiskunnan toimijoihin ja toisaalta se tuo poliittiseen mainontaan, etenkin sen taustalla oleviin toimijoihin ja resursseihin, läpinäkyvyyttä.

Kansalaisyhteiskunnan toimijat, kuten järjestöt ja erilaiset muut ruohonjuuritason toimijat, voivat toimia sekä poliittisen mainonnan rahoittajina että palveluntarjoajina. Olettavaa on, että kansalaisyhteiskunnan toimijat toimivat ennemminkin rahoittajan kuin palveluntarjoajan roolissa. Tällöin asetus ja sitä täydentävä kansallisen sääntelyn vaikutukset kohdistuvat erityisesti toimijoiden kykyyn osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnassa, jota on arvioitu tarkemmin kohdassa 4.2.3.1.

Järjestökentän toimijat voivat myös toimia poliittisen mainonnan tarjoajina, etenkin poliittisen mainonnan julkaisijoina, myymällä esimerkiksi vaalimainontaa omissa julkaisuissaan. Tällaisiin järjestöihin sovelletaan asetuksen avoimuus- ja huolellisuusvelvoitteita sekä täytäntöönpanosääntelyssä ehdotettavaa valvonta- ja seuraamusjärjestelmää. Järjestökenttään kohdistuvat taloudelliset vaikutukset ovat samanlaisia kuin yrityksiin kohdistuvat vaikutukset, joita on kuvattu kohdassa 4.2.2.1. On kuitenkin huomioitava, että järjestökenttä ei varsinaisesti harjoita mainosten myymistä elinkeinotoimintana, vaan vaikuttamina toiminevat pikemminkin yhteiskunnalliset ja poliittiset tavoitteet. Suomessa aktiivisesti toimivia yhdistyksiä on tulkittu olevan reilut 20 000³. Näistä kuitenkin vain harvan voidaan arvioida harjoittavan toimintaa, joka määrittäisi poliittisen mainonnan asetuksen mukaisesti poliittisten mainonnan palvelujen tarjoamiseksi. Poliittisen mainonnan palveluita tarjoavien järjestöjen määrää on kuitenkin vaikea arvioida. Järjestökentän kannalta merkityksellinen on myös rajanveto asetuksessa tarkoitetun maksullisen poliittisen mainonnan tai mainonnan kohdentamisen ja muun mielipidevaikuttamisen välillä. Suurimman osan järjestöjen vaikuttamistoiminnasta voidaan arvioida olevan muuta kuin asetuksen tarkoittamaa poliittista mainontaa.

Media on yksi keskeisimmistä poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajista, johon kohdistuu poliittisen mainonnan julkaisijana erityisiä huolellisuus- ja avoimuusvelvoitteita. Asetuksen mukaisista velvoitteista vastaavat aina poliittisen mainonnan palveluita tarjoavat media-alan yritykset, jotka saattavat omistaa monenlaisia mediakanavia. Tältä osin on myös huomioitava,

³ Yhdistysrekisteriin on rekisteröity noin 100 000 yhdistystä, joissa noin 24 000 on arvioitu olevan avoimuusrekisterin valmistelun yhteydessä jonkinlaista aktiivista toimintaa (HE 98/2022 vp, s. 7).

että selvitysten mukaan Suomen mediakenttä on melko keskittynyttä⁴. Sanomalehtialalla oli vuonna 2022 61 toimijaa, jotka julkaisivat 181 sanomalehteä. Televisioalalla oli vuonna 2022 11 toimijaa, jotka tarjosivat 40 maksukanavaa ja 18 ilmaiskanavaa. Radioalalla oli vuonna 2022 7 valtakunnallista toimijaa, jotka tarjosivat 29 valtakunnallista kanavaa ja 24 paikallista ja alueellista kanavaa. Edellä mainituista luvuista on huomioitava, että niihin on laskettu joltain osin mukaan konsernirakenteita. Asetusta kuitenkin sovelletaan yksittäisiin yhtiöihin, jolloin konsernin jokainen yhtiö vastaa omasta toiminnastaan ja sääntelyn noudattamisesta. Esimerkiksi Utismedialiitossa on jäseninä 76 kustannusyhtiötä, jotka julkaisevat 227 uutismediaa. Selvää on, että mediatoimijoita on monen kokoisia, eivätkä kaikki kuuluu konsernirakenteisiin.

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 väitteistä 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. lähesuojan osalta), sillä asetus ei 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti koske varsinaista journalistista sisältöä erotuksena toimitukselliseen sisältöön katsottavasta maksetusta mainonnasta, eikä siten esimerkiksi tarkastusvirastolle ehdotettavat tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet koskisi lähtökohtaisesti journalistisessa tarkoituksessa kerättyjä tietoja ja asiakirjoja.

Mediayhtiöihin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia on arvioitu kohdassa 4.2.2.1. Siinä on nostettu esille hintojen nousuun ja toimijoiden lopettamiseen liittyviä riskejä, jotka voisivat vaikuttaa poliittisen mainonnan näkymiseen mediassa. Varsinkin pienempien, konsernirakenteeseen kuulumattomien mediayhtiöiden osalta riskin voidaan arvioida olevan suurempi kuin suuriin mediakonserneihin kuuluvien yhtiöiden. Riskin todennäköisyyttä ja vaikutuksia on kuitenkin vaikea ennakoida tarkasti, eikä niihin juuri voida täytäntöönpanossa vaikuttaa, mutta samalla on kuitenkin tiedostettava, että poliittisen mainonnan häviäminen etenkin päätoimittajavastuun alle toimivista tiedostusvälineistä olisi demokratian toimivuuden näkökulmasta haitallinen kehityskulku. Siltä osin kuin asetus jättää kansallista liikkumavaraa, sitä on pyritty käyttämään median toimintavapauksia suojaavalla tavalla. Lisäksi valvontaviranomaisten on jo asetuksenkin perusteella huomioitava toiminnassaan sanavapauteen ja median toimintaan liittyvät kysymykset.

Valtiontalouden tarkastusviraston työ keskittyy etenkin alussa poliittisen mainonnan tarjoajien ja poliittisen mainonnan julkaisijoiden, eli yksityisten yritysten, tukemiseen, ohjaukseen ja neuvontaan asetusten velvoitteiden noudattamisessa. Julkaisijoiden tukea, ohjausta ja neuvontaa tarvitaan erityisesti vuonna 2026 ja ennen kevään 2027 eduskuntavaaleja. On epätodennäköistä, että tarkastusvirasto ryhtyisi mediayrityksiin kohdistuviin seuraamustoimenpiteisiin ennen vuoden 2027 eduskuntavaaleja.

4.2.3.3 Viranomaisvaikutukset

Poliittisen mainonnan asetus ja sitä täydentävä kansallinen sääntely vaikuttavat viranomaisiin kahdella eri tavalla. Ensinnäkin valtiontalouden tarkastusvirastolle, tietosuojavaltuutetulle ja

⁴ Lehtisaari, Katja ym. (2024): Median keskittyminen ja mediasisältöjen moninaisuus Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:6)

liikenne- ja viestintävirastolle tulee sääntelystä uusia tehtäviä. Asetus voi välillisesti vaikuttaa myös syrjimättömyyssääntelystä vastaavien viranomaisten tehtäviin, vaikka näille ei suoraan asetuksesta tai sitä täydentävästä sääntelystä seuraa uusia tehtäviä. Lisäksi asetuksen soveltamisalasta ja määritelmistä johtuen, jotkut viranomaistoimijat saattavat toimia myös poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajana, jolloin heihin kohdistuu asetuksen valvonta- ja seuraamusjärjestelmä. Periaatteessa on myös mahdollista, että viranomainen voisi toimia rahoittajan roolissa, mutta asetuksen johdanto-osan 27 mukaan viranomaisten toteuttamaa tai näiden eduksi tai näiden puolesta tapahtuvaa julkista viestintää ei pääsääntöisesti pidetä poliittisena mainontana, kuten ei myöskään käytännön tietoa vaaleihin osallistumiseen liittyvistä menettelyistä. Tästä syystä viranomaisen toimintaa rahoittajana ei ole tässä esityksessä arvioitu laajemmalti.

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusvirastolle keskistettäisiin suurin osa poliittisen mainonnan asetuksen tehtävistä. Näitä tehtäviä ovat asetuksen 22 artiklan 3 ja 4 kohdan tarkoittamat valvontatehtävät sekä samaisen artiklan 9 kohdan tarkoittamat kansallisen yhteyspisteen koordinoititehtävät. Lisäksi tarkastusvirastolle siirrettäisiin digipalveluasetuksessa olevia yhteiskunnallisen ja poliittisen mainonnan avoimuusvelvoitteiden valvontaa siltä osin kuin se olisi tarkoituksenmukaista valvontajärjestelmän toimivuuden kannalta. Näin tarkastusvirastosta tulisi selkeä pääviranomainen poliittisen mainonnan avoimuuteen liittyvissä kysymyksissä niin poliittisen mainonnan asetuksen kuin digipalveluasetuksen osalta.

Tässä tehtävässä tarkastusvirasto valvoisi, että rahoittajat ja poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajat noudattaisivat niille poliittisen mainonnan asetuksessa säädettyjä avoimuus- ja huolellisuusvelvoitteita. Lisäksi virasto valvoisi verkkoalustoilla tapahtuvan yhteiskunnallisen mainonnan avoimuutta. Tehtäviin kuuluisi niin neuvontaa ja ohjeistamista kuin varsinaisten valvontatilanteiden ratkomista. Virastolla olisi käytössään sekä poliittisen mainonnan asetuksen että digipalvelua mukaiset tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuudet, joita on esitelty tarkemmin muissa osioissa. Tehtävät liittyisivät eritoten erilaisiin poliittisen mainonnan palveluntarjoajiin, sillä suurin osa edellä mainituista velvoitteista kohdistuvat niihin. Tehtäviin arvioidaan sisältyvän erityisen paljon neuvontaa ja ohjausta, jota saatetaan joutua antamaan myös tietyissä tilanteissa rahoittajille. Varsinainen valvonta tapahtuisi pääsääntöisesti virastolle tulevien laiminlyönti-ilmoitusten kautta, mutta virasto voisi myös harkintansa mukaan tehdä omavalvontaa poliittisen mainonnan asetuksen 16 artiklassa säädetyn tiedonsaantioikeuden ja julkisten tietojen avulla.

Virastolle tulevien yhteydenottojen ja valitusten määrää on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Viraston valvonnan toteutus ja painopisteet riippuvat viraston käytettävissä olevista resursseista ja myös mainonnan kohteiden aktiivisuudesta. Etenkin vaalien alusajan voidaan arvioida olevan erityisen intensiivistä aikaa tehtävänhoidollisesta näkökulmasta. Digipalveluasetuksen verkkoalustoja koskevan valvonnan tarpeen arvioidaan kuitenkin jäävän melko vähäiseksi, sillä Suomeen ei tällä hetkellä ole rekisteröinyt sellaisia verkkoalustoja, joilla olisi merkittävässä määrin yhteiskunnallista tai poliittista mainontaa.

Edellä mainittuihin tehtäviin sisältyisi sekä kansallista että unionin tason viranomaisyhteistyötä. Poliittisen mainonnan asetuksen osalta tarkastusvirasto toimisi asetuksen tarkoittama yhteyspisteenä, jonka vastuulla olisi koordinoida kansallista yhteistyötä etenkin rajat ylittävissä tilanteissa ja osallistua kansallisten yhteyspisteiden yhteistyöverkostoon. Valvontatehtävien keskittäminen tarkastusvirastolle vähentää jonkin verran kansallisen koordinoinnin tarvetta, sillä tarkastusvirasto osallistuu itse valvovana viranomaisena poliittisen mainonnan asetuksen

23 artiklan tarkoittamiin rajat ylittäviin menettelyihin. Tarkastusviraston tulee kuitenkin tarpeellisilta osin olla yhteistyössä niin tietosuojavaltuutetun ja liikenne- ja viestintäviraston kanssa. Liikenne- ja viestintäviraston osalta yhteistyö liittyy välityspalveluihin sovellettaviin rajat ylittäviin menettelyihin, joita liikenne- ja viestintäministeriö koordinoi, kun taas tietosuojavaltuutetun osalta kohdennettuun mainontaan, jota tietosuojavaltuutettu valvoisi niin poliittisen mainonnan kuin digipalveluasetuksenkin osalta. Esityksen toiseen lakiehdotukseen liittyen, digipalveluasetuksen mukaisten tehtävien osalta tarkastusviraston tulisi olla tarvittaessa yhteistyössä myös kuluttajasuojamiehen kanssa, mikäli tulisi tarpeen arvioida tarkemmin digipalveluasetuksen 26 artiklan 1 kohdan a–c alakohtien mukaisten tehtävien jakautumista tarkastusviraston ja kuluttaja-asiamiehen välillä. Lisäksi tarkastusvirasto voisi osallistua digipalveluasetuksen mukaisen digipalvelulautakunnan toimintaan.

Edellä mainittujen tehtävien lisäksi tarkastusvirasto ylläpitäisi poliittisen mainonnan asetuksessa tarkoitettua laillisten edustajien julkista rekisteriä sekä vastaisi vaali- ja kansanäänestystietojen julkisesta koostamisesta ja ilmoittamisesta komissiolle.

Edellä mainitut tehtävä olisivat kaikki uusia valtionalouden tarkastusvirastolle. Uuden tehtäväkokonaisuuden voidaan kuitenkin arvioida olevan tarkoituksenmukainen tarkastusviraston nykyiset tehtävät, toimivalta ja asema huomioon ottaen.

Virastolla on entuudestaan kokemusta sekä vaali- ja puoluerahoituksen⁵ että avoimuusrekisterin valvonnasta, jotka liittyvät osin samoihin yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja sisältävät myös jonkin verran samankaltaisia piirteitä (mm. rahoituksen avoimuus) kuin nyt ehdotettavat tehtävät. Lisäksi uusissa tehtävissä korostuvan neuvontaroolin arvioidaan muodostuvan hyvin samankaltaiseksi kuin millainen se on nyt tarkastusvirastolla vaali- ja puoluerahoituksen ja avoimuusrekisterin valvonnassa. Ehdotettavat tehtävät ovat kuitenkin sisällön, menettelyiden, valvottavien toimijoiden sekä joidenkin toimivaltuuksien (mm. seuraamusmaksut) osalta uudenlaisia, edellyttäen virastolta myös vahvaa juridista ja teknistä osaamista. Lisäksi uusiin tehtäviin liittyvät neuvontatarpeet saattavat realisoitua - etenkin vaalien alla - samanaikaisesti tarkastusviraston nykyisten valvontatehtävien kanssa. Näin ollen tarkastusvirastolle syntyy tarve lisäresursseille, joita on käsitelty tarkemmin kohdassa 4.2.2.2.

Ehdotetussa seuraamuslautakunnassa on kyse valtionalouden tarkastusvirastolle kuuluvan ratkaisuvallan järjestämisestä. Seuraamuslautakunta ei siten lisäisi viraston tehtäviä. Kyse olisi viraston sisäisestä toimielimestä, jonka jäsenet olisivat jo virkasuhteessa virastoon. Seuraamuslautakunnan jäsenyys ei olisi täysipäiväinen toimi, vaan seuraamuslautakunta kokoontuisi tarvittaessa. Nykytila muuttuisi siten, että aikaisempi monijäseninen seuraamuselin, eli uhkasakkolautakunta, korvattaisiin uudella seuraamuslautakunta-nimisellä elimellä, joka vastaisi jatkossa seuraamusmaksujen määrittämisestä ja viraston asettamien uhkasakkojen tuomitsemista maksuun. Seuraamuslautakunnan toimintatavoista olisi säädetty tarkemmin lain tasolla. Muutoksilla vahvistetaan seuraamuslautakuntaan liittyviä menettelytakeita.

Seuraamuslautakunnan käyttöönotto edellyttää virastolta jonkin verran uusien toimintamallien kehittämistä ja ohjausta sekä päätöksentekoon osallistuvien esteettömyyden varmistamista. Seuraamuslautakunnan toiminnan käynnistäminen ja viraston työjärjestyksen päivitys vaativat

⁵ Huomionarvioista kuitenkin, ettei tarkastusvirasto nykyisellään valvo ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 4 §:n 5 momentissa ja puoluelain 8 b §:n 5 kohdassa säädettyjä kansallisia vaalimainontaa koskevia velvoitteita.

kertaluonteisia työvoimakohdennuksia. Tarkastusviraston uhkasakkolautakunta ei ole toistaiseksi tuominut yhtään uhkasakkoa maksuun, joten seuraamuselimen toiminnasta ei tarkastusvirastolla ole vielä konkreettista kokemusta. Seuraamuslautakunnan toiminnan ei kuitenkaan arvioida, sääntelyn ala huomioiden, muodostuvan kovinkaan suureksi. Siten seuraamuslautakunnan käsiteltäväksi tulevien asioiden lukumäärän ja työmäärän voidaan odottaa pysyvän maltillisena, vaikka toiminnan koordinointi ja valmistelu edellyttävätkin henkilöresursseja.

Tietosuoja-valtuutettu

Poliittisen mainonnan asetuksen 18 ja 19 artiklan valvontatehtävät olisivat osittain päällekkäisiä tietosuoja-asetuksen ja tietosuoja-valtuutetun valvomien digipalveluasetuksen säännösten kanssa. Tehtävien suhdetta tietosuoja-valtuutetun nykyisiin tehtäviin on tarkasteltu tarkemmin kohdassa 3.2.

Asetuksen 18 ja 19 artiklassa säädetty poliittisen verkkomainonnan kohdentamiseen ja näyttämiseen liittyvissä tehtävissä on kysymys tietosuoja-asetusta tarkentavista henkilötietojen käytön lisärajoituksista ja -ehdoista sekä avoimuusvaatimuksista. Asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan tietosuoja-valtuutettu valvoisi velvoitteita omalla toimialallaan tietosuoja-asetuksen mukaisilla toimivaltuuksilla. Tehtävät eivät siten olisi uusia tehtäviä, vaan tietosuojaan liittyviä lisätehtäviä.

Asetuksen velvoitteiden valvonta tapahtuisi lähtökohtaisesti tietosuoja-valtuutetun nykyisten menettelyiden ja osaamisen puitteissa. Tehtävät hoitaminen edellyttävät kuitenkin resurssien ohjaamista kyseisten tehtävien hoitamiseen, sillä asetuksen voimaantulo nostanee poliittisen verkkomainonnan kohdentamiskysymykset aikaisempaa suuremmin esille.

Tietosuoja-valtuutetulle tulevien yhteydenottojen ja valitusten määrää on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Nykyisin kuitenkin esimerkiksi vaalien alla tietosuoja-valtuutetulle tulee yhteydenottoja vaalimainontaan liittyen. Asetuksen myötä yhteydenottojen määrää saattaa jonkin verran lisääntyä. Valtiontalouden tarkastusviraston pääviranomaisen roolin voidaan kuitenkin arvioida vähentävän asetukseen liittyvän yleisneuvonnan tarvetta. Myös ehdotettava digipalveluasetuksen 26 artiklan 1 kohdan a–c alakohtien valvonnan siirtäminen tarkastusvirastolle vähentää myös poliittiseen mainonnan avoimuuteen liittyvän yleisneuvonnan tarvetta, sillä muutoksen myötä tietosuoja-valtuutetun rooli tarkentuu koskemaan yhä selkeämmin tietosuojakysymyksiä⁶.

Olettavasti valvontatehtävät tulevat näkymään myös tietosuoja-valtuutetun rajat ylittävässä toiminnassa. Asetuksessa on erikseen nostettu esille kiireellinen menettely, joka voi tulla tarpeelliseksi silloin, jos Suomen alueella pitää puuttua nopeasti jonkun muuhun jäsenvaltioon sijoittautuneen poliittisen mainonnan julkaisijan, kuten somealustan, toimintaan. Lisäksi tietosuoja-valtuutettu osallistuu Euroopan tietosuojanuevoston toimintaan, joka voi antaa 22 artiklan 2 kohdan mukaisesti ohjeita poliittisen mainonnan asetuksen valvontaan liittyen. Lisäksi tietosuoja-valtuutetun tulee tehdä yhteistyötä muiden kansallisten viranomaisten kanssa.

Tietosuoja-valtuutetun valvonnan toteutus ja painopisteet riippuvat käytettävissä olevista resursseista ja myös verkkomainonnan kohteiden aktiivisuudesta. Tietosuoja-valtuutetun

⁶ Tietosuoja-valtuutetulle jäisi edelleen digipalveluasetuksen 26 artiklan 1 kohdan a–c kohtien valvonta B2B-mainonnan osalta.

toimiston seuraamuskollegiolla on myös entuudestaan toimivalta määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja. Siten tietosuojavaltuutetulla on jo olemassa prosessi, jossa hallinnolliset seuraamusmaksut määrätään esittelystä eikä varsinaisesti prosessin luomiseen tarvita väliaikaisia resursseja.

Tietosuojavaltuutetun resurssikysymystä on käsitelty tarkemmin kohdassa 4.2.2.2.

Liikenne- ja viestintävirasto

Liikenne- ja viestintävirasto koordinoi välityspalveluihin liittyviä poliittisen mainonnan asetuksen 7–17 ja 21 artiklan velvoitteiden valvontatilanteita. Käytännössä koordinaatiotehtävä liittyy rajat ylittäviin menettelyihin, joissa Liikenne- ja viestintävirasto hoitaisi valvonnasta vastaavan valtionalouden tarkastusviraston ja muiden maiden digitaalisten palvelujen koordinaattorien välistä tiedonvaihtoa digipalveluasetuksen mukaisin menettelyin. Lisäksi virasto osallistuisi digipalvelulautakunnan toimintaan, jossa voitaisiin käsitellä poliittisen mainonnan asetukseen liittyviä asioita.

Tehtävät edellyttäisivät myös jonkin verran kansallista yhteistyötä, sillä poliittisen mainonnan asetuksen ja digipalveluasetuksen velvoitteet ovat osin päällekkäisiä (mm. ilmoituskanavien osalta). Koordinaation tarvetta poliittisen mainonnan kontekstissa vähentää se, että tarkastusvirastolle oltaisiin keskittämässä sekä poliittisen mainonnan asetuksen että digipalveluasetuksen poliittista mainontaa koskevien avoimuusvelvoitteiden valvonta. Asetusten välistä suhdetta on käsitelty tarkemmin kohdassa 3.1.

Tehtävät eivät lähtökohtaisesti olisi uusia tehtäviä, vaan liittyisivät keskeisesti viraston nykyiseen digipalvelukoordinaattorin rooliin ja menettelyihin. Viraston tulisi kuitenkin sopia menettelyistä tarkastusviraston kanssa. Varsinaiseen koordinaatiotyöhön tarvittavia resursseja on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Olettavaa kuitenkin on, että poliittisen mainonnan asetuksen velvoitteiden soveltuminen laajemmin erilaisiin välityspalveluihin voi lisätä hieman tarvetta rajat ylittävälle koordinaatiolle.

Liikenne- ja viestintäviraston resurssikysymystä on käsitelty tarkemmin kohdassa 4.2.2.2.

Oikeusrekisterikeskus

Oikeusrekisterikeskus huolehtisi ehdotetun uuden seuraamusmaksun täytäntöönpanosta. Esityksen valmistelussa on arvioitu, että seuraamusmaksuja määrättäisiin hyvin vähän, joten tehtävästä aiheutuu Oikeusrekisterikeskukselle lisätyötä vähäisessä määrin. Koska vastaavanlaisia määrältään pieniä seuraamusmaksuja säädetään vuosittain eri hallinnonaloilla useita, niin niiden yhteisvaikutukset ja kokonaistyömäärän lisääntyminen näkyvät Oikeusrekisterikeskuksen työmäärässä viiveellä ja mahdollinen lisäresursoinnin tarve tulee täsmentymään vasta myöhemmin. Eri hallinnonalojen seuraamusmaksujen täytäntöönpanossa on kyse pysyväluonteisesta tehtävästä, ja Oikeusrekisterikeskukselle syntyvät seuraamusmaksujen aiheuttaman lisätyön kattamiseen tarvittavat lisämäärärahatarpeet käsitellään vuosittaisissa kehys- ja talousarviomenettelyissä.

Poliittisen mainonnan palveluita tarjoavat viranomaiset

Osa viranomaisista tarjoaa 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

artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 57 artiklassa tarkoitettu taloudellisesta toiminnasta. Esimerkiksi kunnat ja niiden liikelaitokset, kuten Stara, tarjoavat nykyään jonkin verran vaalimainosten julkaisemiseen liittyviä palveluita⁷. Tällaiset palvelut voivat tietyissä tilanteissa täyttää poliittisen mainonnan palvelun määritelmän, jolloin kyseisestä viranomaisesta tulisi asetuksen tarkoittama poliittisen mainonnan julkaisija, johon sovellettaisiin asetuksen avoimuus- ja huolellisuusvelvoitteita sekä täytäntöönpanosääntelyssä ehdotettavaa valvonta- ja seuraamusjärjestelmää.

Viranomaisten tarjoamien poliittisten mainonnan palvelujen määrää on vaikea arvioida. Olettavasti kysymys on lähinnä kuntien ja niiden liikelaitosten tarjoamista vaalimainosten julkaisuun liittyvistä palveluista, joissa ne mahdollistavat vaalimainosten esittämisen ja levittämisen omistamallaan infrastruktuurilla, esimerkiksi kunnan omistamien siltojen käytöllä vaalimainontaan. Tällaisten palveluiden määrää on hyvin vaikea arvioida. Lisäksi tilanteisiin liittyy todennäköisesti myös tapauskohtaista arviointia sen osalta, onko kyseessä oheispalvelu, johon asetuksen velvoitteita ei sovelleta. Myös kunnan tasapuolisesti ja maksutta ennen vaaleja tarjoama mahdollisuus käyttää sen asettamia vaalimainostelineitä jää asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Kunnat voivat kuitenkin tarjota myös esimerkiksi avaimet käteen -periaatteella vaalimainonnan näytille asettamisen palveluita, jotka maksullisena olisivat todennäköisesti asetuksen mukaisia poliittisen mainonnan palveluita. Esityksellä ei katsota olevan merkittäviä vaikutuksia kunnan talouteen tai hallintoon, sillä asetuksen soveltamisalaan lukeutuva toiminta on kunnissa yleensä pienimuotoista. Lisäksi asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu taloudellinen toiminta on usein yhtiötettyä, mikäli se on laajamuotoisempaa.

Poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajaksi määrittyviin viranomaisiin kohdistuisi samansuuntaisia taloudellisia vaikutuksia kuin yrityksiin, joiden taloudellisia vaikutuksia on kuvattu kohdassa 4.2.2.1. Viranomaisiin kohdistuvan valvonta- ja seuraamusjärjestelmän osalta on kuitenkin käytetty kansallista harkintavalttaa siten, ettei viranomaisiin ole mahdollista kohdistaa seuraamusmaksuja. Asiaa on käsitelty tarkemmin kohdassa 12.5.4.

Oletettavaa myös on, että etenkin vaalien alla kunnat ja niiden liikelaitokset kaipaavat viranomaiselta ohjeistuksia asetuksen soveltumisesta niiden toimintaan. Ohjeiden saaminen on erityisen tärkeää, jotta asetus ei vaikuta kuntien halukkuuteen tarjota vaalimainonnan ja -kampanjoinnin paikkoja nykyiseen tapaan.

4.2.3.4 Vaikutukset sisämarkkinoihin

Poliittisen mainonnan asetus on sisämarkkinasääntelyä, jolla pyritään yhdenmukaistamaan poliittisen mainonnan palvelujen tarjoamiseen liittyviä huolellisuus- ja avoimuusvelvoitteita sekä valvontaa. Siten myös asetuksen valvonta- ja seurantajärjestelmällä on välillisiä vaikutuksia sisämarkkinasääntelyn toteutumiseen. Vaikutukset liittyvät siihen, että jäsenvaltioille jäävän liikkumavaran puitteissa syntyvät eroavaisuudet valvonta- ja seuraamusjärjestelmissä, voivat vaikuttaa siihen missä toimijat pitivät päätoimipaikkaansa. Ottaen kuitenkin huomioon, ettei poliittinen mainonta ole monenkaan palveluntarjoajan pääelinkeino, vaikutusten voidaan arvella jäävän hyvin vähäisiksi. Sen sijaan merkittävämpi vaikutus saattaa aiheutua siitä, että rahoittajat saattavat suosia joissain tilanteissa sellaisia palveluntarjoajia, joiden sijoittautumispaikan jäsenvaltiot eivät esimerkiksi ole säännelleet rahoittajiin kohdistuvista sanktioluonteisista seuraamuksista. Esityksen ensimmäisessä

⁷ <https://www.hel.fi/fi/yritykset-ja-tyo/hae-lupia-ja-tiloja/mainostaminen-yleisella-paikalla/vaalitilaisuudet-ja-mainonta>

lakiehdotuksessa ehdotettavan seuraamus- ja valvontajärjestelmän voidaan arvioida olevan sellainen, että vaikutukset voivat käytännössä näkyä rahoittajien halukkuudessa hankkia kotimaisilta palveluntarjoajilta palveluita. Rahoittajiin kohdistuvia vaikutuksia on arvioitua tarkemmin kohdassa 4.2.3.1.

4.2.3.5 Ahvenanmaa

Poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajat voivat olla sijoittuneita myös Ahvenanmaalle. Esityksessä ehdotetaan, että myös näiden osalta valvontatehtävät olisi keskitetty valtiontalouden tarkastusvirastolle, mitä puoltaa uudentyypisen sääntelyn keskitetyn osaamisen tarve ja rajat ylittävien menettelyjen sujuvuus. Valtiontalouden tarkastusviraston on jo kielilain (423/2003) mukaisesti tarjottava neuvontaa myös ruotsin kielellä, mikä on edellytyksenä myös ahvenanmaalaisten palveluntarjoajien ja rahoittajien asioinnin ja neuvonnan toteuttamiseen.

Asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, minkä johdosta tässä esityksessä ei tarkemmin käsitellä sen mahdollisia vaikutuksia Ahvenanmaan maakunnan mediakenttään tai sitä koskevaan lainsäädäntöön.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Eri valvontavaihtoehdot

Asetuksesta seuraa suoraan tehtäviä tietosuojavaltuutetulle ja Liikenne- ja viestintävirastolle. Muiden tehtävien järjestämisen osalta valmistelussa oli esillä kaksi pääasiallista vaihtoehtoa: 1. keskittää kaikki tehtävät valtiontalouden tarkastusvirastolle ja 2. jakaa tehtäviä tarkastusviraston, tietosuojavaltuutetun ja Liikenne- ja viestintäviraston kesken nykyistä tehtäväkenttää ja osaamista mukaillen. Kuluttajaviranomaisten mahdollisuutta uusien tehtävien hoitamiseen ei ole tarkemmin arvioitu, koska vastaava arviointi sisältyi jo välityspalvelujen valvonnasta annetun lain esitöihin ja tässä on kyse samanlaisesta rajanvedosta kuluttajamainontaan.

Valmistelussa arvioitiin asiaa viranomaisten, rahoittajien sekä poliittisen mainonnan palveluntarjoajien näkökulmasta. Esityksessä on päädytty ratkaisuvaihtoehtoon 1, jossa tehtävät keskitetään tarkastusvirastolle. Sen lisäksi on päädytty esittämään, että tarkastusvirastolle siirretään samassa yhteydessä tietosuojavaltuutetulta sellaisia digipalveluasetuksen mukaisia valvontatehtäviä (yhteiskunnallisen ja poliittisen mainonnan avoimuus), jotka ovat joko päällekkäisiä tai läheisiä poliittisen mainonnan asetuksesta johtuvien tehtävien kanssa.

Toisessa ratkaisuvaihtoehdossa positiivisena puolena voidaan arvioida olevan, että tehtäviä jakamalla voitaisiin saada hyödynnettyä sekä nykyistä digipalveluasetuksen valvontaan luotua tehtävänjakoa ja siinä kertynyttä osaamista. Toisaalta valmistelussa arvioitiin, että tehtävien pilkkominen useamman viranomaisen kesken vaikeuttaisi tarpeettomasti valvontaa ja tekisi valvontajärjestelmästä epäselvän niin valvojille kuin valvottaville.

5.1.2 Seuraamusmaksujen käyttöala ja määrääminen

Poliittisen mainonnan asetuksen 25 artiklassa on säädetty seuraamusmaksujen käytöstä osana asetuksen seuraamusjärjestelmää. Seuraamusmaksuihin liittyvää kansallista liikkumavaraa on käsitelty tarkemmin osioissa 3.7.2.1. ja 12.5.1. Jäsenvaltioilla on mahdollista säätää asetuksen 25 artiklan 1 kohdan mukaisesti 5–17, 20 ja 21 artiklan velvoitteiden rikkomisesta rahoittajille

tai poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajille määrättävistä seuraamusmaksuista. Kansallisen liikkumavaran puitteissa jäsenvaltioiden on yksilöitävä, mihin edellä mainittuihin velvoitteisiin liitetään viranomaisen toimivalta määrätä seuraamusmaksu. Seuraamusten tulee olla kussakin yksittäistapauksessa tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Seuraamuksia määrättäessä jäsenvaltioiden tulee myös varmistaa sananvapaus ja lehdistön vapaus sekä poliittisen keskustelun pysyminen avoimena ja saavutettavana.

Valmistelussa on ollut esillä kaksi pääasiallista vaihtoehtoa: 1. seuraamusmaksujen säätäminen ainoastaan palveluntarjoajia koskevien velvoitteiden rikkomisesta ja 2. seuraamusmaksujen säätäminen palveluntarjoajien lisäksi myös rahoittajille. Valmistelussa asiaa arvioitiin asetuksessa säädettyjen vaatimusten sekä hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiden näkökulmasta. Esityksessä on päädytty ratkaisuvaihtoehtoon 1, jossa seuraamusmaksujen käyttöala koskisi ainoastaan palveluntarjoajia ja sellaisia velvoitteita, joihin voidaan asetuksen asettamien ehtojen ja kansallisen sääntelyperiaatteiden mukaisesti kiinnittää seuraamusmaksu.

Toisessa ratkaisuvaihtoehdossa seuraamusmaksupelote kohdistettaisiin myös rahoittajiin. Tämä voisi joiltain osin vähentää rahoittajien laiminlyöntejä sellaisissa tilanteissa, joissa rahoittaja tietoisesti pyrkisi piilotelemaan taustojaan pimittämällä tai antamalla palveluntarjoajille väärää tietoa. Tällaiset tilanteet liittyisivät lähinnä joihinkin hybridivaikuttamistilanteisiin, jolloin seuraamusmaksupelotteella voisi olla vaikutuksia erilaisten toimijoiden halukkuuteen ryhtyä tällaiseen toimintaan. Toisaalta suurin osa rahoittajista toimii hyvillä tarkoituksiperillä, jolloin seuraamusmaksupelote voisi luoda merkittävän pelotevaikutuksen mm. vaalikampanjointiin. U-kirjelmään antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että velvollisuuksien rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset eivät saisi olla niin suuret, että niillä olisi ns. chilling effect eli pelottava ja ehkäisevä vaikutus poliittisen sananvapauden käyttämiseen (PeVL 4/2022 vp, kohta 17). Seuraamusmaksujen käyttöalan ulottaminen rahoittajiin olisi myös ongelmallista hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiden näkökulmasta.

Valmistelussa käsiteltiin myös seuraamusmaksujen määräämiseen liittyviä vaihtoehtoja. Vaihtoehtoina oli joko alistaa kaikki valtiontalouden tarkastusviraston määräämät seuraamusmaksut monijäsenisen toimielimen päätettäväksi tai sitten luoda euromääräinen raja, jonka ylittävät seuraamusmaksut menisivät ainoastaan monijäsenisen toimielimen ratkaistavaksi. Asiaa arvioitiin erityisesti sääntelyyn liittyvien herkkyyksien ja korostuneen oikeussuojatarpeen näkökulmasta. Lisäksi otettiin huomioon myös tarkastusviraston nykyinen toimintamalli, jossa monijäseninen toimielin määrää jo tällä hetkellä kaikki viraston asettamat uhkasakot tuomittavaksi. Esityksessä on päädytty ratkaisuvaihtoehtoon, jossa kaikki seuraamusmaksut määrättäisiin monijäsenisen toimielimen toimesta.

Toinen vaihtoehto, jossa monijäseninen toimielin päättäisi vain erityisen suurista seuraamusmaksuista, voisi valvontajärjestelmän näkökulmasta olla jonkin verran tehokkaampi ja samalla hallinnollisesti kevyempi ratkaisu. Ottaen kuitenkin huomioon, että asetuksen valvonnassa on tarkoitus korostaa hallinnollisten seuraamusmaksujen viimesijaisuutta ja välttää seuraamusmaksujen muodostumista ongelmalliseksi mm. sananvapauden ja median toiminnan näkökulmasta, seuraamusmaksujen määrääminen monijäsenisen toimielimen toimesta voidaan pitää perusteltuna. Lisäksi ratkaisu noudattaa jo aikaisemmin tarkastusvirastossa ollutta mallia, jossa viraston taloudellisten seuraamusten tuomitseminen on jätetty monijäsenisen toimielimen päätettäväksi.

Asetus mahdollistaisi seuraamusmaksun määräämisvallan antamisen myös tuomioistuimelle, mutta tällainen käytäntö on kuitenkin ollut Suomessa poikkeuksellista. Myös perustuslakivaliokunta on suhtautunut varauksellisesti siihen, että hallinnollisia seuraamusmaksuja annettaisiin tuomioistuimille (ks. PeVL 12/2019 vp).

5.1.3 Välitoimenpiteet ja palveluun pääsyn estäminen

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan digipalveluasetuksen 51 artiklaa sovelletaan soveltuvin osin kohdan nojalla nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten valtuuksiin, kun ne valvovat 7–17 ja 21 artiklojen velvoitteiden noudattamista välityspalveluiden osalta. ”Soveltuvin osin” on katsottu jättävän jonkin verran kansallista liikkumavaraa sen osalta, mitkä toimeenpanovaltuudet katsotaan olevan soveltuvia ja tarkoituksenmukaisia edellä tarkoitettujen velvoitteiden valvonnassa.

Arvioinnissa on pyritty mahdollisimman yhdenmukaiseen valvontajärjestelmään kaikkien palveluntarjoajien osalta. Tällä on merkitystä myös valvontaviranomaisen näkökulmasta, sillä palveluntarjoajat voivat tarjota samanaikaisesti useampia erilaisia palveluita, joiden valvonnassa voidaan sitten joutua soveltamaan niin poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan kuin digipalveluasetuksen 51 artiklan mukaisia toimivaltuuksia. Asetusta neuvoteltaessa perustuslakivaliokunta piti tarpeellisenä selkeyttää asetusten välistä suhdetta. Lisäksi arvioinnissa on tarkasteltu kyseisten valtuuksien käytölle digipalveluasetuksessa määritellyjä käyttötarkoituksia, joita ei löydy samalla vastaavuudella poliittisen mainonnan asetuksesta.

Valmistelussa on päädytty siihen, että digipalveluasetuksen 51 artiklan 2 kohdan e alakohdan tarkoittama välitoimenpide sekä 51 artiklan 3 kohdan tarkoittama palveluun pääsyn estäminen ei sovellu poliittisen mainonnan asetuksen valvontaan. Valinnan selkiytetään tarkastusviraston toimeenpanovaltuuksien käyttöä ja vältetään tarpeettomien ja ylimitoitettujen toimivaltuuksien syntymistä. Käytännössä poliittisen mainonnan asetuksen tarkoittamat tilanteet voivat täyttää myös digipalveluasetuksen mukaisia tilanteita, joissa on tarpeen käyttää edellä mainittuja valtuuksia. Tämä voidaan kuitenkin tehdä digipalveluasetuksen valvonnan yhteydessä, jolloin toimivaltuuksia ei ole tarpeen ulottaa poliittisen mainonnan asetuksen valvontaan. Samalla vältetään toimivaltuuksista syntyvät mahdolliset ongelmat sananvapauden ja poliittisten oikeuksien käyttöön liittyen.

5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

Poliittisen mainonnan asetuksen toimeenpano on parhaillaan käynnissä kaikissa jäsenvaltioissa. Asetuksen toimeenpanosta on keskusteltu komission asettaman 29 artiklan mukaisen komitean ja Euroopan vaaliyhteistyöverkoston yhteydessä. Lisäksi oikeusministeriö on käynyt epävirallisia keskusteluja eri jäsenvaltioiden kanssa asetuksen toimeenpanosta. Seuraavassa kuvataan lyhyesti joissakin jäsenvaltioissa julkaistuja tietoja asetuksen täytäntöönpanosta ja jäsenvaltioiden suunnitelmista nimetä asetuksen mukaiset valvontaviranomaiset ja järjestää asetuksen valvonta.

Ruotsi

Ruotsissa on 29.10.2024 julkaistu luonnos ehdotukseksi asetusta täydentäväksi sääntelyksi⁸. Ehdotus täydentäväksi sääntelyksi sisältää säännöksiä toimivaltaisista viranomaisista ja niiden toimivaltuuksista, tarkastusten toimittamisesta, asianajajan vaitiolovelvollisuudesta, mainoksen poisvetämisestä, uhkasakosta, seuraamusmaksuista ja muutoksenhausta. Digipalvelusäädöstä ja tietosuoja-asetusta valvovien viranomaisten lisäksi asetusta valvovaksi viranomaiseksi

⁸ <https://www.regeringen.se/contentassets/1992e5f93e834ebe9be20d4f3a1f4411/for-publicering-politisk-reklam.pdf>

ehdotetaan Mediaviranomaista (mediemyndigheten). Lisäksi vaaliviranomaisen tehtävä olisi julkaista tiedot vaalien ajankohdista. Seuraamusmaksun sopivaksi vähimmäismääräksi katsotaan 5 000 kruunua. Ruotsissa katsotaan, että vaikka asetus vaikuttaa lehdistönvapauden toteutumiseen, asetus ei edellytä muutoksia kansalliseen paino- ja ilmaisuvapauslainsäädäntöön.

Tanska

Tanskan hallitus on 27.2.2025 antanut ehdotuksen asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi⁹. Sen mukaan radio- ja televisiolautekunta toimisi toimivaltaisena viranomaisena. Radio- ja televisiolautekunta on riippumaton ja käsittelee jo mainontaa sekä mediassa tapahtuvaa muuta myynninedistämistä koskevia valituksia. Tanskassa arvioidaan, että asetuksen valvonta on kohdennettava tilanteisiin, jossa viranomaisen saamien tietojen perusteella on mahdollisuus osoittaa lain rikkominen. Tämä tarkoittaa, että radio- ja televisiolautekunnan ei tarvitse tehdä järjestelmällisiä tai poliittista mainontaa koskevia rutiininomaisia tutkimuksia.

Viro

Virossa on tarkoitus antaa hallituksen esitys kevään aikana. Virossa tehtävänjaosta käytävä keskustelu on osittain edelleen kesken. Valvontatehtävät pyritään samaan kuluttajasuojalainsäädännöstä vastaavalle viranomaiselle, jolla on jo nykyisellään mainontaan liittyviä valvontatehtäviä. Poliittisen mainonnan asetuksesta seuraavien tehtävien ajatellaan menevän osaksi näitä valvontatehtäviä.

Latvia

Latviassa on jo vuodesta 2013 saakka ollut voimassa vaalikampanjoita koskevaa melko yksityiskohtaista sääntelyä, minkä johdosta asetuksen toimeenpanon voi arvioida aiheuttavan pienempiä muutoksia viranomaistoimintaan kuin maissa, joissa vastaavia rakenteita ei ole valmiiksi ollut. Toisaalta vaalikampanjalaki 2012/199.2 on säännellyt muun muassa erilaisia määritelmiä, jotka ovat osin päällekkäisiä asetuksen sääntelyn kanssa ja edellyttävät yhteensovittamista, sekä kampanjan taloudellisten tietojen säilyttämistä. Kampanjasäännöksiä valvoo korruptioviranomainen. Kuluttajaviranomainen toimii digipalvelusäädöksen yhteyspisteenä. Latvian kansallinen täytäntöönpano on maaliskuussa 2025 vielä kesken.

Liettua

Asetuksen kansallista täytäntöönpanoa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa toukokuussa 2025. Alustavien tietojen mukaan valvontaviranomaisena toimisi vaaliviranomainen. Liettua aikoo toteuttaa asetuksen edellyttämät muutokset vaalilain muutoksilla.

6 Lausuntopalaute

Lausuntoja saatiin 19 kappaletta. Lausunnon antoivat liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Poliisihallitus, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Valtiontalouden

⁹ https://www.ft.dk/ripdf/samling/20241/lovforslag/1162/20241_1162_som_fremsat.pdf

tarkastusvirasto, Kulttuuri- ja taidealan keskusjärjestö KULTA ry, Marketing Finland, Medialiitto ry, MTV Oy, Puolueiden kansainvälinen demokratiayhteistyö - Demo Finland, RadioMedia ry, Sanoma Media Finland Oy, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Suomen Journalistiliitto ry, Vasemmistoliitto rp. ja Vihreä liitto rp. Työ- ja elinkeinoministeriö ja sisäministeriö ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa.

Monilta osin lausunnoissa yhdyttiin hallituksen esitysluonnoksessa esitettyyn. Suuri osa lausunnonantajista piti poliittisen mainonnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämistä kannatettavana tavoitteena. Myös ehdotettua seuraamus- ja valvontajärjestelmää pidettiin pääosin tarkoituksenmukaisena. Jonkin verran lausunnoissa tuli myös muutosehdotuksia. Lisäksi osa kommenteista liittyi enemmän varsinaiseen EU-asetukseen, joka ei ollut lausuttavana. Esimerkiksi Marketing Finland ehdotti euromääristä rajaa avoimuus- ja huolellisuusvelvoitteisiin liittyen.

Alla käsiteltynä aihealueittain lausuntopalaute ja sen perusteella tehdyt muutokset.

Asetuksen syrjimättömyysääntelyn suhde kuluttajasuojasääntelyyn

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on lausunnossaan todennut, ettei sillä ole toimivaltaa puuttua yhteiskunnallisiin tai poliittiseen mainontaan. Lisäksi KKV tarkentaa lausunnossaan kuluttajasuojasääntelyn suhdetta EU:n palveludirektiiviin ja geoblokkiasetukseen. Nykytila-arvioita on tarkennettu lausunnon perusteella.

Poliisin virka-apun maksullisuus

Poliisihallitus nosti esille lausunnossaan, että esityksen perusteella valtiontalouden tarkastusvirastolle annettava virka-apu olisi maksullista. Kuitenkin valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 14 §:n mukaan muut viranomaiset antavat tarkastusvirastolle virka-apua korvauksetta. Esityksen virka-apua koskevan pykälän ei ole tarkoitus muuttaa tätä tilannetta. Asiaa on tarkennettu esityksessä.

Seuraamustoimenpiteiden asteittainen käyttöönotto

Medialiitto esittää lausunnossaan seuraamustoimenpiteiden asteittaista käyttöönottoa siten, että valtioiden talouden tarkastusvirasto ei voisi ryhtyä mediayrityksiin kohdistuviin seuraamustoimenpiteisiin ennen vuoden 2027 eduskuntavaaleja. Asetus ei anna tällaista liikkumavaraa jäsenvaltioille, vaan asetuksen täytäntöönpanotoimivaltuudet tulee olla voimassa heti asetuksen voimaantulosta. Vaikutusarvioita on kuitenkin täydennetty tältä osin.

Seuraamusmaksujen käyttöala ja määrääminen

Useat lausunnonantajat esittivät huomioita seuraamusmaksun määräämisestä ja käyttöalasta. Seuraamusmaksun viimesijaisuutta, oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä korostettiin.

Medialiitto ry, RadioMedia ry, Sanoma Media Finland Oy ehdottivat lausunnoissaan esityksen oikeasuhtaisuuden parantamiseksi luopumista täytäntöönpanolain 13 §:n 2, 4 ja 6 kohdan mukaisista seuraamusmaksuista. Täytäntöönpanolain 13 §:n 2 kohdassa on kysymys seuraamusmaksusta, joka voidaan määrätä 9 artiklan mukaisen tiedonsäilytysvelvoitteen rikkomisesta tai laiminlyönnistä, 13 §:n 4 kohdassa on kysymys seuraamusmaksusta, joka voidaan määrätä 12 artiklassa säädettyjen avoimuusilmoitukseen liittyvien velvoitteiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä, ja 13 §:n 6 kohdassa on kysymys seuraamusmaksusta, joka voidaan määrätä 14 artiklan määräaikaishraportointivelvoitteet rikkomisesta tai laiminlyönnistä.

Medialiitto ry ja RadioMedia ry katsovat lausunnoissaan, että 17 §:n mukainen julkinen varoitus olisi edellä mainituissa tilanteissa riittävä seuraamuslaji.

Asetuksen 25 artikla jättää kansallista liikkumavaraa seuraamusten säätämisessä, eikä suoraan edellytä esimerkiksi tietyistä rikkomuksista rangaistusluonteisia tai taloudellisia seuraamuksia. Mainitun artiklan mukaan seuraamusten tulee kuitenkin kussakin yksittäistapauksessa olla tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Esityksen valmistelussa on tunnistettu tarve seuraamusjärjestelmän tehokkuuden näkökulmasta säätää edellä mainittuihin rikkomus- ja laiminlyöntitapauksiin rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, sillä lainmukaisen oikeustilan aikaansaamiseen tai palauttamiseen tähtäävät viranomaisen toimenpiteet, kuten uhkasakko, olisivat kyseisissä tilanteissa tehotomia. Lainkirjoittajan oppaan mukaan julkisella varoituksella on rangaistusluonteisille hallinnollisille seuraamuksille ominaisia piirteitä, mutta siitä aiheutuvasta mainehaitasta huolimatta julkisen varoituksen luonne on lähinnä varoittava ja vakavampia lainsäädännön rikkomuksia ennaltaehkäisevä. Siten julkisella varoituksella ei katsota olevan edellä mainituissa tilanteissa sellaista vaikutusta, jolla saavutettaisiin sanktiojärjestelmältä vaadittavaa riittävää yleis- ja erityisestävyyttä.

Seuraamusmaksusääntelyn oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi seuraamusmaksun suuruudesta ja määräämättä jättämisessä ehdotetaan säädettäväksi kansallisen liikkumavaran puitteissa 14 ja 15 §:ssä. Näin ollen Sanoma Media Finland Oy:n lausunnossaan esille nostama seuraamusmaksuihin liittyvä joustavuus ja tapauskohtainen harkinta toteutuvat.

MTV Oy nosti esiin, että seuraamusmaksumahdollisuus tulisi poistaa tilanteissa, joissa asetuksen kriteerit ovat tulkinnanvaraisia. MTV Oy piti tulkinnanvaraisena 13 §:n 4 kohdan vaatimusta avoimuusilmoituksen ajan tasalla pitämisestä. Asetuksen 12 artiklan 3 kohdan velvoitteen sisältö koskee avoimuusilmoituksen tietojen ajantasaisuutta poliittisen mainoksen julkaisuajan. Lisäksi avoimuusilmoituksen ajan tasalla pitäminen on yksi asetuksen keskeisistä velvoitteista, johon liittyviä laiminlyöntejä pidetään asetuksen 25 artiklan 5 kohdan mukaan vaalien ja kansanäänestysten erityisen vakavina rikkomuksina. Marketing Finland ja Poliisihallitus ehdottivat lausunnoissaan, että seuraamusmaksun käyttöala tulisi laajentaa myös rahoittajiin hybridivaikuttamisen torjumiseksi. Asiaa on käsitelty tarkemmin esityksen 5.1.2 luvussa. Kuten mainituissa luvussa esitetään, seuraamusmaksujen säätämistä rahoittajille ei voida pitää oikeasuhtaisena ottaen huomioon, ettei rahoittaja viimekädessä hallitse viestin julkaisua. Asetus kohdistuu ennen kaikkea palveluntarjoajiin.

Marketing Finland, RadioMedia ry, Medialiitto ry, Sanoma Media Finland Oy ehdottivat lausunnoissaan, että seuraamusmaksun käyttöalaa laajennettaisiin myös viranomaisiin, jotka tarjoavat poliittisen mainonnan palveluita. Asiaa on käsitelty luvussa 12.5.4. Ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunta on edelleen tiukentanut tulkintaansa viranomaisille säädettävistä seuraamusmaksuista, esitykseen ei ole tehty muutoksia lausuntopalautteen johdosta. Säättämisjärjestysperusteluihin on kuitenkin selvennetty perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön kehittymistä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto nosti lausunnossaan esille mahdollisen epäselvyyden tarkastusviraston harkintavallasta seuraamusmaksun määräämisessä. Esityksen 13 §:n mukaan tarkastusvirasto voi määrätä pykälässä mainituissa tilanteissa seuraamusmaksun. Seuraamusmaksun määräämistä rajoittavat myös 14 ja 15 §:t.

Asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävän poliittisen mainonnan avoimuusvelvoitteista säätäminen

Vihreät ehdottavat lausunnossaan, että kansallisesti tulisi säätää mainoksen maksajan ilmoitusvelvollisuudesta tilanteissa, jotka eivät mene asetuksen soveltamisalan piiriin. Tällainen on mahdollista, sillä asetuksen 4 artiklassa oleva sisämarkkinaperiaate (ns. harmonisointisäännös) koskee vain asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvaa toimintaa. Esitys koskee kuitenkin asetuksen toimeenpanoa ja mahdolliset muut muutokset edellyttäisivät erillistä valmistelua. Myös MTV Oy nosti lausunnossaan esiin mainoksen maksajan ilmoittamista koskevan nykyisen kansallisen sääntelyn, mitä esityksen perusteluissa tarkennettiin lausunnon johdosta.

Mainonnantarjoajien kilpailutilanne

Medialiitto, Journalistiliitto, Radiomedia ry, Sanoma Media Finland Oy ja Vasemmistoliitto korostivat lausunnoissaan media-alantoimijoiden kilpailuedellytysten säilyttämistä suhteessa kansainvälisten teknologiayhtiöiden hallitsevaan asemaan. Asetuksen johdanto-osan 15 kohdan mukaan asetusta sovellettaessa ja täytäntöönpantaessa olisi otettava huomioon mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten erityistarpeet suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Yli 45 miljoonaa käyttäjää EU:ssa omaavien verkkoalustojen on noudatettava digipalvelusäädöksen ja tämän asetuksen osalta tiukempia sääntöjä, mutta niistä yksikään ei ole tällä hetkellä sijoittunut Suomeen. Vaikutusarviointia on täydennetty kilpailutilanteen osalta.

Viranomaisten tehtävänjako ja yhteistyö

Viranomaisten tehtävänjakoa pidettiin lausunnoissa pääosin selkeänä ja perusteltuna. Marketing Finland, RadioMedia ry, Medialiitto ry, Sanoma Media Finland Oy nostivat lausunnoissaan esille sen, että valtionalouden tarkastusviraston ohjaus- ja neuvontaroolia tulisi korostaa. Myös digipalveluasetuksen valvonnan uudelleen järjestämistä pidettiin tarkoituksenmukaisena. Toimivaltaisten viranomaisten lausunnoissa nostettiin esille joitain viranomaisten välisen tehtävänjaon ja yhteistyön selkeyttämiseen liittyviä tarpeita.

Tietosuoja-valtuutetun lausunnossa nostettiin esille tarve konkreettisille esimerkeille viranomaisyhteistyöstä eri tilanteissa. Lisäksi tietosuoja-valtuutettu ehdotti, että valtionalouden tarkastusvirastolle ja liikenne- ja viestintävirastolle säädettäisiin velvollisuus ilmoittaa asetuksen 18 artiklan tai 19 artiklan mukaisiin tilanteisiin liittyvästä havainnoista. Perusteluihin on lisätty esimerkkejä yhteistyön osalta sekä mainittu tarve jakaa asetukseen liittyviä havaintoja valvontaviranomaisten kesken. Varsinaista velvoitetta ilmoittaa 18 ja 19 artiklaan liittyvistä havainnoista ei katsottu tarpeelliseksi, sillä poliittisen mainonnan asetuksesta ei synny tietosuoja-valtuutetulle vastaavanlaista koordinaatiotehtävää kuin tarkastusvirastolle tai Liikenne- ja viestintävirastolle syntyy.

Tietosuoja-valtuutettu nosti lausunnossaan esille näkemyksen, jonka mukaan asetuksen 20 artiklan valvontaan ei olisi ehdotettu kansallista viranomaista. Kuitenkin täytäntöönpanolain 2 §:n 2 momentin mukaan tarkastusvirasto on 22 artiklassa tarkoitettu asetuksen soveltamisesta ja täytäntöönpanosta vastaava toimivaltainen viranomainen, ellei mainitusta artiklasta tai toimeenpanolaista muuta johdu. Täten tarkastusvirasto valvoo myös asetuksen 20 artiklaa.

Lähdesuoja

Medialiitto ry, RadioMedia ry, Sanoma Media Finland Oy ja Suomen Journalistiliitto nostivat esille lähdesuojan turvaamiseen liittyviä kysymyksiä, etenkin täytäntöönpanolain 5 §:n tarkastusoikeuden osalta. Kuten esityksessä oli jo aikaisemmin todettu, asetuksen tarkastusoikeus ei koske lähdesuojan alaista tietoa. Siten tarkastusoikeuden ei katsottu

muodostuvan ongelmalliseksi lähdesuojan näkökulmasta. Asiaa on kuitenkin nyt käsitelty tarkemmin ja laajemmin esityksen perusteluissa.

Vaikutukset kunnille

Vaikutusarviointia on täsmennetty kuntien osalta valtiovarainministeriön lausunnon perusteella.

Ahvenanmaan asema

Maakuntahallitus nosti esille lausunnossaan, että asetus koskee poliittisia mainospalveluita ja mainonnan kohdentamista, mikä tarkoittaa, että asetus koskee pääosin kuluttajasuojan, ilmaisuvapauden ja tietosuojan kaltaisia oikeudenaloja. Niinpä maakuntahallituksen mukaan asetuksen valvonnan organisointi kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan – myös tietosuojan osalta. Säättämisyjärjestysperusteluita on tarkennettu lausunnon perusteella. Maakuntahallitus huomioi lausunnossa myös 15 §:n 4 momentin sanamuodon, joka lausunnon perusteella muutettiin maakunnan ehdottamalla tavalla. Lisäksi maakuntahallitus nosti esille myös tarpeen huomioida tarkastusviraston neuvonnassa ja valvonnassa Ahvenanmaan erityispiirteitä, kuten ruotsinkielisyyttä sekä maakunnan lainsäädäntöä.

Toimivaltaisten viranomaisten resurssitarpeet

Tietosuojavaikuttettu katsoi lausunnossaan, että sille syntyy asetuksen valvontatehtävistä 1 henkilötuntivuoden lisäresurssitarpeet. Liikenne- ja viestintäministeriö ja Liikenne- ja viestintävirasto nostivat lausunnoissaan esille tarpeen seurata Liikenne- ja viestintäviraston resurssitarpeita eri tehtävien kokonaisvaikutuksen kannalta. Vaikutusarviointia täsmennettiin huomioiden perusteella, mutta lisäresursseihin liittyvää esitystä ei muutettu.

Ulkasakkolautakunnan korvaaminen seuraamuslautakunnalla

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan uhkasakkolautakunta on asetettu 2.12.2024 ja sen toimikausi päättyy 2.12.2027. Tarkastusvirasto ehdottaa, että lautakunnan mahdollinen lakkaaminen kesken sille määrätyn toimikauden ja uuden toimielimen perustaminen käsiteltäisiin siirtymäsäännöksellä. Esityksen 5. lakiehdotukseen on lisätty siirtymäsäännös siitä, että lain voimaan tullessa lakkaavan uhkasakkolautakunnan vireillä olevat asiat siirtyvät käsiteltäviksi seuraamuslautakunnalle. Lisäksi uhkasakkolautakunnan korvaamiseen liittyvät tarkastusviraston esittämät tekniset muutostarpeet vaalirahoituslakiin ja puoluelakiin on huomioitu.

Julkisen varoituksen menettelysäännökset

Valtiontalouden tarkastusvirasto nosti lausunnossaan esille tarpeen selventää julkiseen varoitukseen liittyviä menettelysäännöksiä vaalien ja kansanäänestysten osalta. Perusteluihin on täsmennetty pääsääntöä siitä, että vaalien ja kansanäänestysten alla julkisia varoituksia ei pääsääntöisesti annettaisi.

7 Säännöskohtaiset perustelut

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

1 §. Lain tarkoitus. Pykälä ilmaisisi lain tarkoituksen. Säännöksen mukaan lain tarkoituksena olisi täsmentää ja täydentää Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2024/900 poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta (poliittisen mainonnan asetus). Koska poliittisen mainonnan asetus on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, kansallisella lailla voidaan ainoastaan täsmentää asetuksen kansallista soveltamista sen ollessa tarpeellista tai välttämätöntä poliittisen mainonnan asetuksen täydentämiseksi. Kansallisella lainsäädännöllä voidaan täsmentää asetusta ainoastaan poliittisen mainonnan asetuksessa annetun kansallisen liikkumavaran puitteissa.

2 §. Kansallinen yhteyspiste ja muut toimivaltaiset viranomaiset. Pykälän 1 momentissa nimettäisiin valtionalouden tarkastusvirasto (tarkastusvirasto) asetuksen 22 artiklan 9 kohdan toisen alakohdan tarkoittamaksi kansalliseksi yhteyspisteeksi. Tarkastusvirasto vastaisi asetuksessa kansalliselle yhteyspisteelle säädetyistä tehtävistä Suomessa ja osallistuisi muiden jäsenvaltioiden vastaavien viranomaisten yhteistyöverkostoon.

Pykälän 2 momentissa nimettäisiin valtionalouden tarkastusvirasto asetuksen 22 artiklan mukaiseksi asetuksen soveltamisesta ja täytäntöönpanosta vastaavaksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi niiltä osin kuin asetuksesta tai täytäntöönpanolaista ei muuta johdu. Siten valtionalouden tarkastusvirasto vastaisi asetuksen valvonnasta ja muista toimeenpanotehtävistä Suomessa siltä osin, kun tehtävää ei olisi nimenomaisesti säädetty asetuksessa tietosuojavaltuutetulle tai Liikenne- ja viestintävirastolle, toimeenpanolaissa oikeusministeriölle tai ellei se kuuluisi Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan.

Mainitun momentin mukaan tarkastusvirasto ei kuitenkaan valvoisi 5 artiklan 1 kohdan mukaisia syrjintäkieltoja. Asetuksen johdanto-osan 18 kohdan mainontapalvelujen rajat ylittävään tarjoamiseen sisämarkkinoilla sovelletaan syrjimättömyyden periaatetta. Kyseisen kohdan säännökset tulivat jo voimaan asetuksen antamisen yhteydessä, mikä yhtäältä korostaa sääntelyn olevan päällekkäistä palveludirektiivin sääntelyn kanssa ja toisaalta osoittaa lisäsääntelyn tarpeettomuutta. Suomessa sisämarkkinoiden syrjimättömyyden periaate on toimeenpantu kuluttajasuojalainsäädännössä sekä yhdenvertaisuuslaissa että rikoslaissa, kuten kohdassa 3.6. on tuotu esille.

Asetuksessa on erikseen korostettu, ettei sillä velvoiteta jäsenvaltioita toteuttamaan toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen liittyvien peruseriaatteiden kanssa sellaisina kuin ne ilmenevät valtiosääntöperinteistä tai säännöistä, jotka koskevat lehdistön tai muiden tiedotusvälineiden oikeuksia ja vastuuta sekä niille annettuja menettelyllisiä takeita, silloin, kun nämä säännöt liittyvät vastuun määräytymiseen tai rajaamiseen. Tältä osin poliittisen mainonnan asetuksen 5 artiklan 1 kohdan valvonnasta annettava kansallinen lisäsääntely, kuten esimerkiksi mahdollisuus tehostaa kyseisen kohdan velvoitteen laiminlyöntiin liittyvää määräystä uhkasakolla, voisi muodostua ongelmaksi. Yksittäisten toimivaltuuksien rajaamisen sijaan ehdotetaan, ettei kansallista lisäsääntelyä anneta, vaan mainitun kohdan valvonta jäisi voimassa olevan syrjimättömyyssääntelyn varaan, kuten se on ollut asetuksen voimassaolon ajan tähän asti.

Pykälän 3 momentissa olisi informatiivinen viittaus, jonka mukaan muita toimivaltaisia viranomaisia ovat tietosuojavaltuutettu ja liikenne- ja viestintävirasto poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan mukaisesti.

Mainitun 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). Tehtävä edellyttäisi kansallista lisäsääntelyä viranomaisten yhteistyön ja tiedonvaihdon osalta siten kuin 4 §:ssä ja 11 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi. Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 1 kohtaa on esitelty tarkemmin kohdassa 2.5.2 sekä sen suhdetta tietosuojavaltuutetun toimivaltaan ja tehtäviin on avattu kohdassa 3.2.

Mainitun 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 säädettyjen velvoitteiden valvonnasta. Liikenne- ja viestintävirasto ei kuitenkaan toimitisi varsinaisena 22 artiklan 3 kohdan tarkoittama valvonnasta vastaavana toimivaltaisena viranomaisena, vaan tämä tehtävä olisi valtioneuvoston tarkastusvirastolla.

Koordinaatiotehtävä sisältäisi erityisesti kansallisen yhteistyön koordinoitua rajat ylittävissä tilanteissa. Koordinaatiotehtävään sovelletaan poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan mukaisesti digipalveluasetuksen 49 artiklaa, 58 artiklan 1–4 kohtaa ja 60 artiklan 1 kohtaa. Toimivaltuudet edellyttävät täydentävää kansallista sääntelyä viranomaisten välisen tiedonvaihdon ja yhteistyön sekä rajat ylittävien menettelyiden osalta siten kuin 3 §:n 6 momentissa, 4 §:ssä, 5 §:n 6 momentissa, 6 §:n 3 momentissa, 7 §:n 2 momentissa, 11 §:ssä sekä 19 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi. Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaisia koordinoitavia tehtäviä on esitelty tarkemmin kohdassa 2.5.2 sekä niiden suhdetta digipalveluasetukseen ja Liikenne- ja viestintäviraston tehtäviin on tarkasteltu kohdassa 3.1.

Edellä mainitut kolme viranomaista olisivat asetuksen osalta toimivaltaisia viranomaisia Suomessa.

3 §. Viranomaisten tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädettäisiin tarkastusviraston tiedonsaantioikeudesta suhteessa poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajaan, poliittisen mainonnan asetuksen 3 artiklassa tarkoitettavaan rahoittajaan sekä tietyissä välityspalveluihin liittyvissä erityistapauksissa digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun muuhun henkilöön, joka voi olla ammatti- tai elinkeinotoimintaansa liittyvässä tarkoituksessa kohtuullisella varmuudella tietoinen asetuksen epäilyyn rikkomiseen liittyvistä tiedoista. Tiedonsaantioikeus voi kohdistua sekä luonnolliseen henkilöön että organisaatioon. Sääntely perustuu sekä poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan a alakohtaan että digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohtaan. Tarkastusvirastolla olisi oikeus saada tiedot salassapitosäännösten estämättä. Tiedonsaantioikeus siis lähtökohtaisesti murtaa salassapidon.

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan a alakohdan ja digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla valtuudet vaatia poliittisen mainonnan palvelujentarjoajaa, rahoittajaa sekä tarvittaessa muita henkilöitä toimittamaan viranomaiselle ilman aiheutonta viivytystä tiedot liittyen poliittisen mainonnan asetuksen epäilyyn rikkomiseen. Tiedonsaantioikeus on laaja ja koskee asetuksen epäilyyn rikkomiseen liittyviä tietoja.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tarkastusviraston tiedonsaantioikeudesta. Momentin mukaisesti tarkastusvirastolla olisi oikeus saada poliittisen mainonnan asetuksen 3 artiklan tarkoittamalta rahoittajalta ja poliittisen mainonnan palveluiden tarjoajalta tehtäviensä suorittamiseksi tarpeelliset poliittisen mainonnan asetuksen ja tähän lakiin perustuvien velvoitteiden epäiltyyn rikkomiseen liittyvät tiedot, selvitykset ja asiakirjat salassapitosäännösten estämättä. Tarpeelliset poliittisen mainonnan asetuksen epäiltyyn rikkomiseen liittyvät tiedot voivat koskea esimerkiksi sopimusjärjestelyitä, rahoittajan ja poliittisen mainoksen tunnistamista, poliittisesta mainonnasta annettuja tietoja tai asetuksen vastaisista mainoksista tehtyjen ilmoitusten käsittelyä.

Pykälän 2 momentissa rajattaisiin 1 momentissa säädetty tiedonsaantioikeus erityisten henkilötietoryhmien tai niihin tietoihin yksityiselämän suojan näkökulmasta rinnastettavien poliittisen mainonnan asetuksen tai lakiin perustuvien velvoitteiden epäiltyyn rikkomiseen liittyvien tietojen osalta vain välttämättömään. Henkilötietojen käsittely voi liittyä esimerkiksi ilmoitus- ja toimintamenettelyjen, sisäisten valitusten käsittelyjärjestelmien sekä poliittisen mainonnan avoimuuden valvontaan. Pääsääntöisesti valvonnassa käsiteltävät henkilötiedot eivät olisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tai niihin yksityiselämän suojan näkökulmasta rinnastettavia tietoja.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia ja niihin verrattavia arkaluonteisia tietoja olisi oikeus saada vain, jos se on välttämätöntä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely liittyy erityisesti asetuksen artiklojen 5, 7, 9, 10, 11 sekä 12 valvontaan. Mainituissa artikloissa säädetään poliittisen mainonnan avoimuusvaatimuksista, joihin sisältyy mm. rahoittajien tunnistettavuusvaatimus. Jotta viranomaisen voi valvoa, onko tilanteessa kysymys ylipääntään poliittisesta mainonnasta ja onko tiedot annettu paikkaansa pitävästi, on viranomaisen saatava tietoa rahoittajasta. Siten henkilötietojen, myös arkaluonteisten sellaisten, käsittely on välttämätöntä asetuksen valvomiseksi ja tarkastusviraston tässä laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.

Pykälän 3 momentin mukaan, sen lisäksi mitä 1 ja 2 momentissa säädettäisiin, tarkastusvirastolla olisi poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan tehtäviä suorittaessaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada välttämättömät poliittisen mainonnan asetuksen ja tähän lakiin perustuvien velvoitteiden epäiltyyn rikkomiseen liittyvät tiedot, selvitykset ja asiakirjat digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettulta muulta henkilöltä. Muulta henkilöltä saatavat tiedot liittyisivät erityisesti edellä mainittuihin tilanteisiin, jossa välityspalvelun tarjoajana toimivan poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalta saatavat tiedot eivät olisi riittäviä laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi tai tiedot olisivat digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun muun henkilön hallussa.

Pykälän 4 momentin mukaan poliittisen mainonnan palveluiden tarjoajan, rahoittajan ja muun henkilön olisi luovutettava tiedot ilman aiheetonta viivytystä, viranomaisen pyytämässä muodossa ja maksutta. Edellyttämällä tietojen luovuttamista viranomaisen pyytämässä muodossa pyritään varmistamaan tietojen sähköisen käsittelyn mahdollisuus. Tietoja pyydetään pääsääntöisesti sähköisesti, jolloin tiedot voidaan toimittaa esimerkiksi sähköpostitse. On kuitenkin selvää, että viranomaisen on pyynnöissään noudatettava kohtuullisuutta. Se ei voi esimerkiksi pyytää tietojen toimittamista avoimien rajapintojen yli koneluettavassa muodossa, ellei tietojen toimittajalla ole valmiina tällaista mahdollisuutta.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin tarkastusvirastolla olevan tässä pykälässä säädetty tiedonsaantioikeudet, kun virasto pyytää tietoja toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen

pyynnöstä poliittisen mainonnan asetuksen 23 artiklan perusteella tai kun virasto osallistuu mainitun asetuksen 23 artiklassa tarkoitettuihin yhteisiin tutkimuksiin.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin tarkastusvirastolla olevan tässä pykälässä säädetyt tiedonsaantioikeudet, kun liikenne- ja viestintävirasto pyytää tietoja toisen jäsenvaltion koordinaattoriviranomaisen pyynnöstä digipalveluasetuksen 58 artiklan perusteella tai kun tarkastusvirasto osallistuu liikenne- ja viestintäviraston aloittamaan digipalveluasetuksen 60 artiklassa tarkoitettuihin koordinaattoriviranomaisten yhteisiin tutkimuksiin.

Tiedonsaantioikeuteen liittyvä henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste ja yleisen tietosuoja-asetuksen sallima kansallinen liikkumavara on kuvattu jaksossa 12.2.

4 §. Tiedonvaihto viranomaisten välillä. Pykälässä säädettäisiin toimivaltaisten viranomaisten oikeudesta vaihtaa salassa pidettävää tietoa, jos se on näille asetuksessa tai ehdotetussa laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä. Asetuksen 22 artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava kaikkien mainitun artiklan 1–4 kohdassa tarkoitettujen, eli tarkastusviraston, tietosuojavaltuutetun ja Liikenne- ja viestintäviraston, viranomaisten tehokas ja koordinoitu yhteistyö, jotta valvontatehtävien suorittamiseen ja toimivallan harjoittamiseen liittyvä tehtävävaihto olisi nopeaa ja turvallista. Asetuksen laajan soveltamisalan, erilaisten toimijoiden, sääntelyn monialaisuuden ja useamman rinnakkaisen valvontajärjestelmän vuoksi ei ole mahdollista tyhjentävästi selostaa, mitkä ja millä taholla olevat tiedot voisivat olla asetuksen rikkomista koskevan asian selvittämiseksi välttämättömiä. Lähtökohtaisesti tällaisia tietoja voisivat olla erityisesti rahoittajiin ja poliittisen mainonnan palveluketjuun liittyvät tiedot. Tarpeen voi olla myös välittää verkkomainonnan kohdentamiseen ja näyttämiseen liittyviä tietoja, sillä poliittisen mainonnan asetuksen johdanto-osan 95 kohdassa on erikseen korostettu tietosuojaviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten yhteistyötä asetuksen valvonnassa.

Pykälän 2 momentin mukaan tarkastusvirastolla olisi oikeus saada esitutkintaviranomaiselta salassapitosäännösten estämättä tiedot, jotka ovat välttämättömiä 15 §:n 3 momentin noudattamiseksi. Tiedot ovat välttämättömiä sen selvittämiseksi, epäilläänkö asetuksen rikkojaa samalla myös rikoksesta. Tämä olisi tarpeellinen tieto sen varmistamiseksi, ettei seuraamusmaksua määrätä sille, joka on epäiltynä samasta teosta esitutkinnassa tai syyteharkinnassa.

Henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste ja yleisen tietosuoja-asetuksen sallima kansallinen liikkumavara on kuvattu jaksossa 12.2.

5 §. Tarkastukset. Pykälässä säädettäisiin tarkastusviraston oikeudesta tehdä tarkastuksia epäiltyyn rikkomukseen liittyvän valvontatehtävän hoitamiseksi.

Pykälän 1 momentin mukaan tarkastusvirastolla olisi poliittisen mainonnan asetuksen ja tähän lakiin perustuvien velvoitteiden epäiltyyn rikkomiseen liittyvää valvontaa varten oikeus päästä tilaan, jota poliittisen mainonnan palvelujen tarjoaja tai poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan tarkoittamassa tilanteessa digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu muu henkilö käyttää elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyviin tarkoituksiin, ja tehdä valvonnassa tarvittavia tarkastuksia. Säännös perustuu sekä poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan h alakohtaan että digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan b alakohtaan.

Viranomaistarkastuksen tarkoitus on tyypillisesti hankkia tietoa, selvittää pitävätkö viranomaiselle annetut tiedot paikkansa tai täyttävätkö laite, toiminta tai menettely sille asetetut

edellytykset ja hankkia näyttöä mahdollisesta rikkomuksesta. Tarkastusvirastolla olisi 1 momentin mukaan oikeus suorittaa tarkastus, kun on syytä epäillä, että poliittisen mainonnan asetuksen tai tämän lain mukaista velvoitetta on rikottu. Kynnyksen ei olisi tarkoitus olla erityisen korkea, mutta tarkastuksen aloittaminen edellyttäisi kuitenkin jonkinlaista konkreettista perustetta.

Tarkastus voisi pykälän 1 momentin mukaan kohdistua asetuksessa määriteltujen toimijoiden elinkeino- ja ammattitoimintaan liittyviin tarkoituksiin käyttämiin tiloihin. Kynnys ulottaa tarkastus tiloihin, joita käytetään myös pysyväisluonteiseen asumiseen, olisi korkeampi, ja tähän liittyvät tarkemmat edellytykset määriteltäisiin pykälän 4 momentissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkastusvaltuuksien laajuudesta. Tarkastusvirastolla olisi tarkastuksissa oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tutkittavakseen, jäljentää ja takavarikoida jäljennösten ottamista varten epäiltyyn rikkomukseen liittyvän valvontatehtävän kannalta tarpeellinen liikekirjeenvaihto, kirjanpito, muut asiakirjat ja tiedot missä tahansa muodossa tallennusvälineestä riippumatta. Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan h alakohdan ja digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukainen tarkastukseen liittyvä takavarikointioikeus liittyisi tarkastusviraston oikeuteen ottaa tarkastuksen aikana haltuun tarkastukseen liittyviä tietoja tai asiakirjoja jäljennösten ottamista varten. Tilapäinen haltuun ottaminen voi olla tarpeen tietojen tai asiakirjojen hävittämisen estämiseksi. Tarpeelliset tiedot ja asiakirjat tulisi jäljentää ilman aiheutonta viivytystä ja palauttaa niiden hallinta sille, jolta ne on otettu haltuun.

Poliittisen mainonnan asetuksen toimijat ovat hyvin erilaisia ja kokoisia ja niihin kohdistuu myös osittain erilaisia velvoitteita. Tästä syystä tarkastuksen piiriin kuuluvilla asiakirjoilla ja tiedoilla tarkoitetaan myös erilaista sähköistä aineistoa, joka on luettavissa tai muutoin ymmärrettävissä vain teknisen apuvälineen avulla, mukaan lukien yrityksen sähköisiin järjestelmiin sisältyvät poliittisen mainonnan asetuksen velvoitteiden noudattamiseen liittyvät tiedot ja toiminnallisuudet. Tarkastusvirastolla ei olisi oikeutta käsitellä erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tai näihin yksityiselämän suojan näkökulmasta rinnastuvia tietoja tarkastuksella muuta tiedonsaantioikeutta laajemmin eli tällaisten tietojen käsittelyn tulisi olla välttämätöntä tarkastuksen perusteena olevan rikkomuksen selvittämiseksi. Tarkastusvaltuuksien käytössä olisi huomioitava myös asiakkaan ja asianajajan tai muun oikeudenkäyntiasiamiehen tai –avustajan välisen tiedonvaihdon luottamuksellisuutta suojaava ehdotuksen 7 §. Vaikka tarkastusoikeus ei koske lähdesuojanalaista aineistoa, kuten kohdassa 4.2.3 esitetään, tulisi tarkastusvaltuuksien käytössä kuitenkin aina huomioida myös sananvapauslain (460/2003) 16 §:ssä turvattu lähdesuoja. Huolellisuus lähdesuojan turvaamisen osalta korostuu etenkin silloin kun tarkastuksia tehdään pienempien toimijoiden käyttämiin tiloihin, jossa käsitellään sekä toimituksellista sisältöä että mainossisältöä.

Pykälän 2 momentin mukaan tarkastusta toimittava virkamies voisi lisäksi pyytää poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan tai digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua muun henkilön edustajalta tai henkilöstön jäseneltä tarkastuksen kohteeseen ja tarkoitukseen liittyviä selvityksiä tosiseikoista ja asiakirjoista ja tallentaa saamansa vastaukset. Viranomaistarkastuksella pyritään valvonta-asian yksityiskohtaiseen ja totuudenmukaiseen selvittämiseen. Tarkastuksen tavoitteen asianmukaiseksi toteutumiseksi on tärkeää, että tarkastusvirasto voi tarvittaessa jo tarkastuksen yhteydessä pyytää suullisesti täsmennyksiä tai selvityksiä tarkastuksen kohteeseen tai tarkastettaviin tietoihin liittyvistä tosiseikoista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että tarkastuksessa noudatetaan myös hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädettyjä tarkastuksen menettelytapasäännöksiä. Tarkastusmenettely käynnistyy tarkastusviraston päätöksellä tarkastuksen tekemisestä. Hallintolain mukaan

asianosaiselle tulee muun muassa ilmoittaa tarkastuksen aloittamisajankohdasta, ellei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteuttamista. Tarkastus voitaisiin siis tarvittaessa tehdä myös ennalta ilmoittamatta. Tarkastuksen kuluessa asianosaiselle olisi kerrottava tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä, mikäli tämä on mahdollista. Tarkastus olisi myös suoritettava aiheuttamatta tarkastuksen kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta haittaa.

Tarkastukseen sovellettaisiin myös hallintolaista ilmeneviä hyvän hallinnon periaatteita. Niiden mukaan tarkastettavien asiakirjojen ja muiden tietojen tulisi olla tarpeen valvonta-asian kannalta ja tutkittavaksi pyydetyn aineiston laajuuden tarpeellisia ja oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Suhteellisuusedellytys ei välttämättä täyty, jos tarkastusoikeutta haluttaisiin käyttää esimerkiksi sellaisen näytön hankkimiseksi, joka on saatavissa yrityksen julkiselta verkkosivustolta. Tarkastusoikeuden käyttäminen olisi yleensä perustellumpaa tilanteessa, jossa valvonta-asian kannalta tarpeelliset tiedot ovat yrityksen sisäisissä järjestelmissä. Tarkastus voi olla tarpeen myös siksi, että on pelättävissä, että tarpeellisia tietoja ei luovuteta pyydettyä tai niiden luovuttamiseen liittyy erityisiä teknisiä haasteita.

Tarkastuspäätökseen ei saisi erikseen hakea muutosta. Tarkastuspäätös ei ole oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 6 §:ssä tarkoitettu päätös hallintoasian ratkaisemisesta tai tutkimatta jättämisestä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että tarkastus voidaan toimittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja kyseessä olevassa tapauksessa on olemassa perusteltu ja yksilöity syy epäillä poliittisen mainonnan asetusta tai tähän lakiin perustuvia velvoitteita rikotun tai rikottavan tavalla, josta voisi olla seuraamuksena tässä laissa säädetty hallinnollinen seuraamusmaksu.

Pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettujen tilojen tarkastaminen edellyttäisi, että kyse on pykälän 1 momentissa tarkoitettusta tilasta, jossa harjoitetaan elinkeino- tai ammattitoimintaa. Tarkastusta ei siten saisi suorittaa tiloissa, joita käytetään yksinomaan pysyväisluonteiseen asumiseen. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyyn tilaan tehtävän tarkastuksen olisi oltava välttämätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Tällainen välttämättömyys voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun poliittisen mainonnan palvelujen tarjoamiseen liittyviin tiedonsäilyttämisvelvoitteisiin käytettävät laitteet sijaitsevat pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa ja näiden laitteiden fyysinen tarkastaminen olisi välttämätöntä poliittisen mainonnan asetuksen ja tämän lain säännösten noudattamisen selvittämiseksi. Välttämättömyyden lisäksi edellytettäisiin, että on olemassa perusteltu ja yksilöity syy epäillä, että poliittisen mainonnan asetuksen tai tämän lain säännöksiä on rikottu tai niitä rikotaan ja että kyseisestä rikkomuksesta voi olla seuraamuksena hallinnollinen seuraamusmaksu.

Pykälän 5 momentin mukaan tarkastusvirastolla olisi tässä pykälässä säädetyt tarkastusoikeudet, kun virasto toimittaa tarkastuksen toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä Suomessa poliittisen mainonnan asetuksen 23 artiklan perusteella tai kun virasto osallistuu mainitussa artikkelissa tarkoitettuihin toimivaltaisten viranomaisten yhteisiin tutkimuksiin.

Pykälän 6 momentin mukaan tarkastusvirastolla olisi tässä pykälässä säädetyt tarkastusoikeudet, kun virasto toimittaa tarkastuksen Liikenne- ja viestintäviraston välittämän toisen jäsenvaltion koordinaattoriviranomaisen pyynnöstä Suomessa digipalveluasetuksen 58 artiklan perusteella tai kun tarkastusvirasto osallistuu Liikenne- ja viestintäviraston aloittamaan

digipalveluasetuksen 60 artiklassa tarkoitettuihin koordinaattoriviranomaisten yhteisiin tutkimuksiin.

6 §. Kutsuminen kuultavaksi. Pykälässä säädettäisiin poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan perusteella siitä, että tarkastusvirastolla on oikeus digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan c alakohtaan perustuen kutsua kuultavaksi välityspalvelun tarjoajan edustaja tai henkilöstön jäsen. Vastaavalla tavalla toimivaltaisella viranomaisella olisi oikeus kutsua kuultavaksi asetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun muun henkilön edustaja tai henkilöstön jäsen. Asetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa mainitulla muulla henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jolla elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyen voi olla tietoja epäilyistä asetuksen rikkomisesta. Tällainen henkilö voi olla itsenäinen yrittäjä tai yritys, joka esimerkiksi tekee välityspalvelun tarjoajalle tarkastusta tai alihankintana verkkoalustan sisällön moderointia. Tarkastusvirasto voisi tallentaa saamansa vastaukset kuultavien suostumuksella millä tahansa teknisellä välineellä. Kuulemisesta säädetään hallintolaissa.

Lisäksi tarkastusvirastolla on tässä pykälässä säädetty oikeudet, kun Liikenne- ja viestintävirasto pyytää tietoja toisen jäsenvaltion koordinaattoriviranomaisen pyynnöstä digipalveluasetuksen 58 artiklan perusteella tai kun tarkastusvirasto osallistuu liikenne- ja viestintäviraston aloittamaan digipalveluasetuksen 60 artiklassa tarkoitettuihin koordinaattoriviranomaisten yhteisiin tutkimuksiin.

7 §. Asianajajia ja muita oikeudenkäyntiasiamiehiä ja oikeudenkäyntiavustajia koskeva poikkeus tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta. Pykälässä rajattaisiin oikeudenkäyntiasiamies- tai -avustajatehtävien yhteydessä asiakkaan kanssa vaihdettu luottamuksellinen tieto tarkastusviraston tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksien ulkopuolelle oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan ja tämän asiakkaan välisen luottamussuhteen turvaamiseksi.

Pykälän 1 momentin mukaan tarkastusvirastolla ei olisi oikeutta saada tai tarkastaa asianajajista annetussa laissa (496/1958) tarkoitettua asianajajalta tai muulta ulkopuoliselta oikeudenkäyntiasiamieheltä tai -avustajalta tai näiden apulaiselta, taikka henkilöltä, jonka hyväksi oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan salassapitovelvollisuus on säädetty, oikeudenkäyntiasiamiestehtävien hoitamisen yhteydessä vaihdettuja luottamuksellisia tietoja ja asiakirjoja.

Oikeudenkäyntiasiamiehiä koskevasta salassapitovelvoitteesta säädetään muun muassa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 3 momentissa, oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 34 §:ssä, asianajajista annetun lain 5 c §:ssä ja lain luvansaaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011) 8 §:n 1 momentin 4–5 kohdissa.

Asianajosalaisuutta koskevaa poikkeusta sovellettaisiin sekä asianajajista annetussa laissa tarkoitettuihin asianajajiin että muihin ulkopuolisiin oikeudenkäyntiasiamiehiin ja -avustajiin ja näiden apulaisiin, jotka hoitavat oikeudenkäyntiasiamiestehtäviä ja joihin sovelletaan edellä tarkoitettuja ammatillisia salassapitosäännöksiä. Salassapidon piiriin kuuluviksi oikeudenkäyntiasiamies ja -avustajatehtäviksi luettaisiin varsinaisten oikeudenkäyntiin liittyvien tehtävien lisäksi oikeudellinen neuvonta, joka koskee asiakkaan oikeudellista asemaa esitutkinnassa rikoksen johdosta tai asian muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa taikka oikeudenkäynnin käynnistämistä tai sen välttämistä.

Poikkeus koskisi vain ulkopuolisia oikeudenkäyntiasiamiehiä tai -avustajia, ei esimerkiksi elinkeinonharjoittajaan työsuhteessa olevan lakimiehen antamaa neuvonantoa vaikka lakimiehellä olisi oikeus toimia työnantajansa oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana.

Tavoitteena olisi sulkea toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden ulkopuolelle tieto tai aineisto, jonka sisällön voidaan olettaa olevan sellainen, josta asianajaja tai muu oikeudenkäyntiasiamies tai -avustaja ei saisi oikeudenkäynnissä todistaa ja joka kuuluu oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan ammatillisen salassapidon piiriin. Luottamuksellisilla tiedoilla ja asiakirjoilla tarkoitettaisiin erityisesti oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan asiakkaan kanssa käymiä keskusteluja ja kirjeenvaihtoa. Poikkeuksen piiriin kuuluvilla asiakirjoilla ja tiedoilla tarkoitettaisiin myös erilaista sähköistä aineistoa, joka on luettavissa tai muutoin ymmärrettävissä vain teknisen apuvälineen avulla.

Tarkastusvirastolla ei olisi oikeutta saada tai tarkastaa oikeudenkäyntiasiamies- tai -avustajatehtäviin liittyvän salassapidon piiriin kuuluvia tietoja asianajajalta tai muulta oikeudenkäyntiasiamieheltä itseltään eikä hänen asiakkaanaan olevalta rahoittajalta, poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalta tai asetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettulta muulta organisaatiolta tai luonnolliselta henkilöltä. 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.

Pykälän 2 momentin mukaan poikkeusta sovellettaisiin kaikkiin tarkastusviraston poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan, digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan ja tämän lain mukaisiin toimivaltuuksiin riippumatta siitä, käytetäänkö niitä tarkastusviraston omien tehtävien suorittamisessa tai liikenne- ja viestintäviraston tai toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä.

Poikkeus tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta soveltuisi siten tarkastusviraston tekemiin tietopyyntöihin, tarkastusvaltuuksien käyttöön ja oikeuteen kutsua kuultavaksi välityspalvelun tarjoajan edustaja tai henkilöstön jäsen taikka asetuksen 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun muun henkilön edustaja tai henkilöstön jäsen riippumatta siitä, käytettäisiinkö oikeuksia tarkastusviraston omien tehtävien suorittamisessa vai muiden jäsenvaltioiden avustamiseksi poliittisen mainonnan asetuksessa edellytetyllä tavalla.

8 §. Virka-apu. Pykälässä säädettäisiin tarpeellisen virka-avun antamisesta. Pykälän mukaan toimivaltaisella viranomaisella olisi oikeus lakiehdotuksessa säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi saada pyynnöstä poliisilta virka-apua. Poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Virka-avun sisällöllinen toimivalta määräytyy samaisen momentin mukaan. Tarve poliisin antamaan virka-apuun voisi tulla poliittisen mainonnan asetuksen valvonnassa kyseeseen etenkin tarkastusten toimittamisen yhteydessä. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 14 §:n mukaan muut viranomaiset antavat tarkastusvirastolle virka-apua korvauksetta. Sama koskee tarkastusviraston muiden lakien nojalla hoitamia tehtäviä.

9 §. Valvontapäätös. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tarkastusviraston asetuksen valvontaan liittyvästä valvontapäätöksestä, jossa virasto voi velvoittaa rahoittajan ja poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan, joka rikkoo poliittisen mainonnan asetusta, lopettamaan asetuksen rikkomisen ja velvoittaa tämän korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä kohtuullisessa määräajassa.

Ehdotettu tarkastusviraston toimivaltuus perustuu sekä poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan c alakohdan että digipalveluasetuksen 51 artiklan 2 kohdan b alakohdan säännökseen.

10 §. Sitoumukset. Pykälässä säädettäisiin, että tarkastusvirasto voi päätöksellään määrätä välityspalvelun tarjoajan poliittisen mainonnan asetuksen 7–17 ja 21 artiklan velvoitteiden noudattamiseksi tarjoamat sitoumukset tätä velvoittaviksi. Velvoittavaksi määrättyllä sitoumuksella voidaan poistaa epäilty asetuksen velvoitteen rikkominen. Sitoumukset voisivat kohdistua ainoastaan niihin edellä mainittuihin velvoitteisiin, jotka koskevat välityspalvelun tarjoajaa. Päätöksessä olisi samalla todettava, ettei tarkastusviraston jatkotoimille ole enää perusteita. Päätös olisi voimassa toistaiseksi tai määräajan.

Tarkastusvirasto voisi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti, jos sitoumuksia rikotaan tai jos päätös on perustunut osapuolten toimittamiin puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.

Ehdotettu toimivaltuus perustuu asetuksen 51 artiklan 2 kohdan a alakohtaan, jota on tarkoitus soveltaa poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 tarkoittamissa tilanteissa välityspalvelujen tarjoajia koskevien 7–17 ja 21 artiklan velvoitteiden valvontaan liittyen.

11 §. Yhteistyö eri viranomaisten kanssa. Pykälässä säädettäisiin eri viranomaisten keskinäisestä yhteistyöstä. Pykälän 1 momentin mukaan valtionalouden tarkastusviraston, tietosuojavaltuutetun ja Liikenne- ja viestintäviraston on poliittisen mainonnan asetuksen ja tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan toimittava tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä. Asetuksen 22 artiklan 9 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset tekevät tiivistä ja tehokasta yhteistyötä keskenään. Tämä voi koskea esimerkiksi tilanteita, joissa viranomainen saa kansalaiselta yhteydenoton, joka koskee useamman viranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita. Yhteistyö on myös tärkeää kaksoisrangaistavuuden estämisen näkökulmasta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tietosuojavaltuutetun ja Liikenne- ja viestintäviraston velvollisuudesta ilmoittaa heille saapuneesta asetuksen mukaisiin velvoitteisiin liittyvästä toimenpidepyynnöstä tarkastusvirastolle. Momentin taustalla ovat tarkastusviraston asetuksen mukaiset kansallisen yhteyspisteen tehtävät, jotka sisältävät muiden viranomaisten työn tukemista ja helpottamista. Jos esimerkiksi tarkastusvirasto saisi yhteyspisteenä tietoa poliittisen mainonnan asetuksen mukaan tietosuojavaltuutetulle kuuluvasta asiasta, välittäisi se tämän tiedon tietosuojavaltuutetulle.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tarkastusviraston velvollisuudesta ilmoittaa virastolle saapuneesta välityspalvelun tarjoajan 7–17 ja 21 artiklan mukaisiin velvoitteisiin liittyvästä toimenpidepyynnöstä Liikenne- ja viestintävirastolle. Momentin taustalla ovat Liikenne- ja viestintäviraston poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaiset digitaalisten palvelujen koordinaattoritehtävät.

12 §. Uhkasakko. Lain 12 §:ssä säädettäisiin uhkasakosta. Pykälän 1 momentin mukaan tarkastusvirasto voisi asettaa tähän lakiin perustuvan velvoitteen tehosteeksi uhkasakon rahoittajalle, poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle ja digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettulle muulle henkilölle. Digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisella muulla henkilöllä tarkoitetaan tahoa, joka toimii elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyvässä tarkoituksessa ja voi kohtuudella olla tietoinen asetuksen epäilyyn rikkomiseen liittyvistä tiedoista.

Poliittisen mainonnan asetuksen 25 artiklan mukaisesti seuraamusten tulee olla kussakin yksittäistapauksessa tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Asetuksen 25 artiklan 5 kohdan perusteella uhkasakon asettamisessa ja määräämisessä voitaisiin tietyissä tilanteissa ottaa huomioon myös vaalien ja kansanäänestysten läheisyys. Asetuksen mukaan seuraamuksia

määrättäessä olisi kuitenkin kaikissa tapauksissa tarve varmistaa sananvapaus ja lehdistön vapaus sekä poliittisen keskustelun pysyminen avoimena ja saavutettavana.

Pykälän 2 momentin mukaan poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan tarkoittamassa tilanteessa välityspalvelun tarjoajalle tulisi asettaa uhkasakko päiväkohtaisesti juoksevana. Momentissa säädettäisiin digipalveluasetuksen 52 artiklan 4 kohdan mukaisesti uhkasakon enimmäismäärästä. Digipalveluasetuksen mainitun kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on varmistettava, että uhkasakon enimmäismäärä on viisi prosenttia kyseisen välityspalvelujen tarjoajan edellisen tilikauden keskimääräisestä päivittäisestä maailmanlaajuisesta liikevaihdosta tai tulosta kultakin viivästyspäivältä asiaa koskevassa päätöksessä ilmoitetusta päivästä laskettuna. Siten kansallisesti uhkasakon enimmäismäärä tulee vastaavasti rajata 5 prosenttiin välityspalvelun tarjoajan edellisen tilikauden keskimääräisestä päivittäisestä maailmanlaajuisesta liikevaihdosta tai tulosta kultakin viivästyspäivältä. Uhkasakon enimmäismäärä koskee sekä uhkasakon asettamista, että tuomitsemista.

Pykälän 3 momentin mukaisesti välityspalvelun tarjoajalle asetettava 2 momentissa tarkoitettu juokseva uhkasakko asetettaisiin ilman kiinteää peruserää ja lisäeriä. Laissa poikettaisiin uhkasakkolain 9 §:n mukaisesta juoksevaa uhkasakkoa koskevasta sääntelystä. Kansallisesta uhkasakkoa koskevasta sääntelystä ehdotetaan poikettavan tältä osin, koska digipalveluasetuksen mukainen uhkasakon enimmäismäärä lasketaan täysin juoksevana. Ehdotetusta muutoksesta seuraa myös, ettei uhkasakkolain 10 §:n 2 momentin säännös tulisi sovellettavaksi. Uhkasakkolain 10 §:n 2 momentissa säädetään, että uhkasakon lisäeristä voidaan tuomita maksettavaksi enintään kolme kertaa peruserän suuruinen summa, ja tämän ylittävältä osalta lisäerät raukeavat niiltä uhkasakkojaksoilta, jotka ovat alkaneet ennen kuin päätös uhkasakon tuomitsemisesta tehdään. Koska välityspalvelun tarjoajalle asetettavalle juoksevalle uhkasakolle ei asetettaisi kiinteää peruserää, ei myöskään uhkasakon tuomitsemisen enimmäismäärää voitaisi sitoa peruserän suuruuteen. Ehdotetulla sääntelyllä varmistetaan se, että uhkasakon enimmäismäärä vastaa digipalveluasetuksen vaatimuksia, joita on tarkoitus poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan perusteella soveltaa 2 momentin mukaisissa tilanteissa.

Koska uhkasakkolain 10 §:n 2 momentti ei tulisi edellä kuvatulla tavalla sovellettavaksi pykälän 2 momentin mukaisissa tilanteissa, tulisi vastaavasta rajoituksesta säätää erikseen. Uhkasakkolain juoksevan uhkasakon tuomitsemista koskevan rajoituksen tarkoituksena on varmistaa uhkasakon kohtuullisuus tilanteessa, jossa uhkasakko juoksee esimerkiksi viranomaisen passiivisuudesta johtuen. Siten 3 momentissa säädettäisiin, että välityspalvelun tarjoajalle tämän lain mukaisen velvoitteen tehosteeksi asetettu juokseva uhkasakko voitaisiin tuomita kerrallaan enintään 60 päivän ajanjaksolta, jonka ylittävältä osalta uhkasakko raukeaa niiltä päiviltä, jotka ovat alkaneet ennen kuin päätös uhkasakon tuomitsemisesta tehdään. Koska asetuksen mukainen uhkasakon enimmäismäärä on sidottu viivästyspäiviin, olisi tarkoituksenmukaista sitoa myös tuomitsemista koskeva rajoitus päiviin. Uhkasakon asettamista koskeva päätös on 60 päivän ajanjaksolla tullut lainvoimaiseksi, mikäli asettamispäätöksestä ei valiteta, ja viranomaiselle voidaan katsoa jäävän riittävästi aikaa uhkasakon tuomitsemiselle, mukaan lukien asianomaisen kuulemiselle. Ehdotettu ajanjakso rajoittaisi myös uhkasakon nousemista kohtuuttoman korkeaksi, jos viranomaisen passiivisuuden vuoksi uhkasakkoa ei tuomittaisi 60 päivän ajanjakson aikana. Mikäli uhkasakko olisi noussut siihen enimmäismäärään, joka kerralla voidaan tuomita, mutta tuomitsemiseen kuluu aikaa, väliaikana kertyneitä rauenneita eriä ei voitaisi myöhemminkään tuomita maksettaviksi. Uhkasakko alkaisi tuomitsemisen jälkeen juosta uudelleen, ja se voitaisiin uutta asettamispäätöstä tekemättä tuomita jälleen maksettavaksi.

Pykälän 4 momentissa otetaan huomioon itsekriminointisuoja eli rikoksesta epäillyn henkilön oikeus kieltäytyä myötävaikuttamasta häntä koskevan rikosepäilyn selvittämiseen. Tällaisessa tilanteessa tarkastusvirastolla ei olisi oikeutta asettaa uhkasakkoa tiedonsaantioikeutensa tehostamiseksi. Momentissa säädettäisiin, että uhkasakkoa ei saisi asettaa luonnolliselle henkilölle tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi, jos henkilöä on aihetta epäillä rikoksesta ja tiedot liittyvät rikosepäilyn kohteena olevaan asiaan. Ehdotuksen mukaan kynnykseksi asetettaisiin ”on aihetta epäillä”, jotta sääntely olisi yhdenmukaista verkon välityspalveluiden valvonnasta annetun lain (18/2024) kanssa. Tällöin itsekriminointisuoja kattaisi paitsi ne tapaukset, joissa esitutkintaviranomainen on jo tehnyt päätöksen esitutkinnan käynnistämisestä, myös ne tilanteet, joissa valvontaviranomainen arvioi, että tapaus saattaa myöhemmin johtaa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.

Lisäksi momentissa rajoitettaisiin uhkasakon asettamista luonnolliselle henkilölle lain 7 §:n mukaisen kuulemispyynnön tehosteeksi. Rajoituksen johdosta uhkasakko olisi mahdollista asettaa vain elinkeinonharjoittajalle sen varmistamiseksi, että elinkeinonharjoittajan edustaja saapuu kuulemiseen.

Pykälän 5 momentin mukaan muilta osin sovellettaisiin uhkasakkolakia. Siten asetettaessa uhkasakkoa rahoittajille, poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajille muissa kuin 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa ja asetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulle muulle henkilölle, joka toimii elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyvässä tarkoituksessa ja voi kohtuudella olla tietoinen asetuksen epäilyyn rikkomiseen liittyvistä tiedoista, noudatetaan kaikilta osin uhkasakkolain säännöksiä. Poliittisen mainonnan asetuksen 25 artikla ei sisällä säännöksiä uhkasakon enimmäismäärästä, joita sovellettaisiin 22 artiklan 5 kohdan e alakohdan perusteella asetettaviin uhkasakkoihin, minkä lisäksi digipalveluasetuksen 52 artiklan 4 kohdan mukainen uhkasakon enimmäismäärä ei koske mainittuja muita henkilöitä vaan ainoastaan välityspalvelun tarjoajaa.

Digipalveluasetuksen 51 artiklan 2 kohdan 2 alakohdan mukaisesti edellä tarkoitettuihin muihin henkilöihin voidaan käyttää täytäntöönpanovaltuuksia vasta sen jälkeen, kun viranomaiset ovat antaneet kyseisille muille henkilöille hyvissä ajoin kaikki tällaisiin määräyksiin liittyvät merkitykselliset tiedot. Siten uhkasakko voidaan asettaa muulle henkilölle vasta, kun tälle on annettu hyvissä ajoin kaikki asetettavaan velvoitteeseen liittyvät tiedot, mukaan lukien tieto uhkasakon mahdollisuudesta, sekä tieto muutoksenhakeineista.

13 §. Poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien seuraamusmaksu. Pykälässä säädettäisiin asetuksen velvoitteiden rikkomistilanteista, joiden seuraamuksena tarkastusviraston olisi mahdollista määrätä seuraamusmaksu poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle.

Pykälän sisältämät seuraamukset liittyvät poliittisen mainonnan asetuksen 22 ja 25 artiklan täytäntöönpanoon. Artikloissa säädetään hallinnollisista seuraamusmaksuista asetuksen rikkomiseen liittyen. Yksittäistapauksessa seuraamusmaksun määrääminen olisi tarkastusviraston harkinnassa. Seuraamusmaksua ei olisi aina tarkoituksenmukaista määrätä; esimerkiksi tilanteessa, jossa tarkastusvirasto todettuaan poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan toimivan asetuksen vastaisesti päättääkin osoittaa palveluntarjoajalle 9 §:ssä tarkoitetun valvontapäätöksen, jossa tarkastusvirasto velvoittaa palveluntarjoajan korjaamaan toimintansa eikä kyse ei ole asetuksen vakavasta rikkomisesta. Tarkastusvirasto voisi kuitenkin näissä tapauksissa harkintansa mukaan liittää valvontapäätökseensä uhkasakon, vaikka se ei katsoisikaan seuraamusmaksua tarpeelliseksi.

Seuraamusmaksun määräämisessä kyse on tarkastusviraston harkintavallasta, jota on käytettävä hallintolaissa säädettyjen hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Seuraamusmaksun

määräminen on luonteeltaan merkittävä hallintotoimi, ja sitä on tarkoitus käyttää vain vakavammissa asetuksen rikkomistilanteissa. Asetuksen 25 artiklan 5 kohdassa mainitaan asetuksen vakavaksi rikkomiseksi erityisesti vaalien ja kansanäänestysten alla tapahtuvat tiettyihin artikloihin liittyvät laiminlyönnit, joista on mahdollista määrätä tämän pykälän mukaisesti seuraamusmaksu. Mainittu kohta ei kuitenkaan tarkoita, että kyseessä olevista laiminlyönneistä olisi automaattisesti seurattava seuraamusmaksu, vaan viranomaiselle jäisi edelleen harkintavaltaa ja mahdollisuus esimerkiksi uhkasakon käyttämiseen.

Tarkastusviraston valvontatoiminnassa lähtökohtana on, että kun virasto harkitsee käytettävissä olevia toimivaltuuksiaan asetuksen rikkomistilanteessa, käytettävän toimivaltuuden tulee olla oikeasuhtainen suhteessa rikkomiseen. Jos rikkominen jatkuu yhä, tarkastusvirasto voisi rikkomuksen luonteesta ja vakavuudesta riippuen ensivaiheessa velvoittaa päätöksellään palveluntarjoajan korjaamaan toimintansa ja mahdollisesti tehostaa päätöstään uhkasakolla ennen seuraamusmaksun antamista.

Ehdotuksen 15 §:ssä säädettäisiin tilanteista, joissa tarkastusvirasto ei voisi määrätä seuraamusmaksua. Asetettavan seuraamusmaksun määrä perustuisi kokonaisarviointiin ja sen enimmäismäärä olisi kuusi prosenttia asetusta rikkoneen poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan edellisen tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. Koska rangaistusluontoiset seuraamusmaksut rinnastuvat ankaruudeltaan sakkorangaistukseen, niille ei ehdoteta perittävän viivästyskorkoa tai muuta viivästysseuraamusta. Esitetyt sanktioinnit soveltuisivat silloin, kun suomalainen valvontaviranomainen on toimivaltainen palveluntarjoajan osalta. Jokainen jäsenvaltio sanktioi asetuksen rikkomisen omassa kansallisessa lainsäädännössään.

Seuraamusmaksun määrääminen edellyttäisi tahallisuutta tai huolimattomuutta. Huolimattomuuden arvioinnissa lähtökohtana olisi menettelyn ulkoinen huolellisuuden arviointi. Kyse on siitä, poikkeako poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan menettely objektiivisesti arvioituna asetetusta velvoitteesta. Lisäksi huolimattomuus edellyttäisi subjektiivista arviointia. Kyse on siitä, ymmärsikö palveluntarjoaja menettelynsä ja prosessiensa aiheuttavan riskin velvoitteen rikkomisesta ja otti tällaisen riskin tai olisiko palveluntarjoajan pitänyt ymmärtää riski poliittisen mainonnan asetuksen velvoitteen rikkomisesta. Käytännössä subjektiivisen huolellisuuden arvioinnissa on kyse siitä, ovatko poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan menettelytavat olleet riittävän huolellisia asetuksen säännösten noudattamiseksi. Jos tarkastusvirasto on jo neuvotellut palveluntarjoajan kanssa saman säännöksen rikkomisesta, palveluntarjoajalle on syntynyt korostettu velvoite korjata menettelytavoissaan olevat puutteet.

Syyttömyysolettama huomioon ottaen seuraamusmaksun määräämisessä yleisenä lähtökohtana on, että tarkastusvirastolla on vastuu asetuksen rikkomisen riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä sekä sen toteennäyttämisestä. Viranomaisen selvitysvastuusta säädetään hallintolain 31 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin tarkastusvirastolle mahdollisuus määrätä seuraamusmaksu poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö poliittisen mainonnan asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvollisuuden pyytää rahoittajalta tai rahoittajan puolesta toimivalta mainonnan palvelujen tarjoajalta mainitussa kohdassa tarkoitetut ilmoitukset tai 2 kohdassa säädetyn velvollisuuden varmistaa, että sen tekemässä sopimusjärjestelyssä on edellytetty rahoittajaa tai

rahoittajan puolesta toimivaa mainonnan palvelujen tarjoajaa antamaan mainitun kohdan mukaiset tarvittavat tiedot.

Asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut ilmoitukset ovat a) ilmoitus, jossa rahoittajaa tai rahoittajan puolesta toimivaa palveluntarjoajaa pyydetään ilmoittamaan, täyttääkö haluttu palvelu asetuksen 3 artiklan 5 kohdan mukaisen poliittisen mainonnan palvelun määritelmän, ja b) ilmoitus, jossa pyydetään rahoittajaa tai rahoittajan puolesta toimivaa palveluntarjoajaa ilmoittamaan täyttääkö se jonkun 5 artiklan 2 kohdan vaatimuksista. Molemmissa tapauksissa laiminlyönti tai rikkomus, josta voitaisiin määrätä seuraamusmaksu, koskisi vain tiedon pyytämättä jättämistä. Asetuksen johdanto-osassa 44 kohdassa on myös korostettu, ettei asetuksen säännökset saisi merkitä poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan yleistä velvoitetta seurata mainosten poliittista luonnetta koskevien ilmoitusten todenperäisyyttä tai ryhtyä kohtuuttomiin tai kalliisiin tiedonhankintatoimiin. Sanktioinnin tarkoitus olisi siten lähinnä varmistaa, että poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajat pyytäisivät kaikilta asiakkailtaan edellä mainitut ilmoitukset, joiden perusteella ne sitten kykenevät arvioimaan tarvetta noudattaa asetuksen muita velvoitteita. Kysymys on siten eräänlaisesti velvollisuudesta tunnistaa asiakas, joka vertautuu osittain esimerkiksi pankkisektorilla olevaan sääntelyyn.

On kuitenkin huomioitava, että 7 artiklan 1 kohdassa puhutaan mainonnan palvelujen tarjoajasta, kun taas 25 artiklan 1 kohdassa, jonka perusteella jäsenvaltioiden tulee seuraamukset säätää, käytetään asetuksessa määriteltä käsitettä poliittisen mainonnan palvelujen tarjoaja. Asetuksen johdanto-osan (esim. kohta 38) ja 7 artiklan 1 kohdan perusteella on selvää, että asetuksen tarkoitus on asettaa velvoite koskemaan laajasti erilaisia ja palveluketjun eri vaiheissa olevia palveluntarjoajia, jotta ne voisivat tunnistaa palveluidensa olevan poliittisen mainonnan palveluita.

Asetuksen 3 artiklan 6 kohdan mukaan poliittisella mainonnan palvelujen tarjoajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka tarjoaa poliittisen mainonnan palveluja, lukuun ottamatta puhtaasti oheispalveluja. On siten mahdollista, etteivät kaikki poliittisen mainonnan palveluketjussa välttämättä määrity poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajiksi.

Momentin 1 kohdan perusteella annettavaa seuraamusmaksua 7 artiklan 1 kohdan velvoitteiden laiminlyönneistä määrättäessä tarkastusviraston tulee ottaa edellä nostetut asiat huomioon. On myös tärkeää, että tarkastusvirasto tarjoaa riittävästi neuvontapalvelua, jolla palveluntarjoajat voivat varmistua toimintansa luonteesta.

Momentin 1 kohdassa tarkoitetun 7 artiklan 2 kohdassa säädetyn velvollisuuden varmistaa, että poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan tekemässä sopimusjärjestelyssä on edellytetty rahoittajaa tai rahoittajan puolesta toimivaa mainonnan palvelujen tarjoajaa antamaan mainitun kohdan mukaiset tarvittavat tiedot toteutuminen edellyttää, että a) sopimusjärjestelyssä on edellytetty rahoittajien tai rahoittajien puolesta toimivien palveluntarjoajien antavan 9 artiklan 1 kohdassa, 11 artiklan 1 kohdassa ja 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot tarvittavilta osin, ja b) palveluntarjoaja hankkii a-kohdassa tarkoitetut tiedot kyseessä olevalta rahoittajalta tai rahoittajan puolesta toimivalta palveluntarjoajalta. Tiedot on määriteltä asetuksessa sellaisella tarkkuudella, että poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan voidaan arvioida pystyvän kohtuudella määrittelemään tarvittavat tiedot ja varmistumaan niiden toimittamisesta. ”Tarvittavilta osin” taas viittaisi siihen, että vaaditut tiedot olisivat tietosisällöltään osittain tilannesidonnaisia ja voisivat vaihdella sen mukaan, millaisesta poliittisen mainonnan palvelusta on kysymys ja missä kohtaa palveluketjua palveluntarjoaja toimii. Esimerkiksi 11 artiklan 1 kohdan ja 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut velvoitteet koskevat ainoastaan poliittisen mainonnan julkaisijaa. Sanktioinnin tarkoitus on varmistaa, että palveluntarjoaja pyytävät

rahoittajilta tai näiden puolesta toimivilta palveluntarjoajilta tarvittavat tiedot, ja että nämä tiedot siirtyvät palveluketjussa aina eteenpäin seuraavalle palveluntarjoajalle.

Asetuksen johdanto-osassa on erikseen korostettu velvoitteella olevan olennainen merkitys asetuksen avoimuutta koskevien sääntöjen ja niihin liittyvien asianmukaista huolellisuutta koskevien vaatimusten tehokkaaseen noudattamiseen läpi palveluketjun. Velvoite huomioida poliittisen mainonnan asetus sopimusjärjestelyissä liittyy myös osaltaan siihen, että sillä pyritään estämään keinotekoinen kaupallinen tai sopimusperusteinen rakenne, jolla voitaisiin heikentää asetuksessa säädettyjen avoimuusvelvoitteiden tehokkuutta (asetuksen johdanto-osan kohta 53).

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin, että tarkastusvirasto voisi määrätä seuraamusmaksun poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö poliittisen mainonnan asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvollisuuden säilyttää tarvittavat tiedot tai 3 kohdassa säädetyn velvollisuuden säilyttää edelle mainittuja tietoja mainitussa kohdassa säädetyn ajan.

Asetuksen 9 artiklan 1 kohdan tarkoittama tiedonsäilytysvelvoite koskisi lähtökohtaisesti vain niitä tietoja, jotka poliittisen mainonnan palveluntarjoaja on kerännyt asetuksen noudattamisen seurauksena. Näitä tietoja olisivat asetuksen mukaan a) tieto mistä poliittisesta mainoksesta tai poliittisesta mainoskampanjasta on kyse, b) tieto mitä palveluita palveluntarjoaja on tarjonnut, c) tieto tarjotuista palveluista laskutetuista rahamääristä tai palveluista vastikkeeksi saaduista muiden etuuskien arvosta, d) tieto c-kohdassa tarkoitettujen rahamäärien ja etuuskien alkuperästä (julkinen/yksityinen ja EU/EU:n ulkopuolinen), e) tieto poliittisen mainoksen rahoittajan tai tarvittaessa tahon, jonka määräysvallassa rahoittaja viime kädessä on, henkilöllisyys ja yhteystiedoista ja oikeushenkilöiden osalta niiden sijoittautumispaikasta ja f) tieto vaaleista, kansanäänestyksestä tai sääntelyprosessista, johon poliittinen mainos liittyy. Mainitun kohdan mukaisesti säilytettävät tiedot ja niiden määrät riippuvat palveluntarjoajan tarjoamista palveluista. Huomioon tulisi myös ottaa se, koskevatko asetuksen velvoitteet ylipäätään palveluntarjoajaa, sillä asetusta ei sovelleta oheispalveluihin. Velvoitteen laiminlyöntiä arvioitaessa olisi siten kiinnitettävä huomioita, että erilaisille palveluntarjoajille voi muodostua erilaiset säilytysvelvoitteet. Velvoite ei koskisi tiedon oikeellisuuden tai täydellisuuden varmistamista, vaan velvoite voitaisiin katsoa katetuksi, kun edellä mainitut tiedot olisivat tarpeellisilta osin palveluntarjoajan säilytyksessä.

Asetuksen 9 artiklan 3 kohdan mukaan 1 kohdassa tarkoitettujen tietoja olisi säilytettävä seitsemän vuoden ajan tapauksen mukaan joko viimeisen laadinnan, sijoittelun, edistämisen, julkaisemisen, näyttämisen tai levittämisen päivämäärästä. Käytännössä säilyttämisaika laskettaisiin aina sen mukaan, kun palveluntarjoajan palvelu loppuu. Poliittisen mainonnan julkaisijoiden osalta se olisi tilanne, jossa mainoskampanjan mainoksia tai yksittäistä mainosta lakataan julkaisemasta, näyttämästä tai levittämästä. Muiden palvelun tarjoajien osalta silloin kun niiden palvelu loppuisi kyseisen mainoksen tai kampanjan osalta. Tällä varmistuttaisiin siitä, että tilanteessa, jossa esimerkiksi palveluntarjoajalla ja rahoittajalla olisi toistaiseksi voimassa oleva sopimus poliittisen mainonnasta, säilytysvelvoite laskettaisiin aina kampanja- tai mainoskohtaisesti. Esimerkiksi vaalikampanjaan liittyvä mainoskampanja voisi muodostaa yhden kokonaisuuden, jonka päättymisestä laskettaisiin säilytysaika. Velvoite ei koskisi säilytyksen muotoa, vaan velvoite voitaisiin katsoa katetuksi, kun palveluntarjoaja noudattaisi edellä kuvattua säilytysaikaa.

Asetuksen 9 artiklan velvoitteet eivät koske samaisen artiklan 4 kohdan mukaan mikroyrityksiä, jos mainonnan palvelujen tarjoaminen on puhtaasti toisarvoista ja epäoleellista. Näin ollen mikroyrityksiin ei lähtökohtaisesti voisi kohdistua seuraamusmaksuja säilytysvelvoitteen

laiminlyönnistä, ellei niiden tarjoama palvelu olisi keskeinen osa yrityksen toimintaa ja tarjottu palvelu samalla poliittisen mainonnan palveluketjussa asetuksen tarkoittamassa olennaisessa roolissa. Tällainen tilanne voitaisiin arvioida syntyvän esimerkiksi tilanteessa, jossa mikroyritys toimii poliittisen mainonnan julkaisijana ja yrityksen toimintaan kuuluu keskeisesti mainostilan myyminen.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin, että tarkastusvirasto voisi määrätä seuraamusmaksun poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö poliittisen mainonnan asetuksen 11 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvoitteen varmistaa, että sen julkaisemien, näyttämien tai levittämien poliittisten mainosten yhteyteen on asetettu tarvittavat tiedot tai 3 kohdassa säädetyn velvoitteen asettaa 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot mainoksen yhteyteen merkinnöillä, jotka soveltuvat käytetylle välineelle, mahdollistavat mainoksen tunnistamisen poliittiseksi mainokseksi ja pysyvät paikoillaan mainosta edelleen levitettäessä.

Asetuksen 11 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvoitteen mukaan poliittisen mainonnan julkaisijan tulee varmistamaan, että sen julkaisemien, näyttämien tai levittämien poliittisten mainosten yhteyteen asetetaan a) tieto, että kyseessä on poliittinen mainos, b) tieto poliittisen mainoksen rahoittajan henkilöllisyydestä ja tarvittaessa tahosta, jonka määräysvallassa rahoittaja viime kädessä on, c) tieto vaaleista, kansanäänestykset tai sääntelyprosessista, johon poliittinen mainos liittyy, d) tarvittaessa maininta siitä, että poliittisessa mainoksessa on käytetty kohdentamis- tai mainosten näyttämistekniikoita ja e) 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot sisältävä avoimuusilmoitus tai selkeä maininta siitä, mistä tällaiset tiedot ovat suoraan saatavilla.

Asetuksen 11 artiklan 1 kohdassa säädetty velvoitteet liittyvät siihen, että poliittisen mainonnan julkaisija varmistaa poliittisen mainoksen olevan merkitty ja sisältävän kohdassa tarkoitetut tiedot. Tiedot poliittisen mainonnan julkaisijan on saanut 7 ja 10 artiklassa tarkoitettujen menettelyiden kautta. Velvollisuus ei koskisi tiedon oikeellisuuden tai täydellisyyden varmistamista, vaan velvoite voitaisiin katsoa katetuksi, kun edellä mainitut tiedot olisivat merkittynä asianmukaisesti osaksi mainosta.

Käytännössä poliittisen mainonnan julkaisija toimisi saamiensa tietojen mukaisesti ja merkitsisi mainokset poliittisiksi mainoksiksi vain niissä tapauksissa, joissa se saisi tiedon rahoittajalta tai rahoittajan puolesta toimivalta palvelujen tarjoajalta. Poliittisen mainonnan asetuksen johdanto-osan 45 kohdan mukaan mainonnan palvelujen tarjoajien olisi kuitenkin pidettävä ilmoitusta tai tietoja ilmeisen virheellisinä ilman muita tarkastuksia tai tiedonhankintatoimia, jos se käy selvästi ilmi mainoksen sisällöstä, rahoittajan henkilöllisyydestä tai siitä asiayhteydestä, jossa asianomainen palvelu tarjotaan. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että 13 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetty seuraamusmaksu mainonnan merkitsemättä jättämisestä voitaisiin määrätä myös tilanteessa, jossa rahoittaja tai rahoittajan puolesta toimiva palveluntarjoaja olisi jättänyt ilmoittamatta kyseessä olevan poliittisen mainonnan palvelu, mutta mainoksen tiedoista, rahoittajasta ja asiayhteydestä olisi selvää kyseessä olevan poliittinen mainos. Esimerkiksi tällainen tilanne voisi syntyä, kun poliittisen mainonnan julkaisija julkaisisi ehdokkaiden vaalimainoksia ilman asianmukaisia merkintöjä ja tietoja. Seuraamusta harkittaessa tulisi kiinnittää huomioita ilmeisyyteen ja siihen, ettei asian tarkastaminen vaatisi lisäselvittelyitä.

Huomionarvoista myös on, että 13 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetty seuraamusmaksu liittyisi 11 artiklan 1 kohdan e alakohdan osalta laiminlyöntiin, jossa mainoksesta puuttuisi avoimuusilmoitus tai tieto siitä, mistä avoimuusilmoituksen tiedot olisivat suoraan saatavilla. Velvoitteen täyttäminen edellyttäisi joko avoimuusilmoituksen asettamista suoraan mainoksen yhteyteen tai sitten avoimuusilmoituksen tarjoamista siten, että siihen olisi suoraan pääsy

mainoksesta linkin, qr-koodin tai muun vastaavan teknisen keinon kautta (asetuksen johdanto-osan kohta 59). Käytännössä velvoitteen toteutumisen arvioinnin kannalta on keskeistä, että mainos ja siihen liittyvä avoimuusilmoitus ovat sellaisessa yhteydessä, jossa mainoksen kautta on tosiallinen pääsy avoimuusilmoitukseen. Avoimuusilmoitukseen sisällytettävien tietojen laiminlyönteihin liittyvä seuraamusmaksu annettaisiin 13 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella.

Asetuksen 11 artiklan 3 kohdassa säädetty velvoite koskisi mainosten merkitsemistä välineelle soveltuvilla merkinnöillä sekä merkintöjen pysyvyyttä mainoksia edelleen jaettaessa. Komissio antaa 11 artiklan 4 kohdan mukaisesti täytäntöönpanosäädöksiä, joilla pyritään varmistamaan merkintöjen soveltuvuus. Hallinnollisten sanktioiden tulee täyttää laillisuusperiaate, jonka mukaan sanktioinnin kohteena olevan velvoitteen täytyy ilmetä lain tasolla (tässä tapauksessa EU-asetuksen tasolla). Siten 11 artiklan 3 kohdan velvoitteiden laiminlyönnistä määrättävää seuraamusmaksua ei koskisi täytäntöönpanosäännösten laiminlyöntejä, vaan ainoastaan 11 artiklan 3 kohdassa mainittujen velvoitteiden laiminlyöntiä. Näin ollen seuraamusmaksun alaisessa laiminlyönnissä olisi kysymys lähinnä ilmeisen sopimattomista merkinnöistä, jolla esimerkiksi selkeästi heikennettäisiin mahdollisuutta tunnistaa mainos poliittiseksi mainokseksi tai saada merkinnän kautta 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut tiedot. Näin ollen kohdassa tarkoitettu laiminlyönti koskisi myös mainoksessa suoraan olevan avoimuusilmoituksen tai tiedon, mistä avoimuusilmoitus on saatavilla, merkitsemistapaa ja sen pysyvyyttä. Sen sijaan mainoksesta erillään olevan avoimuusilmoituksen saatavilla pitämistä ja merkitsemistä koskevaan laiminlyöntiin liittyvä seuraamusmaksu annettaisiin 13 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella. Komission antamia täytäntöönpanosäännöksiä noudattamalla olisi mahdollista toimia siten, että merkinnät täyttäisivät 11 artiklan 3 kohdassa säädetty velvoitteet. Avoimuusilmoituksen osalta tulisi huomioida myös komission 12 artiklan 1 kohdan perusteella antamat avoimuusilmoitusta koskevat täytäntöönpanosäännökset. Täytäntöönpanosäännösten valvonnan osalta tarkastusvirasto voisi käyttää ohjaavampia seuraamuksia, kuten viranomaisen määräyksiä ja uhkasakkoa.

Momentin 4 kohdassa säädettäisiin, että tarkastusvirasto voisi määrätä seuraamusmaksun poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö poliittisen mainonnan asetuksen 12 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvoitteen varmistaa, että 11 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettu avoimuusilmoitus sisältää tarvittavat tiedot, 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn velvoitteen varmistaa avoimuusilmoituksen saatavuus koko poliittisen mainoksen julkaisuajan tilanteessa, jossa avoimuusilmoitus ei ole sisällytettynä suoraan osaksi mainosta, 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetyn velvoitteen tarjota avoimuusilmoitus, jota ei ole sisällytettynä suoraan osaksi mainosta, helposti saatavissa olevassa muodossa, 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetyn velvoitteen pitää avoimuusilmoitus ajan tasalla koko mainoksen julkaisuajan tai 4 kohdassa säädetyn velvoitteen säilyttää avoimuusilmoitukset muutoksineen seitsemän vuoden ajan sen jälkeen, kun asianomainen poliittinen mainos on julkaistu viimeisen kerran.

Asetuksen 12 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvoitteen mukaan poliittisen mainonnan julkaisijan tulee varmistaa, että sen julkaisemien, näyttämien tai levittämien poliittisten mainosten vaatimat avoimuusilmoitukset sisältävät seuraavat tiedot:

a) rahoittajan ja tarvittaessa sen tahon henkilöllisyys, jonka määräysvallassa rahoittaja viime kädessä on, mukaan lukien näiden nimi, sähköpostiosoite ja postiosoite, jos se on julkistettu, ja jos rahoittaja ei ole luonnollinen henkilö, sen sijoittautumispaikan osoite;

b) a alakohdassa vaaditut tiedot luonnollisesta henkilöstä tai oikeushenkilöstä, joka maksaa korvauksen poliittisesta mainonnasta, jos tämä henkilö on eri kuin rahoittaja tai taho, jonka määräysvallassa rahoittaja viime kädessä on;

- c) ajanjakso, jona poliittinen mainos on tarkoitus julkaista tai sitä on tarkoitus näyttää tai levittää;
- d) yhteenlasketut rahamäärät ja muiden sellaisten etujen yhteenlaskettu arvo, jotka poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajat, mukaan lukien julkaisija, ovat saaneet osittaisena tai kokonaisena vastineena poliittisen mainonnan palveluista ja tapauksen mukaan poliittisista mainoskampanjoista;
- e) tiedot d alakohdassa tarkoitettujen rahamäärien ja muiden etujen julkisesta tai yksityisestä alkuperästä sekä siitä, ovatko ne peräisin unionista vai sen ulkopuolelta;
- f) d alakohdassa tarkoitettujen rahamäärien ja arvon laskennassa käytetyt menetelmät;
- g) tapauksen mukaan maininta vaaleista, kansanäänestyksistä tai lainsäädäntö- tai sääntelyprosesseista, joihin poliittinen mainos liittyy;
- h) jos poliittinen mainos liittyy tiettyihin vaaleihin tai kansanäänestyksiin, linkit virallisiin tietoihin kyseisiin vaaleihin tai kansanäänestykseen osallistumiseen liittyvistä menettelyistä;
- i) tapauksen mukaan linkit 13 artiklassa tarkoitettuun poliittisten verkkomainosten eurooppalaiseen rekisteriin;
- j) tiedot 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista mekanismeista;
- k) tapauksen mukaan se, onko poliittisen mainoksen tai sen aikaisemman version aiempi julkaiseminen keskeytetty tai lopetettu tämän asetuksen rikkomisen vuoksi;
- l) tapauksen mukaan maininta siitä, että poliittisessa mainoksessa on käytetty kohdentamistekniikoita tai mainosten näyttämistekniikoita, jotka perustuvat henkilötietojen käyttöön, 19 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdassa tarkoitettut tiedot mukaan luettuina;
- m) jos on tarpeen ja teknisesti toteutettavissa, poliittisen mainoksen kattavuus poliittisen mainoksen katselukertoina ja sitoutuneisuuden määränä.

Edellä mainitut tiedot olisivat joko sellaisia, jotka poliittisen mainonnan julkaisija saisi 7 artiklan ja 10 artiklan tarkoitettujen menettelyiden kautta rahoittajalta tai rahoittajan puolesta toimivalta palveluntarjoajalta, kuten esimerkiksi rahoittajan identiteettiin ja palveluketjussa olleiden muiden palveluntarjoajien palveluista maksettujen korvauksiin liittyvät tiedot, tai sitten ne olisivat sellaisia, jotka julkaisijalle muodostuu oman sisäisen toimintansa kautta, kuten esimerkiksi mainoksen levittämisaikaan tai 15 artiklan tarkoittamaan ilmoitusmekanismiin liittyvät tiedot. Esityksen 1 lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu laiminlyönti varmistaa 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tarpeellisten tietojen sisällyttäminen avoimuusilmoitukseen tarkoittaisi sitä, että poliittisen mainonnan julkaisijan vastuulla olevasta avoimuusilmoituksesta puuttuisi jokin 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tieto. Velvollisuus ei koskisi tiedon oikeellisuuden tai täydellisyyden varmistamista, vaan velvoite voitaisiin katsoa katetuksi, kun edellä mainitut tiedot olisivat merkittynä asianmukaisesti osaksi avoimuusilmoitusta.

Huomionarvoista kuitenkin olisi, ettei jokaiseen avoimuusilmoitukseen ole tarpeen tai edes mahdollista sisällyttää kaikkia 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja tietoja. Mikäli esimerkiksi mainonnassa ei käytetä kohdentamistekniikoita, ei myöskään avoimuusilmoitukseen merkitä 12 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan tarkoittamia tietoja, tai jos rahoittaja ei ole viimekädessä toisen

tahon määräysvallassa, ei tällaista 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua tietoa avoimuusilmoitukseen merkitä. Tämän takia 13 §:n 1 momentin 4 kohdassa puhuttaisiin tarvittavista tiedoista, jotka olisivat joko sellaisia, joiden tarvetta poliittisen mainonnan julkaisijan olisi mahdollista arvioida asetuksen johdanto-osan 45 kohdassa tarkoitetulla tavalla, tai sellaisia, joiden tarve syntyy suoraan poliittisen mainonnan julkaisijan oman toiminnan seurauksena.

Osa tällaisista avoimuusilmoituksen tiedoista, joiden tarve tulee tapauskohtaisesti arvioitavaksi, olisivat sellaisia tietoja, joiden puutteellisuutta tai tarvetta olisi mahdollista arvioida julkaisijan toimesta. Tällaisia tietoja olisivat lähinnä 12 artiklan 1 kohdan f-m alakohdat, joihin joko poliittisen mainonnan julkaisijalla olisi vaikutusvaltaa (esim. tietoa ilmoituskanavasta) tai mainoksesta itsestään ilmenisi tarve sisällyttää kyseessä oleva tietoa avoimuusilmoitukseen (esim. vaalimainonnan osalta olisi ilmeistä, että avoimuusilmoituksessa tulee olla tietoa kyseisistä vaaleista).

Asetuksen 12 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan poliittisen mainonnan julkaisijan on tarjottava avoimuusilmoitus helposti saatavissa olevassa muodossa. Lain 13 §:n 4 momentin mukainen seuraamusmaksu koskisi kuitenkin vain niitä tilanteita, joissa kysymys olisi mainoksen ulkopuolella tarjottavasta avoimuusilmoituksesta. Sen sijaan mainokseen sisältyvän avoimuusilmoituksen merkintää ja sen pysyvyyttä koskevan laiminlyönnin seuraamusmaksu määrättäisiin edellä mainitun pykälän 3 momentin mukaan.

Asetuksen johdanto-osan 60 kohdassa on lisäksi todettu, että sähköisesti esille asetetun poliittisen mainoksen avoimuusilmoitus on asetettava myös saataville sähköisesti. Lisäksi, kun poliittinen mainonta asetetaan saataville ainoastaan verkon ulkopuolisen välineen kautta, kuten painetuissa esitteissä tai painetuissa sanomalehdissä, siihen liittyvät avoimuusilmoitukset voidaan myös asettaa saataville ainoastaan verkon ulkopuolella, kuten samassa painetuissa esitteissä tai sanomalehdissä. Edellä mainituissa tilanteissa, jossa mainos asetetaan saataville verkon ulkopuolisen välineen kautta, avoimuusilmoitus voidaan kuitenkin asettaa saataville myös sähköisesti.

Komissio antaa 12 artiklan 7 kohdan mukaisesti täytäntöönpanosäädöksiä, joilla tarkennetaan avoimuusilmoituksen muotoa ja varmistetaan niiden soveltuvuus eri välineissä. Kuten edellä on todettu, täytäntöönpanosäädöksessä edellytetyjä teknisiä yksityiskohtia ei ehdoteta sisällytettävän seuraamusmaksun alaan, vaan kohdan mukainen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä ainoastaan tilanteissa, jossa avoimuusilmoitus ei ole helposti saatavilla. Helposti saatavilla viittaisi käytännössä siihen, ettei avoimuusilmoitusta olisi esimerkiksi tarkoituksellisesti tehty sellaisilla merkinnöillä. Täytäntöönpanosäännöksiä noudattamalla poliittisen mainonnan julkaisijat voisivat varmistua velvoitteen asianmukaisesti täyttämisestä. Täytäntöönpanosäännösten valvonnan osalta tarkastusvirasto voisi käyttää ohjaavampia seuraamuksia, kuten viranomaisen määräyksiä ja uhkasakkoa.

Asetuksen 12 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan poliittisen mainonnan julkaisijan olisi pidettävä avoimuusilmoitukset ajan tasalla. Ajan tasalla pidettävien tietojen osalta kysymys olisi sellaisista avoimuusilmoituksen tiedoista, jotka voisivat muuttua mainoksen julkaisun aikana ja olisivat julkaisijan tiedossa. Näitä tietoja voisivat olla ainakin 12 artiklan 1 kohdan k alakohta, jos mainoksen esittäminen olisi jouduttu keskeyttämään tai lopettamaan, l alakohta, jos mainoksen levittämiseen käytettäisiin julkaisun aikana kohdentamis- ja näyttämistekniikoita, ja m alakohta, jos avoimuusilmoituksessa olisi mainoksen kattavuutta ja sitoutuneisuuden määrää kuvaavia tietoja.

Asetuksen 12 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan poliittisen mainonnan julkaisijan on säilytettävä avoimuusilmoitukset muutoksineen seitsemän vuoden ajan sen jälkeen, kun asianomainen poliittinen mainos on julkaistu viimeisen kerran.

Määrättäessä momentin 4 kohdan mukaista seuraamusmaksua, tarkastusviraston tulisi kiinnittää myös huomioita siihen, että komissiolle on delegoitu toimivaltaa täydentää 12 artiklan 1 kohdan luetteloa sekä muuttaa 12 artiklan 1 kohdan f alakohtaa.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin, että tarkastusvirasto voisi määrätä seuraamusmaksun poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö poliittisen mainonnan asetuksen 13 artiklan 2 kohdassa erittäin suurille verkkoalustoille ja erittäin suurille verkossa toimiville hakukoneille säädetyn velvoitteen varmistaa, että poliittiseen mainokseen ja 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin tietoihin on pääsy poliittisten verkkomainosten eurooppalaisesta rekisteristä 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun ajan, 3 kohdassa säädetyn velvoitteen tarjota pääsy 12 artiklan 1 kohdassa vaadittuihin tietoihin 9 artiklan 3 kohdassa määritellyn ajan tilanteessa, jossa asiaan liittyvä poliittinen mainos on poistettu tai siihen pääsy on estetty tai 4 kohdassa säädetyn velvoitteen muille kuin 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuille poliittisen mainonnan julkaisijoille asettaa poliittiset verkkomainokset ja niihin liittyvät 12 artiklan 1 kohdan nojalla vaaditut tiedot saataville verkkomainosten eurooppalaisessa rekisterissä viimeistään 72 tunnin kuluttua poliittisen mainoksen ensimmäisestä julkaisemisesta.

Asetuksen 13 artiklan 2 kohtaa sovelletaan vain erittäin suuriin verkkoalustoihin ja erittäin suurin verkossa toimiviin hakukoneisiin – eli ns. digijätteihin. Niiden on 13 artiklan 2 kohdan mukaisesti asetettava saataville poliittiset mainokset ja 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut tiedot digipalveluasetuksen 39 artiklassa tarkoitetussa rekisterissä, jonka asianmukaisuutta valvoo poliittisen mainonnan asetuksen johdanto-osan 91 kohdan mukaan komissio. Digijättien on kuitenkin myös mahdollistettava pääsy kyseisiin tietoihin 13 artiklan 1 kohdan rekisterin kautta poliittisen mainoksen julkaisuhetkestä alkaen koko sen ajan, jona ne pitävät mainoksen esillä, ja seitsemän vuoden ajan sen jälkeen, kun poliittinen mainos on ollut viimeksi esillä niiden verkkorajapinnoilla. Tämän velvoitteen toteutumista valvovat jäsenvaltioiden viranomaiset. Vaikka Suomessa ei ole tällä hetkellä rekisteröityneenä digijättejä, voi tällainen tulevaisuudessa olla mahdollista ja siten tarkastusvirastolle ehdotetaan mahdollisuutta määrätä seuraamusmaksu tilanteessa, jossa erittäin suuri verkkoalusta tai erittäin suuri verkossa toimiva hakukone jättää noudattamatta velvollisuuttaan mahdollistaa 13 artiklan 1 kohdan mukaisen rekisteristä pääsy niiden julkaisemiin poliittisiin mainoksiin ja 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin tietoihin 13 artiklan 2 kohdassa säädetyn ajanjakson.

Asetuksen 13 artiklan 3 kohdassa säädetään poliittisen mainonnan julkaisijalle velvollisuus tarjota pääsy avoimuusilmoituksen tietoihin 9 artiklan 3 kohdassa määritellyn ajan tilanteessa, jossa kyseinen poliittinen verkkomainos on poistettu tai siihen pääsy on estetty. Sanktioinnilla varmistetaan, että avoimuusilmoitukseen liittyvien tietojen tarjoamista jatketaan 13 artiklan mukaisesti 7 vuoden ajan siitä, kun kyseinen verkkomainos on ensimmäistä kertaa julkaistu, levitetty tai näytetty poliittisen mainonnan julkaisijan toimesta.

Asetuksen 13 artiklan 4 kohdassa säädetään niille poliittisen mainonnan julkaisijoille, jotka eivät ole erittäin suuria verkkoalustoja tai erittäin suuria verkossa toimivia hakukoneita, velvoite asettaa poliittiset verkkomainokset ja niihin liittyvät 12 artiklan 1 kohdan nojalla vaaditut tiedot saataville verkkomainosten eurooppalaisessa rekisterissä viimeistään 72 tunnin kuluttua poliittisen mainoksen ensimmäisestä julkaisemisesta. Sanktioinnilla varmistetaan, että kohdassa tarkoitettujen poliittisen mainonnan julkaisijat asettavat julkaisemansa poliittisen verkkomainokset

asetuksessa annetun aikamääreen sisällä. Käytännössä tämä velvoite on mahdollista toteuttaa vasta myöhemmin, kun komissio on julkaissut eurooppalaisen rekisterin.

Momentin 6 kohdassa säädettäisiin, että tarkastusvirasto voisi määrätä seuraamusmaksun poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö poliittisen mainonnan asetuksen 14 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvoitteen liittää kohdassa mainittuun toimintakertomukseen kampanjakohtaisesti koostetut tiedot, jotka koskevat rahamääriä tai muita sellaisia etuja, jotka on saatu osittaisena tai kokonaisena vastineena tarjotuista palveluista. Asetuksen 14 artiklan 1 kohdassa ja johdanto-osan 68 kohdassa täsmennetään erikseen, että kertomuksiin olisi sisällytettävä myös tiedot poliittisen mainonnan kohdentamiseen tai näyttämiseen liittyvistä menoista kyseisenä ajanjaksona koostettuna kampanjakohtaisesti, mukaan lukien tarvittaessa muiden tahojen poliittisen mainonnan julkaisijoille toimittamat tiedot.

Asetuksen 14 artiklan velvoitteita sovelletaan poliittisen mainonnan julkaisijoihin ja niiden tarjoamiin palveluihin. Huomionarvoista myös on, että poliittisen mainonnan asetuksen 14 artiklaa ei sovelleta direktiivin 2013/34/EU 3 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan tarkoittamiin mikro-, pieniin ja keskiuuriin yrityksiin.

Momentin 7 kohdassa säädettäisiin, että tarkastusvirasto voisi määrätä seuraamusmaksun poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö poliittisen mainonnan asetuksen 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa palveluntarjoajalla, jolla ei ole toimipaikkaa Euroopan unionissa, mutta se tarjoaa palvelua Suomeen, säädetyn velvollisuuden laillisen edustajan nimeämisestä Euroopan unionin jäsenvaltiossa, velvollisuuden nimetä kirjallisesti laillinen edustaja johonkin niistä jäsenvaltioista, joissa kyseinen palveluntarjoaja tarjoaa palvelujaan.

Asetuksen valvontaa koskeva pääsääntö on, että yrityksen sijoittautumismaan viranomainen valvoo sitä. Asetuksen 21 artiklan mukaisissa tilanteissa, joissa poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalla ei ole toimipaikkaa unionin jäsenvaltiossa, mutta se tarjoaa poliittisen mainonnan palveluja Suomessa (esimerkiksi suomen kielellä), seuraamusmaksu voitaisiin määrätä artiklan 1 kohdan mukaisen velvollisuuden rikkomisesta nimetä laillinen edustaja EU:n alueella. Asetuksen johdanto-osan 89 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on nimetyn laillisen edustajan puuttuessa toteutettava kaikki asianmukaiset toimenpiteet 21 artiklan noudattamisen varmistamiseksi. Tällaisissa tilanteissa tarkastusviraston olisi ensin kuitenkin varmistettava rajat ylittävien menettelyiden kautta, ettei kyseessä oleva palveluntarjoaja ole nimennyt jo laillista edustajaa johonkin muuhun jäsenvaltioon ja myös huomioitava mahdolliset muiden jäsenvaltioiden aloittamat valvontatoimet kyseistä toimijaa kohtaan. Siten, mikäli tarkastusvirasto aikoo valvoa kyseistä palveluntarjoajaa, sen olisi myös ilmoitettava asiasta muiden jäsenvaltioiden yhteyspisteille. Käytännössä tällaisen valvonnan toimeenpano olisi kuitenkin vaikeaa, koska asetusta koskevat viranomaisvaltuudet tai tiedonsaantioikeudet eivät ulotu kolmansiin valtioihin.

14 §. Seuraamusmaksun suuruus. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin seuraamusmaksun suuruuden arvioinnista yksittäistapauksessa. Lähtökohtana seuraamusmaksun määrittämisessä on, että sillä tulee olla riittävä erityis- ja yleisestävä vaikutus. Seuraamusmaksun suuruus perustuisi kokonaisarviointiin ja suuruutta arvioitaessa olisi otettava huomioon kaikki olennaiset olosuhteet mukaan lukien poliittisen mainonnan asetuksen 25 artiklan 4 kohdassa mainitut tekijät sekä mahdolliset tapauksen olosuhteisiin vaikuttaneet muut tekijät. Nämä muut tekijät voisivat liittyä esimerkiksi siihen, että asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaisessa valvonnassa välityspalveluille määrättävien seuraamusmaksujen suuruutta arvioitaessa tulisi huomioida myös välityspalvelulain 18 §:n 1 momentissa mainitut tekijät, kuten palvelun

käyttäjien määrä, joihin velvoitteen rikkominen vaikuttaa ja toimiiko palvelun tarjoaja useassa jäsenvaltiossa.

Ehdotetun 2 momentin mukaan poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle määrättävä seuraamusmaksu saisi olla enintään 6 prosenttia välityspalvelun tarjoajan edellisen tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. Momentti perustuisi sekä poliittisen mainonnan asetuksen 25 artiklan b alakohdan että digipalveluasetuksen 52 artiklan säännöksiin, jotka ovat yhtenevät momentissa säädetyiltä osin.

Ehdotetun 3 momentin mukaan liikevaihdolla tarkoitetaan kirjanpitolain (1336/1997) 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettua liikevaihtoa. Momentti sisältäisi lisäksi erityisen säännöksen niitä mahdollisia tilanteita varten, joissa tilinpäätös ei olisi seuraamusmaksua määrättäessä vielä valmistunut taikka joissa liiketoiminta olisi vasta aloitettu eikä tilinpäätöstä tämän johdosta olisi saatavissa. Tällöin liikevaihto voitaisiin arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

15 §. Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen. Pykälässä säädettäisiin erityisistä vapautumisperusteista, joiden perusteella poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalla on mahdollisuus välttää seuraamusmaksun määräämiseltä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt, että viranomaisen harkinnan sanktion määräämättä jättämisestä tulee olla sidottua harkintaa siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa, että seuraamusmaksua ei määrättäisi niissä tilanteissa, joissa se olisi kohtuutonta.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan seuraamusmaksu jätettäisiin määräämättä, jos velvoitteen rikkomista on pidettävä vähäisenä. Velvoitteen rikkomista voitaisiin pitää vähäisenä esimerkiksi, jos palveluntarjoaja on oma-aloitteisesti ja välittömästi rikkomuksensa havaittuaan ryhtynyt menettelynsä vaikutukset oikaiseviin toimenpiteisiin ja lopulliset vaikutukset poliittisen mainonnan kohteiden kannalta ovat siten jääneet vähäisiksi. Samoin velvoitteen rikkominen voi olla vähäinen, jos kyse on säännöksen kertaluonteisesta rikkomisesta, vaikka se kohdistuisi useampaan poliittisen mainonnan kohteeseen. Vähäisiä eivät sitä vastoin yleensä ole toistuvat 13 §:ssä tarkoitettujen säännösten rikkomiset. Lisäksi 2 kohdan mukaan seuraamusmaksu jätettäisiin määräämättä, jos sen määräämistä olisi pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Kyse olisi kokonaisarviointista, jossa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi virheellisen menettelyn syyt ja seuraukset sekä tekijän yksilölliset olosuhteet.

Pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksu voitaisiin jättää määräämättä, jos poliittisen mainonnan palvelujen tarjoaja on oma-aloitteisesti ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin 13 §:ssä tarkoitettujen velvoitteen rikkomisen tai laiminlyönnin korjaamiseksi välittömästi sen havaittuaan. Lisäksi edellytetään, ettei rikkominen tai laiminlyönti ole vakava tai toistuva. Vaikka siis rikkominen oli vähäistä suurempi, seuraamusmaksu voitaisiin jättää määräämättä, jos momentissa säädetyt edellytykset täyttyisivät.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa asetuksen rikkominen täyttäisi samalla myös rikoksen tunnusmerkistön. Tällöin olisi tarpeen säätää, että seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jolle on samasta teosta jo annettu lainvoimainen tuomio. Säännös vastaa niin sanottua ne bis in idem -periaatetta, kieltoa syyttää ja tuomita kahdesti samasta asiasta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että tarkastusvirasto ei voisi määrätä seuraamusmaksua valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, hyvinvointialueiden viranomaisille, kunnallisille viranomaisille, Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoviranomaisille, itsenäisille

julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille, tasavallan presidentin kanslialle eikä Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle eikä niiden seurakunnille, seurakuntayhtymille ja muille elimille. Säännös vastaisi sisällöltään pääosin tietosuojalain 24 §:n 4 momenttia.

Viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely, joten tässä vaiheessa pidetään perusteltuna sulkea tämä seuraamus julkishallinnon osalta pois. Oikeusjärjestys kohdistaa julkishallintoon muita erityisvaatimuksia, jotka osaltaan perustelevat tätä sääntelyratkaisua. Viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate ja viranomaisten on myös noudatettava hallinnon yleislakeja. Viranomaisissa tapahtuva lainmukainen henkilötietojen käsittely kuuluu viranomaisissa työskentelevien virkavelvollisuuksiin. Virkamiehen asemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tehdyistä virheistä. Ensinnäkin virkavastuu voi toteutua rikosoikeudellisena virkavastuuna, kurinpidollisena virkavastuuna sekä vahingonkorvausvastuuna. Viranomaisen toiminnasta voidaan tehdä myös hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle. Viranomaisen toiminta on budjettisidonnaista, jolloin rahamääräisen seuraamuksen vaikutus ei ole samanlainen kuin yksityisellä sektorilla. Viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä.

Eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri valvovat viranomaisten ja virkamiesten toiminnan lainmukaisuutta ja sitä, että viranomaiset ja virkamiehet täyttävät velvollisuutensa. Laillisuusvalvojat voivat niille tehdyn kantelun seurauksena nostaa syytteen, jos kyse on vakavasta lainvastaisuudesta, antaa viranomaiselle huomautuksen, saattaa viranomaisen tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä sekä kiinnittää viranomaisten huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai näkökohtiin, jotka edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, tehdä viranomaiselle esityksen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi ja hyvittämiseksi.

Tarkoituksena on, että lain täytäntöönpanoa seurataan ja hallinnollista seuraamusmaksua koskevaa sääntelyratkaisua arvioidaan tarpeen mukaan uudelleen ottaen myös huomioon mahdolliset EU:n suositukset ja ohjeet asiassa.

16 §. *Tutkintamenettelyä koskevien säännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu.* Ehdotettu pykälä perustuu poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan välityspalveluiden tarjoajiin kohdistuvien 7–17 ja 21 artiklan velvoitteiden valvonnassa sovelletaan digipalveluasetuksen 51 artiklaa. Lisäksi seuraamusmaksun suuruuden osalta sovelletaan digipalveluasetuksen 52 artiklan 3 kohtaa, jotta poliittisen mainonnan asetus ja digipalveluasetuksen seuraamusmaksujärjestelmät olisivat välityspalveluiden osalta mahdollisimman selkeät ja yhtenevät. Siten ehdotettu pykälä olisi yhteneväinen välityspalveluiden valvonnasta annetun lain 20 §:n kanssa.

Pykälän 1 momentissa lueteltaisiin tutkintamenettelyä koskevien säännösten rikkominen, joka tahallisenä tai huolimattomuudesta voisi johtaa seuraamusmaksun määräämiseen. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä 1) tarkastuksesta kieltäytymisestä, 2) virheellisten, puutteellisten tai harhaanjohtavien tietojen toimittamisesta viranomaiselle tai pyydettyjen tietojen toimittamatta jättämisestä, sekä 3) virheellisten, puutteellisten tai harhaanjohtavien tietojen oikaisematta jättämisestä.

Ehdotetun 1 momentin mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä välityspalvelun tarjoajalle sekä 51 artiklan 1 a kohdassa tarkoitettulle muulle henkilölle, joka toimii elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyvässä tarkoituksessa ja voi kohtuudella olla tietoinen asetuksen epäilyyn rikkomiseen liittyvistä tiedoista. Seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä olisi,

ettei 1 momentissa sanktioitua tutkintamenettelyä koskevien säännösten rikkomista ole pidettävä merkitykseltään vähäisenä tai että seuraamusmaksun määrääminen olisi muutoin perusteetonta.

Ehdotetun 2 momentin mukaan seuraamusmaksun suuruuden määrittäminen perustuisi kokonaisarviointiin, jossa on otettava huomioon rikkomisen laatu ja laajuus sekä moitittavuuden aste. Seuraamusmaksu saisi olla enintään 1 prosentti rikkomiseen syyllistyneen välityspalvelun tarjoajan tai kyseisen muun henkilön vuotuisesta tulosta tai maailmanlaajuisesta liikevaihdosta seuraamusmaksun määräämistä edeltävänä tilikautena.

Digipalveluasetuksen 51 artiklan 2 kohdan 2 alakohdan mukaisesti asetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin muihin henkilöihin voidaan käyttää täytäntöönpanovaltuuksia vasta sen jälkeen, kun viranomaiset ovat antaneet kyseisille muille henkilöille hyvissä ajoin kaikki tällaisiin määräyksiin liittyvät merkitykselliset tiedot. Siten seuraamusmaksu voidaan asettaa muulle henkilölle vasta, kun tälle on annettu hyvissä ajoin kaikki asetettavaan velvoitteeseen liittyvät tiedot, mukaan lukien tieto seuraamusmaksun mahdollisuudesta, sekä tieto muutoksenhakukeinoista.

Seuraamusmaksun määräämisessä kyse on tarkastusviraston harkintavallasta, jota on käytettävä hallintolaissa säädetyn hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Tarkastusviraston on toimitaan huomioitava muun muassa tasapuolisuus ja oikeasuhtaisuus kaikki merkitykselliset perusoikeudet huomioiden sekä käytettävä toimivaltaansa lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Seuraamusmaksun määrääminen on luonteeltaan merkittävä hallintotoimi, ja sitä on tarkoitus käyttää vain vakavammissa tutkintamenettelyä koskevien säännösten rikkomistilanteessa.

Ehdotetun 3 momentin mukaan seuraamusmaksua ei saisi asettaa luonnolliselle henkilölle 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua tietojenantovelvollisuuden rikkomisesta, jos henkilöä on aiheutta epäillä rikoksesta ja tiedot liittyvät rikosepäilyn kohteena olevaan asiaan. Momentissa otetaan huomioon itsekriminointisuoja eli rikoksesta epäillyn henkilön oikeus kieltäytyä myötävaikuttamasta häntä koskevan rikosepäilyn selvittämiseen. Tällaisessa tilanteessa toimivaltaisella viranomaisella ei olisi oikeutta asettaa seuraamusmaksua tiedonsaantioikeuden rikkomisesta. Ehdotuksen mukaan kynnykseksi asetettaisiin ”on aiheutta epäillä”, jotta itsekriminointisuoja kattaisi paitsi ne tapaukset, joissa esitutkintaviranomainen on jo tehnyt päätöksen esitutkinnan käynnistämisestä, mutta myös ne tilanteet, joissa valvontaviranomainen arvioi, että tapaus saattaa myöhemmin johtaa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.

17 §. Julkinen varoitus. Pykälässä säädettäisiin tarkastusviraston oikeudesta määrätä poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 4 kohdassa tarkoitettun valvonnan yhteydessä rahoittajalle tai poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle 22 artiklan 5 kohdan g alakohtaan perustuen julkinen varoitus, jos nämä tahallaan tai huolimattomuudesta rikkovat poliittisen mainonnan asetuksessa säädettyjä velvoitteita.

Tarkastusvirasto määräisi julkiset varoitukset hallintopäätöksinä tarkastusvirastosta annetun lain ja työjärjestyksen mukaisessa menettelyssä. Julkinen varoitus on lähtökohtaisesti hallinnollisena seuraamuksena lievempi kuin seuraamusmaksu. Teot ja laiminlyönnit, jotka eivät täytä seuraamusmaksun tunnusmerkistöä tai josta ei ole 13 §:n mukaan mahdollista määrätä seuraamusmaksua, voisivat tulla julkisena varoituksena sanktioitavaksi.

Pykälän 2 momentin mukaan julkinen varoitus voitaisiin antaa edellyttäen, ettei asia kokonaisuutena arvioiden anna aiheutta ankarampiin toimenpiteisiin. Huomionarvoista olisi, että etenkin rahoittajien osalta julkinen varoitus voisi muodostua huomattavan ankaraksikin

seuraamukseksi. Etenkin silloin kun kohteena olisi vaaleissa ehdokkaana oleva henkilö. Tarkastusviraston tulee arvioida julkista varoitusta annettaessa pykälän 4 momentissa mainittuja seikkoja, jotta vältetään julkisen varoituksen muodostumista kohtuuttomaksi.

Pykälän 3 momentin mukaan tarkastusviraston olisi julkaistava julkista varoitusta koskevat tiedot viipymättä sen jälkeen, kun päätöksestä on ilmoitettu sen kohteena oleville tahoille ja päätös on lainvoimainen. Julkaisemisesta on käytävä ilmi rikkomisen luonne sekä rikkomisesta vastuussa olevat 1 momentissa mainitut toimijat. Tiedot on pidettävä tarkastusviraston internetsivuilla 4 vuoden ajan, jolloin esimerkiksi tieto julkisesta varoituksesta liittyen vaaleihin olisi lähtökohtaisesti saatavilla vaalikauden ajan. Jos muutoksenhakuviranomainen kumoaisi päätöksen kokonaan tai osittain, tarkastusviraston olisi julkistettava tieto muutoksenhakuviranomaisen päätöksestä vastaavalla tavalla kuin varoitus on julkistettu.

Pykälän 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, tai jos varoituksen julkistaminen vaarantaisi meneillään olevan viranomaistutkinnan, tarkastusvirasto voisi:

- 1) lykätä varoitusta koskevan päätöksen julkistamista, kunnes perusteita olla julkistamatta päätöstä ei enää ole;
- 2) julkistaa varoitusta koskevan päätöksen ilman varoituksen kohteena olevan henkilön nimeä;
- 3) jättää varoitusta koskevan päätöksen julkistamatta, jos 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet eivät ole riittäviä varmistamaan sitä, ettei varoitus vaikuta haitallisesti meneillään oleviin vaaleihin tai kansanäänestykseen.

Momentin säännöksillä pyritäisiin erityisesti siihen, ettei julkisilla varoituksilla olisi kohtuuttomia seurauksia etenkin meneillään oleviin vaaleihin ja kansanäänestyksiin. Tällaisina tilanteina voitaisiin pitää esimerkiksi tilanteita, joissa tiedon julkaiseminen arvioitaisiin vaikuttavan suoraan vaalien tai kansanäänestysten tulokseen. Tällaisissa tilanteissa olisi perusteltua pääsääntöisesti lykätä tai jättää julkaisematta varoitus. Joissain tapauksissa tilanne voisi kuitenkin olla sellainen, että julkinen varoitus olisi perusteltua antaa jo vaalien ja kansanäänestysten alla. Esimerkiksi hybridivaikuttamiseen liittyvissä tilanteissa, joissa asetuksen velvoitteita rikotaan ja rikkomuksella arvioidaan olevan merkittävää haittaa kyseessä olevaan vaaliin tai kansanäänestykseen, julkinen varoitus voisi tulla viranomaisen perustellun harkinnan kautta kysymykseen.

Pykälän 5 momentin mukaan, jos tarkastusvirasto julkistaa varoitusta koskevan päätöksen ilman varoituksen kohteena olevan henkilön nimeä, tarkastusvirasto voi samalla päättää julkistaa nimen myöhemmin kohtuullisen ajan kuluttua, jos perusteet julkistamatta jättämiselle lakkaavat tuossa ajassa. Tällainen tilanne voisi tulla esimerkiksi kyseeseen, kun kyseiset vaalit tai kansanäänestys olisi ohi.

18 §. Kansallisten yhteyspisteiden verkosto. Ehdotettu pykälä koskisi Suomen osallistumista asetuksen 22 artiklan mukaiseen kansallisten yhteyspisteiden verkostoon, jonka tarkoituksena on tukea asetuksen soveltamista ja täytäntöönpanoa koskevaa yhteistyötä unionin tasolla sekä toimia foorumina kansallisten yhteyspisteiden ja komission väliselle säännölliselle tiedonvaihdon ja parhaiden käytäntöjen vaihdolle. Tarkastusvirasto kansallisena yhteyspisteenä osallistuisi verkoston työhön. Verkosto, sen rakenne ja tehtävät on tarkemmin määritelty asetuksen 22 artiklan 8 kohdassa, eikä niistä olisi tarkemmin tarpeen säätää laissa.

19 §. Asiakirjan luovuttaminen toisen jäsenvaltion viranomaiselle ja digipalvelulautakunnalle. Pykälässä säädettäisiin tietojen luovuttamisesta rajat ylittävissä valvontatilanteissa.

Pykälän 1 momentin mukaan tarkastusvirastolla on oikeus luovuttaa salassa pidettävä asiakirja sekä ilmaista salassa pidettävä tieto muun jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on poliittisen mainonnan asetuksen valvonnan kannalta välttämätöntä.

Pykälän 2 momentin mukaan liikenne- ja viestintävirastolla on 4 §:ssä tarkoitettujen tietojen osalta oikeus luovuttaa salassa pidettävä asiakirja sekä ilmaista salassa pidettävä tieto digipalveluasetuksessa tarkoitetulle digipalvelulautakunnalle ja toisen Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion koordinaattoriviranomaiselle, jos se on poliittisen mainonnan asetuksen valvonnan kannalta välttämätöntä.

20 §. Laillisten edustajien rekisteri. Pykälän mukaan tarkastusvirasto pitää rekisteriä poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien, joilla ei ole unionissa toimipaikkaa, laillisista edustajista 21 artiklassa säädetyn mukaisesti. Poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan olisi annettava tiedot sähköisesti, ellei virasto erityisestä syystä hyväksy tietojen ilmoittamista paperilla. Muilta osin noudatettaisiin, mitä 21 artiklassa asiasta on säädetty.

21 §. Vaalien ja kansanäänestysten päivämäärien julkaiseminen. Pykälän mukaan oikeusministeriö ilmoittaisi tarkastusvirastolle asetuksen 26 artiklan noudattamiseksi tarvittavat tiedot hyvinvointialueilla ja kunnissa toimitettavista neuvoa-antavista kansanäänestyksistä. Tarkastusvirasto vastaisi vaali- ja kansanäänestystietojen julkaisemisesta ja toimittamisesta komission perustamaan portaaliin 26 artiklan mukaisesti.

22 §. Seuraamusmaksun täytäntöönpano. Seuraamusmaksu pantaisiin lakiehdotuksen mukaan täytäntöön siinä järjestyksessä kuin sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetään. Tästä seuraa, että seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtisi Oikeusrekisterikeskus. Lisäksi pykälässä säädettäisiin seuraamusmaksun vanhentumisesta.

23 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta.

Pykälän 1 momentti sisältäisi informatiivisen viittauksen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että muutoksenhaussa uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemisesta koskevaan päätökseen sovellettaisiin uhkasakkolain muutoksenhakusäännöksiä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että tämän lain nojalla annetussa muussa kuin seuraamusmaksuja koskevassa (13 ja 16 §) tarkastusviraston päätöksessä voitaisiin määrätä, että päätöstä olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määräisi.

7.2 Laki verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain muuttamisesta

1 §. Digitaalisten palvelujen koordinaattori ja muut toimivaltaiset viranomaiset. Pykälän 2 momentissa nimitettäisiin valtioneuvoston tarkastusvirasto EU:n digipalveluasetusta valvovaksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Muita toimivaltaisia viranomaisia olisivat edelleen tietosuojavaltuutettu ja kuluttaja-asiamies. Liikenne- ja viestintävirasto toimisi jatkossakin digitaalisten palvelujen koordinaattorina ja digipalveluasetuksen pääasiallisena valvojana.

2 a §. *Valtiontalouden tarkastusviraston toimivalta.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 a §, jossa säädettäisiin valtiontalouden tarkastusviraston valvontatehtävästä digipalveluasetuksessa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena. Ehdotetun pykälän mukaan valtiontalouden tarkastusviraston toimivallassa olisi valvoa digipalveluasetuksen 26 artiklan 1 kohdan a–c alakohtia silloin, kun kyse on aatteellisesta ja yhteiskunnallisesta mainonnasta. Asetuksen 26 artiklan 1 kohdan a–c alakohtien mukaisesti verkkoalustan tarjoajan tulee varmistaa, että sen palvelussa näytettävät mainokset on merkitty selvästi mainoksiksi (a alakohta), mainoksen yhteydessä ilmoitetaan se luonnollinen tai oikeushenkilö, jonka puolesta mainos esitetään (b alakohta) ja mainoksen yhteydessä ilmoitetaan, kuka on maksanut mainoksen, jos maksaja on eri kuin b alakohdassa tarkoitettu taho (c alakohta). Se, milloin mainonnan tarkoitus on kaupallinen taikka aatteellinen tai yhteiskunnallinen, on ratkaistava tapauskohtaisesti.

Valtiontalouden tarkastusvirasto nimitettäisiin tällä esityksellä poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan asetuksen pääasialliseksi valvojaksi ja kansalliseksi yhteyspisteeksi, minkä vuoksi valmistelussa on arvioitu olevan tarkoituksenmukaista siirtää myös edellä kuvattu digipalveluasetuksen 26 artiklassa säädetty verkkoalustoilla tapahtuvan aatteellisen ja yhteiskunnallisen mainonnan avoimuuden valvonta tietosuojavaltuutetulta valtiontalouden tarkastusvirastolle.

3 §. *Tietosuojavaltuutetun toimivalta.* Pykälän 1 momentin 1 kohtaa muutettaisiin siten, että tietosuojavaltuutetun 26 artiklan 1 kohdan a–c alakohtien valvontavallasta suljettaisiin pois uuden 2 a §:n mukainen valtiontalouden tarkastusvirastolle kuuluva aatteellisen ja yhteiskunnallisen mainonnan valvonta. Käytännössä jatkossa tietosuojavaltuutetun sijaan valtiontalouden tarkastusvirasto valvoisi mainittuja 26 artiklan kohtia aatteellisen ja yhteiskunnallisen mainonnan osalta. Tietosuojavaltuutetun toimivalta pysyisi muilta osin ennallaan.

11 §. *Sitoumukset.* Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että myös valtiontalouden tarkastusvirastolla olisi toimivalta määrätä välityspalvelun tarjoajan asetuksen noudattamisesta esittämät sitoumukset tätä velvoittaviksi. Velvoittavaksi määrätyllä sitoumuksella voidaan poistaa epäilty asetuksen velvoitteen rikkominen. Toimivaltuus perustuu digipalveluasetuksen 51 artiklan 2 kohdan a alakohtaan.

12 §. *Yhteistyö eri viranomaisten kanssa.* Pykälän 1, 3 ja 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininnat valtiontalouden tarkastusvirastosta. Koska virasto nimitetään digipalveluasetusta valvovaksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi, tulee sen myös osallistua viranomaisyhteistyöhön asetuksen valvonnassa. Pykälän 2 momenttiin ei esitetä muutoksia, mutta selkeyden vuoksi pykälä ehdotetaan annettavaksi uudelleen.

13 §. *Uhkasakko.* Pykälään lisättäisiin uusi 7 momentti, jonka mukaan uhkasakon tuomitsee maksettavaksi valtiontalouden tarkastusviraston seuraamuslautakunta silloin, kun uhkasakko liittyy uudessa 2 a §:ssä tarkoitettuihin asetuksen säännösten valvontaan. Tämä vastaa menettelyä muissa valtiontalouden tarkastusviraston asettamissa uhkasakoissa.

16 §. *Verkkoalustan tarjoajan seuraamusmaksu.* Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin valtiontalouden tarkastusviraston toimivallasta määrätä seuraamusmaksu sen valvontavaltaan kuuluvassa asiassa. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa tarkoitettu seuraamuslautakunta määräisi seuraamusmaksun silloin, kun digipalveluasetuksen rikottua velvollisuutta valvoo valtiontalouden tarkastusvirasto.

Samalla pykälän 3 momenttiin lisättäisiin teknisenä korjauksena maininta siitä, että momentissa poiketaan 1 momentissa säädetystä.

24 §. Euroopan digitaalisten palvelujen lautakunta. Pykälä koskee Suomen osallistumista digipalveluasetuksen 3 jakson mukaiseen Euroopan digitaalisten palvelujen lautakuntaan, jonka tarkoituksena on tukea komissiota ja auttaa koordinoimaan digitaalisten palvelujen koordinaattorien toimia. Koska tällä esityksellä valtiontalouden tarkastusvirasto nimitettäisiin digipalveluasetusta valvovaksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi, olisi tarpeen myös säätää tarkastusviraston oikeudesta osallistua lautakunnan työhön ja kokouksiin. Pykälään lisättäisiin siten maininta siitä, että tarkastusvirasto voisi osallistua tarvittaessa lautakunnan kokouksiin.

7.3 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 4 ja 10 §:n muuttamisesta

4 §. Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset. Pykälän 5 momentti muutettaisiin siten, että mainoksen maksajan nimen julkaisemiseen liittyvät säännökset korvattaisiin informaationsäännöksellä, jonka mukaan poliittisen mainonnan avoimuudesta noudatetaan, mitä poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2024/900 ja laissa poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen valvonnan järjestämisestä säädetään. Informaationsäännös on tarpeellinen, jotta vaalirahoituslain kohteet ovat tietoisia muuttuneesta sääntelystä.

Muutos poistaisi rahamääräiset kynnysarvot poliittisen mainonnan maksajan nimen julkaisemisen osalta, ja korvaisi ne poliittisen mainonnan asetuksen sääntelyllä. Vaikutuksia on arvioitu tarkemmin osiossa 4.2.3. Momentin muuttamisella ei ole muutoin vaikutusta vaalirahoituslakiin tai sen soveltamiseen, sillä poliittisen mainonnan asetusta ei sovelleta vaalirahoitukseen (2 artikla). Asetuksen johdanto-osan 36 kohdassa on erikseen korostettu, että poliittisen mainonnan määritelmä ei saisi vaikuttaa poliittisen puolueen, poliittisten tavoitteiden tai poliittisten kampanjoiden kansallisiin määritelmiin eikä muuttaa poliittisten kampanjoiden sääntöjä tai vaikuttaa niihin kansallisella tasolla.

Informaationsäännös on tarpeellinen, jotta vaalirahoituslain kohteet ovat tietoisia muuttuneesta sääntelystä.

10 §. Valtiontalouden tarkastusviraston valvontatehtävät. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin vastaamaan esityksen 5. lakiehdotuksen muutosta, jossa uhkasakon tuomitsee maksettavaksi valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15 a §:ssä tarkoitettu seuraamuslautakunta.

7.4 Laki puoluelain 8 b ja 9 e §:n muuttamisesta

8 b §. Tukea koskevat rajoitukset. Pykälän 5 momentti muutettaisiin siten, että mainoksen maksajan nimen julkaisemiseen liittyvät säännökset korvattaisiin informaationsäännöksellä, jonka mukaan poliittisen mainonnan avoimuudesta noudatetaan, mitä poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2024/900 ja laissa poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen valvonnan järjestämisestä säädetään. Informaationsäännös on tarpeellinen, jotta puolueet, puolueyhdistykset ja puolueen lähiyhteisöt ovat tietoisia muuttuneesta sääntelystä.

Muutos poistaisi rahamääräiset kynnysarvot poliittisen mainonnan maksajan nimen julkaisemisen osalta, ja korvaisi ne poliittisen mainonnan asetuksen sääntelyllä. Vaikutuksia on arvioitu tarkemmin 4.2.3. Momentin muuttamisella ei ole muutoin vaikutusta puoluelakiin tai sen soveltamiseen.

Informaationsäännös on tarpeellinen, jotta vaalirahoituslain kohteet ovat tietoisia muuttuneesta sääntelystä.

9 e §. Valvonta. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin vastaamaan esityksen 5. lakiehdotuksen muutosta, jossa uhkasakon tuomitsee maksettavaksi valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15 a §:ssä tarkoitettu seuraamuslautakunta.

7.5 Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain muuttamisesta

7 §. Tarkastusviraston pääjohtaja. Pykälän 1 momentissa säädetään valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan ratkaisuvallasta sekä kyseisen oikeuden rajoituksista. Momenttia muutettaisiin niin, että pääjohtaja ei voisi ottaa ratkaistavakseen uuden seuraamuslautakunnan ratkaisultaan kuuluvia asioita, joista säädettäisiin 15 §:ssä ja 15 a §:ssä.

15 §. Uhkasakko. Pykälän 1 momentti sisältäisi jatkossakin säännöksen, jonka mukaan tarkastusvirasto voisi asettaa uhkasakon 4 §:ssä säädetävän tietojensaantioikeutensa tehostamiseksi ja kirjanpidon saattamiseksi tarkastettavaan kuntoon. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi nykyään valtiontalouden tarkastusviraston uhkasakkolautakunta, jota ei ehdoteta säilytettäväksi. Sen sijasta uhkasakon tuomitsisi maksettavaksi tarkastusviraston monijäseninen seuraamuslautakunta, jonka nimeämistä ja kokoonpanoa koskevat säännökset sijoitettaisiin 15 a §:ään.

15 a §. Seuraamuslautakunta sekä sen *ratkaisuvallalta eräissä seuraamusasioissa*. Lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jossa säädettäisiin tarkastusvirastoon perustettavasta seuraamuslautakunnasta. Pykälässä säädettäisiin myös tarkemmin seuraamuslautakunnan nimeämisestä, kokoonpanosta ja päätöksenteossa noudatettavista menettelyistä sekä toimivallasta määrätä seuraamusmaksuja.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin seuraamuslautakunnan tehtäväksi määrätä tarkastusviraston toimivaltaan kuuluvat seuraamusmaksut. Ehdotettu säännös ei perustaisi toimivaltaa määrätä seuraamusmaksua, vaan toimivallasta säädettäisiin muissa laeissa.

Pykälän 2 momentin säädettäisiin seuraamuslautakunnan nimeämisestä, kokoonpanosta ja toimikaudesta sekä kelpoisuusvaatimuksista. Seuraamuslautakunnan puheenjohtajana toimisi pääjohtaja ja jäsenenä kolme pääjohtajan kolmeksi vuodeksi määräämää oikeustieteen maisterin tai vastaavan aikaisemman tutkinnon suorittanutta tarkastusviraston virkamiestä. Lautakunnan jäsenistöön sovellettaisiin yleisiä virkamiesoikeudellisia säännöksiä mukaan lukien virkavastuusäännöksiä. Perustuslain 118 §:n 1 ja 2 momentin mukaan virkamies on vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriväviä mielipidettä. Kyse olisi merkittävän julkisen vallan käyttämisestä, joten tehtävää ei voisi ulkoistaa. Seuraamuslautakunta ei olisi päätoiminen, vaan se kokoontuisi tarvittaessa.

Momentissa säädettäisiin lautakuntaan kuuluvien kelpoisuutta koskevista perusvaatimuksista. Koska seuraamuslautakunnan jäsenet olisivat virkasuhteessa tarkastusvirastoon, nämä vaatimukset täydentävät niitä yleisiä tai erityisiä vaatimuksia, jotka liittyvät tarkastusviraston virkaan nimittämiseen. Viraston tulee esimerkiksi rekrytointien yhteydessä varmistaa, että virastossa on kelpoisuusehdot täyttäviä henkilöitä. Jokaisen lautakuntaan kuuluvan jäsenen lukuun ottamatta puheenjohtajaa tulisi olla oikeustieteen maisterin tai vastaavan aikaisemman tutkinnon suorittanut virkamies. Kysymys olisi muusta oikeustieteen ylemmästä korkeakoulututkinnosta kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnosta.

Tällä varmistettaisiin, että hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määräämisestä päättävässä toimielimessä olisi riittävä oikeudellinen asiantuntemus. Kokoonpanossa tulisi ottaa huomioon myös se, että ehdotetun 3 momentin vaatimukset riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta tosiasiallisesti toteutuisivat.

Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin seuraamuslautakunnan jäsenien riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta. Momentti kattaisi niin viraston sisäisiin kuin ulkoisiin suhteisiin liittyvät näkökulmat. Sisäisestä näkökulmasta seuraamuslautakuntaan kuuluu henkilöitä, jotka ovat viraston hierarkiassa eri asemilla. Momentti tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että eduskunnan virkamiehistä annetun lain 19 §:n 1 momentin työnjohto- ja valvontamääräyksillä ei saisi vaikuttaa jäsenen toimintaan seuraamuslautakunnassa. Myöskään seuraamuslautakunnan puheenjohtaja ei saisi yrittää vaikuttaa jäsenten toimintaan seuraamuslautakunnassa. Tarkastusviraston pääjohtajan ratkaisuvallta ei myöskään ulottuisi seuraamuslautakuntaan, kuten lain 7 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi. Ulkoisesta näkökulmasta virkamiehen itse tulisi ottaa vaatimus huomioon esimerkiksi harkitessaan eduskunnan virkamiehistä annetun lain virkamieslain 23 §:n mukaista sivutointa. Virkamiesten tulee lisäksi ottaa huomioon myös muu merkityksellinen sääntely, kuten eduskunnan virkamiehistä annetun lain 20 § taloudellisen edun vastaanottamisesta, hallintolain mukaiset esteellisyysperusteet sekä julkisuuslain vaitiolosääntely. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan tarkoittama muu erityinen syy puolueettomuuden vaarantumiseen voisi olla se, että seuraamuslautakunnan jäsen on ollut päättämässä sellaisesta tarkastusviraston määräyksestä, jonka rikkomisesta koskeva asia on seuraamuslautakunnan käsittelyssä. Se, että seuraamuslautakunnan jäsenen työtehtäviin kuuluisi valvontatehtäviä tai määräysten valmistelua, ei yleensä itsessään vaarantaisi henkilön puolueettomuutta. Esteellisyystilanteessa toimittaisiin hallintolain 27–30 §:n mukaisesti.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että seuraamuslautakunnan päätös tehtäisiin esittelystä. Lautakunnan puheenjohtaja, jäsen tai varajäsen eivät voisi toimia esittelijänä. He eivät myöskään saisi osallistua sellaisen asia käsittelyyn, jonka valmistelussa he ovat olleet mukana. Päätökseksi tulisi se kanta, jota enemmistö on kannattanut. Tilanteessa, jossa äänet menevät tasan päätökseksi tulisi se kanta, joka on lievempi sille, johon seuraamus kohdistuu.

7.6 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

24 §. *Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat.* Pykälän 1 momentin 15 kohdan säädöstä muutettaisiin siten, että poliittisen mainonnan asetuksen valvonnan järjestämisestä annetun lain nojalla valtiontalouden tarkastusvirastolle annettuja tietoja kampanjatileistä, sekä vastaavat muut selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle, olisivat salassa pidettäviä viranomaisasiakirjoja.

Salassapidon perusteena olisi se, että kyseessä olevat tiedot voisivat olla samoja tietoja, jotka on jo nykyisellään säädetty salassa pidettäväksi 24 artiklan 1 momentin 15 kohdan mukaisesti. Todennäköisesti kyseessä olevat tiedot olisivat ainakin osittain salassa pidettäviä myös 24 artiklan 1 momentin 23 ja 32 kohdan perusteella, sillä ne sisältäisivät suurella todennäköisyydellä henkilön taloudelliseen asemaan tai poliittiseen vakaumukseen liittyviä tietoja. Kuitenkin ilman nyt ehdotettavaa lisäystä olisi mahdollista tilanne, jossa vaalirahoitusvalvonnan osalta salassa pidettäväksi tarkoitetut tiedot olisivatkin poliittisen mainonnan asetuksen valvonnan osalta julkisia. Tällaista tilannetta ei voitaisi pitää tarkoituksenmukaisena, sillä se aiheuttaisi todennäköisesti tarkastusvirastolle merkittävää lisätyötä, sillä tietoon kohdistuu merkittävä yhteiskunnallinen intressi, ja voisi pahimmillaan

lisätä epätasapainoisesti vaalirahoitukseen liittyvää julkisuutta, kun avoimuus realisoituisi osittain poliittisen mainonnan asetuksen valvonnassa saatujen tietojen kautta.

7.7 Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

1 §. Lain soveltamisala. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 37 kohta. Eri lakien nojalla määrättävien laiminlyönti- ja seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus sakon täytäntöönpanosta säädettyä menettelyä noudattaen. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset, joiden nojalla myös tässä esityksessä tarkoitetut poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen valvonnan järjestämisestä annetun lain mukaiset seuraamusmaksut pantaisiin täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa järjestyksessä.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotus ei sisällä valtuutuksia antaa lakia alemman asteista sääntelyä. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 20 §:n mukaista viraston työjärjestystä voi kuitenkin olla tarve päivittää ehdotetun seuraamuslautakunnan takia (5. lakiehdotuksen uusi 15 a §).

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan pääsääntöisesti voimaan 10.10.2025. Esityksen 7. lakiehdotuksen yhteensovittaminen HE 5/2020 kanssa edellyttää myöhäisempää voimaantuloa (1.1.2026.).

Esityksen 5. lakiehdotuksen voimaantulon yhteydessä tarkastusviraston uhkasakkolautakunnan vireillä olevat asiat siirtyvät käsiteltäviksi uudelle seuraamuslautakunnalle.

10 Toimeenpano ja seuranta

Poliittisen mainonnan asetuksella perustetaan kansallisten yhteyspisteiden verkosto, joka toimii jäsenvaltioiden ja komission välisenä yhteistyöfoorumina. Sen päätehtävänä on asetuksen soveltamisen ja toimeenpanoon tukeminen unionin tasolla.

Jäsenvaltioiden tulee myös poliittisen mainonnan asetuksen 25 artiklan 8 kohdan mukaan raportoida vuosittain komissiolle asetuksen perusteella määrätyistä seuraamuksista. Tieto sisällytetään alla mainittuun kertomukseen.

Poliittisen mainonnan asetuksen 27 artiklan mukaan komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen asetuksen arvioinnista ja uudelleentarkastelusta kahden vuoden kuluessa kustakin Euroopan parlamentin vaalista. Kertomus on julkinen ja siinä arvioidaan asetukseen liittyviä muutostarpeita mm. soveltamisalan, määritelmien (erityisesti poliittisen mainonnan määritelmä), velvoitteiden vaikuttavuuden sekä valvonta- ja seurantajärjestelmän toimivuuden näkökulmasta. Arvioinnissa kiinnitetään myös erityistä huomioita media-alan pieniin- ja keskisuuriin toimijoihin kohdistuviin vaikutuksiin.

Poliittisen mainonnan asetuksella perustetaan myös komitea, joka 29 artiklan mukaan avustaa komiteaa ja hyväksyy tarkastusmenettelyssä komission antamat täytäntöönpanosäädökset.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä on riippuvuus sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamista koskevaan esitykseen (HE 5/2020 vp, LaVM 6/2025 vp). Kyseinen esitys on tarkoitus hyväksyä eduskunnassa ennen tämän esityksen käsittelyn alkamista. 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.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain sekä kansalaisaloitelain 10 §:n muuttamisesta HE 190/2024 vp on paraikaa eduskunnan käsittelyssä. Eduskuntakäsittelyssä on mahdollisesti tarve yhteensovittaa vaalirahoituslain ja puoluelain muutokset perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVM 3/2025 vp mukaisesti.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 toiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitys sisältää valtiontalouden tarkastusviraston määrärahatarpeita.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

12.1 Johdanto

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan EU-asetuksen noudattamisen valvonnan järjestämisestä. Asetuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee antaa asetusta valvoville viranomaisille laajoja tutkintatoimivaltuuksia epäillyissä asetuksen rikkomistilanteissa sekä tehokkaita toimivaltuuksia todetuissa asetuksen rikkomistilanteissa. Viranomaisen tutkintatoimivaltuudet ovat verrannollisia toimivaltuuksiin kilpailuoikeudessa. Taustalla on tavoite asetuksen tehokkaasta valvonnasta EU:ssa sekä se, että kansallisilla valvovilla viranomaisilla on samat laajat toimivaltuudet niin mikroyritysten kuin alueelleen mahdollisesti sijoittautuneiden maailmanlaajuisten toimijoiden osalta. Tämä korostaa valvovien viranomaisten harkintaa, kun ne käyttävät yksittäistapauksessa asetuksesta johtuvia toimivaltuuksiaan.

EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon (tuomio 10.10.1973, Variola, 34/73; tuomio 2.2.1977, Amsterdam Bulb, 50/76). 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). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp ja PeVL 44/2016 vp). Osa kansallisen liikkumavaran piiriin kuuluvista lakiehdotusten säännöksistä on sellaisia, että niitä on tarkasteltava perustuslain perusoikeuksien näkökulmasta. 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.

12.2 Toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaantioikeus

12.2.1 Kansallinen liikkumavara

Toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaantioikeudet määräytyvät poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 1, 3, 4, 5 ja 7 kohtien perusteella.

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 1 kohdan valvontaan sovelletaan suoraan tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 1 kohdan mukaisia tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksia, joita on täydennetty tietosuoja-asetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavavan puitteissa tietosuojalain 18 artiklassa. Näiden säännösten perustuslainmukaisuutta on arvioitu tietosuojalakia koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä. Poliittisen mainonnan asetuksen kansallinen toimeenpano ei edellytä tarkentavaa kansallista sääntelyä muuta kuin viranomaisten välisen tiedonvaihdon osalta.

Tiedonsaantivaltuuksiin asetuksen 7–17 ja 21 artiklan velvoitteiden valvonnan osalta sovelletaan välityspalveluihin liittyvissä tilanteissa poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdtaa. Mainitun digipalveluasetuksen kohdan mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla valtuudet vaatia välityspalvelun tarjoajia sekä muita henkilöitä, jotka toimivat elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyvässä tarkoituksessa ja voivat kohtuudella olla tietoisia poliittisen mainonnan asetuksen epäilyyn rikkomiseen liittyvistä tiedoista, mukaan lukien 37 artiklassa ja 75 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja tarkastuksia suorittavat organisaatiot, toimittamaan tällaiset tiedot ilman aiheetonta viivytystä. Tiedonsaantioikeutta tulee kansallisesti täydentää lisäksi digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisella tarkastusoikeudella.

Tiedonsaantioikeuksiin poliittisen mainonnan asetuksen muiden kuin edellä mainittujen velvoitteiden valvonnan osalta sovelletaan mainitun asetuksen 22 artiklan 5 kohdan a alakohdtaa, jonka mukaan 22 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuilla toimivaltaisilla viranomaisilla, jotka ovat vastuussa muiden kuin poliittisen mainonnan 22 artiklan 1 ja 3 kohdassa tarkoitettujen näkökohtien soveltamisesta ja täytäntöönpanosta, on tehtäviä hoitaessaan valta pyytää saada tutustua dataan, asiakirjoihin tai tarvittaviin tietoihin, joita tarvitaan velvoitteiden noudattamisen valvontaan. Tietoja saa käyttää ainoastaan poliittisen mainonnan asetuksen valvontaan. Lisäksi kohdassa on korostettu erityisesti tiedonsaantioikeuden koskevan rahoittajilta tai poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajilta saatavia tietoja, mutta käytännössä tiedonsaantioikeus voi koskea myös muita toimijoita, kuten poliittisen mainonnan asetuksen 21 artiklassa tarkoitettua laillista edustajaa tai 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua poliittista toimijaa tai sellaiseksi epäiltyä oikeushenkilöä tai luonnosta henkilöä. Tiedonsaantioikeutta tulee täydentää kansallisessa lainsäädännössä lisäksi poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan h alakohdan mukaisella tarkastusoikeudella.

Edellä sanotun lisäksi poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava kaikkien asianomaisten 22 artiklan 1–4 kohdassa tarkoitettujen viranomaisten tehokas ja jäsenelty yhteistyö ja koordinointi kansallisella tasolla, jotta niiden tämän asetuksen mukaisten valvonta- ja täytäntöönpanotehtävien suorittamiseen ja toimivallan harjoittamiseen liittyvä tietojenvaihto esimerkiksi asetuksen rikkomisista olisi nopeaa ja turvallista.

Sekä poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan a ja h alakohtien että digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a ja b alakohtien mukaiset tiedonsaantioikeudet ovat laajat ja kattavat kaikki asetuksen epäilyyn rikkomiseen liittyvät tiedot, joita on tarvittaessa voitava jakaa 22 artiklan 7 kohdan perusteella toimivaltaisten viranomaisten välillä. Edellä mainittujen kohtien jättämä kansallinen liikkumavara perustuu siihen, että jäsenvaltioiden on vahvistettava toimivaltaisten viranomaisten valtuuksien käytölle erityiset edellytykset ja menettelyt ja varmistettava, että toimivaltuuksien käytölle on säädetty asianmukaisia suojatoimia perusoikeuskirjaa ja unionin oikeuden yleisiä periaatteita noudattaen annetussa sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä. Tiedonsaantioikeuden osalta edellä mainitut kohdat eivät jätä sellaista kansallista liikkumavaraa, jonka perusteella tiettyjä tietoryhmiä voitaisiin rajata pois tiedonsaantioikeuden piiristä. Kansallisen liikkumavaran ala sen sijaan mahdollistaa tiettyjen edellytysten asettamisen tiedonsaantioikeuden käytölle, kuitenkin siten, että tiedonsaantioikeuden asetuksen mukainen laajuus otetaan huomioon.

Perustuslakivaliokunta on EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla tarkistanut kantaansa henkilötietojen suojasta lailla säätämisen vaatimuksen osalta. Tietosuoja-asetuksen sääntely henkilötietojen suojasta on olennaisesti yksityiskohtaisempaa kuin henkilötietodirektiivin (95/46/EY) ja sen toimeenpanemiseksi annetun henkilötietolain sääntely. Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä myös, että EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan. Valiokunta on painottanut, että EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon mainitut perusoikeuskirjan artikkelit kiinnittäen huomiota siihen, että EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (PeVL 14/2018, s. 3–4).

Valiokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Myös sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla (ks. esim. PeVL 51/2018 vp, s. 3 ja PeVL 14/2018 vp, s. 4–6). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt myös erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen (PeVL 14/2018, s. 4–5).

Esityksen 1. lakiehdotuksessa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovellettava yleislainsäädäntö määrittäisi tietojen käsittelytarkoituksen mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin yleistä tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää kansallista tietosuojalakia näiden yleissäädösten soveltamisalaa koskevien säännösten mukaisesti. Yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluva henkilötietojen käsittely perustuu valtiontalouden tarkastusviraston, tietosuojavaltuutetun ja Liikenne- ja viestintäviraston osalta asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisten tietojen käsittely perustuu mainitun artiklan 2 kohdan g alakohtaan. Esityksen 1. lakiehdotuksen 4 ja 5 §:ssä annettaisiin tietosuoja-asetusta täydentävää kansallista erityissääntelyä. Erityissääntely perustuu tietosuoja-asetuksen 6, 9 ja 10 artikloiden mukaiseen kansalliseen liikkumavaraan. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mahdollistaman liikkumavaran puitteissa kansallisessa lainsäädännössä voidaan antaa tarkempia säännöksiä esimerkiksi yhteisöistä, joille ja tarkoituksista, joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3

kohdassa tarkoitetun jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Esityksen 1. lakiehdotuksen toimivaltaisten viranomaisten tutkintavaltuuksien käyttöön liittyvästä henkilötietojen käsittelyssä noudatettaisiin tietosuojalain (1050/2018) 6 ja 7 §:ssä säädettyjä suojatoimia. Yleissääntelyn mukaisten suojatoimien noudattaminen katsotaan riittäväksi, sillä viranomaisten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn ei arvioida kohdistuvan merkittäviä riskejä. Kun otetaan huomioon käsiteltävien tietojen luonne, laajuus, tarkoitus ja asiayhteys, voidaan tietojen käsittelyn arvioida olevan matalariskistä. Tarkemmin jaksossa 12.2.2 kuvatulla tavalla merkityksellistä on, että käsittelyllä pyritään varmistamaan rekisteröidyn henkilötietojen korkeatasoinen suoja verkossa sekä turvaamaan oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.

12.2.2 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Esityksessä säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä, että tarkastusvirastolla olisi oikeus saada asetuksen ja tämän lain mukaisten tehtävien suorittamiseksi tarpeelliset asetuksen ja ehdotettuun lakiin perustuvien velvoitteiden epäiltyyn rikkomiseen liittyvät tiedot, selvitykset ja asiakirjat rahoittajilta ja poliittisen mainonnan tarjoajilta sekä poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan tarkoittamassa tilanteessa digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulta muulta henkilöltä. Tiedonsaantioikeutta on tarkasteltava perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 11/2018 vp, PeVL 13/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tiedonsaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut 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 17/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Erityisesti tilanteessa, jossa ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39).

Ehdotetun 3 §:n mukainen tarkastusviraston tiedonsaantioikeus olisi sidottu lähtökohtaisesti tarpeellisuusvaatimukseen. Perustuslakivaliokunta on EU-sääntelyn täytäntöönpanoon liittyvässä lausuntokäytännössään pitänyt EU:n sekundäärioikeuden etusijan vuoksi selvänä, että asetuksessa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien asianmukaista soveltamista on pidettävä perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvässä vakiintuneessa käytännössä tarkoitetulla tavalla välttämättömänä (PeVL 12/2019 vp s. 5). Esityksen 1.

lakiehdotuksessa esitetty tiedonsaantioikeutta koskeva sääntely perustuu kaikilta osin asetukseen, eikä tarkastusviraston tiedonsaantioikeutta esitetä kansallisesti laajennettavaksi.

Tiedonsaantioikeus olisi rajattu koskemaan ainoastaan poliittisen mainonnan asetuksen ja ehdotettuun lakiin perustuvien velvoitteiden epäilyyn rikkomiseen liittyviä tietoja. Asetuksen jättämän, johdanto-osan 106 kohdan mukaisen, kansallisen liikkumavaran on katsottu mahdollistavan tiedonsaantioikeuden sitomisen tiukempaan välttämättömyysvaatimukseen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien ja niihin verrattavien tietojen osalta. Tiedonsaantioikeus olisi siten 1. lakiehdotuksessa ehdotetulla tavalla rajoitettu erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien ja niihin yksityiselämän suojan kannalta rinnastettavien tietojen osalta vain välttämättömään. Sääntely rajoittuisi myös näiden tietojen osalta ainoastaan asetuksen ja lakiin perustuvien velvoitteiden epäilyyn rikkomiseen liittyviin tietoihin. Asetuksen kansallisen liikkumavaran perusteella arkaluonteisten tietojen osalta on huomioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyen.

Lakiehdotuksessa tiedonsaantioikeus on poliittisen mainonnan asetuksen sanamuotoa mukaillen rajattu koskemaan asetuksen epäilyyn rikkomiseen liittyviä tietoja. Tiedonsaantioikeuden kannalta asetuksessa tarkoitettuihin asetuksen epäilyyn rikkomiseen liittyviksi tiedoiksi on katsottu välttämättä kuuluvan myös toimivaltaisten viranomaisten asetuksen mukaisten valvontatehtävien hoitamisessa kansallisen lain mukaisesti asettamien velvoitteiden, kuten tarkastusviraston tietopyyntöjen tai digipalveluasetuksen 51 artiklan 2 kohtaan perustuvien tarkastusviraston vahvistamien sitoumusten, noudattamisen valvonnassa tarvittavat tiedot. Siten tiedonsaantioikeus kohdistuu tietoihin, jotka liittyvät asetuksen tai ehdotettuun lakiin perustuvien velvoitteiden epäilyyn rikkomiseen. Tiedonsaantioikeuden arvioinnissa merkitystä on sillä, että valvottavan asetuksen tarkoituksena on turvata poliittisen mainonnan avoimuus ja kansalaisten tiedonsaanti mainonnan taustalla olevista toimijoista.

Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on syytä arvioida sääntelyn laintasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp ja 99 PeVL 15/2018 vp). Vaikka EU:n tietosuoja-asetuksen johdosta kansallisessa lainsäädännössä tulee tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan valitun erityisten henkilötietoryhmien käsitteen vuoksi välttää arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttämistä sääntelyn selvyys vuoksi (ks. myös PeVL 14/2018 vp), pitää perustuslakivaliokunta edelleen perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi (PeVL 15/2018 vp). Näillä tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä (ks. tältä osin myös esim. PeVL 17/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 15/2018 vp, myös 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 15/2018 vp).

Sääntelyn tarkoituksena on esimerkiksi varmistaa, että poliittisen mainonnan taustalla olevista toimijoista saadaan riittävästi tietoa. Tällöin tarkastusvirasto voi joutua arvioimaan esimerkiksi poliittisen mainoksen maksaneen yksityishenkilön yhteyttä asetuksen tarkoittamiin poliittisiin toimijoihin. Asetuksen velvoitteiden perusteella tarkastusviraston tiedonsaantioikeuteen voi siis kuulua myös edellä mainittuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tiedonsaantioikeuden tarkoituksena on kuitenkin tältä osin vain varmistaa, että

palveluntarjoajat noudattavat asetuksen mukaisia avoimuusvelvoitteita, jotta poliittisen mainonnan kohteiden eli kansalaisten tiedonsaanti toteutuu asetuksen tarkoittamalla tavalla.

Asetuksen ja 1. lakiehdotuksen mukaisten tehtävien hoitamiseksi tarkastusvirasto ei pääsääntöisesti käsittelee arkaluonteisia henkilötietoja. Kuitenkin silloin, kun tarkastusviraston valvontatehtävien suorittamiseksi näiden saaminen on välttämätöntä, on se mahdollista. Jotta tarkastusvirasto voi valvoa, että poliittiset mainokset merkitään asianmukaisesti, niistä on saatavilla tarvittavat tiedot ja tiedot ovat paikkansa pitäviä, on tarkastusviraston tarvittaessa saatava tietoa poliittisen mainoksen taustalla olevista henkilöistä ja vaikuttimista. Siten arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on välttämätöntä asetuksen valvomiseksi ja 1. lakiehdotuksessa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.

Toimivaltaisilla viranomaisilla olisi 1. lakiehdotuksen 4 §:n mukaisesti oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa asetuksen mukaisten ja laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamisen yhteydessä saamansa tiedot tai laatimansa asiakirjat sekä ilmaista salassa pidettävä tieto toisilleen, jos se on näille asetuksessa tai tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä. Ehdotetun 4 §:n mukainen tiedonsaantioikeus olisi sidottu välttämättömyysvaatimukseen. 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä on rajattu edelleen esitutkintaviranomaiselta saatavaa tietoa siten, että tarkastusvirastolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä vain tiedot, jotka ovat välttämättömiä 15 §:n 3 momentin noudattamiseksi. Poliisin tai muun lainvalvontaviranomaisen tarkastusvirastolle toimittamat tiedot voisivat sisältää yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaisia, rikostuomioihin ja rikoksiin liittyviä henkilötietoja. Mainittujen tietojen käsittely olisi välttämätöntä, jotta voidaan varmistaa asetuksen tehokas valvonta.

Esityksen valmistelussa on arvioitu, että ehdotettu salassa pidettävien tietojen saantia ja luovuttamista koskeva sääntely ei merkitse pidemmälle menevää yksityiselämän suojan rajoitusta kuin on perusteltua ottaen huomioon ehdotusten taustalla olevien tavoitteiden painavuus suhteessa rajoitettavaan perusoikeuteen. Ehdotetun sääntelyn on arvioitu olevan välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Siten esitetty tiedonsaantioikeutta koskeva sääntely on ongelmaton perustuslain 10 §:n kannalta.

12.3 Toimivaltaisten viranomaisten tarkastusoikeus

12.3.1 Kansallinen liikkumavara

Toimivaltaisten viranomaisten tarkastusoikeudet määräytyvät poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 1, 3, 4, 5 ja 7 kohtien perusteella.

Kuten edellä on todettu, poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 1 kohdan valvontaan sovelletaan suoraan tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 1 kohdan mukaisia tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksia, joita on täydennetty tietosuoja-asetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran puitteissa tietosuojalain 18 artiklassa. Siten poliittisen mainonnan asetuksen kansallinen toimeenpano ei edellytä tarkentavaa kansallista sääntelyä tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeudesta.

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan h alakohdan mukaan 22 artiklan 4 kohdan tarkoittamilla toimivaltaisilla viranomaisilla on kyseisen jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvien poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien toiminnan valvomiseksi valtuudet tehdä, tai pyytää jäsenvaltionsa oikeusviranomaisia määräämään, tarkastuksia tiloissa, joita poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajat käyttävät elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyviin tarkoituksiin. Poliittisen mainonnan asetuksen 23 artiklan mukaisten edellytysten täyttyessä

toimivaltaisella viranomaisella on lisäksi velvollisuus suorittaa tarkastus Suomessa toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä tarkastustoimivaltuuksiensa puitteissa ja kun toimivaltainen viranomainen osallistuu mainitussa artiklassa tarkoitettuihin yhteisiin tutkimuksiin.

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan h alakohdan mukaisia viranomaistarkastuksia on voitava suorittaa jäljennösten ja tietojen tutkimiseksi, takavarikoimiseksi, ottamiseksi, tai saamiseksi missä tahansa muodossa tallennusvälineestä riippumatta. Tarkastusoikeuden käytön tilanteista ei kuitenkaan ole säädetty sen tarkemmin, kuten että tarkastusoikeutta saisi käyttää vain rikkomusepäilyjen selvittämiseen. Siten tarkastusoikeuden käytön tarkempi määrittely jää jäsenvaltioiden tehtäväksi, jotta ne voivat varmistua asetuksen johdanto-osassa 106 tarkoitetuista unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaisista asianmukaisista menettelytakeista. Esityksen 1. lakiehdotuksessa esitetään kansallisesti säädettäväksi 22 artiklan 5 kohdan h alakohdan mukaisen tarkastusoikeuden käytön edellytykseksi rikkomusepäilyn selvittäminen, jolloin se myös vastaa paremmin muita poliittisen mainonnan asetuksen valvontaan sovellettavia tarkastusoikeuksia.

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaisissa tilanteissa toimivaltaisella viranomaisella tulee olla digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukainen valtuus tehdä, tai pyytää jäsenvaltionsa oikeusviranomaisia määräämään, tarkastuksia tiloissa, joita välityspalveluntarjoajat sekä muut henkilöt, jotka elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyvässä tarkoituksessa voivat kohtuudella olla tietoisia tämän asetuksen epäilyyn rikkomiseen liittyvistä tiedoista, käyttävät elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyviin tarkoituksiin. Artiklan mukaisilla muilla henkilöillä tarkoitetaan esimerkiksi digipalveluasetuksen 37 artiklassa ja 75 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja tarkastuksia suorittavia organisaatioita. Viranomaistarkastuksia on voitava suorittaa epäilyyn rikkomiseen liittyvien tietojen tutkimiseksi, takavarikoimiseksi, hankkimiseksi ja jäljennösten ottamiseksi missä tahansa muodossa tallennusvälineestä riippumatta. Poliittisen mainonnan asetuksen 23 artiklan mukaisten edellytysten täytyessä toimivaltaisella viranomaisella on velvollisuus suorittaa tarkastus Suomessa toisen jäsenvaltion digipalveluasetuksen mukaisen koordinaattoriviranomaisen pyynnöstä tarkastustoimivaltuuksiensa puitteissa ja digipalveluasetuksen 60 artiklan 1 kohdan perusteella tarkastustoimivaltuuksia tulee voida käyttää myös, kun toimivaltainen viranomainen osallistuu mainitussa kohdassa tarkoitettuihin yhteisiin tutkimuksiin.

Sekä poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan h alakohta että digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan b alakohta määrittelevät laajasti toimijat, joihin tarkastuksia tulee voida kohdistaa sekä tilat, joissa tarkastuksia tulee voida tehdä eivätkä jätä paljoakaan kansallista liikkumavaraa. Toimivaltaitten kansallisten viranomaisten tulee asetuksen perusteella voida tehdä tarkastuksia määriteltujen toimijoiden elinkeino- tai ammattitoimintaan liittyvissä tiloissa. Mainituista kohdista ei suoraan ilmene, onko tarkastusvaltuudet tarkoitettu ulottumaan myös tarkastuksen kohteena olevien henkilöiden kotirauhan piiriin. Kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja ei ole nimenomaisesti suljettu pois tarkastuksen kohteena olevista tiloista eikä kummassakaan asetuksessa ole tältä osin nimenomaista kansallista harkintamarginaalia. Tällä perusteella ei voida pitää poissuljettuna, että tarkastus tulisi poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 ja 4 kohdan tarkoittamissa tilanteissa voida suorittaa esimerkiksi elinkeinonharjoittajan asuinpaikan yhteydessä olevissa tiloissa, joita käytetään myös elinkeino- tai ammattitoimintaan liittyviin tarkoituksiin. Digipalveluasetuksen perusteella tarkastusta ei kuitenkaan saisi suorittaa poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaisessa tilanteessa tiloissa, joita käytetään yksinomaan pysyväisluonteiseen asumiseen. Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan h alakohdan mukaisen toimivaltuuden osalta ei ole mainittu vastaavasta rajauksesta. On kuitenkin selvää, että rajaus voidaan tässä tapauksessa säätää kansallisen

liikkumavaran puitteissa, sillä jäsenvaltioiden on varmistettava poliittisen mainonnan asetuksen johdanto-osan 106 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten valtuuksien käytölle unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti asianmukaiset menettelytakeet.

Sekä poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan h alakohta että digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan b alakohta määrittelevät viranomaisten muun tiedonsaantioikeuden tapaan tarkastuksen piiriin kuuluvat tiedot laajasti asetuksen epäiltyyn rikkomiseen liittyviksi tiedoiksi. Viranomaisten tiedonsaantioikeuteen liittyvää kansallista liikkumavaraa on tarkasteltu aiemmin yllä tarkemmin. Tarkastusoikeuden kannalta asetuksessa tarkoitettuihin asetuksen epäiltyyn rikkomiseen liittyviksi tiedoiksi on katsottu välttämättä kuuluvan myös toimivaltaisten viranomaisten asetuksen mukaisten valvontatehtävien hoitamisessa kansallisen lain mukaisesti asettamien velvoitteiden, kuten viranomaisten tietopyyntöjen, noudattamisen valvonnassa tarvittavat tiedot.

Digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan b alakohta ei jätä kansallista liikkumavaraa sen suhteen mihin rikkomuksiin liittyviä tietoja tarkastusoikeuden piiriin kuuluvissa tiloissa saa tarkastaa. Kaikissa tarkastusoikeuden piiriin kuuluvissa tiloissa tulee lähtökohtaisesti voida tarkastaa mihin tahansa epäiltyyn rikkomukseen liittyviä tietoja. Sen sijaan poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan h alakohdassa ei ole täsmennetty, mitä tietoja tarkastusoikeuden piiriin kuuluvissa tiloissa saa tarkastaa. Tältä osin asia jää kansallisen harkintavallan piiriin, jotta riittävistä menettelytakeista voidaan varmistua. Koska 22 artiklan 5 kohdan h alakohdassa tarkoitettua tarkastusoikeuden käyttöä esitetään rajattavaksi rikkomisepäilyjen selvittämistilanteissa, kuten edellä on esitetty, on perusteltua rajata tarkastusoikeuden piiriin kuuluvissa tiloissa tarkastettavat tiedot mihin tahansa epäiltyyn rikkomukseen liittyviin tietoihin. Tällöin 22 artiklan 5 kohdan h alakohdan että digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan b alakohdan tarkastusoikeudet olisivat laajuudeltaan yhtenevät, mikä olisi sekä toimijoiden yhdenvertaisuuden että sellaisien tarkastusten, jossa tarkastettava tarjoaa sekä välityspalveluita että muunlaisia palveluita, toteuttamisen näkökulmasta tarkoituksenmukaista.

Lisäksi poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan h alakohta että digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan b alakohta jättävät myös liikkumavaraa määritellä, annetaanko toimivaltaisille viranomaisille oikeus päättää tarkastusten suorittamisesta itsenäisesti vai tuleeeko niiden pyytää tarkastusmääräystä kansallisilta oikeusviranomaisilta. Lisäksi molempia tarkastusoikeuksia säädettyä jää edellä kuvattua digipalveluasetuksen 51 artiklan 6 kohdassa tai poliittisen mainonnan asetuksen johdanto-osan 106 kohdassa tarkoitettua kansallista harkintavaltaa säätää tutkintavaltuuksien käytölle asetettavista asianmukaisista suojatoimista.

Sen sijaan velvollisuus suorittaa tarkastus toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tai digipalvelukoordinaattorin pyynnöstä eivät sisällä kansallista liikkumavaraa. Toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tai digipalvelukoordinaattorin puolesta suoritettussa tarkastuksessa voi ajatella olevan tiettyä tosiasiallista kansallista liikkumavaraa siinä mielessä, että tarkastukset suoritetaan samojen kansallisesti vahvistettujen tarkastustoimivaltuuksien ja menettelyjen mukaisesti kuin toimivaltaisen viranomaisen itsenäisesti suorittamissa tarkastuksissa.

12.3.2 Yksityiselämän suoja ja kotirauha

Esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin poliittisen mainonnan asetuksen perusteella toimivaltaisten viranomaisten oikeudesta päästä mainitun asetuksen 22 artiklan 5 kohdan h alakohdassa sekä digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdassa määriteltyjen henkilöiden

liiketoimintaan liittyviin tarkoituksiin käyttämiin tiloihin ja suorittaa niissä tarkastus poliittisen mainonnan asetuksen ja 1 lakiehdotukseen perustuvien velvoitteiden epäiltyyn rikkomiseen liittyvää valvontaa varten. Säännöksessä ehdotetaan toimivaltaisten viranomaisten tarkastusoikeuden ulottamista tietyin edellytyksin myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin.

Perustuslakivaliokunta on EU-sääntelyn täytäntöönpanoon liittyneessä viranomaisten tarkastusoikeutta koskeneessa lausuntokäytännössään katsonut, että sillä ei ole valtiosääntöistä huomauttamista tarkastuksia koskevaan sääntelyyn, joka kuuluu EU-asetuksen soveltamisalaan ja on EU-sääntelyn edellyttämää (PeV 12/2019 vp ja PeVL 6/2019 vp). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei ole kaikilta osin yhteneväinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa eikä sisällä esimerkiksi Suomen perustuslain kaltaista kvalifioitua lakivarausta, minkä vuoksi perusoikeuskirjan kanssa yhdenmukaistakin EU-sääntelyä on toisinaan vaikea ongelmitta sovittaa yhteen Suomen valtiosäännön kanssa (ks. esim. PeVL 39/2016 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on tältä osin katsonut, että jos kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltuus ei ole kaikilta osin EU-asetuksen edellyttämä, tarkastustoimivaltuus tulee kotirauhan piiriin ulottuvilta osilta supistaa asetuksen kannalta välttämättömään (esim. PeVL 6/2019 vp).

Valmistelussa on arvioitu, että esityksen 1. lakiehdotuksessa määritellyt tarkastusvaltuudet kuuluvat kokonaisuudessaan poliittisen mainonnan asetuksen soveltamisalaan ja liittyvät sen edellyttämään viranomaisvalvontaan. Koska poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 ja 5 kohdan perusteella sovellettavaksi tulevat laajat tarkastusoikeudet eivät nimenomaisesti ota kantaa siihen, ulottuvatko ne myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyyn tilaan ja koska mainittu asetus ja digipalveluasetus jättävät tiettyä kansallista harkintavaltaa tarkastusten oikeasuhtaisuudelle asetettavien reunaehtojen määrittämisessä, pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävän tilan tarkastusvaltuuden täsmentämisestä on pidetty kansallisen liikkumavaran puitteissa mahdollisena. Säännöksen täsmentämisessä on huomioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun kotirauhan suojan kannalta. Asetusten kansallista liikkumavaraa siitä, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten voitaisiin edellyttää pyytävän tarkastusmääräystä kansalliselta tuomioistuimelta, ei ole käytetty.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista.

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan 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, PeVL 39/2016 vp). Kotirauhan piiriin puuttuvan sääntelyn osalta valiokunta on lausunnoissaan (PeVL 46/2001 vp ja PeVL 48/2001 vp) pitänyt tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä sitä, että lainsäätännöksistä tulee ilmetä, että tarkastus voidaan toimittaa asunnossa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi.

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. Sen lisäksi tarkastuksen toimittamiselle asetettaisiin erityinen kynnys. Esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että tarkastuksen toimittamisen tulisi olla välttämätöntä epäillyn rikkomuksen selvittämiseksi. Välttämättömyyskynnys voisi ylittyä esimerkiksi silloin, kun poliittisen mainonnan palveluiden tarjoamiseen käytettävät laitteet sijaitsevat pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa ja näiden laitteiden fyysinen tarkastaminen olisi välttämätöntä poliittisen mainonnan asetuksen säännösten noudattamisen selvittämiseksi. Välttämättömyyden lisäksi esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentissa edellytettäisiin, että kyseessä olevassa tapauksessa on perusteltu ja yksilöity syy epäillä asetukseen tai esityksen 1. lakiehdotukseen perustuvia velvoitteita rikotun tai rikottavan tavalla, josta voi olla seuraamuksena hallinnollinen seuraamusmaksu.

Valvottavan lainsäädännön laajuus huomioiden säännöksissä ei ole mahdollista tyhjentävästi luetella tietoja, joiden hankkimiseksi tarkastus olisi välttämätöntä suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Valvottavan asetuksen yhtenä pyrkimyksenä on turvata perusoikeuksien toteutuminen poliittista mainontaa tarjottaessa. Tarkastusoikeus kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa kohdistuisi valvontatehtävien hoitamiseksi välttämättömiin tietoihin, jotka liittyvät asetuksen tai esityksen 1. lakiehdotukseen perustuvien velvoitteiden rikkomiseen. Tarkastusoikeuden laajuutta täsmennettäisiin esityksen 1 lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa oikeasuhteisuuteen liittyvän kansallisen liikkumavaran puitteissa niin, että tarkastajilla olisi oikeus tutkia ainoastaan liikekirjeenvaihtoa. Tarkastusvaltuuksien käytössä olisi huomioitava myös asiakkaan ja asianajajan tai muun oikeudenkäyntiasiamiehen tai –avustajan välisen tiedonvaihdon luottamuksellisuutta suojaava 1. lakiehdotuksen 7 §. Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan h alakohdan ja digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaista tarkastukseen liittyvää takavarikointioikeutta on täsmennetty oikeasuhteisuuteen liittyvän kansallisen liikkumavaran puitteissa niin, että tarkastukseen liittyvää aineistoa voidaan takavarikoida, eli käytännössä ottaa tarkastusta suorittavan viranomaisen haltuun, jäljennösten ottamista varten. Haltuun ottaminen voi olla tarpeen tietojen tai asiakirjojen hävittämisen estämiseksi. Täsmennyksellä on pyritty korostamaan sitä, että tarpeelliset tiedot ja asiakirjat on jäljennettävä ilman aiheetonta viivytystä ja niiden hallinta palautettava sille, jolta ne on otettu haltuun.

Kansallisiin hallinto-oikeudellisiin säännöksiin sisältyy tarkastuksen oikeasuhteisuutta tukevia menettelytapoja. Tarkastuksessa noudatettaisiin esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin mukaan hallintolain 39 §:ää. Sen mukaan viranomaisen on muun muassa ilmoitettava tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, ellei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteuttamista. Tarkastuksen kuluessa asianosaiselle olisi myös muun muassa kerrottava tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä, mikäli tämä on mahdollista. Tarkastus olisi myös suoritettava aiheuttamatta tarkastuksen kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta haittaa. Oikeasuhteisuutta varmistaisi lisäksi muun muassa hallintolain 6 §, jonka mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin ja toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Esityksen valmistelussa on arvioitu, että kansallisen liikkumavaran puitteissa täsmennetty tarkastusviraston myös pysyväisluonteiseen asumiseen ulottuva tarkastusoikeus on riittävän tarkkarajainen ja oikeasuhtainen eikä rajoita perustuslain 10 §:n suojaamaa kotirauhaa enempää kuin on välttämätöntä sääntelyn tavoitteiden saavuttamiseksi. Yksityiset viestit, jotka kuuluvat perustuslain 10 §:ssä säädetyn luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan piiriin, on rajattu tarkastusoikeuden ulkopuolelle. Ehdotettua tarkastusoikeutta ei edellä todetuilla perusteilla pidetä ongelmallisena suhteessa yksityiselämän suojaan ja kotirauhaan.

12.3.3 Lähdesuoja ja ennakkoesteiden kieltö

Lähdesuoja kuuluu perustuslain 12 §:n, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 19 artiklan suojaaman sananvapauden piiriin. Sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 16 §:ssä säädetään lähdesuojasta. Esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:n mukainen tarkastusoikeus ei kohdistu lähdesuojan alaiseen tietoon. Valtiotalouden tarkastusviraston on tarkastuksia tehdessään kuitenkin tarpeen ottaa huomioon sananvapauslain 16 §:n sääntely ja lähdesuojan turvaaminen. Ehdotettua tarkastusoikeutta ei edellä todetuilla perusteilla pidetä ongelmallisena sananvapauden piiriin kuuluvan lähdesuojan osalta.

Perustuslain sananvapaussäännös sisältää ennakkoesteiden kiellon. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt sanavapauteen kytkeytyvän viranomaisvalvonnan osalta huomiota siihen, ettei median toiminnan valvontaa käytetä ennakkosensuurin toteuttamiseen (PeVL 103/2022 vp). Kansallisen liikkumavaran puitteissa säädettävät menettelytakeet ja kansalliset hallinto-oikeudelliset säännökset tarkastustoiminnan osalta turvaavat sen, ettei tarkastustoiminnasta voi muodostua sananvapauslain kieltämää ennakkoestettä.

12.4 Toimivaltaisten viranomaisten tutkintavaltuudet ja asianajosalaisuus

12.4.1 Kansallinen liikkumavara

Poliittisen mainonnan asetus ja digipalveluasetus eivät sisällä viranomaisten tutkintavaltuuksiin liittyviä yksityiskohtaisia oikeusturvasäännöksiä. Molemmat asetukset jättävät aiemmin kuvatulla tavalla kansallisesti varmistettavaksi, että viranomaisten toimivaltuuksien käytölle on säädetty asianmukaisia perusoikeudet huomioivia suoja-toimia, jotka huomioivat muun muassa toimivaltuuksien käytön kohteiden oikeuden puolustukseen.

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 5 kohdassa ja poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa sovellettavassa digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdassa määritellyt viranomaisten tutkintavaltuudet ovat laajoja. Viranomaisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet voivat kohdistua rahoittajien ja poliittisen mainonnan palveluntarjoajien ohella myös muihin henkilöihin, jotka voivat kohtuudella olla tietoisia epäiltyyn rikkomukseen liittyvistä tiedoista. Asetuksen sanamuoto on tulkittavissa niin, että tietopyyntöjä ja tarkastuksia voitaisiin kohdistaa myös asianajajiin ja muihin oikeudellisiin neuvonantajiin. Valmistelussa on arvioitu, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tutkintavaltuuksien käyttöä tulee 51 artiklan 6 kohdan luoman kansallisen liikkumavaran puitteissa tältä osin rajoittaa oikeusturvan ja puolustautumisoikeuksien varmistamiseksi.

12.4.2 Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin sisältyvät myös oikeus saada oikeudellista apua, oikeus itse valita oikeusavustajansa ja oikeus neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti (HE 309/1993 vp, s. 74/II). Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä suojataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. Sen määräysten on niin ikään katsottu sisältävän oikeuden luottamukselliseen neuvonpitoon oikeudellisen avustajan kanssa (ks. esim. PeVL 58/2002 vp, s. 2, PeVL 15/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut asianajosalaisuuteen kohdistuvia tiedonsaantioikeuksia pitäen lähtökohtana luottamuksellisuuden kunnioittamista (PeVL 58/2002 vp, s. 2). Valiokunta

on korostanut asianajotoiminnan ja muun oikeudellisen avustamisen riippumattomuutta suhteessa viranomaisiin. Perustuslakivaliokunta on viranomaisten tiedonsaantioikeuksia koskevassa lausuntokäytännössään todennut, että asianajosalaisuus on perinteisesti liitetty oikeudenkäyntiin, mutta sillä on merkitystä myös hallintomenettelyssä ja asianajosalaisuutta onkin paljolti arvioitu nimenomaan hallintoviranomaisen tiedonsaantioikeuden ja yksityisen tiedonantovelvollisuuden rajoittamisen näkökulmasta. Eurooppalaisten tuomioistuinten ja perustuslakivaliokunnan käytännössä asianajosalaisuutta on arvioitu hallintoviranomaisen tiedonsaantioikeuden ja yksityisen tiedonantovelvollisuuden rajoittamisen näkökulmasta. Asianajosalaisuuden huomioon ottamista voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan pitää myös osana perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita (PeVL 13/2021 vp).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuva vaatimus kunnioittaa oikeudellisen avustajan ja hänen asiakkaansa luottamuksellista suhdetta ulottuu myös rikosasian esitutkintaan ja vastaaviin oikeudenkäyntiä edeltäviin vaiheisiin (PeVL 58/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena asianajosalaisuutta koskevan pykälän sanamuodon rajoittamista vain asianajajista annetussa laissa tarkoitettuihin asianajajiin ja näiden apulaisiin, kun tiedonsaantirajoitukset on tarkoitettu kattamaan myös muut oikeudenkäyntiasiamiehet ja -avustajat (PeVL 28/2008 vp).

Esityksen 1. lakiehdotukseen 7 §:ään sisältyisi viranomaisten tutkintavaltuuksia rajoittava asianajosalaisuuspoikkeus. Toimivaltaisilla viranomaisilla ei olisi oikeutta saada tai tarkastaa asianajajista annetussa laissa (496/1958) tarkoitettua asianajajalta tai muulta ulkopuoliselta oikeudenkäyntiasiamieheltä tai -avustajalta tai näiden apulaiselta, taikka henkilöltä, jonka hyväksi oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan salassapitovelvollisuus on säädetty, oikeudenkäyntiasiamiestehtävien hoitamisen yhteydessä vaihdettuja luottamuksellisia tietoja ja asiakirjoja. Esityksen 1 lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäyntiasiamies- ja oikeudenkäyntiavustajatehtäviksi luettaisiin varsinaisten oikeudenkäyntiin liittyvien tehtävien lisäksi oikeudellinen neuvonta, joka koskee asiakkaan oikeudellista asemaa esitutkinnassa rikoksen johdosta tai asian muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa taikka oikeudenkäynnin käynnistämistä tai sen välttämistä.

Oikeudenkäyntiasiamies tai -avustajatehtäviin liittyvän salassapidon piiriin kuuluvia tietoja ei olisi oikeutta saada tai tarkastaa oikeudenkäyntiasiamieheltä itseltään eikä hänen asiakkaanaan olevalta poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalta tai digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua muulta organisaatiolta tai luonnolliselta henkilöltä.

Asianajosalaisuuteen liittyvä poikkeus soveltuisi asianajajiin sekä muihin yllä tarkoitettuja oikeudenkäyntiasiamies- ja avustajatehtäviä suorittaviin toimijoihin, joita koskevat vastaavanlaiset salassapitovelvoitteet. Poikkeuksen ulottamista muihinkin kuin asianajajiin on pidetty perusteltuna paitsi oikeusturvan myös perustuslain 18 §:n turvaaman elinkeinovapauden kannalta. Poikkeus koskisi kuitenkin ulkopuolisia oikeudenkäyntiasiamiehiä tai -avustajia ja heidän apulaisiaan, ei esimerkiksi elinkeinonharjoittajaan työsuhteessa olevan juristin antamaa neuvonantoa, vaikka juristi toimisi työnantajansa oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana.

12.5 Hallinnolliset seuraamusmaksut

12.5.1 Kansallinen liikkumavara

Poliittisen mainonnan asetuksen 25 artiklan 6 kohdan mukaisesti, jos asetuksen 18 ja 19 artiklassa säädettyjä velvoitteita rikotaan, tietosuoja-asetuksen soveltamisen valvonnasta vastuussa olevat valvontaviranomaiset voivat määrätä toimivaltansa puitteissa hallinnollisia

seuraamusmaksuja asetuksen 83 artiklan mukaisesti sen 5 kohdassa tarkoitettuun määrään asti. Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisen seuraamusmaksun määrittämisestä on säädetty tietosuojalain 24 artiklassa. Tältä osin poliittisen mainonnan asetus ei sisällä kansallista liikkumavaraa tai edellytä kansallista lisäsääntelyä.

Muilta osin poliittisen mainonnan asetuksessa ei ole yksilöity, minkä asetuksen velvoitteiden rikkomiseen tulisi liittää mahdollinen seuraamusmaksu. Sen sijaan poliittisen mainonnan asetuksen 25 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä rahoittajille ja poliittisen mainonnan palveluntarjoajille asetuksen 5–17 ja 20 ja 21 artiklan rikkomisesta sovellettavista seuraamuksista, jotka voivat olla rangaistusluonteisia tai tarvittaessa muunlaisia. Siten jäsenvaltion on yksilöitävä, mihin asetuksen velvoitteisiin liitetään viranomaisen toimivalta määrätä seuraamusmaksu.

Osa asetuksessa säädetyistä velvollisuuksista ovat sen luonteisia, sisältäen esimerkiksi laadullisia tai avoimia kriteereitä, ettei niihin arvioida voitavan sitoa sanktioluonteisia seuraamusmaksuja. Lisäksi joidenkin velvoitteiden osalta seuraamusmaksu voi olla ylimitoitettu tai muodostua ongelmalliseksi sananvapauden näkökulmasta. Siltä osin kuin asetuksen velvoitteet ovat päällekkäisiä digipalveluasetuksen velvoitteiden kanssa, on tarpeen myös varmistaa tarkoituksenmukaisesti seuraamusjärjestelmien yhdenmukaisuus.

Rahoittajien avoimuus- ja huolellisuusvelvoitteista säädetään 7 artiklan 1, 3 ja 4 kohdassa sekä 10 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa (esitely tarkemmin kohdassa 2.3.1.). Näitä ovat velvollisuus tunnistaa poliittinen mainonta ja toimittaa asetuksen vaatimat tiedot palveluntarjoajille, jotta nämä voivat täyttää asetuksessa asetetut velvoitteet. Tunnistautumis- ja tiedonantovelvoitteet ovat sidottu laajoihin käsitteisiin sekä sisältävät laadullisia tai avoimia kriteereitä, joihin on vaikea sitoa täsmällisiä seuraamusmaksuja. On myös huomioitava, että laiminlyönnit voivat estää joka tapauksessa poliittisen mainonnan palveluiden saannin, kun palveluntarjoajat joutuvat huolehtimaan omista velvoitteistaan, 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. Lisäksi vastaavuusperiaatteen näkökulmasta on merkitystä sillä, ettei vaali- ja puoluerahoituslainsäädännössä olevan mainoksen maksajan nimen julkaisuun liittyvän velvoitteen laiminlyöntiä ole sanktioitu. Edellä sanotun vuoksi mahdollista seuraamusmaksua ei esitetä liitettäväksi rahoittajiin kohdistuvien velvoitteiden osalta.

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

- 7 artiklan 1 kohdassa säädetty velvollisuus pyytää rahoittajalta tai rahoittajan puolesta toimivalta mainonnan palvelujen tarjoajalta mainitussa kohdassa tarkoitettut ilmoitukset;

- 7 artiklan 2 kohdassa säädetty velvollisuus varmistaa, että sopimusjärjestelyssä on edellytetty rahoittajaa tai rahoittajan puolesta toimivaa mainonnan palvelujen tarjoajaa antamaan mainitun kohdan mukaiset tarvittavat tiedot;
- 9 artiklan 1 kohdassa säädetty velvollisuus säilyttää mainituksessa kohdassa tarkoitettut tarvittavat tiedot
- 9 artiklan 3 kohdassa säädetty velvollisuus säilyttää 9 artiklan kohdassa tarkoitettut tiedot seitsemän vuoden ajan,
- 11 artiklan 1 kohdassa säädetty velvollisuus varmistaa, että poliittisen mainonnan julkaisijan julkaisemien, näyttämien tai levittämien poliittisten mainosten yhteyteen on asetettu tarvittavat tiedot
- 11 artiklan 3 kohdassa säädetty velvollisuus asettaa 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut tiedot mainoksen yhteyteen merkinnöillä, jotka soveltuvat käytetylle välineelle, mahdollistavat mainoksen tunnistamisen poliittiseksi mainokseksi ja pysyvät paikoillaan mainosta edelleen levitettäessä,
- 12 artiklan 1 kohdassa säädetty velvollisuus varmistaa, että 11 artiklan 1 kohdan 3 alakohdassa tarkoitettu avoimuusilmoitus sisältää tarvittavat tiedot
- 12 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetty velvollisuus sisällyttää avoimuusilmoitus jokaiseen poliittiseen mainokseen tai varmistaa muulla tavalla sen saatavuus poliittisen mainoksen julkaisuajan,
- 12 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetty velvollisuus pitää avoimuusilmoitus ajan tasalla koko mainoksen julkaisuajan
- 12 artiklan 4 kohdassa säädetty velvollisuus säilyttää avoimuusilmoitukset muutoksineen seitsemän vuoden ajan sen jälkeen, kun asianomainen poliittinen mainos on julkaistu viimeisen kerran,
- 13 artiklan 2 kohdassa erittäin suurille verkkoalustoille ja erittäin suurille verkossa toimiville hakukoneille säädetty velvollisuus varmistaa, että poliittinen mainos ja 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut tiedot on saatavilla kohdassa tarkoitettun ajan poliittisten verkkomainosten eurooppalaisessa rekisterissä;
- 13 artiklan 3 kohdassa säädetyn velvoitteen tarjota pääsy 12 artiklan 1 kohdassa vaadittuihin tietoihin 13 artiklan 2 kohdassa määritellyn ajan tilanteessa, jossa asiaan liittyvä poliittinen mainos on poistettu tai siihen pääsy on estetty,
- 13 artiklan 4 kohdassa säädetyn velvoitteen muille kuin 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuille poliittisen mainonnan julkaisijoille asettaa poliittiset verkkomainokset ja niihin liittyvät 12 artiklan 1 kohdan nojalla vaaditut tiedot saataville verkkomainosten eurooppalaisessa rekisterissä viimeistään 72 tunnin kuluttua poliittisen mainoksen ensimmäisestä julkaisemisesta,
- 14 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvoitteen liittää kohdassa mainittuun toimintakertomukseen kampanjakohtaisesti koostetut tiedot, jotka koskevat rahamääriä tai muita sellaisia etuja, jotka on saatu osittaisena tai kokonaisena vastineena tarjotuista palveluista.

- 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdassa säädetty velvollisuus palveluntarjoajalla, joka tarjoaa poliittisen mainonnan palveluja unionissa, mutta jolla ei ole unionissa toimipaikkaa, nimetä kirjallisesti laillinen edustaja johonkin niistä jäsenvaltioista, joissa kyseinen palveluntarjoaja tarjoaa palvelujaan.

Joissain tapauksissa myös viranomaistoimijat voivat määrittää poliittisen mainonnan palveluntarjoajiksi, kuten kohdassa 4.2.3.3 on tuotu esille. Viranomaisille ei kuitenkaan ehdoteta säädettävän seuraamusmaksuja, asiaa on käsitelty tarkemmin kohdassa 12.5.4.

Asetus velvoittaa jäsenvaltion säätämään kansallisesti hallinnollisista seuraamusmaksuista, jotka on suhteutettava joko rahoittajan tai poliittisen mainonnan palveluntarjoajan vuosituloon tai vuotuisen talousarvioon, riippuen kumpi on suurempi, (25 artiklan 2 kohdan a alakohta) tai rahoittajan tai poliittisen mainonnan palveluntarjoajan liikevaihtoon (25 artiklan 2 kohdan b alakohta). Poliittisen mainonnan asetuksen ei voida katsoa jättävän liikkumavaraa seuraamusmaksun enimmäismäärän suhteen. 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.

Hallinnolliset seuraamusmaksut eräissä välityspalveluihin liittyvissä tilanteissa

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan välityspalveluiden valvontaan sovelletaan artiklojen 7–17 ja 21 valvonnassa digipalveluasetuksen 51 artiklan mukaisia toimivaltuuksia. Tästä johtuen, kun kyse on välityspalveluja tarjoavasta palvelujentarjoajasta, toimivaltaisella viranomaisella tulee olla edellä kuvatun toimivallan lisäksi valta määrätä tai pyytää oikeusviranomaista määrittämään seuraamusmaksuja toimivaltaisen viranomaisen antaman 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 tarkoitettulle muulle henkilölle, joka toimii elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyvässä tarkoituksessa ja voi kohtuudella olla tietoisia asetuksen epäiltyyn rikkomiseen liittyvistä tiedoista.

Digipalveluasetus ei jätä liikkumavaraa seuraamusmaksun enimmäismäärän suhteen. Asetuksen 52 artiklan mukaan seuraamusmaksun enimmäismäärä, joka voidaan määrätä virheellisten, puutteellisten tai harhaanjohtavien tietojen toimittamisesta, virheellisiin, puutteellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin reagoimatta tai niiden oikaisematta jättämisestä sekä tarkastuksesta kieltäytymisestä, on yksi prosentti kyseisen välityspalvelujen tarjoajan tai muun henkilön edellisen tilikauden vuotuisesta tulosta tai maailmanlaajuisesta liikevaihdosta (51 artikla 2 c kohta ja 52 artikla).

12.5.2 Perustuslakivaliokunnan käytäntö seuraamusmaksuista

Perustuslakivaliokunnan käytännössä seuraamusmaksuja on pidetty lainvastaisesta teosta tai laiminlyönnistä määrättävinä sanktioluonteisina hallinnollisina seuraamuksina. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen

seuraamukseen (PeVL 12/2019 vp, s. 7–8, PeVL 9/2018 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II).

Sanktioluonteisten hallinnollisten seuraamusten tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Oikeasuhtaisuuden kannalta merkittäviä ovat paitsi säännökset sanktioiden suuruudesta myös säännökset seuraamuksen suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista ja seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä (PeVL 12/2019 vp, s. 7). Valiokunta on myös käytännössään edellyttänyt, että viranomaisen harkinnan sanktion määräämättä jättämisestä tulee olla sidottua harkintaa siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä (PeVL 46/2021 vp, 17 kohta viittauksineen.)

12.5.3 Oikeudellinen arvio

Esityksen 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä säädettäisiin laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla niistä teoista ja laiminlyönneistä, jotka olisivat mahdollisen seuraamusmaksun kohteena. Tämän lisäksi olisi säädetty valtiontalouden tarkastusviraston toimivallasta määrätä seuraamusmaksu.

Lisäksi olisi säädetty asetuksen velvoitteiden rikkomisesta mahdollisesti seuraavan seuraamusmaksun enimmäismäärästä, seuraamusmaksun määrää arvioitaessa huomioon otettavista tapauskohtaisista kriteereistä sekä seuraamusmaksun täytäntöönpanosta. Seuraamusmaksun määrääminen tehtäisiin hallintopäätöksellä, josta on valitusoikeus.

Asetuksen tavoitteena on edistää poliittista mainontaa koskevien sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa vahvistamalla mainonnalle yhdenmukaistetut säännöt ja korkea avoimuuden taso sekä suojella Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuja perusoikeuksia ja -vapauksia, erityisesti oikeutta yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan. Siten esityksen tavoitteet kytkeytyvät myös perustuslaissa suojattuihin perusoikeuksiin ja kansanvaltaisuuteen. Nämä ovat hyväksyttäviä tavoitteita 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä esitetyille seuraamussääntelylle.

Seuraamusmaksuja voidaan pitää välttämättöminä ja oikeasuhtaisina 13 §:n säädöskohtaisissa perusteluissa esitetyn mukaisesti.

Ehdotetun seuraamusmaksusääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajat noudattavat asetuksen säännöksiä. Seuraamusmaksusääntelyllä on yleisestävää vaikutusta. Valvonnan tehokkuuden ja toimivuuden kannalta lievempiä seuraamuksia, kuten julkista varoitusta tai uhkasakkoa ja sen uhkaa, ei voida pitää riittävänä.

Esityksen seuraamusmaksuja koskevassa 13 §:ssä ehdotetaan, että kyseisten asetuksen velvollisuuksien rikkomistilanteissa jo yksikin asetuksen velvoitteen rikkominen voisi viranomaisen harkinnan mukaan vakavammissa rikkomuksissa aiheuttaa seuraamusmaksun määräämisen. Tämä olisi asetuksen tehokkaan valvonnan vuoksi tarpeen. Ehdotettu seuraamusmaksusääntely olisi oikeasuhtainen. Seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi 6 prosenttia poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan liikevaihdosta silloin, kun viranomainen katsoisi aiheelliseksi määrätä seuraamusmaksun. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä, kun rikkomista olisi pidettävä rikkomisen laajuus, vakavuus, toistuvuus sekä palveluntarjoajan

toiminnan laajuus huomioon ottaen sellaisena, että viranomainen katsoisi asetuksen rikkomisen edellyttävän seuraamusmaksun määräämistä. Tällöin myös seuraamusmaksun prosenttimäärä perustuisi ehdotetun 14 §:n perusteella kokonaisarviointiin. Seuraamusmaksun maksimimäärä olisi aina suhteessa yrityksen liikevaihtoon, minkä vuoksi se olisi oikeasuhtainen. Seuraamusmaksun määrä perustuisi yksittäistapauksessa viranomaisen kokonaisharkintaan. Ehdotuksen 14 artiklan 1 momentissa on mainittu tekijät, jotka viranomaisen tulee ottaa huomioon kokonaisharkinnassa. Seuraamusmaksun määräämättä jättämisen edellytyksistä olisi säädetty lain 15 §:ssä. Ehdotus ei olisi syyttömyysolettaman kannalta ongelmallinen, sillä se ei perustu tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen. Tutkintamääräyksen laiminlyönnistä oleva, 1. lakiehdotuksen 20 §:ssä säädetty seuraamusmaksu olisi digipalveluasetuksen 52 artiklan mukaisesti 1 prosentti viranomaisen tutkintamääräyksen rikkomiseen syyllistyneen välityspalveluntarjoajan tai muun henkilön vuotuisesta tulosta tai maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. Muulla henkilöllä tarkoitetaan asetuksen 51 artiklan 1 kohdan mukaan henkilöä tai yrityksiä, joilla voi kohtuudella olla asetuksen epäiltyyn rikkomiseen liittyviä tietoja.

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 tietosuojalajissa 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 kieltoa koskevien yleisten periaatteiden nojalla (kahden hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä samojen tosiseikkojen perusteella on käsitelty etenkin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. esim. asiat C-117/20 bpost sekä C-151/20 Nordzucker)).

Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä avoimuusilmoitukseen liittyvistä laiminlyönneistä. Avoimuusilmoituksen sisällöstä säädetään asetuksen 12.1 artiklassa, mutta 12.6 artiklan mukaan komissio voi delegoidulla säädöksellä lisätä siihen alakohtia teknologian kehityksen, markkinakäytäntöjen, asiaa koskevan tieteellisen tutkimuksen, toimivaltaisten viranomaisten suorittaman valvonnan ja toimivaltaisten elinten antaman asiaa koskevan ohjeistuksen kehityksen perusteella edellyttäen, että tällainen muuttaminen on poliittisen mainoksen laajemman asiayhteyden ja sen tavoitteiden ymmärtämisen kannalta tarpeen. Delegoitujen säädösten antamisesta on säädetty asetuksen 28 artiklassa. Mikäli komissio ryhtyisi antamaan delegoituja säädöksiä, sen tulisi asetuksessa säädetyn mukaisesti osallistaa ja tiedottaa jäsenvaltioita säädösten valmistelusta ja antamisesta. Kansallisille viranomaisille jäisi tehtäväksi huolehtia, että delegoiduista säädösten valmistelusta ja antamisesta tiedotettaisiin asianmukaisesti kansallisia toimijoita. Mikäli tällaisia muutoksia tehtäisiin, seuraamusmaksun määrääminen niiden perustella voisi olla yksittäistapauksessa ongelmallista ja tarkastusviraston tulisi ottaa huomioon, että seuraamusmaksu määrätään laillisuusperiaatteen mukaisesti ja on kussakin yksittäistapauksessa oikeasuhtaista. Ennen seuraamusmaksun määräämistä on tärkeää, että toimijoita on ohjeistettu ja neuvottu muutoksista riittävällä tavalla.

Ehdotetuissa seuraamusmaksua koskevassa pykälässä seuraamusmaksua ei ehdoteta mahdolliseksi niiden 7 artiklan 1, 3 ja 4 kohdassa sekä 10 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettujen velvoitteiden osalta, jotka koskevat rahoittajia. Rahoittajien velvoitteisiin kiinnitettävät seuraamusmaksut muodostuisivat ongelmallisiksi niin vastaavuus-, välttämättömyys-, kuin suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Edellä mainittuja velvoitteita ei

myöskään ole ilmaistu riittävän tarkasti tai ne sisältävät laadullisia tai avoimia kriteereitä menettelylle.

Seuraamusmaksuja ehdotetaan siten 13 §:n mukaisesti säädettävän vain poliittisen mainonnan palveluntarjoajiin kohdistuvien velvoitteiden laiminlyöntiin liittyen.

Ehdotetussa seuraamusmaksua koskevassa pykälässä seuraamusmaksua ei ehdoteta mahdolliseksi niiden asetuksen velvoitteiden osalta, joita ei ole asetuksessa ilmaistu riittävän tarkasti tai jotka sisältävät laadullisia tai avoimia kriteereitä menettelylle. Tämän vuoksi mahdollista seuraamusmaksua ei esitetä liitettäväksi asetuksen 6, 7.3 toinen ja kolmas alakohta, 7.4, 9.2, 10.1 toinen alakohta, 10.2, 11.2, 12.2, 12.3 kolmas alakohta, 14.1 toinen alakohta, 15, 21.3 artikloihin.

Vastaavuusperiaatteen näkökulmasta tilanteen, jossa digipalveluasetuksen 16 artiklan mukaisen ilmoituskanavan puuttumisesta voidaan määrätä välityspalvelulain mukainen seuraamusmaksu välityspalveluntarjoajalle, mutta poliittisen mainonnan 15 artiklan mukaisen ilmoitusmekanismiin puuttumisesta ei voitaisi määrätä seuraamusmaksua poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle, ei katsota muodostuvan ongelmaksi. Tämä johtuu siitä, että poliittista mainontaa tarjoavien välityspalvelujen on joka tapauksessa noudatettava digipalveluasetuksen 16 artiklan velvoitetta. Poliittisen mainonnan asetuksessa on myös erikseen korostettu, että välityspalveluntarjoajat voivat käyttää digipalveluasetuksen mukaista ilmoituskanavaa poliittisen mainonnan asetuksen 15 artiklan 1 kohdan velvoitteen täyttämiseksi. Näin ollen välityspalveluiden laiminlyönnit liittyen laittoman sisällön ilmoitusmekanismeihin olisi sanktioitu kaikissa tapauksissa välityspalvelulaissa, eikä siten olisi vastaavuusperiaatteen näkökulmasta enää tarpeellista säätää seuraamusmaksusta poliittisen mainonnan asetuksen täytäntöönpanolaissa.

Asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa palveluntarjoajille säädetyin velvoitteen tarjota viimeisen kolmen kuukauden aikana ennen vaaleja ja kansanäänestyksiä palveluita ainoastaan toimijoille, jotka ilmoittavat olevansa kohdassa mainittuja toimijoita, ei ehdoteta liitettävän seuraamusmaksua suhteellisuusperiaatteen vuoksi. Käytännössä aikarajaa on vaikea noudattaa, sillä yhtäältä aikaraja elää, esimerkiksi kansanäänestysten osalta, ja toisaalta taas joidenkin palveluiden katkaiseminen aikarajan puitteissa voi muodostua käytännössä hankalaksi. Huomionarvoista myös on, että juuri velvoitteen noudattamiseen liittyvät haasteet muodostaisivat seuraamusmaksun kanssa yhdessä merkittävän pelotevaikutuksen, joka voisi vaikuttaa ylipäättään palveluntarjoajien halukkuuteen tarjota toimijoille, jotka eivät täytä 2 kohdan ehtoja, poliittisen mainonnan palveluita. Näin ollen seuraamusmaksusta voisi käytännön tasolla muodostua myös sananvapauden näkökulmasta ongelmalliseksi. Huomioitavaa on myös, että vaikka velvoitteen tavoite, estää kolmansien maiden vaikuttamisyriä, on hyväksyttävä, velvoite ei nyky muodossaan varsinaisesti estä kolmansien maiden vaikuttamisyriä.

Asetuksen 10 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa muille palveluntarjoajille säädetyin velvoitteen toimittaa kohdassa mainitut tiedot poliittisen mainonnan julkaisijalle ei ehdoteta liitettävän seuraamusmaksua välttämättömyysperiaatteen vuoksi. Velvoitteen laiminlyönnistä seuraa se, ettei poliittisen mainonnan julkaisija voi julkaista kyseisen palveluntarjoajan tilaamia poliittisia mainoksia. Näin ollen erillisen seuraamusmaksun määrääminen tämänkaltaisesta laiminlyönnistä ei voida katsoa olevan välttämätöntä sille, että poliittisen mainonnan julkaisija saa tarvittavat tiedot.

Asetuksen 16, 17 ja 20 artikkelit liittyvät velvoitteisiin antaa valvontaviranomaiselle ja asetuksessa erikseen määritellyille asiasta kiinnostuneille tahoille asetuksen tarkoittamia tietoja.

Kyseessä olevat tiedot on tarkoitettu tulevan ensisijaisesti julkisiksi asetuksen mukaisten poliittisen mainonnan merkintöjen ja avoimuusilmoitusten kautta, jolloin ei voida katsoa olevan välttämätöntä tai oikeasuhtaista säätää erikseen seuraamusmaksua tällaisten toissijaisten avoimuusmenettelyiden laiminlyönnistä. Osaa mainittujen artiklojen velvoitteista ei myöskään ole ilmaistu riittävän tarkasti tai ne sisältävät laadullisia tai avoimia kriteereitä menettelylle. Valvontaviranomaisella olisi myös lievempiä keinoja varmistaa 16, 17 ja 20 artiklan mukainen tiedonsaanti.

Esityksen 16 §:ssä ehdotetaan digipalveluasetuksen 51 artiklan 2 kohdan ja 52 artiklan 3 kohdan mukaisesti tarkastusvirastolle toimivalta määrätä seuraamusmaksu viranomaisen tutkintamenettelyä koskevien määräysten rikkomisesta poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdan tarkoittamissa valvontatilanteissa. Tämän seuraamusmaksun enimmäismääräksi esitetään asetuksen mukaisesti 1 prosenttia tutkintamenettelyyn liittyvän määräyksen rikkomiseen syyllistyneen välityspalvelun tarjoajan tai 51 artiklan 1 a kohdassa tarkoitetun muun henkilön vuotuisesta tulosta tai maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. Ehdotettu säännös on asiallisesti saman tyyppinen ja seuraamusmaksun määrän osalta sama kuin välityspalvelulain 20 §:ssä.

12.5.4 Seuraamusmaksu viranomaiselle

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan hallituksen esitystä EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi katsonut, ettei seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan olisi ollut sanotussa sääntelykontekstissa valtiosääntöisesti ongelmattonta (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Valiokunta viittasi tuolloisessa hallituksen esityksessä omaksuttuun kantaan, jonka mukaan viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely: Viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate, ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Virkamiehen asemaan kuuluu virkavastuu työssä tehdyistä virheistä. Viranomaisen toiminnasta voidaan tehdä myös hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle. Viranomaisten toiminta on budjettisidonnaista, jolloin rahamääräisen seuraamuksen vaikutus ei ole samanlainen kuin yksityisellä sektorilla. Viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä (PeVL 14/2018 vp, s. 20).

Perustuslakivaliokunta painotti, että sanottujen seikkojen lisäksi viranomaisille määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu olisi tuolloisessa sääntelykontekstissa ollut ongelmallinen myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Valiokunnan käsityksen mukaan oli ilmeistä, että vain yhden perusoikeuden turvaamisen laiminlyöntiin kohdistuvan määrältään varsin huomattavan seuraamusmaksun uhka olisi voinut vaarantaa perusoikeuksien keskinäisen punninnan tasapainoisuuden viranomaistoiminnassa ja johtaa tuolloisessa sääntelykontekstissa keskeisen julkisuusperiaatteen toteutumisen kaventumiseen viranomaistoiminnassa (PeVL 14/2018 vp, s. 21).

Perustuslakivaliokunta on sittemmin arvioidessaan valtioneuvoston kirjelmää ehdotuksesta niin sanotuksi tekoälyasetukseksi painottanut sen merkitystä, että hallinnollisten sanktioiden osalta tulisi pyrkiä varmistamaan riittävä kansallinen liikkumavara erityisesti sen huomioimiseksi, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille, sillä viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia (PeVL 37/2021 vp, kappale 40). Tämä osoittaa, että perustuslakivaliokunta on tiukentanut tulkintaansa viranomaisille määrättävistä seuraamusmaksuista.

Poliittisen mainonnan asetuksen 25 artiklan 1 kohta sisältää kansallista liikkumavaraa sen osalta, säädetäänkö kohdassa mainittujen velvoitteiden laiminlyönnistä sanktioluonteisia

seuraamuksia tai tarvittavia muita toimenpiteitä. Viranomaisten poikkeavan roolin ja aseman takia riittäviksi toimenpiteiksi voidaan katsoa asetuksen mahdollistamat muut hallinnolliset seuraamukset, kuten uhkasakko ja julkinen varoitus. Siten asetuksesta ei seuraa tarvetta säätää viranomaisille seuraamusmaksuja poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajiin kohdistuvien velvoitteiden rikkomisesta.

12.5.5 Poliittinen sananvapaus

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). Perustuslain sananvapaussääntely kieltää ennakoesteiden asettamisen viestinnälle, mutta sallii esimerkiksi rikos- ja vahingonkorvauslainsäädäntöön perustuvaa sananvapauden käytön jälkikäteistä valvontaa samoin kuin sananvapauden käyttöä koskevien järjestysluonteisten määräysten antamisen lailla (PeVL 19/2008 vp, s. 4/II). Sananvapauden asema perusoikeutena kuitenkin rajoittaa mahdollisuuksia puuttua jälkikäteenkään sen käyttöön. Näihin rajoituksiin sisältyy vaatimus julkisen vallan toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta sekä sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sananvapauden käyttöön puututtaessa (PeVM 14/2002 vp, s. 4/I, PeVL 60/ 2001 vp, s. 2/II). Rajoituksilla ei saa puuttua perusoikeuden ytimeen (ks. esim. PeVL 20/2021 vp, kappale 8). Siten esimerkiksi pitkälle menevät väljät poliittisen ilmaisuvapauden käytön kriminalisoinnit voivat olla sananvapauden kannalta ongelmallisia (ks. esim. PeVL 1/2022 vp, kappale 23, PeVL 26/2002 vp, s. 2/II, HE 309/1993 vp, s. 57/II).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on käsitellyt useita tapauksia, joissa on tarkasteltu poliittisen mainonnan rajoittamista ja sen yhteyttä sananvapauteen (Animal Defenders International v. Yhdistynyt kuningaskunta (2013), TV Vest AS ja Rogaland Pensjonistparti v. Norja (2008), Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v. Sveitsi (2001), Bowman v. Yhdistynyt kuningaskunta (1998)). EIT:n ratkaisukäytäntö osoittaa, että poliittisen mainonnan rajoitukset voivat olla hyväksyttäviä, jos ne voidaan katsoa välttämättömiksi ja oikeasuhtaisiksi demokraattisen yhteiskunnan suojelemiseksi. EIT:n ratkaisukäytännössä kuitenkin korostuu poliittisen mainonnan rajoitusten arvioiminen erityisesti pienten poliittisten toimijoiden näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin, joskaan valiokunta ei ole pitänyt tällaista viestintää sananvapauden ydinalueelle kuuluvana. Valiokunnan käytännön mukaan mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin muuten olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 18/2014 vp, s. 3/II, PeVL 6/2012 vp, s. 2/I, PeVL 3/2010 vp, s. 2/I). Yhteiskunnalliseksi tai aatteelliseksi luonnehdittava mainonta nauttii kaupalliseen mainontaan verrattuna korotettua sananvapaussäännöksestä johtuvaa suojaa. Valiokunta on arvioinut mainonnan rajoitusten soveltuvuutta poliittiseen mainontaan esimerkiksi poliittisen mainoksen maksajan nimen julkaisemiseen liittyvän velvoitteen (PeVM 3/2010 vp) sekä aatteelliseen televisiomainoksen sijoitteluun liittyvän velvoitteen (PeVL 3/2010 vp) osalta. Nämä mainonnan sijoittelua tai taustatietoja koskevat rajoitukset olivat valiokunnan mielestä yhteiskunnalliseen ja aatteelliseen mainontaankin kohdistuvina perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä. Sääntelyn tarpeellisuutta arvioitaessa rajoitusperusteilta toisaalta edellytetään sitä korkeampia vaatimuksia, mitä läheisemmin sääntelyllä puututaan tällaisen mainonnan sisältöön. Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytyksenä, että kielto käyttää markkinoinnissa uutis- tai ajankohtaisohjelmissä säännöllisesti esiintyvien

henkilöiden kuvaa tai ääntä ei kohdistu aatteelliseen tai yhteiskunnalliseen mainontaan (PeVL 3/2010 vp).

Poliittisen mainonnan asetuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan asetus ei vaikuta poliittisen mainonnan sisältöön. Siten poliittisen mainonnan seuraamusmaksujärjestelmässä ei ole kysymys poliittisen mainonnan sisältöön puuttumisesta, vaan asetuksessa säädettyjen järjestysluonteisten määräysten jälkikäteisestä valvonnasta.

Poliittisen mainonnan asetukseen liittyvän U-kirjelmän U 73/2021 vp käsittelyssä perustuslakivaliokunta korosti, että velvollisuuksien rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset eivät saisi olla niin suuret, että niillä olisi ns. chilling effect eli pelottava ja ehkäisevä vaikutus poliittisen sananvapauden käyttämiseen. Samalla valiokunta painotti, että demokratian ja sananvapauden turvaamiseksi sääntely ei saisi olla liian monimutkaista tai monitulkintaista, jotta myös pienemmät toimijat voisivat noudattaa sitä. (PeVL 4/2022 vp, kappale 17)

Kuten edellä 12.5.1 ja 12.5.3 luvuissa on jo tuotu ilmi, seuraamusmaksujen osalta on pyritty käyttämään kansallista liikkumavaraa siten, ettei seuraamusmaksujärjestelmä muodostu ongelmalliseksi poliittisen sananvapauden näkökulmasta.

12.6 Valtiontalouden tarkastusviraston seuraamuslautakunta

12.6.1 Kansallinen liikkumavara

Ehdotettu valtiontalouden tarkastusviraston seuraamuslautakunnan käyttäminen poliittisen mainonnan asetuksen seuraamuskollegiona (5. lakiehdotuksen 15 a §) ei nimenomaisesti perustu EU-sääntelyn vaatimuksiin. EU-sääntelyssä kuitenkin edellytetään enenevissä määrin myös mahdollisuutta määrätä suuria hallinnollisia seuraamusmaksuja. Näin on myös poliittisen mainonnan asetuksessa (ks. 1. lakiehdotuksen 13 ja 16 §). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella puolestaan päätösvalta seuraamuksista on osoitettava monijäseniselle toimielimelle, kun seuraamusmaksu on suuri ja sanktio siten ankara (PeVL 14/2018 vp, PeVL 24/2018 vp ja PeVL 12/2019 vp).

Toimivalta hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen kuuluu poliittisen mainonnan asetuksessa ja muussa merkityksellisessä EU-sääntelyssä jäsenvaltion nimeämälle valvontaviranomaiselle tai tuomioistuimelle valvontaviranomaisen esityksestä. Suomessa määräämistoimivallan osoittamista tuomioistuimelle on pyritty välttämään, jotta muutoksenhausta ei tulisi yksiasteista. Toimivallan osoittamista valvontaviranomaiselle puoltaa myös se, että seuraamusmaksu määrätään lähtökohtaisesti hallintomenettelyssä. Näin ollen monijäsenisen toimielimen asema on järjestettävä lailla niin, että se on valvontaviranomaisen toimielin (vrt. PeVL 14/2018 vp, s. 20.) Seuraamuksiin liittyvä päätöksentekomenettely on EU-sääntelyssä sen sijaan lähtökohtaisesti jätetty kansalliseen harkintavaltaan (menettelyllinen autonomia), kunhan vastaavuus- ja tehokkuusperiaate toteutuvat (C-201/02 Delena Wells, 67 kohta). Toimivaltaisten viranomaisten toimintaan on kuitenkin EU-sääntelyssä kohdistettu eräitä yleisiä vaatimuksia. Esimerkiksi poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava tehtävähoidon puolueettomuus, läpinäkyvyys ja oikea-aikaisuus ja turvattava riittävät tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit. Myös yleisistä menettelyllisistä takeista voi olla vaatimuksia, kuten esimerkiksi poliittisen mainonnan asetuksen johdanto-osan 106 kohdassa tai digipalveluasetuksen 51 artiklan 6 kohdassa.

Nämä vaatimukset on otettava huomioon myös seuraamuslautakuntaa koskevassa sääntelyssä, vaikka ne usein täyttyvät jo hallinnon yleislainsäädännön sekä viranomaisten itsenäisen aseman kautta. Ehdotuksen mukaan seuraamuslautakunnan jäsenet toimivat tehtävässään

riippumattomasti ja puolueettomasti (5. lakiehdotuksen 15 a §:n 3 momentti), mikä osaltaan turvaisi EU-sääntelyssä edellytettyä puolueettomuuden vaatimusta. Seuraamuslautakunta myös vahvistaisi oikeusturvaa ja siten voisi toimia vaadittuna suojatoimena. Pääosin ehdotettu sääntely perustuu kuitenkin kansallisiin valtiosääntöisiin reunaehtoihin.

Ehdotuksen 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 laiminlyönnistä määrättävien seuraamusmaksujen määrääminen olisi kaikilta osin alistettu kollegiaaliseen päätöksentekoon.

12.6.2 Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslakivaliokunta on tietosuojalain käsittelyn yhteydessä katsonut, että oikeusturvaintressi ehdotetuissa hallinnollisissa seuraamusmaksuissa oli voimakkaasti korostunut ottaen huomioon seuraamusmaksun sanktioluonteen ja ankaruuden. Perustuslakivaliokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen mahdollistamat hyvin suuret hallinnolliset seuraamusmaksut eivät rinnastuneet viranomaisten tuolloin määräämiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan ja ennen muuta asianmukaisen menettelyn takeiden ja niiden tarkoituksien voitiin katsoa olevan tällaisessa tilanteessa erityisen korostuneita. Valiokunta katsoi, että hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättäminen tulee säätää monijäsenisen toimielimen tehtäväksi. Määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaisi se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi. Tällaisen muutoksen tekeminen oli edellytyksenä sille, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVL 14/2018 vp, s. 19 ja 20.) Perustuslakivaliokunta otti huomioon myös seuraamuksen määräämiseen jäävän merkittävän harkinnanvaran ja tietosuojavaltuutetun aseman yksittäisenä virkamiehenä (PeVL 14/2018 vp, s. 18).

Esityksen mukaan hallinnolliset seuraamusmaksut määrättäisiin tarkastusviraston monijäsenisen seuraamuslautakunnan päätöksellä. Ehdotettu seuraamuslautakunta tekisi päätöksensä esittelystä (esityksen 5. lakiehdotuksen 15 a §:n 4 momentti), ja seuraamuslautakunnan ratkaisultaan kuuluvat asiat olisi rajattu pois tarkastusviraston pääjohtajan oikeudesta ottaa asia ratkaistavaksi (5. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentti) (vrt. PeVL 14/2018 vp, s. 19).

12.6.3 Viranomaistoiminnan lakisidonnaisuus ja valtionhallinto

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

Ehdotettu seuraamuslautakunta määräisi seuraamusmaksuja. Siten se käyttäisi merkittävää julkista valtaa. Julkisen vallan käyttötehtävän vuoksi seuraamuslautakunnan yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla. Näihin yleisiin perusteisiin kuuluvat lähinnä toimielimen nimi, toimiala sekä sen pääasialliset tehtävät ja toimivaltuudet. Näitä periaatteita tulee perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan noudattaa myös silloin, kun viranomaisen tai valtionhallinnon muun toimielimen sisälle järjestetään olennaisesti uudentyyppisiä, julkista valtaa käyttäviä yksiköjä. Myös lautakuntatyypisten toimielinten yhteydessä nämä kriteerit on otettava huomioon. Niihin kuuluvat myös säännökset siitä, miten lautakunta asetetaan sekä mikä on sen kokoonpano ja toimikausi. (PeVL 24/2018 vp, s. 3 viittauksineen.) Koska seuraamuslautakunta käyttäisi merkittävää julkista valtaa, sen kokoonpanon ja päätösvaltaisuuden tulee käydä perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 119 §:n 2 momentin johdosta ilmi suoraan laista (ks. PeVL 24/2018 vp, s. 4).

Ehdotettu sääntely täyttäisi edellä mainitut vaatimukset. Seuraamuslautakunta olisi osa valtiontalouden tarkastusvirastoa, sen monijäseninen toimielin. Tarkastusviraston osana sen toimiala määräytyisi viraston toimialan mukaan. Seuraamuslautakunnan kokoonpanosta ja toimikaudesta sekä kelpoisuusvaatimuksista olisi laissa säännökset (5. lakiehdotuksen 15 a §:n 2 momentti) samoin kuin seuraamuslautakunnan päätösvaltaisuudesta sekä päätöksen tekemisestä (5. lakiehdotuksen 15 a §:n 4 momentti). Edellä mainitulla tavalla säädettäisiin lisäksi jäsenten riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta (5. lakiehdotuksen 15 a §:n 3 momentti). Toimikauden pituutta koskeva sääntely myös osaltaan turvaa seuraamuslautakunnan jäsenten riippumattomuutta (vrt. PeVL 14/2016 vp, s. 5 ja PeVL 2/2006 vp, s. 4/I). Ehdotuksessa kyse on tarkastusviraston sisäisen ratkaisuvallan järjestämisestä. Tarkastusviraston toimivallasta määrätä seuraamusmaksuja samoin kuin toimivaltaan liittyvistä menettelyistä (määräämisoikeuden vanhentuminen, täytäntöönpano, viivästysseuraamukset, täytäntöönpanon vanheneminen ja muutoksenhaku) säädettäisiin edelleen erikseen.

12.7 Vaalimainonnan avoimuuden harmonisointi

12.7.1 Kansallinen liikkumavara

Ehdokkaan vaalirahoituksesta annettu laki (273/2009) eli ns. vaalirahoituslaki ja puoluelaki (10/1969) sisältävät poliittisen mainonnan avoimuuteen liittyviä säännöksiä mainonnan maksajan merkitsemisestä, jotka ovat päällekkäisiä poliittisen mainonnan asetuksen säännösten kanssa. Jäsenvaltiot eivät saa pitää voimassa tai ottaa käyttöön asetuksessa vahvistetuista säännöksistä poikkeavia säännöksiä tai toimenpiteitä. Asetus ei vaikuta jättävän liikkumavaraa mainoksen tilaajan ja maksajan nimen julkaisemisen osalta. Näin ollen esityksen 3 ja 4 lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavan mainoksen maksajan nimen julkaisemiseen liittyviä säännöksiä siten, että voimassa olevat säännökset korvataan informatiivisella viittauksella poliittisen mainonnan asetukseen.

Huomionarvoista kuitenkin on, että vaalirahoituslain ja puoluelain pienlahjoittajapoikkeus jäisi muilta osin voimaan. Näin ollen yksityishenkilönä toimivat lahjoittajat voisivat edelleen antaa pienlahjoituksia muissa kuin poliittisen mainoksen muodossa, eikä heidän nimeänsä julkaistaisi vaali- ja puolerahoitusilmoituksissa ilman erillistä suostumusta.

Asetuksen sekä vaalirahoituslain 4 §:n 5 momentin ja puoluelain 8 b §:n 5 momentin yhteyttä on tarkasteltu kohdassa 3.3. Ehdotettavien muutosten vaikutuksia on käsitelty tarkemmin kohdassa 4.2.3.

12.7.2 Yksityiselämän suoja ja vaalisalaisuus

Yksittäisen henkilön tietylle ehdokkaalle antaman, laissa säädettävän rajan ylittävän tuen tuleminen julkiseksi koskettaa tämän henkilön perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattua yksityiselämän suojaa, koska siitä voidaan tehdä päätelmiä hänen poliittisesta kannastaan, joka sinänsä on yksityiselämän suojan kannalta merkittävä tieto. Voimassa olevan ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain säätämiseen johtanutta ehdotusta käsitellessään perustuslakivaliokunta katsoi, että tällainen tuen tuleminen julkiseksi ei koske yksityiselämän suojan keskeistä osaa (ks. PeVM 2/2009 vp, s. 4/II; ks. myös PeVM 8/2000 vp, s. 2/II).

Vaalien salaisuutta turvaavat perustuslain 14 ja 25 §:t. Valiokunta on aiemmin katsonut, että suurten tukien antajien henkilöllisyyden tuleminen julki ei johda puuttumiseen vaalisalaisuuden keskeisiin tekijöihin (ks. PeVM 2/2009 vp, s. 4/II ja PeVM 8/2000 vp, s. 2/II).

Ottaen huomioon, ettei 3. ja 4. lakiehdotuksella muuteta varsinaisen tuen antamiseen liittyviä säännöksiä, vaan ainoastaan mainoksen maksajan nimen ilmoittamiseen liittyvää sääntelyä, joka suurilta osin tulee poliittisen mainonnan asetuksesta, joka myös jatkossa mahdollistaa yksityishenkilöiden nimien julkaisematta jättämisen, ehdotettavat muutokset eivät muodostu ongelmalliseksi yksityiselämän suojan tai vaalisalaisuuden osalta.

12.8 Suhde Valtiontalouden tarkastusviraston perustehtävään

Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston pääsiällinen tehtävä on siten harjoittaa valtion taloudenhoidon tarkastusta. Viraston asemasta ja tehtävistä säädetään 2 momentin mukaan tarkemmin lailla. Vaikka viraston tehtävistä voidaan säätää lailla, on sääntelyvarauksen muotoilunkin (”tarkemmin lailla”) perusteella selvää, ettei virastolle voida tavallisella lailla antaa mitä tahansa tehtäviä.

Esityksessä ehdotettavia tehtäviä ei voida pitää valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamisena. Vaikka ehdotetut tehtävät eivät kuulukaan tarkastusviraston pääasiallisiin tehtäviin, eivät ne toisaalta olisi ristiriidassa perustuslain 90 §:n 2 momentissa säädettyjen tehtävien kanssa. Ehdotetuilla tehtävillä on kiinteä yhteys perustuslailla turvatun demokraattisen järjestelmän toimintaan. Siten ne liittyvät asiallisesti ja luontevasti tarkastusviraston tehtäväkokonaisuuteen, jolla edistetään kansanvallan toimintaa ja sitä kohtaan tunnettua luottamusta yleisesti. Arvioitaessa tarkastusvirastolle annettavia uusia tehtäviä tulee huomiota kiinnittää myös siihen, etteivät esitykseen liittyvät tehtävät ole lukumäärältään sellaisia, että niistä huolehtiminen vaikeuttaisi viraston varsinaisen tehtävän hoitamista tai muuttaisi viraston toiminnan luonnetta. Tehtävistä aiheutuvat kustannukset ehdotetaan lisäksi katettavaksi lisämäärärahalla. Tarkastusviraston soveltuvuutta on käsitelty tarkemmin kohdassa 4.2.3.3. Ehdotuksen arvioidaan olevan sopusoinnussa perustuslain 90 §:n 2 momentin kanssa.

12.9 Ahvenanmaan asema ja suhde itsehallintoon

Poliittisen mainonnan avoimuutta koskevalla asetuksella on liittymäkohtia niin vaali- ja kansanäänestysasioihin kuin yleisradio- ja kaapelilähetystoiminnan harjoittamiseen, jotka kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla.

Näistä liittymäkohdista huolimatta asetus harmonisoi EU:n sisämarkkinoiden toimintaa. Sen soveltamisala määräytyy tilanteisiin, joissa myydään poliittisen mainonnan palvelua sekä tilanteisiin, joissa on kyse mainonnan kohdentamisesta tai näyttämistekniikoista. Kysymys on siten ikään kuin poliittista mainontaa koskevasta elinkeino- ja kuluttajasuojasääntelystä sekä tietosuojasääntelystä. Asetukseen kytkeytyy erityisesti myös sellaisia sananvapauden käyttöön liittyviä rajoitteita, jotka perustuslakivaliokunta on luonteeltaan rinnastanut sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain mukaisiin ilmoitusvelvoitteisiin (PeVM 3/2010 vp, s. 5).

Ahvenanmaan itsehallintolain (1991/1144) 18 §:n 22 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat elinkeinotoimintaa ottaen huomioon mitä on säädetty 27 §:n 2, 10, 12, 40 ja 41 kohdassa. Itsehallintolain 27 §:n 2 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta, kun kyse on sanan-, yhdistys- ja kokoontumisvapauden käyttämisestä ja kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuudesta, 10 kohdan mukaan, kun kyseessä on kuluttajansuojasta, 12 kohdan mukaan kun kyse on ulkomaankaupasta ja 40 kohdan mukaan kun kyse on teletoinnasta. Itsehallintolain 27 §:n 41 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta, kun kyse on muusta yksityisoikeudellista kysymyksestä, jollei kysymys välittömästi liity sellaiseen oikeudenaan, joka itsehallintolain mukaan kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 8 kohdan mukaisesti valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat yhdistyksiä, säätiöitä, yhtiöitä ja muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Itsehallintolain 23 §:n mukaan itsehallintoviranomaiset huolehtivat maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvien asioiden hallinnosta. Itsehallintolain 30 §:n mukaan hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset.

Itsehallintolain 18 §:n 1 ja 4 kohtien mukaan Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoviranomaisten hallintotehtävistä säättäminen kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Poliittisen mainonnan asetuksen 3 artiklan 5 kohdan mukaisissa poliittisen mainonnan palveluissa ei kuitenkaan ole kysymys itsehallintolain 18 §:n 1 ja 4 kohtien tarkoittamista hallintotehtävistä, vaan asetuksen artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 57 artiklassa tarkoitetusta taloudellisesta toiminnasta. Ehdotettava valvonta- ja seuraamusjärjestelmä ei siten ulottuisi itsehallintoviranomaisten hallintotehtäviin, vaan olisi rajattu yksinomaan taloudellisena toiminnan kautta tuotettuihin poliittisen mainonnan palveluihin. Huomioiden edellä sanotun, poliittisen mainonnan asetuksen valvontatehtävien järjestäminen voidaan katsoa kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Maakunnan on kuitenkin varmistettava maakunnan toimivaltaan kuuluvien vaalien ja kansanäänestysten osalta 26 artiklan noudattaminen. Lisäksi maakunnan on huolehdittava, etteivät maakuntalait riko asetuksen 4 artiklan 1 kohtaa.

Ahvenanmaan itsehallintolain (111/1991) 59 b §:n 3 momentin mukaan, jos jäsenvaltio unionin oikeuden mukaan voi nimetä vain yhden hallintoviranomaisen sellaisessa tilanteessa, jossa sekä maakunnalla että valtakunnalla olisi toimivaltaa, viranomaisen nimeäminen kuuluu valtakunnalle. Tämän viranomaisen sellainen päätös, joka muutoin kuuluisi maakunnan toimivaltaan, tulee tehdä maakunnan hallituksen esittämän kannan mukaisesti. Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 9 kohdan toisen alakohdan mukaisesta yhteyspisteestä säättäminen kuuluu siten valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

12.10 Suhde julkisuusperiaatteeseen

Perustuslain 12 §:n mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Esityksen 6. lakiehdotus on

välttämätön, jotta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdassa säädetty rajoitus toteutuisi käytännön tasolla jatkossakin. Asiaa on käsitelty tarkemmin luvussa 7.6.

Edellä esitetyillä perusteilla lakiehdotukset täyttävät perustuslain asettamat vaatimukset ja lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon, erityisesti lähdesuojaan, poliittisen sananvapauden käyttämiseen ja seuraamusmaksuihin liittyen.

Ponsi

Koska poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevassa asetuksessa on säännöksiä, joita ehdotetaan täydennettäväksi lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

**poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen
noudattamisen valvonnan järjestämisestä**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tällä lailla täydennetään poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2024/900, jäljempänä *poliittista mainontaa koskeva aset.*

2 §

Kansallinen yhteyspiste ja muut toimivaltaiset viranomaiset

Poliittista mainontaa koskevan asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuna kansallisena yhteyspisteenä toimii valtiontalouden tarkastusvirasto (*tarkastusvirasto*).

Tarkastusvirasto on poliittista mainontaa koskevan asetuksen 22 artiklassa tarkoitettu asetuksen soveltamisesta ja täytäntöönpanosta vastaava toimivaltainen viranomainen, ellei mainitusta artiklasta tai tästä laista muuta johdu. Tarkastusvirasto ei kuitenkaan valvo 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun syrjintäkiellon noudattamista.

Myös tietosuojavaltuutettu ja Liikenne- ja viestintävirasto toimivat poliittista mainontaa koskevan asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuina toimivaltaisina viranomaisina.

2 luku

Viranomaisten tutkintamenettely ja valvontatoimenpiteet

3 §

Tarkastusviraston tiedonsaantioikeus

Tarkastusvirastolla on poliittista mainontaa koskevan asetuksen ja tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tarpeelliset mainitun asetuksen ja tähän lakiin perustuvien velvollisuuksien epäiltyyn rikkomiseen liittyvät tiedot, selvitykset ja asiakirjat mainitun asetuksen 3 artiklassa tarkoitetuilta rahoittajilta ja poliittisen mainonnan palveluiden tarjoajilta.

Tarkastusvirastolla on oikeus saada 1 momentissa säädetyin perustein kuitenkin vain välttämättömät erityisiä henkilötietoryhmiä koskevat tai niihin yksityiselämän suojan

näkökulmasta rinnastuvat poliittista mainontaa koskevan asetuksen ja tähän lakiin perustuvien velvollisuuksien epäilyyn rikkomiseen liittyvät tiedot.

Sen lisäksi, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, tarkastusvirastolla on poliittista mainontaa koskevan asetuksen 22 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada välttämättömät mainitun asetuksen ja tähän lakiin perustuvien velvollisuuksien epäilyyn rikkomiseen liittyvät tiedot, selvitykset ja asiakirjat digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2022/2065 (digipalvelusäädös), jäljempänä *digipalvelusasetus*, 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettulta muulta henkilöltä.

Poliittisen mainonnan palveluiden tarjoajan, rahoittajan ja digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua muun henkilön on luovutettava tiedot ilman aiheutonta viivytystä, viranomaisen pyytämässä muodossa ja maksutta.

Tarkastusvirastolla on tässä pykälässä säädetty tiedonsaantioikeudet, kun se pyytää tietoja toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä poliittista mainontaa koskevan asetuksen 23 artiklan perusteella tai kun se osallistuu mainitussa artiklassa tarkoitettuihin yhteisiin tutkimuksiin.

Sen lisäksi, mitä 5 momentissa säädetään, tarkastusvirastolla on tässä pykälässä säädetty tiedonsaantioikeudet, kun se pyytää tietoja Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä digipalveluasetuksen 58 artiklan perusteella tai kun tarkastusvirasto osallistuu Liikenne- ja viestintäviraston aloittamiin digipalveluasetuksen 60 artiklassa tarkoitettuihin koordinaattoriviranomaisten yhteisiin tutkimuksiin.

4 §

Tiedonvaihto viranomaisten välillä

Toimivaltaisilla viranomaisilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa poliittista mainontaa koskevassa asetuksessa ja tässä laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamisen yhteydessä saamansa tiedot ja laatimansa asiakirjat sekä ilmaista salassa pidettävä tieto toisilleen, jos se on poliittista mainontaa koskevassa asetuksessa tai tässä laissa niille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä.

Tarkastusvirastolla on oikeus saada esitutkintaviranomaiselta salassapitosäännösten estämättä tiedot, jotka ovat välttämättömiä 15 §:n 3 momentin noudattamiseksi.

5 §

Tarkastukset

Tarkastusvirastolla on poliittista mainontaa koskevan asetuksen ja tähän lakiin perustuvien velvoitteiden epäilyyn rikkomiseen liittyvää valvontaa varten oikeus päästä tilaan, jota poliittisen mainonnan palvelujen tarjoaja tai poliittista mainontaa koskevan asetuksen 22 artiklan 3 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu muu henkilö käyttää elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyviin tarkoituksiin, ja tehdä valvonnassa tarvittavia tarkastuksia.

Tarkastusvirastolla on tarkastuksia tehdessään oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tutkittavakseen sekä jäljentää ja takavarikoida jäljennösten ottamista varten epäilyyn rikkomukseen liittyvän valvontatehtävän kannalta tarpeellinen liikekirjeenvaihto, kirjanpito, muut asiakirjat ja tiedot missä tahansa muodossa tallennusvälineestä riippumatta. Tarkastusta toimittava virkamies voi pyytää poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan tai digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua muun henkilön edustajalta tai henkilöstön jäseneltä tarkastuksen kohteeseen ja tarkoitukseen liittyviä selvityksiä tosiseikoista ja asiakirjoista sekä tallentaa saamansa vastaukset.

Tarkastukseen sovelletaan lisäksi hallintolain (434/2003) 39 §:ää.

Pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa tarkastuksen saa toimittaa vain, jos se on välttämätöntä epäillyn rikkomuksen selvittämiseksi ja kyseessä olevassa tapauksessa on olemassa perusteltu ja yksilöity syy epäillä poliittista mainontaa koskevaan asetukseen tai tähän lakiin perustuvia velvollisuuksia rikotun tai rikottavan tavalla, josta voi olla seuraamuksena tämän lain mukainen hallinnollinen seuraamusmaksu.

Tarkastusvirastolla on tässä pykälässä säädetty tarkastusoikeudet, kun virasto toimittaa tarkastuksen toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä Suomessa poliittista mainontaa koskevan asetuksen 23 artiklan perusteella tai kun virasto osallistuu mainitussa artiklassa tarkoitettuihin toimivaltaisten viranomaisten yhteisiin tutkimuksiin.

Sen lisäksi, mitä 5 momentissa säädetään, tarkastusvirastolla on tässä pykälässä säädetty tarkastusoikeudet, kun se toimittaa tarkastuksen Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä Suomessa digipalveluasetuksen 58 artiklan perusteella tai kun tarkastusvirasto osallistuu Liikenne- ja viestintäviraston aloittamiin digipalveluasetuksen 60 artiklassa tarkoitettuihin koordinaattoriviranomaisten yhteisiin tutkimuksiin.

6 §

Kutsuminen kuultavaksi

Tarkastusvirastolla on oikeus kutsua poliittista mainontaa koskevan asetuksen 22 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua valvontaa tehdessä välityspalvelun tarjoajan edustaja tai henkilöstön jäsen kuultavaksi mainitun asetuksen ja tähän lakiin perustuvien velvollisuuksien epäilyyn rikkomiseen liittyvistä tiedoista. Tarkastusvirastolla on sama oikeus myös digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettun muun henkilön edustajaa tai henkilöstön jäsentä kohtaan. Tarkastusvirasto voi tallentaa saamansa vastaukset kuultavan suostumuksella millä tahansa teknisellä välineellä.

Tarkastusvirastolla on tässä pykälässä säädetty oikeudet, kun virasto pyytää tietoja toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä poliittisen mainonnan asetuksen 23 artiklan perusteella tai kun virasto osallistuu mainitun artiklan mukaisiin toimivaltaisten viranomaisten yhteisiin tutkimuksiin.

Sen lisäksi, mitä 2 momentissa on säädetty, tarkastusvirastolla on tässä pykälässä säädetty oikeudet, kun se pyytää tietoja Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä digipalveluasetuksen 58 artiklan perusteella tai kun tarkastusvirasto osallistuu liikenne- ja viestintäviraston aloittamaan digipalveluasetuksen 60 artiklassa tarkoitettuihin koordinaattoriviranomaisten yhteisiin tutkimuksiin.

7 §

Asianajajia ja muita oikeudenkäyntiasiamiehiä ja oikeudenkäyntiavustajia koskeva poikkeus tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta

Poiketen siitä, mitä edellä tässä luvussa säädetään, tarkastusvirastolla ei ole oikeutta saada tai tarkastaa asianajajista annetussa laissa (496/1958) tarkoitettua asianajajalta tai muulta ulkopuoliselta oikeudenkäyntiasiamieheltä tai -avustajalta tai näiden apulaiselta eikä henkilöltä, jonka hyväksi oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan salassapitovelvollisuus on säädetty, oikeudenkäyntiasiamiestehtävien hoitamisen yhteydessä vaihdettuja luottamuksellisia tietoja ja asiakirjoja. Oikeudenkäyntiasiamies- ja oikeudenkäyntiavustajatehtäviksi luetaan varsinaisten oikeudenkäyntiin liittyvien tehtävien lisäksi oikeudellinen neuvonta, joka koskee asiakkaan oikeudellista asemaa esitutkinnassa rikoksen johdosta, hallinnollisessa menettelyssä tai asian muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa taikka oikeudenkäynnin käynnistämistä tai sen välttämistä.

Edellä 1 momentissa säädettyä sovelletaan kaikkiin tarkastusviraston poliittista mainontaa koskevan asetuksen 22 artiklan 5 kohdan, digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan ja tämän lain 3, 5 ja 6 §:n mukaisiin tutkintavaltuuksiin riippumatta siitä, käytetäänkö niitä tarkastusviraston omien tehtävien suorittamisessa tai Liikenne- ja viestintäviraston tai toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä.

8 §

Virka-apu

Tarkastusvirastolla on oikeus poliittista mainontaa koskevassa asetuksessa ja tässä laissa säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi saada pyynnöstä poliisilta virka-apua.

9 §

Valvontapäätös

Tarkastusvirasto tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan velvoittaa rahoittajaa ja poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajaa, joka rikkoo poliittista mainontaa koskevaa asetusta, lopettamaan asetuksen rikkominen ja velvoittaa tämän korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä kohtuullisessa määräajassa.

10 §

Sitoumukset

Tarkastusvirasto voi päätöksellään määrätä välityspalvelun tarjoajan poliittista mainontaa koskevan asetuksen 7–17 ja 21 artiklassa säädettyjen velvollisuuksien noudattamiseksi tarjoamat sitoumukset tätä velvoittaviksi. Päätöksessä on samalla todettava, ettei toimivaltaisen viranomaisen jatkotoimille ole enää perusteita. Päätös on voimassa toistaiseksi tai määräajan.

Tarkastusvirasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti, jos sitoumuksia rikotaan tai jos päätös on perustunut osapuolten toimittamiin puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.

11 §

Yhteistyö eri viranomaisten kanssa

Tarkastusviraston, tietosuojavaltuutetun ja Liikenne- ja viestintäviraston on poliittista mainontaa koskevan asetuksen ja tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan toimittava tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä.

Jos tietosuojavaltuutettu tai Liikenne- ja viestintävirasto vastaanottaa toimenpidepyynnön, joka koskee poliittista mainontaa koskevassa asetuksessa säädettyjä rahoittajien tai poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien velvollisuuksia, sen on ilmoitettava asiasta tarkastusvirastolle.

Jos tarkastusvirasto vastaanottaa toimenpidepyynnön, joka koskee välityspalvelun tarjoajalle poliittisen mainonnan asetuksen 7–17 ja 21 artiklassa säädettyjä velvollisuuksia, sen on ilmoitettava asiasta Liikenne- ja viestintävirastolle.

12 §

Uhkasakko

Tarkastusvirasto voi asettaa rahoittajalle, poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle ja digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettulle muulle henkilölle 9 §:n nojalla antamansa valvontapäätöksen tai muun tämän lain nojalla antamansa määräyksen tehosteeksi uhkasakon.

Poliittisen mainonnan asetuksen 22 artiklan 3 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa uhkasakko asetetaan välityspalvelun tarjoajalle päiväkohtaisesti juoksevana. Välityspalvelun tarjoajalle asetettavan uhkasakon enimmäismäärä on viisi prosenttia sen asettamispäätöstä edeltävän tilikauden keskimääräisestä päivittäisestä maailmanlaajuisesta liikevaihdosta tai tulosta kultakin viivästyspäivältä. Liikevaihdolla tarkoitetaan kirjanpitolain (1336/1997) 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettua tai sitä vastaavaa liikevaihtoa. Jos tilinpäätös ei ole uhkasakkoa asetettaessa vielä valmistunut tai jos liiketoiminta on vasta aloitettu eikä tilinpäätöstä ole saatavissa, liikevaihto voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu uhkasakko asetetaan uhkasakkolain (1113/1990) 9 §:ssä säädetystä poiketen ilman kiinteää peruserää ja lisäeriä. Uhkasakkolain 10 §:n 2 momentissa säädetystä poiketen 2 momentissa tarkoitettu uhkasakko voidaan tuomita kerrallaan enintään 60 päivän ajanjaksolta. Sen ylittävältä osalta uhkasakko raukeaa niiltä päiviltä, jotka ovat alkaneet ennen kuin päätös uhkasakon tuomitsemisesta tehdään.

Uhkasakkoa ei saa asettaa 3 §:ssä tarkoitettun tiedonantovelvollisuuden tehosteeksi luonnolliselle henkilölle, jos henkilöä on aiheutta epäillä rikoksesta ja tiedot liittyvät rikosepäilyyn kohteena olevaan asiaan, eikä luonnolliselle henkilölle 6 §:n mukaisen kuulemispyynnön tehosteeksi.

Muilta osin uhkasakkoon sovelletaan uhkasakkolakia.

3 luku

Hallinnolliset seuraamukset

13 §

Poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien seuraamusmaksu

Tarkastusvirasto voi määrätä seuraamusmaksun poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö poliittista mainontaa koskevan asetuksen:

1) 7 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvollisuuden pyytää rahoittajalta tai rahoittajan puolesta toimivalta mainonnan palvelujen tarjoajalta mainitussa kohdassa tarkoitettut ilmoitukset tai 2 kohdassa säädetyn velvollisuuden varmistaa, että sen tekemässä sopimusjärjestelyssä on edellytetty rahoittajaa tai rahoittajan puolesta toimivaa mainonnan palvelujen tarjoajaa antamaan mainitun kohdan mukaiset tarvittavat tiedot;

2) 9 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvollisuuden säilyttää mainitussa kohdassa tarkoitettujen tarvittavat tiedot tai 3 kohdassa säädetyn velvollisuuden säilyttää edelle mainittuja tietoja mainitussa kohdassa säädetyn ajan;

3) 11 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvollisuuden varmistaa, että sen julkaisemien, näyttämien tai levittämien poliittisten mainosten yhteyteen on asetettu mainitussa kohdassa tarvittavat tiedot, tai 3 kohdassa säädetyn velvollisuuden asettaa 1 kohdassa tarkoitettujen tiedot mainoksen yhteyteen merkinnöillä, jotka soveltuvat käytetylle välineelle, mahdollistavat mainoksen tunnistamisen poliittiseksi mainokseksi ja pysyvät paikoillaan mainosta edelleen levitettäessä;

4) 12 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvollisuuden varmistaa, että 11 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettu avoimuusilmoitus sisältää tarvittavat 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tiedot, 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn velvollisuuden varmistaa avoimuusilmoituksen saatavuus koko poliittisen mainoksen julkaisuajan tilanteessa, jossa

avoimuusilmoitus ei ole sisällytetty suoraan osaksi mainosta, 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetyn velvollisuuden tarjota avoimuusilmoitus, jota ei ole sisällytetty suoraan osaksi mainosta, helposti saatavissa olevassa muodossa ja velvollisuuden pitää avoimuusilmoitus ajan tasalla koko mainoksen julkaisuajan tai 4 kohdassa säädetyn velvollisuuden säilyttää avoimuusilmoitukset muutoksineen seitsemän vuoden ajan sen jälkeen, kun asianomainen poliittinen mainos on julkaistu viimeisen kerran;

5) 13 artiklan 2 kohdassa erittäin suurille verkkoalustoille ja erittäin suurille verkossa toimiville hakukoneille säädetyn velvollisuuden varmistaa, että poliittinen mainos ja 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot ovat saatavilla poliittisten verkkomainosten eurooppalaisessa rekisterissä 13 artiklan 2 kohdassa säädetyn ajan, 3 kohdassa säädetyn velvollisuuden tarjota pääsy 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin tietoihin 9 artiklan 3 kohdassa määritellyn ajan tilanteessa, jossa asiaan liittyvä poliittinen mainos on poistettu tai siihen pääsy on estetty tai 13 artiklan 4 kohdassa muille kuin 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuille poliittisen mainonnan julkaisijoille säädetyn velvollisuuden asettaa poliittiset verkkomainokset ja niihin liittyvät 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot saataville verkkomainosten eurooppalaisessa rekisterissä viimeistään 72 tunnin kuluttua poliittisen mainoksen ensimmäisestä julkaisemisesta;

6) 14 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvollisuuden liittää siinä tarkoitettuun toimintakertomukseen kampanjakohtaisesti koostetut tiedot, jotka koskevat rahamääriä tai muita sellaisia etuja, jotka on saatu osittaisena tai kokonaisena vastineena tarjotuista palveluista;

7) 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettulle palveluntarjoajalle, jolla ei ole toimipaikkaa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, mutta joka tarjoaa palvelua Suomeen, säädetyn velvollisuuden nimetä kirjallisesti laillinen edustaja johonkin niistä Euroopan unionin jäsenvaltioista, joissa kyseinen palveluntarjoaja tarjoaa palvelujaan.

14 §

Seuraamusmaksun suuruus

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.

Poliittisen mainonnan palvelun tarjoajalle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään kuusi prosenttia sen seuraamusmaksupäätöstä edeltäneen tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta.

Liikevaihdolla tarkoitetaan kirjanpitolain 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettua liikevaihtoa tai sitä vastaavaa liikevaihtoa. Jos tilinpäätös ei ole seuraamusmaksua määrittäessä vielä valmistunut tai jos liiketoiminta on vasta aloitettu eikä tilinpäätöstä ole saatavissa, liikevaihto voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

15 §

Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen

Seuraamusmaksua ei määrätä, jos:

- 1) veloitteen rikkomista on pidettävä vähäisenä; tai
- 2) seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

Seuraamusmaksu voidaan jättää määräämättä, jos poliittisen mainonnan palveluntarjoaja on oma-aloitteisesti ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin 13 §:ssä tarkoitetun veloitteen rikkomisen tai laiminlyönnin korjaamiseksi välittömästi sen havaittuaan eikä rikkomisen tai laiminlyönti ole vakava tai toistuva.

Seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Seuraamusmaksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio.

Seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, hyvinvointialueiden viranomaisille, kunnallisille viranomaisille, Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoviranomaisille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille, tasavallan presidentin kanslialle eikä Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle eikä niiden seurakunnille, seurakuntayhtymille ja muille elimille.

16 §

Tutkintamenettelyä koskevien säännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu

Jollei rikkomista ole pidettävä merkitykseltään vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä muutoin perusteettomana, tarkastusvirasto voi määrätä poliittista mainontaa koskevan asetuksen 22 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tehtävää hoitaessaan seuraamusmaksun välityspalvelun tarjoajalle tai digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettulle muulle henkilölle, joka tahallaan tai huolimattomuuttaan:

- 1) vastustaa 5 §:n nojalla tehtävää tarkastusta;
- 2) antaa virheellisiä, puutteellisia tai harhaanjohtavia tietoja vastatessaan 3 §:n nojalla tehtyyn tietopyyntöön tai antaessaan tietoja 5 §:n mukaisen tarkastuksen aikana taikka jättää toimittamatta pyydetty tiedot viranomaisen asettamassa määräajassa;
- 3) jättää oikaisematta antamiaan virheellisiä, puutteellisia tai harhaanjohtavia tietoja.

Seuraamusmaksun suuruuden määrittäminen perustuu kokonaisarviointiin, jossa on otettava huomioon rikkomisen laatu ja laajuus sekä moitittavuuden aste. Seuraamusmaksu saa olla enintään yksi prosentti rikkomiseen syyllistyneen välityspalvelun tarjoajan tai 1 momentissa tarkoitettun muun henkilön vuotuisesta tulosta tai maailmanlaajuisesta liikevaihdosta seuraamusmaksun määräämistä edeltäneenä tilikautena.

Seuraamusmaksua ei saa asettaa luonnolliselle henkilölle 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua tietojenantovelvollisuuden rikkomisesta, jos henkilöä on aiheutta epäillä rikoksesta ja tiedot liittyvät rikosepäilyn kohteena olevaan asiaan.

17 §

Julkinen varoitus

Tarkastusvirasto voi antaa poliittista mainontaa koskevan asetuksen 22 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua valvonnan yhteydessä rahoittajalle, poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle ja 21 artiklassa tarkoitettulle lailliselle edustajalle 22 artiklan 5 kohdan g alakohdassa tarkoitettua julkisen varoituksen, jos ne tahallaan tai huolimattomuudesta rikkovat poliittista mainontaa koskevassa asetuksessa niille säädettyjä velvollisuuksia.

Julkinen varoitus voidaan antaa edellyttäen, ettei asia kokonaisuutena arvioiden anna aiheutta ankarampiin toimenpiteisiin.

Tarkastusviraston on julkaistava julkista varoitusta koskevat tiedot viipymättä sen jälkeen, kun päätöksestä on ilmoitettu sen kohteena oleville tahoille ja päätös on lainvoimainen. Julkaisemisesta on käytävä ilmi rikkomisen luonne sekä rikkomisesta vastuussa olevat 1 momentissa tarkoitettut toimijat. Tiedot on pidettävä tarkastusviraston internetsivuilla neljän vuoden ajan. Jos muutoksenhakuviranomainen kumoaa päätöksen kokonaan tai osittain, valvontaviranomaisen on julkistettava tieto muutoksenhakuviranomaisen päätöksestä vastaavalla tavalla kuin varoitus on julkistettu.

Jos julkisen varoituksen kohteena olevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nimen julkistaminen olisi kohtuutonta, varoituksen julkistaminen olisi omiaan vaikuttamaan

haitallisesti meneillään oleviin vaaleihin tai kansanäänestykseen tai varoituksen julkistaminen vaarantaisi meneillään olevan viranomaistutkinnan, tarkastusvirasto voi:

- 1) lykätä varoituksen julkistamista, kunnes perusteita olla tekemättä se ei enää ole;
- 2) julkistaa varoitus julkistamatta varoituksen kohteena olevan henkilön nimeä;
- 3) jättää varoitus julkistamatta, jos 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet eivät ole riittäviä varmistamaan sitä, ettei varoitus vaikuta haitallisesti meneillään oleviin vaaleihin tai kansanäänestykseen.

Jos tarkastusvirasto julkistaa varoituksen julkistamatta varoituksen kohteena olevan henkilön nimeä, tarkastusvirasto voi samalla päättää julkistaa nimen myöhemmin kohtuullisen ajan kuluttua, jos perusteet julkistamatta jättämiselle lakkaavat tuossa ajassa.

Varoitus voidaan kuitenkin jättää julkistamatta, jos julkistaminen olisi kohtuuton päätöksen kohteena olevan toimenpiteen vähäisyyden vuoksi.

4 luku

Yhteistyö muiden jäsenvaltioiden ja Euroopan komission kanssa

18 §

Kansallisten yhteyspisteiden verkosto

Tarkastusvirasto toimii yhteistyössä muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteyspisteiden ja Euroopan komission kanssa kansallisten yhteyspisteiden verkostossa.

19 §

Asiakirjan luovuttaminen toisen jäsenvaltion viranomaiselle ja komissiolle

Tarkastusvirastolla on oikeus luovuttaa salassa pidettävä asiakirja sekä ilmaista salassa pidettävä tieto muun Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on poliittista mainontaa koskevan asetuksen noudattamisen valvonnan kannalta välttämätöntä.

Liikenne- ja viestintävirastolla on 4 §:ssä tarkoitettujen tietojen osalta oikeus luovuttaa salassa pidettävä asiakirja sekä ilmaista salassa pidettävä tieto digipalveluasetuksessa tarkoitettulle digipalvelulautakunnalle ja toisen Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion koordinaattoriviranomaiselle, jos se on poliittista mainontaa koskevan asetuksen noudattamisen valvonnan kannalta välttämätöntä.

5 luku

Erinäiset säännökset

20 §

Laillisten edustajien rekisteri

Tarkastusvirasto pitää rekisteriä poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien, joilla ei ole Euroopan unionin jäsenvaltiossa toimipaikkaa, laillisista edustajista 21 artiklassa säädetyn mukaisesti.

Sen lisäksi mitä poliittista mainontaa koskevan asetuksen 21 artiklan 1 kohdassa säädetään, poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajan on annettava tiedot sähköisesti, ellei virasto erityisestä syystä hyväksy tietojen ilmoittamista paperilla.

21 §

Vaalien ja kansanäänestysten päivämäärien julkaiseminen

Oikeusministeriö ilmoittaa tarkastusvirastolle asetuksen 26 artiklan noudattamiseksi tarvittavat tiedot hyvinvointialueilla ja kunnissa toimitettavista neuvoa-antavista kansanäänestyksistä.

22 §

Seuraamusmaksun täytäntöönpano

Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

Seuraamusmaksu vanhene viiden vuoden kuluttua seuraamusmaksua koskevan lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä.

23 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Muutoksenhaussa uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemisesta koskevaan päätökseen sovelletaan kuitenkin uhkasakkolakia.

Tarkastusviraston muussa kuin 13 ja 16 §:n nojalla antamassa päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

24 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 22 §:n 2 momentti on voimassa vuoden 2025 loppuun.

2.

Laki

verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain (18/2024) 1 §:n 2 momentti, 3 §:n 1 momentti, 11 §:n 1 momentti, 12 §, 16 §:n 3 momentti ja 24 § sekä

lisätään lakiin uusi 2 a §, 13 §:ään uusi 7 momentti ja 16 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

1 §

Digitaalisten palvelujen koordinaattori ja muut toimivaltaiset viranomaiset

Liikenne- ja viestintävirasto on digipalveluasetuksen 49 artiklassa tarkoitettu valvonnasta vastaava toimivaltainen viranomainen ellei 2, 2 a ja 3 §:stä muuta johdu. Muita toimivaltaisia viranomaisia digipalveluasetuksen valvonnassa ovat kuluttaja-asiamies, valtiontalouden tarkastusvirasto ja tietosuojavaltuutettu 2, 2 a ja 3 §:n mukaisesti (*toimivaltaiset viranomaiset*).

2 a §

Valtiontalouden tarkastusviraston toimivalta

Digipalveluasetuksen 49 artiklassa tarkoitettu valvonnasta vastaava toimivaltainen viranomainen on valtiontalouden tarkastusvirasto mainitun asetuksen 26 artiklan 1 kohdan a–c alakohdan osalta silloin, kun kyse on aatteellisesta tai yhteiskunnallisesta mainonnasta.

3 §

Tietosuojavaltuutetun toimivalta

Digipalveluasetuksen 49 artiklan mukainen valvonnasta vastaava toimivaltainen viranomainen on tietosuojavaltuutettu digipalveluasetuksen:

1) 26 artiklan 1 kohdan a–c alakohdan osalta, kun ei ole kyse kuluttaja-asiamiehen tai valtiontalouden tarkastusviraston 2 tai 2 a §:n nojalla valvomasta mainonnasta;

11 §

Sitoumukset

Liikenne- ja viestintävirasto, valtiontalouden tarkastusvirasto tai tietosuojavaltuutettu voi päätöksellään määrätä välityspalvelun tarjoajan digipalveluasetuksen noudattamiseksi tarjoamat sitoumukset tätä velvoittaviksi. Päätöksessä on samalla todettava, ettei toimivaltaisen viranomaisen jatkotoimille ole enää perusteita. Päätös on voimassa toistaiseksi tai määräajan.

12 §

Yhteistyö eri viranomaisten kanssa

Liikenne- ja viestintäviraston, kuluttaja-asiamiehen, valtiontalouden tarkastusviraston ja tietosuojavaltuutetun on digipalveluasetuksen ja tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan toimittava tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä.

Eräiden tuotteiden markkina- ja valvonnasta annetun lain (1137/2016) 4 §:ssä tarkoitettujen valvontaviranomaisten on ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle ja kuluttaja-asiamiehelle omien tehtäviensä hoidossa tietoonsa tulleesta digipalveluasetuksen 30–32 artiklan säännösten mahdollisesta rikkomisesta.

Jos kuluttaja-asiamies, valtiontalouden tarkastusvirasto tai tietosuojavaltuutettu vastaanottavat toimenpidepyynnön, joka koskee digipalveluasetuksessa säädettyjä

välityspalvelun tarjoajan velvollisuuksia, sen on ilmoitettava asiasta Liikenne- ja viestintävirastolle.

Liikenne- ja viestintäviraston tulee laatia vuosittain digipalveluasetuksen 55 artiklassa tarkoitettu toimintakertomus yhteistyössä tietosuojavaltuutetun, kuluttaja-asiamiehen ja Valtion-talouden tarkastusviraston kanssa.

13 §

Uhkasakko

Jos kyse on 2 a §:ssä mainittujen digipalveluasetuksen säännösten valvontaan liittyvästä uhkasakosta, uhkasakon tuomitsemisesta maksettavaksi päättää valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15a §:ssä tarkoitettu seuraamuslautakunta.

16 §

Verkkoalustan tarjoajan seuraamusmaksu

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, seuraamusmaksun määräämiseen silloin, kun on kyse 1 momentin 4 kohdassa mainittujen säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä 2 §:ssä tarkoitettussa asiassa, sovelletaan kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettua lakia (566/2020). Seuraamusmaksun suuruuteen sovelletaan kuitenkin tämän lain 18 §:ää.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 15 a §:ssä tarkoitettu seuraamuslautakunta määrää seuraamusmaksun tämän pykälän 1 momentin 4 kohdassa mainittujen säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä, jos kyseessä on tämän lain 2 a §:ssä tarkoitettu asia.

24 §

Euroopan digitaalisten palvelujen lautakunta

Liikenne- ja viestintävirasto toimii yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden digitaalisten palvelujen koordinaattorien, digipalvelulautakunnan ja Euroopan komission kanssa. Liikenne- ja viestintävirasto osallistuu lautakunnan kokouksiin. Myös tietosuojavaltuutettu, kuluttaja-asiamies ja valtiontalouden tarkastusvirasto voivat osallistua tarvittaessa lautakunnan kokouksiin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 4 ja 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) 4 §:n 5 momentti ja 10 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 4 §:n 5 momentti laissa 651/2021 ja 10 §:n 2 momentti laissa 873/2020, seuraavasti:

4 §

Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset

Poliittisen mainonnan avoimuudesta säädetään poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2024/900 ja poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen noudattamisen valvonnan järjestämisestä annetussa laissa (/).

10 §

Valtiontalouden tarkastusviraston valvontatehtävät

Jos ilmoitusvelvollinen ei valtiontalouden tarkastusviraston kehotuksesta huolimatta tee tässä laissa säädettyä ilmoitusta tai 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 a §:ssä tarkoitettu seuraamuslautakunta. Muutoksenhausta uhkasakon asettamista tai maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

puoluelain 8 b ja 9 e §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan puoluelain (10/1969) 8 b §:n 5 momentti ja 9 e §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 8 b §:n ruotsinkielinen sanamuoto on laissa 683/2010 ja suomenkielinen sanamuoto laissa 1688/2015 ja 9 e §:n 2 momentti laissa 872/2020, seuraavasti:

8 b §

Tukea koskevat rajoitukset

Poliittisen mainonnan avoimuudesta säädetään poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2024/900 ja poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen noudattamisen valvonnan järjestämisestä annetussa laissa (/).

9 e §

Valvonta

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 a §:ssä tarkoitettu seuraamuslautakunta. Muutoksenhausta uhkasakon asettamista tai maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 7 §:n 1 momentti ja 15 §, sellaisina kuin ne ovat, 7 §:n 1 momentti laissa 1198/2003 ja 15 § laissa 954/2015, sekä *lisätään* lakiin uusi 15 a § seuraavasti:

7 §

Tarkastusviraston pääjohtaja

Tarkastusviraston toimintaa johtaa pääjohtaja, jonka ratkaistaviksi kuuluvat ne tarkastusviraston asiat, joita ei 15 §:ssä tai 15 a §:ssä säädetä seuraamuslautakunnan ratkaistaviksi tai joista ei viraston työjärjestyksessä muuta määrätä. Muun virkamiehen ratkaistavaksi ei saa siirtää asiaa, joka koskee eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa (1197/2003) pääjohtajan ratkaistavaksi säädettyä asiaa, eduskunnalle annettavaa kertomusta tai tarkastusviraston talousarvioehdotusta taikka tarkastusviraston toiminnan kannalta merkittävää muuta asiaa.

15 §

Uhkasakko

Tarkastusvirasto voi asettaa uhkasakon 4 §:ssä säädettyjen velvoitteiden tehosteeksi sekä kirjanpidon saattamiseksi tarkastettavaan kuntoon. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi 15 a §:ssä tarkoitettu seuraamuslautakunta.

15 a §

Seuraamuslautakunta sekä sen ratkaisulta eräissä seuraamusasioissa

Tarkastusvirastossa on seuraamuslautakunta. Se määrää tarkastusviraston toimivaltaan kuuluvan seuraamusmaksun.

Seuraamuslautakunnan puheenjohtajana on viraston pääjohtaja ja jäseninä kolme pääjohtajan kolmeksi vuodeksi kerrallaan määräämää oikeustieteen maisterin tai vastaavan aikaisemman tutkinnon suorittanutta tarkastusviraston virkamiestä.

Seuraamuslautakunnan puheenjohtaja ja jäsen toimivat tehtävässään riippumattomasti ja puolueettomasti.

Seuraamuslautakunnan päätös tehdään esittelystä. Päätökseksi tulee se kanta, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan päätökseksi tulee se kanta, joka on lievempi sille, johon seuraamus kohdistuu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa lakkaavan uhkasakkolautakunnan vireillä olevat asiat siirtyvät käsiteltäviksi seuraamuslautakunnalle.

6.

Laki

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 15 kohta, sellaisena kuin se on laissa 274/2009, seuraavasti:

24 §

Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

15) asiakirjat, jotka sisältävät ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) tai poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen noudattamisen valvonnan järjestämisestä annetun lain (/) nojalla valtiontalouden tarkastusvirastolle annettuja tietoja kampanjatileistä, sekä vastaavat muut selvitykset

vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

7.

Laki

sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 2 momentin 36 kohta, sellaisena kuin se on laissa 197/2025, sekä
lisätään 1 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 1183/2023, 23/2024, 36/2024, 545/2024, 651/2024, 952/2024, 1122/2024, 138/2025 ja 197/2025, uusi 37 kohta seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

Siten kuin tässä laissa säädetään, pannaan täytäntöön myös:

36) kulutuspalvelujen turvallisuudesta annetun lain (185/2025) 25 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu;

37) poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen noudattamisen valvonnan järjestämisestä annetun lain (/) 13 ja 16 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 28.5.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Oikeusministeri Leena Meri

2.

Laki

verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain (18/2024) 1 §:n 2 momentti, 3 §:n 1 momentti, 11 §:n 1 momentti, 12 §, 16 §:n 3 momentti ja 24 § sekä
lisätään lakiin uusi 2 a §, 13 §:ään uusi 7 momentti ja 16 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

*Digitaalisten palvelujen koordinaattori ja
muut toimivaltaiset viranomaiset*

*Digitaalisten palvelujen koordinaattori ja
muut toimivaltaiset viranomaiset*

Digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2022/2065 (digipalvelusäädös), jäljempänä *digipalveluasetus*, 49 artiklassa tarkoitettuna digitaalisten palvelujen koordinaattorina toimii Liikenne- ja viestintävirasto.

Liikenne- ja viestintävirasto on digipalveluasetuksen 49 artiklassa tarkoitettu valvonnasta vastaava toimivaltainen viranomainen ellei 2 ja 3 §:stä muuta johdu. Muita toimivaltaisia viranomaisia digipalveluasetuksen valvonnassa ovat kuluttaja-asiamies ja tietosuojavaltuutettu 2 ja 3 §:n mukaisesti (*toimivaltaiset viranomaiset*).

Liikenne- ja viestintävirasto on digipalveluasetuksen 49 artiklassa tarkoitettu valvonnasta vastaava toimivaltainen viranomainen ellei 2, 2 a ja 3 §:stä muuta johdu. Muita toimivaltaisia viranomaisia digipalveluasetuksen valvonnassa ovat kuluttaja-asiamies, *valtiontalouden tarkastusvirasto* ja tietosuojavaltuutettu 2, 2 a ja 3 §:n mukaisesti (*toimivaltaiset viranomaiset*).

Toimivaltaisten viranomaisten alueellisesta toimivallasta ja Euroopan komission toimivallasta säädetään digipalveluasetuksen 56 artiklassa.

(lisätään)

2 a §

***Valtiontalouden tarkastusviraston
toimivalta***

Digipalveluasetuksen 49 artiklassa tarkoitettu valvonnasta vastaava toimivaltainen viranomainen on valtionalouden tarkastusvirasto mainitun asetuksen 26 artiklan 1 kohdan a–c alakohdan osalta silloin, kun kyse on aatteellisesta tai yhteiskunnallisesta mainonnasta.

3 §

3 §

Tietosuojavaltuutetun toimivalta

Digipalveluasetuksen 49 artiklan mukainen valvonnasta vastaava toimivaltainen viranomainen on tietosuojavaltuutettu digipalveluasetuksen:

1) 26 artiklan 1 kohdan a–c alakohdan osalta, kun ei ole kyse kuluttaja-asiamiehen tämän lain 2 §:n nojalla valvomasta mainonnasta;

- 2) 26 artiklan 1 kohdan d alakohdan osalta;
- 3) 26 artiklan 3 kohdan osalta;
- 4) 27 ja 28 artiklan osalta.

Tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksista henkilötietojen käsittelyn valvonnassa säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) ja tietosuojalaissa (1050/2018).

11 §

Sitoumukset

Liikenne- ja viestintävirasto tai tietosuojavaltuutettu voi päätöksellään määrätä välityspalvelun tarjoajan digipalveluasetuksen noudattamiseksi tarjoamat sitoumukset tätä velvoittaviksi. Päätöksessä on samalla todettava, ettei toimivaltaisen viranomaisen jatkotoimille ole

Tietosuojavaltuutetun toimivalta

Digipalveluasetuksen 49 artiklan mukainen valvonnasta vastaava toimivaltainen viranomainen on tietosuojavaltuutettu digipalveluasetuksen:

1) 26 artiklan 1 kohdan a–c alakohdan osalta, kun ei ole kyse kuluttaja-asiamiehen tai valtionalouden tarkastusviraston 2 tai 2 a §:n nojalla valvomasta mainonnasta;

11 §

Sitoumukset

Liikenne- ja viestintävirasto, valtionalouden tarkastusvirasto tai tietosuojavaltuutettu voi päätöksellään määrätä välityspalvelun tarjoajan digipalveluasetuksen noudattamiseksi tarjoamat sitoumukset tätä velvoittaviksi. Päätöksessä on samalla todettava, ettei toimivaltaisen viranomaisen jatkotoimille ole enää perusteita. Päätös on voimassa toistaiseksi tai määräajan.

enää perusteita. Päätös on voimassa toistaiseksi tai määräajan.

Päätöksen tehnyt viranomainen voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti, jos sitoumuksia rikotaan tai jos päätös on perustunut osapuolten toimittamiin puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.

12 §

Yhteistyö eri viranomaisten kanssa

Liikenne- ja viestintäviraston, tietosuojavaltuutetun ja kuluttaja-asiamiehen on digipalveluasetuksen ja tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan toimittava tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä.

Eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain (1137/2016) 4 §:ssä tarkoitettujen valvontaviranomaisten on ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle ja kuluttaja-asiamiehelle omien tehtäviensä hoidossa tietoonsa tulleesta digipalveluasetuksen 30–32 artiklan säännösten mahdollisesta rikkomisesta.

Jos kuluttaja-asiamies tai tietosuojavaltuutettu vastaanottavat toimenpidepyynnön, joka koskee digipalveluasetuksessa säädettyjä välityspalvelun tarjoajan velvollisuuksia, sen on ilmoitettava asiasta Liikenne- ja viestintävirastolle.

Liikenne- ja viestintäviraston tulee laatia vuosittain digipalveluasetuksen 55 artiklassa tarkoitettu toimintakertomus yhteistyössä tietosuojavaltuutetun ja kuluttaja-asiamiehen kanssa.

13 §

Uhkasakko

12 §

Yhteistyö eri viranomaisten kanssa

Liikenne- ja viestintäviraston, kuluttaja-asiamiehen, *valtiontalouden tarkastusviraston* ja tietosuojavaltuutetun on digipalveluasetuksen ja tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan toimittava tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä.

Eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain (1137/2016) 4 §:ssä tarkoitettujen valvontaviranomaisten on ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle ja kuluttaja-asiamiehelle omien tehtäviensä hoidossa tietoonsa tulleesta digipalveluasetuksen 30–32 artiklan säännösten mahdollisesta rikkomisesta.

Jos kuluttaja-asiamies, *valtiontalouden tarkastusvirasto* tai tietosuojavaltuutettu vastaanottavat toimenpidepyynnön, joka koskee digipalveluasetuksessa säädettyjä välityspalvelun tarjoajan velvollisuuksia, sen on ilmoitettava asiasta Liikenne- ja viestintävirastolle.

Liikenne- ja viestintäviraston tulee laatia vuosittain digipalveluasetuksen 55 artiklassa tarkoitettu toimintakertomus yhteistyössä tietosuojavaltuutetun, kuluttaja-asiamiehen ja *Valtion-talouden tarkastusviraston* kanssa.

13 §

Uhkasakko

Toimivaltainen viranomainen voi asettaa välityspalvelun tarjoajalle ja digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettulle muulle henkilölle tämän lain 10 §:n nojalla antamansa valvontapäätöksen tai muun tämän lain nojalla antamansa määräyksen tehosteeksi uhkasakon.

Uhkasakko asetetaan välityspalvelun tarjoajalle päiväkohtaisesti juoksevana. Välityspalvelun tarjoajalle asetettavan uhkasakon enimmäismäärä on 5 prosenttia kyseisen välityspalvelun tarjoajan asettamispäätöstä edeltävän tilikauden keskimääräisestä päivittäisestä maailmanlaajuisesta liikevaihdosta tai tulosta kultakin viivästyspäivältä. Liikevaihdolla tarkoitetaan kirjanpitolain (1336/1997) 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettua liikevaihtoa tai sitä vastaavaa liikevaihtoa. Jos tilinpäätös ei ole uhkasakkoa asetettaessa vielä valmistunut tai jos liiketoiminta on vasta aloitettu eikä tilinpäätöstä ole saatavissa, liikevaihto voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu uhkasakko asetetaan uhkasakkolain (1113/1990) 9 §:ssä säädetystä poiketen ilman kiinteää peruserää ja lisäeriä. Uhkasakkolain 10 §:n 2 momentissa säädetystä poiketen 2 momentissa tarkoitettu uhkasakko voidaan tuomita kerrallaan enintään 60 päivän ajanjaksolta, jonka ylittävältä osalta uhkasakko raukeaa niiltä päiviltä, jotka ovat alkaneet ennen kuin päätös uhkasakon tuomitsemisesta tehdään.

Uhkasakkoa ei saa asettaa 4 §:ssä tarkoitettun tiedonantovelvollisuuden tehosteeksi luonnolliselle henkilölle, jos henkilöä on aiheutta epäillä rikoksesta ja tiedot liittyvät rikosepäilyn kohteena olevaan asiaan eikä luonnolliselle henkilölle 7 §:n mukaisen kuulemispyynnön tehosteeksi.

Muilta osin uhkasakkoon sovelletaan uhkasakkolakia.

Jos kyse on 2 §:ssä tarkoitettun digipalveluasetuksen säännöksen valvontaan liittyvästä uhkasakosta, uhkasakon

Jos kyse on 2 a §:ssä mainittujen digipalveluasetuksen säännösten valvontaan liittyvästä uhkasakosta, uhkasakon tuomitsemisesta maksettavaksi päättää valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15 a §:ssä tarkoitettu seuraamuslautakunta.

tuomitsemisesta maksettavaksi päättää
markkinaoikeus.

16 §

Verkkoalustan tarjoajan seuraamusmaksu

(lisätään)

16 §

Verkkoalustan tarjoajan seuraamusmaksu

Liikenne- ja viestintävirasto voi määrätä seuraamusmaksun verkkoalustan tarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö digipalveluasetuksen:

1) 20 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvollisuuden tarjota palvelun vastaanottajalle pääsy verkkoalustan sisäiseen valitusten käsittelyjärjestelmään taikka 5 kohdassa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden järjestelmässä tehdystä päätöksestä;

2) 22 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvollisuuden toteuttaa tekniset ja organisatoriset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että luotettujen ilmoittajien ilmoitukset laittomasta sisällöstä käsitellään ensisijaisesti;

3) 24 artiklan 3 kohdassa säädetyn velvollisuuden toimittaa Euroopan komissiolle tai Liikenne- ja viestintävirastolle tieto palvelunsa käyttäjämäärästä;

4) 26 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn velvollisuuden varmistaa, että palvelun vastaanottaja voi tunnistaa verkkorajapinnalla esitettävän sisällön mainonnaksi, b alakohdassa säädetyn velvollisuuden varmistaa, että palvelun vastaanottaja voi tunnistaa henkilön, jonka puolesta mainos esitetään, c alakohdassa säädetyn velvollisuuden varmistaa, että palvelun vastaanottaja voi tunnistaa verkkorajapinnalla mainoksen yhteydessä mainoksen maksaneen luonnollisen tai oikeushenkilön tai d alakohdassa säädetyn velvollisuuden varmistaa, että palvelun

vastaanottaja voi tunnistaa hänelle esitetyn mainoksen osalta tärkeimmät parametrit, jotka määrittävät mainoksen kohteena olevat palvelun vastaanottajat, 2 kohdassa säädetyn velvollisuuden tarjota verkkorajapinnallaan toiminto, jonka avulla palvelun vastaanottaja voi ilmoittaa kaupallista viestintää sisältävästä sisällöstä reaaliaikaisesti tai 3 kohdassa säädetyn kiellon esittää verkkorajapinnalla mainontaa, jos mainoksen esittäminen perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 4 alakohdassa tarkoitettuun profilointiin, jossa käytetään mainitun asetuksen 9 artikkelissa tarkoitettuja henkilötietoja;

5) 27 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyn velvollisuuden esittää käyttöehdoissa palvelussaan käytettävän sisällön suosittelujärjestelmän tärkeimmät parametrit ja niiden muuttamiseen liittyvät vaihtoehdot tai 3 kohdassa säädetyn suosittelujärjestelmään liittyvän valintatoiminnon tarjoamisen palvelussaan;

6) 28 artiklan 2 kohdassa säädetyn kiellon esittää verkkorajapinnalla mainontaa, jos mainoksen esittäminen perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 4 alakohdassa tarkoitettuun profilointiin, jossa käytetään palvelun vastaanottajan henkilötietoja, ja verkkoalustan tarjoaja on kohtuullisella varmuudella tietoinen siitä, että palvelun vastaanottaja on alaikäinen, tai digipalveluasetuksen 28 artiklan 3 kohdassa säädetyn velvoitteen olla käsittelemättä ylimääräisiä henkilötietoja sen arvioimiseksi, onko palvelun vastaanottaja alaikäinen.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, tietosuojalain 24 §:n 1 momentissa tarkoitettu seuraamuskollegio määrää seuraamusmaksun tämän pykälän 1 momentin 4–6 kohdassa mainittujen säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä, jos kyseessä on tämän lain 3 §:ssä tarkoitettu asia.

Seuraamusmaksun määräämiseen silloin, kun on kyse 1 momentin 4 kohdassa mainittujen säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä 2 §:ssä tarkoitettussa asiassa, sovelletaan kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettua lakia

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, seuraamusmaksun määräämiseen silloin, kun on kyse 1 momentin 4 kohdassa mainittujen säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä 2 §:ssä tarkoitettussa asiassa, sovelletaan kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettua lakia (566/2020). Seuraamusmaksun suuruuteen sovelletaan kuitenkin tämän lain 18 §:ää.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 15 a §:ssä tarkoitettu seuraamuslautakunta määrää seuraamusmaksun tämän pykälän 1 momentin 4 kohdassa mainittujen säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä, jos kyseessä on tämän lain 2 a §:ssä tarkoitettu asia.

24 §

Voimassa oleva laki

Ehdotus

(566/2020). Seuraamusmaksun suuruuteen sovelletaan kuitenkin tämän lain 18 §:ää.

Euroopan digitaalisten palvelujen lautakunta

(lisätään)

Liikenne- ja viestintävirasto toimii yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden digitaalisten palvelujen koordinaattorien, digipalvelulautakunnan ja Euroopan komission kanssa. Liikenne- ja viestintävirasto osallistuu lautakunnan kokouksiin. Myös tietosuojavaltuutettu, kuluttaja-asiamies ja *valtionalouden tarkastusvirasto* voivat osallistua tarvittaessa lautakunnan kokouksiin.

24 §

Euroopan digitaalisten palvelujen lautakunta

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuukuuta 20 .

Liikenne- ja viestintävirasto toimii yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden digitaalisten palvelujen koordinaattorien, digipalvelulautakunnan ja Euroopan komission kanssa. Liikenne- ja viestintävirasto osallistuu lautakunnan kokouksiin. Myös tietosuojavaltuutettu ja kuluttaja-asiamies voivat osallistua tarvittaessa lautakunnan kokouksiin.

3.

Laki

ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 4 ja 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) 4 §:n 5 momentti ja 10 §:n 2 momentti sellaisina kuin ne ovat, 4 §:n 5 momentti laissa 651/2021 ja 10 §:n 2 momentti laissa 873/2020, seuraavasti:

4 §

Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö eivät saa vastaanottaa tukea, jonka antajaa ei voida selvittää. Tämä ei kuitenkaan koske tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea.

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö eivät saa vastaanottaa suoraan tai välillisesti samalta tukijalta enempää tukea kuin arvoltaan 3 000 euroa kuntavaaleissa, 6 000 euroa eduskuntavaaleissa ja aluevaaleissa sekä 10 000 euroa europarlamenttivaaleissa. Tuki puoluelaissa (10/1969) tarkoitetulta puolueelta tai puolueyhdistykseltä voi kuitenkin olla tätä suurempi, jollei se sisällä mainittua rahamäärää enempää muulta tukijalta välitettävää tukea.

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö saavat vastaanottaa ulkomaista tukea vaalikampanjaan vain yksityishenkilöiltä sekä ehdokkaan aatesuuntaa edustavilta kansainvälisiltä yhteisöiltä ja säätiöiltä.

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö eivät saa vastaanottaa tukea vaalikampanjaan valtiolta, hyvinvointialueelta, hyvinvointiyhtymältä, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion, hyvinvointialueen tai kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä eivätkä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla valtion, hyvinvointialueen tai kunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä. Tämä ei kuitenkaan koske tavanomaista vieraanvaraisuutta.

Ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän ja muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön on huolehdittava, että vaalikampanjaan kuuluvasta tai sitä tukemaan tarkoitettua maksullisesta mainoksesta käy ilmi mainoksen maksaja. Yksityishenkilön nimeä ei saa kuitenkaan julkistaa ilman hänen

4 §

Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö eivät saa vastaanottaa tukea, jonka antajaa ei voida selvittää. Tämä ei kuitenkaan koske tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea.

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö eivät saa vastaanottaa suoraan tai välillisesti samalta tukijalta enempää tukea kuin arvoltaan 3 000 euroa kuntavaaleissa, 6 000 euroa eduskuntavaaleissa ja aluevaaleissa sekä 10 000 euroa europarlamenttivaaleissa. Tuki puoluelaissa (10/1969) tarkoitetulta puolueelta tai puolueyhdistykseltä voi kuitenkin olla tätä suurempi, jollei se sisällä mainittua rahamäärää enempää muulta tukijalta välitettävää tukea.

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö saavat vastaanottaa ulkomaista tukea vaalikampanjaan vain yksityishenkilöiltä sekä ehdokkaan aatesuuntaa edustavilta kansainvälisiltä yhteisöiltä ja säätiöiltä.

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö eivät saa vastaanottaa tukea vaalikampanjaan valtiolta, hyvinvointialueelta, hyvinvointiyhtymältä, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion, hyvinvointialueen tai kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä eivätkä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla valtion, hyvinvointialueen tai kunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä. Tämä ei kuitenkaan koske tavanomaista vieraanvaraisuutta.

Poliittisen mainonnan avoimuudesta säädetään poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2024/900 ja poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen

Voimassa oleva laki

Ehdotus

nimenomaista suostumustaan, jos hänen maksamansa mainoksen arvo on kuntavaaleissa pienempi kuin 800 euroa taikka eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa, aluevaaleissa tai europarlamenttivaaleissa pienempi kuin 1 500 euroa.

noudattamisen valvonnan järjestämisestä annetussa laissa (/).

10 §

10 §

*Valtiontalouden tarkastusviraston
valvontatehtävät*

*Valtiontalouden tarkastusviraston
valvontatehtävät*

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 uhkasakkolaissa (1113/1990).

Jos ilmoitusvelvollinen ei valtiontalouden tarkastusviraston kehotuksesta huolimatta tee tässä laissa säädettyä ilmoitusta tai 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 a §:ssä tarkoitettu seuraamuslautakunta. Muutoksenhausta uhkasakon asettamista tai maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

4.

Laki

puoluelain 8 b ja 9 e §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan puoluelain (10/1969) 8 b §:n 5 momentti ja 9 e §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 8 b §:n ruotsinkielinen sanamuoto on laissa 683/2010 ja suomenkielinen sanamuoto laissa 1688/2015 ja 9 e §:n 2 momentti laissa 872/2020, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8 b §

8 b §

Tukea koskevat rajoitukset

Tukea koskevat rajoitukset

Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö eivät saa vastaanottaa tukea, jonka antajaa ei voida selvittää. Tämä ei kuitenkaan koske tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea.

Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö eivät saa vastaanottaa samalta tukijalta enempää tukea kuin arvoltaan 30 000 euroa kalenterivuodessa. Tämä ei kuitenkaan koske puolueen lähiyhteisön antamaa tukea puolueelle tai puolueyhdistykselle eikä testamentilla annettua tukea.

Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö saavat vastaanottaa ulkomaista tukea vain yksityishenkilöiltä ja puolueen aatesuuntaa edustavilta kansainvälisiltä yhteisöiltä ja säätiöiltä.

Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö eivät saa vastaanottaa tukea valtiolta, hyvinvointialueelta, hyvinvointiyhtymältä, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion, hyvinvointialueen tai kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä eivätkä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla valtion, hyvinvointialueen tai kunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä. Mitä edellä säädetään, ei kuitenkaan koske toimitilojen käyttöä eikä tavanomaista vieraanvaraisuutta.

Puolueen ja puolueyhdistyksen on huolehdittava, että vaalikampanjaan kuuluvasta tai sitä tukemaan tarkoitetusta maksullisesta mainoksesta käy ilmi mainoksen maksaja. Yksityishenkilön nimeä ei saa kuitenkaan julkistaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen maksamansa mainoksen arvo on pienempi kuin 1 500 euroa.

Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö eivät saa vastaanottaa tukea, jonka antajaa ei voida selvittää. Tämä ei kuitenkaan koske tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea.

Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö eivät saa vastaanottaa samalta tukijalta enempää tukea kuin arvoltaan 30 000 euroa kalenterivuodessa. Tämä ei kuitenkaan koske puolueen lähiyhteisön antamaa tukea puolueelle tai puolueyhdistykselle eikä testamentilla annettua tukea.

Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö saavat vastaanottaa ulkomaista tukea vain yksityishenkilöiltä ja puolueen aatesuuntaa edustavilta kansainvälisiltä yhteisöiltä ja säätiöiltä.

Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö eivät saa vastaanottaa tukea valtiolta, hyvinvointialueelta, hyvinvointiyhtymältä, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion, hyvinvointialueen tai kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä eivätkä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla valtion, hyvinvointialueen tai kunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä. Mitä edellä säädetään, ei kuitenkaan koske toimitilojen käyttöä eikä tavanomaista vieraanvaraisuutta.

Poliittisen mainonnan avoimuudesta säädetään poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2024/900 ja poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen noudattamisen valvonnan järjestämisestä säädetään.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

9 e §

9 e §

Valvonta

Valvonta

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).

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 a §:ssä tarkoitettu seuraamuslautakunta. Muutoksenhausta uhkasakon asettamista tai maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

5.

Laki

valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 7 §:n 1 momentti ja 15 §, sellaisina kuin ne ovat, 7 §:n 1 momentti laissa 1198/2003 ja 15 § laissa 954/2015, sekä *lisätään* lakiin uusi 15 a § seuraavasti:

7 §

Tarkastusviraston pääjohtaja

Tarkastusviraston toimintaa johtaa pääjohtaja, jonka ratkaistaviksi kuuluvat ne tarkastusviraston asiat, joita ei 15 §:ssä säädetä uhkasakkolautakunnan ratkaistaviksi tai joista ei viraston työjärjestyksessä muuta määrätä. Muun virkamiehen ratkaistavaksi ei saa siirtää asiaa, joka koskee eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa (1197/2003) pääjohtajan ratkaistavaksi säädettyä asiaa, eduskunnalle annettavaa kertomusta tai tarkastusviraston talousarvioehdotusta taikka tarkastusviraston toiminnan kannalta merkittävää muuta asiaa. (19.12.2003/1198)

Pääjohtaja voi pidättää itselleen päätösvalan asiassa, jonka virkamies työjärjestyksen mukaan saisi ratkaista.

Pääjohtaja ratkaisee toimivaltaansa kuuluvat asiat esittelystä.

15 §

Uhkasakko

Tarkastusvirasto voi asettaa uhkasakon 4 §:ssä säädettyjen velvoitteiden tehosteeksi sekä kirjanpidon saattamiseksi tarkastettavaan kuntoon. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi uhkasakkolautakunta.

Uhkasakkolautakunnan puheenjohtajana on viraston pääjohtaja ja jäsenenä kolme pääjohtajan kolmeksi vuodeksi määräämää oikeustieteen maisterin tai vastaavan aikaisemman tutkinnon suorittanutta tarkastusviraston virkamiestä.

(lisätään)

7 §

Tarkastusviraston pääjohtaja

Tarkastusviraston toimintaa johtaa pääjohtaja, jonka ratkaistaviksi kuuluvat ne tarkastusviraston asiat, joita ei 15 §:ssä tai 15 a §:ssä säädetä seuraamuslautakunnan ratkaistaviksi tai joista ei viraston työjärjestyksessä muuta määrätä. Muun virkamiehen ratkaistavaksi ei saa siirtää asiaa, joka koskee eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa (1197/2003) pääjohtajan ratkaistavaksi säädettyä asiaa, eduskunnalle annettavaa kertomusta tai tarkastusviraston talousarvioehdotusta taikka tarkastusviraston toiminnan kannalta merkittävää muuta asiaa.

Pääjohtaja voi pidättää itselleen päätösvalan asiassa, jonka virkamies työjärjestyksen mukaan saisi ratkaista.

Pääjohtaja ratkaisee toimivaltaansa kuuluvat asiat esittelystä.

15 §

Uhkasakko

Tarkastusvirasto voi asettaa uhkasakon 4 §:ssä säädettyjen velvoitteiden tehosteeksi sekä kirjanpidon saattamiseksi tarkastettavaan kuntoon. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi 15 a §:ssä tarkoitettu seuraamuslautakunta.

15 a §

Seuraamuslautakunta sekä sen ratkaisulta eräissä seuraamusasioissa

Tarkastusvirastossa on seuraamuslautakunta. Se määrää tarkastusviraston toimivaltaan kuuluvan seuraamusmaksun.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Seuraamuslautakunnan puheenjohtajana on viraston pääjohtaja ja jäsenenä kolme pääjohtajan kolmeksi vuodeksi kerrallaan määräämää oikeustieteen maisterin tai vastaavan aikaisemman tutkinnon suorittanutta tarkastusviraston virkamiestä.

Seuraamuslautakunnan puheenjohtaja ja jäsen toimivat tehtävässään riippumattomasti ja puolueettomasti.

Seuraamuslautakunnan päätös tehdään esittelystä. Päätökseksi tulee se kanta, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan päätökseksi tulee se kanta, joka on lievempi sille, johon seuraamus kohdistuu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

6.

Laki

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 15 kohta, sellaisena kuin se on laissa 274/2009, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

24 §

24 §

Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat

Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

1) valtioneuvoston ulkopoliittisia asioita käsittelevän valiokunnan asiakirjat, jollei valiokunta toisin päättä, sekä ulkoasioita hoitavan ministeriön ja Suomen edustustojen poliittiset tilannearviointit, poliittisista tai taloudellisista suhteista toisen valtion kanssa

käytyjä neuvotteluja koskevat asiakirjat ja ulkoasiainhallinnon alaan kuuluvat salakirjoitetut viestit, jollei asianomainen ministeriö toisin päättä;

2) muut kuin 1 kohdassa tarkoitetut asiakirjat, jotka koskevat Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön, asiakirjat, jotka liittyvät kansainvälisessä lainkäyttö- tai tutkintaelimessä tai muussa kansainvälisessä toimielimessä käsiteltävään asiaan, ja asiakirjat, jotka koskevat Suomen valtion, Suomen kansalaisten, Suomessa oleskelevien henkilöiden tai Suomessa toimivien yhteisöjen suhteita toisen valtion viranomaisiin, henkilöihin tai yhteisöihin, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä;

3) poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehty ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) mukaan;

4) poliisin ja muun esitutkintaviranomaisen rikosten ehkäisemistä tai niiden selvittämistä varten ylläpitämät rekisterit ja rikosten ehkäisemistä koskevat selvitykset samoin kuin henkilöllisyyden tai matkustusoikeuden todentamista tai varmentamista koskevan hallintoasian käsittelyssä saamat ja ottamat henkilön valokuvat ja muut henkilötuntomerkitiedot sekä henkilölle tai

henkilökortille tai matkustusasiakirjalle annetut erityiset tunnisteet;

5) poliisin, Rajavartiolaitoksen, Tullin, vankeinhoitoviranomaisen ja Maahanmuuttoviraston taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja sisältävät asiakirjat, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tai rangaistuslaitoksen järjestyksen ylläpitämistä taikka Maahanmuuttoviraston ulkomaalaista koskevan selvityksen luotettavuutta;

6) kanteluasiakirjat ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle;

7) henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista;

8) asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua taikka turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaista tutkintaa, jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista, vaarantaisi turvallisuustutkinnan tai sen tarkoituksen toteutumisen, vaarantaisi tiedon saantia tutkintaa varten taikka loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään;

9) suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta;

10) asiakirjat, jotka koskevat sotilastiedustelua, puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoa, sijoitusta tai käyttöä taikka muuta sotilaallista

maanpuolustusta taikka maanpuolustusta palvelevia keksintöjä, rakenteita, laitteita tai järjestelmiä taikka maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisiä kohteita taikka puolustusvalmiuteen varautumista, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vahingoita tai vaaranna maanpuolustuksen etua;

11) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja raha- ja valuuttapoliittisista päätöksistä tai toimenpiteistä taikka niiden valmistelusta tai tietoja finanssi- ja tulopolitiikan valmistelusta taikka finanssi-, tulo-, raha- tai valuuttapoliittisten päätösten tai toimenpiteiden tarpeiden selvittämisestä, jos tiedon antaminen niistä olisi vastoin valtion etua neuvotteluosapuolena taikka vaarantaisi päätösten tai toimenpiteiden tarkoituksen toteutumisen tai muutoin merkittävästi vaikeuttaisi finanssi-, tulo-, raha- tai valuuttapolitiikan hoitamista;

12) rahoitusmarkkinoita ja vakuutustoimintaa valvovien sekä rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusjärjestelmien toimivuudesta vastaavien viranomaisten laissa säädettyjä tehtäviä varten laaditut selvitykset, joista ilmenee tietoja markkinoiden toimivuudesta tai rahoitus-, vakuutus- tai eläkelaitoksista tai niiden asiakkaista, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa rahoitus- tai vakuutusjärjestelmän luotettavuudelle ja toimivuudelle;

13) kansantalouden kehitystä kuvaava tilasto, talouspoliittinen aloite ja toimenpidesuunnitelma sekä muut sellaiset asiakirjat, joihin sisältyvillä tiedoilla ilmeisesti voi olla vaikutusta pääoma- ja rahoitusmarkkinoilla, ennen kuin tiedot on saatettu 8 §:ssä tarkoitettulla tavalla yleisesti julkisiksi;

14) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja uhanalaisista eläin- tai kasvilajeista tai arvokkaiden luonnonalueiden suojelusta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi kysymyksessä olevan eläin- tai kasvilajin tai alueen suojelun;

15) asiakirjat, jotka sisältävät ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009)

15) asiakirjat, jotka sisältävät ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) tai poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen noudattamisen valvonnan järjestämisestä annetun lain nojalla valtiontalouden tarkastusvirastolle annettuja tietoja kampanjatileistä, sekä vastaavat muut selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen

nojalla valtiontalouden tarkastusvirastolle annettuja tietoja kampanjatileistä, sekä vastaavat muut selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle;

tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle;

— — — — —
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
— — — — —

16) tilastoviranomaiselle tilastojen laatimista varten annetut asiakirjat samoin kuin asiakirjat, jotka on vapaaehtoisesti annettu viranomaiselle tutkimusta tai tilastointia varten;

17) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpaillevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin;

18) asiakirjat, jotka sisältävät valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai muun julkisyhteisön työmarkkinaosapuolena tai työriidan osapuolena laatimia tai saamia tietoja, jos tiedon antaminen niistä olisi vastoin julkisyhteisön etua työnantajana, sekä asiakirjat, jotka sisältävät valtion edustajien maataloustukineuvotteluja varten laatimia tai saamia tietoja, jos tiedon antaminen niistä olisi vastoin valtion etua neuvotteluosapuolena;

19) viranomaisen oikeudenkäynnin osapuolena oikeudenkäyntiin valmistautumista varten laatimat ja hankkimat asiakirjat, jos tiedon antaminen asiakirjasta olisi vastoin julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen, säätiön tai henkilön etua oikeudenkäynnissä;

20) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta häittää kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista;

21) asiakirjat, jotka koskevat opinnäytetyön tai tieteellisen tutkimuksen suunnitelmaa tai perusaineistoa taikka teknologista tai muuta kehittämistyötä tai niiden arviointia, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei aiheuta opinnäytetyön, tutkimuksen tai kehittämistyön suorittamiselle taikka niiden hyödyntämiselle tai sen asianmukaiselle arvioinnille tai tutkijalle taikka tutkimuksen tai kehittämistyön toimeksiantajalle häitää;

22) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja pääsy- tai muusta kokeesta tai testistä, jos tiedon antaminen vaarantaisi kokeen tai testin tarkoituksen toteutumisen tai testin käyttämisen vastaisuudessa;

23) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa, sekä ulosottoviranomaisen asiakirjat siltä osin kuin ne sisältävät sellaisia tietoja, jotka ulosottorekisteriin merkittyinä olisivat ulosottokaaren mukaan salaisia, sekä tiedot luonnollisesta henkilöstä ulosottovelallisena ja ulosottoselvitys;

24) asiakirjat, jotka koskevat kansainvälisen suojelun tarvetta, ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä ja maassa oleskeluoikeutta tai niiden perustetta taikka Suomen kansalaisuuden saamista tai menettämistä taikka kansalaisuusaseman määrittämistä, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta;

25) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamista etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamistaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta;

26) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään, jolle tiedon antaminen ole tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi;

27) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta syytetylle tehdystä oikeuspsykiatrisesta mielentilatutkimuksesta, nuoresta rikoksesta epäillystä laaditusta seuraamusselvityksestä, nuorisorangaistuksen rangaistusajan suunnitelmasta, yhdyskuntapalvelun, valvontarangaistuksen tai 21 vuotta täytettyään rikoksen tehneen ehdollisen vankeuden valvonnan seuraamusselvityksestä, valvontarangaistuksen edellytysten selvittämisestä, rangaistusajan suunnitelmasta, vapauttamissuunnitelmasta, valvontasuunnitelmasta tai elinkautisvangin vapauttamismenettelyä tai yhdistelmä-rangaistukseen kuuluvaa valvonta-aikaa varten annetusta lausunnosta;

28) hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta

taikka vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy; salassa pidettäviä ovat myös rikosrekisteriin, sakkorekisteriin, oikeushallinnon valtakunnalliseen tietovarantoon sekä eläintenpitokieltorekisteriin tallennetut tiedot, todistajansuojeluohjelmia koskevaan rekisteriin tallennetut tiedot ja muut todistajansuojeluohjelmaa koskevat tiedot samoin kuin Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimus- ja seurantatarkoituksia varten keräämät tiedot;

29) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta taikka asevelvollisen sijoittamista tai työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista;

30) oppilashuoltoa ja oppilaan opetuksesta vapauttamista koskevat asiakirjat, oppilaan ja kokelaan koesuoritukset sekä sellaiset oppilaitoksen antamat todistukset ja muut asiakirjat, jotka sisältävät oppilaan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviointia koskevia tietoja, samoin kuin asiakirjat, joista ilmenee ylioppilastutkintolautakunnan määräämien arvostelijoiden arvostelutehtäviä koskeva koulukohtainen työnjako, kunnes on kulunut vuosi kyseisestä tutkintakerrasta;

31) asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta tai tiedon matkaviestimen sijaintipaikasta, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi;

31 a) hakemus anonymististä todistamisesta päättämiseksi ja hakemuksen valmisteluun liittyvät asiakirjat ja anonymimin todistajan

henkilöllisyyden paljastamista koskevaan asiaan liittyvät asiakirjat sekä näitä asioita koskevat oikeudenkäyntiasiakirjat, jollei oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 11 d §:stä muuta johdu;

31 b) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja esitutkintalain 4 luvun 19 §:ssä tarkoitetusta asianomistajan pyynnöstä saada ilmoitus vangin tai tutkintavangin vapauttamisesta ja vankilasta tai muusta säilytystilasta poistumisesta taikka tietoja mainituista ilmoituksista sekä, sen lisäksi mitä 31 kohdassa säädetään yhteystietojen salassapidosta, edellä mainittuun pyyntöön liittyvät asianomistajan yhteystiedot Rikosseuraamuslaitoksen asiakirjoissa;

31 c) asiakirjat, jotka koskevat Suomessa oleskelevaa ulkomaalaista, jos on perusteltu syy epäillä, että tiedon antaminen niistä vaarantaa asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuuden;

32) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista; asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön toimimisesta poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä tai henkilön pyrkimisestä sellaiseen tehtävään samoin kuin henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja varten, ovat kuitenkin julkisia.

Edellä 1 momentissa ja muussa laissa säädettyjä asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on otettava huomioon, mitä 17 §:ssä säädetään.

7.

Laki

sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 2 momentin 36 kohta, sellaisena kuin se on laissa 197/2025, sekä
lisätään 1 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 1183/2023, 23/2024, 36/2024, 545/2024, 651/2024, 952/2024, 1122/2024, 138/2025 ja 197/2025, uusi 37 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Lain soveltamisala

Lain soveltamisala

Siten kuin tässä laissa säädetään, pannaan täytäntöön myös:

36) kulutuspalvelujen turvallisuudesta annetun lain (185/2025) 25 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu.
(lisätään)

Siten kuin tässä laissa säädetään, pannaan täytäntöön myös:

36) kulutuspalvelujen turvallisuudesta annetun lain (185/2025) 25 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu;

37) poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen noudattamisen valvonnan järjestämisestä annetun lain (/) 13 ja 16 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
..
