

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta sekä Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden ohjesäännön muuttamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta sekä Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden ohjesäännön muuttamisesta (U 73/2021 vp): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 24/2022 vp - U 73/2021 vp lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Heini Huotarinen, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Nina Jokela, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Janne Salminen

Viitetiedot

Perustuslakivaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon PeVL 4/2022 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Valtioneuvoston jatkokirjelmä koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta (KOM(2021)731) ja ehdotuksen neuvottelujen etenemistä.

Ehdotuksella on tarkoitus edistää poliittista mainontaa koskevien sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa vahvistamalla poliittiselle mainonnalle yhdenmukaistetut säännöt ja korkea avoimuu-

Valiokunnan lausunto PeVL 57/2022 vp

den taso. Näitä sääntöjä sovellettaisiin lähtökohtaisesti kaikkiin poliittisten mainospalvelujen tarjoajiin. Lisäksi on tarkoitus edistää luonnollisten henkilöiden henkilötietojen suojaa luomalla säännöt kohdennus- ja vahvistamistekniikojen käytölle poliittisessa mainonnassa. Näitä sääntöjä sovellettaisiin kaikkiin rekisterinpitäjiin, jotka hyödyntävät kohdennus- ja vahvistamistekniikoja - eli muihinkin kuin poliittisen mainonnan tarjoajiin

Valtioneuvoston kanta

Ehdotus on kehittynyt neuvotteluissa Suomen kannalta toivottavaan suuntaan. Ehdotus on hyväksyttävissä, jos pienten ja keskisuurten poliittisen mainontapalvelun julkaisijoiden velvollisuuksia kevennetään, seuraamukset ovat oikeasuhtaisia ja rajoitukset sananvapauteen rajoittuvat vain välttämättömään. On tärkeää, että säädös ja sen soveltamisohjeistus antavat riittävän selkeän kuvan palveluntarjoajien ja toimeksiantajien (ensimmäisessä käänöksessä rahoittaja) velvollisuuksista.

Neuvotteluissa on kohtuullistettu ehdotettavien säännösten hallinnollista taakkaa pienille ja keskisuurille toimijoille, mutta Suomi suhtautuu edelleen varauksellisesti ehdotuksen pieniin ja keskisuuriin yrityksiin kohdistuvien uusien velvoitteiden oikeasuhtaisuuteen. Asiaan on kiinnitettävä huomiota jatkoneuvotteluissa sekä myös asetuksen toimeenpanossa ja laadittavassa ohjeistuksessa. Pieniin ja keskisuuriin yrityksiin kohdistuvien velvoitteiden on oltava oikeasuhtaisia. On varmistettava, että vapaaehtoistoiminnan pohjalta toimivien, voittoa tavoittelemattomien, yhdistysten asema otetaan poliittisen mainontapalvelujen julkaisijana erityisesti huomioon ja niiden velvollisuuksia kevennetään. Pienimuotoisen vaalimainonnan julkaiseminen on yksi kansalaisyhteiskunnan rahoituslähteistä, eikä kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä tule vaikeuttaa lisäämällä tarpeettomasti pienten yhdistysten hallinnollisia velvoitteita.

Neuvottelujen kuluessa on saatu selvyttä ehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuuteen sekä toissijaisuusperiaatteen mukaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen. Ehdotus liittyy siihen, että monessa jäsenvaltiossa on valmisteilla poliittista mainontaa koskevaa lainsäädäntöä, joka osittain on pidemmälle menevää kuin nyt käsillä oleva ehdotus tai kompromissiteksti. Ehdotuksen tarkoituksena on harmonisoida poliittisen mainonnan avoimuutta koskevaa lainsäädäntöä, jotta poliittisia mainospalveluja tarjotaan samoilla säännöillä koko unionissa. Kuitenkin suurin osa poliittista mainontaa koskevista säännöistä, kuten sääntely kampanja-ajoista, sallitusta mainonnasta ja mahdollisista mainoskielloista sekä vaalirahoituksen avoimuudesta, jää jatkossakin kansalliseen päätösvaltaan. Myös jatkoneuvotteluissa on pidettävä lähtökohtana, että asetus rajoittuu siihen, mikä on sisämarkkinoiden toiminnan kannalta olennaista.

Komission ehdotukseen verrattuna kompromissiehdotuksessa on lievennetty erityisesti pienten ja keskisuurten palveluntarjoajien velvollisuuksia. Jatkoneuvotteluissa on varmistettava, että eri toimijoiden velvollisuudet ovat johdonmukaisia ja niistä aiheutuva hallinnollinen taakka on mahdollisimman kevyt samalla kun varmistetaan, ettei asetukseen jää merkittäviä sääntelyaukkoja. Palveluntarjoajan tai julkaisijan velvollisuuksien noudattamiseksi palveluntarjoajan ei pidä joutua valvomaan muita toimijoita, vaan asetuksen velvoitteita tulee pääsääntöisesti voida noudattaa yleisen huolellisuuden ja sopimusjärjestelyjen avulla. Suomelle on tärkeää, että tiedot läpinäkyvyysilmoituksessa on ilmoitettava niin, että alle 1 500 euroa (alle 800 euroa kuntavaaleissa) vaa-

Valiokunnan lausunto PeVL 57/2022 vp

likampanjaan lahjoittaneiden henkilötietoja ei julkaista. Suomenkielisessä kieliversiossa tulisi-kin selvyuden vuoksi puhua toimeksiantajasta eikä rahoittajasta.

Neuvotteluissa on nostettu esiin poliittisen mainonnan toimeksiantajan vastuu asetuksen noudattamisesta ja tietojen oikeellisuudesta. Suomi kannattaa toimeksiantajan vastuiden määrittelemistä siltä osin kuin kyse on palveluntarjoajan vastuun rajaamisesta, mutta katsoo, että asetuksen tulee säännellä ensisijaisesti palveluntarjoajien toimintaa. Näin voidaan osaltaan turvata myös poliittisten toimijoiden demokraattisia oikeuksia. On tärkeää, ettei asetusta voida väärinkäyttää kuormittamaan tai mustamaalaamaan kilpailevia poliittisia toimijoita.

Suomi pitää tärkeänä erilaisten vahvistamistekniikoiden ja kohdennetun mainonnan nykyistä parempaa tunnistamista ja pitää komission ehdotusta erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä poliittisessa mainonnassa tasapainoisena. On tärkeää muun muassa sananvapauden ja vähemmistöjen oikeuksien kannalta, että henkilö voi halutessaan vastaanottaa hänelle kohdennettuja poliittisia viestejä. Mikäli erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä poliittisessa mainonnassa haluttaisiin rajata entisestään, voisi olla tarkoituksenmukaista, että osan erityisistä henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista käsittely kiellettäisiin. Tällaisia tietoja voisivat olla poliittisen toiminnan kannalta epäolennaiset tiedot kuten rotu tai etninen alkuperä tai geneettiset ja biometriset tiedot.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Valtioneuvoston jatkokirjelmä koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta (KOM(2021)731) ja ehdotuksen neuvottelujen etenemistä. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käsittelyvaiheessa antanut asiasta lausunnon (PeVL 4/2022 vp).

(2) Ehdotuksella on tarkoitus edistää poliittista mainontaa koskevien sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa vahvistamalla poliittiselle mainonnalle yhdenmukaistetut säännöt ja korkea avoimuuden taso. Lisäksi on tarkoitus edistää luonnollisten henkilöiden henkilötietojen suojaa luomalla säännöt kohdennus- ja vahvistamistekniikkojen käytölle poliittisessa mainonnassa.

(3) Perustuslakivaliokunnalla ei ole ollut huomauttamista sääntelyn tavoitteista (PeVL 4/2022 vp, kappale 6).

(4) Valtioneuvoston alkuperäisen kirjelmän mukaan poliittisen mainonnan kohdentamista ja avoimuutta koskeva asetusehdotus koskee EU:n perusoikeuskirjassa turvattuja sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artikla), oikeutta yksityiselämään (7 artikla) ja oikeutta henkilötietojen suojaan (8 artikla).

Valiokunnan lausunto PeVL 57/2022 vp

Ehdotuksen arviointi

(5) Perustuslakivaliokunta on pitänyt asetusehdotuksessa omaksuttua poliittisen mainonnan määrittelyä verraten laajana ja avoimena ja pitänyt tärkeänä, että poliittisen mainonnan määrittelyä vielä täsmennetään (PeVL 4/2022 vp, kappale 12). Jatkokirjelmän mukaan poliittisen mainonnan määrittelyä on selkeytetty 2 artiklassa ja siinä on huomioitu päätoimittajavastuun alainen media. Ehdotuksen johdanto-osaan on tehty selvennyksiä, joiden avulla liitännäisiä palveluita ja journalistista sisältöä voidaan aiempaa paremmin rajata pois poliittisen mainonnan määrittelmästä. Kompromissitekstissä poliittisen mainonnan määrittelmää on kavennettu ja siitä on poissuljettu poliittiset mielipiteet, jotka ilmaistaan päätoimittajavastuun alaisessa mediassa.

(6) Perustuslakivaliokunta pitää saamansa selvityksen valossa sääntelyn kehityssuuntaa hyvänä, mutta kiinnittää samalla huomiota siihen, että tämän kehityksen kuvaus ja määrittelmän tarkempi sisältö jäävät kirjelmän perusteella varsin epäselviksi. Valiokunta korostaa poliittisen mainonnan mahdollisimman täsmällisen määrittelmän merkitystä sääntelylle.

(7) Ehdotuksen oikeusperustan osalta perustuslakivaliokunta on yhtynyt valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan ehdotettu oikeusperusta on lähtökohtaisesti asianmukainen, mutta ehdotettavan asetuksen laajuutta on neuvottelujen kuluessa syytä tarkastella myös suhteessa oikeusperustaan (PeVL 4/2022 vp, kappale 20). Valiokunta on myös katsonut, ettei poliittinen mainonta sen mielestä ole ensisijaisesti sisämarkkinoiden toimivuuteen liittyvä kysymys.

(8) Jatkokirjelmän mukaan komissio on selvittänyt työryhmässä seikkaperäisesti ehdotuksen oikeusperustaa ja sen rajoituksia sekä ehdotuksen teknisiä yksityiskohtia ja sen yhteyttä muuhun lainsäädäntöön. Valtioneuvoston kannan mukaan myös jatkoneuvotteluissa on pidettävä lähtökohtana, että asetus rajoittuu siihen, mikä on sisämarkkinoiden toiminnan kannalta olennaista. Perustuslakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan ja pitää edelleen tärkeänä myös oikeusperustaa koskevaa tarkastelua.

(9) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota ehdotukseen sisältyneeseen seuraamuksia koskevaan sääntelyyn ja erityisesti tällaiseen sääntelyyn kohdistuviin täsmällisyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksiin (PeVL 4/2022 vp, kappale 15). Valiokunta on lisäksi painottanut, että demokratian ja sananvapauden turvaamiseksi asetus ei saa olla liian monimutkainen tai monitulkintainen, jotta myös pienemmät toimijat voivat noudattaa sitä, ja pitänyt tärkeänä, että velvollisuuksien rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset eivät saa olla niin suuret, että niillä olisi ns. chilling effect eli pelottava ja ehkäisevä vaikutus poliittisen sananvapauden käyttämiseen (PeVL 4/2022 vp, kappale 17). Perustuslakivaliokunnan mielestä jatkovalmistelussa oli yleisemminkin tarkasteltava ehdotetun sääntelyn välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta (PeVL 4/2022 vp, kappale 18).

(10) Jatkokirjelmän mukaan neuvotteluissa on kohtuullistettu ehdotettavien säännösten hallinnollista taakkaa pienille ja keskisuurille toimijoille, mutta Suomi suhtautuu edelleen varauksellisesti ehdotuksen pieniin ja keskisuuriin yrityksiin kohdistuvien uusien velvoitteiden oikeasuhtaisuuteen. Valtioneuvoston kannan mukaan ehdotus on hyväksyttävissä, jos pienten ja keskisuuren poliittisen mainontapalvelun julkaisijoiden velvollisuuksia kevennetään, seuraamukset ovat oikeasuhtaisia ja rajoitukset sananvapauden rajoittuvat vain välttämättömään. Perustuslakivalio-

Valiokunnan lausunto PeVL 57/2022 vp

kunta yhtyy valtioneuvoston kantaan ja korostaa edelleen seuraamusten täsmällisyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten merkitystä sekä sääntelyn sananvapautteen kohdistuvien vaikutusten huomiointia ehdotuksen jatkovalmistelussa.

(11) Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että ehdotetun sääntelyn suhdetta voimassa olevaan tietosuojasääntelyyn ja sekä tietosuojavaltuutetun että mahdollisesti muiden viranomaisten toimivaltuuksiin on syytä selkeyttää (PeVL 4/2022 vp, kappale 16). Jatkokirjelmän mukaan ehdotus on edelleen teknisesti monimutkainen ja sisältää paljon ristiviittauksia tietosuojalainsäädäntöön ja juuri hyväksytyyn digipalvelusäädökseen. Näiden eri instrumenttien käytännön soveltamista on käsitelty neuvottelujen kuluessa, ja komissio on tuonut esiin, että mahdollisessa ohjeistuksessa toimeksiantajille ja palveluntarjoajille otetaan huomioon sääntelyn kokonaisuus. Perustuslakivaliokunta pitää tarpeellisena edelleen selkiyttää kokonaisuutta suhteessa voimassa olevaan tietosuojalainsäädäntöön. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota tarpeeseen selventää sääntelyn suhdetta digipalvelusäädökseen.

(12) Kokonaisuutena arvioiden jatkokirjelmästä ilmenee muutoksia joissakin perustuslakivaliokunnan aiemmin esiin nostamissa kysymyksissä. Asetuksen muutokset vaikuttavat valiokunnan mielestä jatkokirjelmästä saatavien, sinänsä varsin suppeiden kuvausten valossa olevan ainakin osin yhdensuuntaisia perustuslakivaliokunnan aiemmin esittämien näkökohtien kanssa. Valiokunta pitää kuitenkin ongelmallisena, ettei jatkokirjelmässä ole kuvattu esityksen jatkovalmistelua ja asetusehdotuksen kehittymistä systemaattisesti ja nyt esitettyä seikkaperäisemmin suhteessa valiokunnan aiempaan lausuntoon.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia.

Valiokunnan lausunto PeVL 57/2022 vp

Helsingissä 27.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok

jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Jukka Mäkynen ps

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Ville Valkonen kok

jäsen Tuula Väätäinen sd

varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen