

Tarkastusvaliokunta

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): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- erityisasiantuntija Elina Siljamäki, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Maria Wakeham-Hartonen, oikeusministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Valtiontalouden tarkastusvirasto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa uudistusten tavoitteita lainsäädäntöaukkojen tilkitsemisestä ja poliittisen mainonnan läpinäkyvyyden lisäämisestä. Näiden tavoitteiden kautta voidaan parantaa eurooppalaisen demokratian toimivuutta ja torjua hybridi-vaikuttamista.

Valtioneuvosto kiinnittää komission lailla huomiota siihen, että vaaleihin kohdistuva epäasiallinen vaikuttaminen on vakavasti otettava uhka, joka toteutuessaan aiheuttaa epäluottamusta vaalijärjestelmää ja koko demokratian toimivuutta kohtaan. Uhan torjuntaan tarvitaan muitakin kuin lainsäädäntötoimia. Valtioneuvosto kannattaa eurooppalaisen yhteistyön lisäämistä, jotta epäasialliseen vaalivaikuttamiseen voidaan paremmin varautua ja täten turvata vaalien sujuvuus.

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2022 vp

Poliittisen mainonnan rahoituksen avoimuutta koskevan sääntelyn yhtenäistäminen jäsenvaltioissa voi helpottaa mainostilan tarjoajien, kuten sosiaalisen median alustojen, rajat ylittävää toimintaa ja sen ansiosta parantaa myös äänestäjien mahdollisuuksia saada nykyistä paremmin tietoa poliittisen mainonnan rahoituksesta. Erityisen tärkeää on erilaisten vahvistamistekniikoiden ja kohdennetun mainonnan nykyistä parempi tunnistaminen. Muutokset tuovat kuitenkin hallinnollisia velvollisuuksia kaikille mainostilaa poliittiseen mainontaan myyville toimijoille. Neuvotteluissa on varmistettava, että ehdotettavien säännösten hallinnollinen taakka jää kohtuulliseksi pienille mediatoimijoille ja että varmistetaan poliittisen mainonnan selkeä määrittely. Esimerkiksi ehdotuksen päällekkäisyyttä media-alan itsesääntelyn kanssa voisi tarkastella neuvotteluiden kuluessa. Myös sääntelytarkastelulautakunta kiinnitti huomiota lausunnossaan siihen, että esityksen vaikutuksia pieniin ja keskisuuriin yrityksiin ei ole riittävästi selvitetty.

Yhteiskunnan toimivuuden ja demokratian kannalta sananvapaus ja ilmaisuvapaus on keskeinen perusoikeus. Asetusneuvotteluissa on huolehdittava siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen sananvapauteen rajoittuu vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi.

Ehdotuksesta ei käy riittävällä tarkkuudella ilmi, millä edellytyksillä mainoksen julkaisijaa (poliittista mainontapalvelua) koskeva sääntely tulee sovellettavaksi. Lisäksi on selvitettävä, turvaako mainoksen julkaisijan (poliittisen mainontapalvelun) vastuu mainoksen julkaisusta päättämisessä riittävästi mainoksen julkaisijan ja poliittisen toimijan oikeuksia.

Suomessa vaalikampanjalle tukea antanutta yksityishenkilöä ei saa julkistaa, jos tuki ei ylitä 1 500 euroa (800 euroa kuntavaaleissa). Tällä toteutetaan tietosuojaa ja varmistetaan, ettei tietoa henkilön poliittisista kannoista tule tarpeettomasti julkisuuteen. Jos ehdotuksen mukaisesti mainoksen maksajan tiedot tulisi aina julkaista, saattaisi tieto yksityishenkilön henkilöllisyydestä paljastua. Tämän ehdotuksen käytännön toteutusta ja suhdetta perusoikeuksiin on vielä tarkasteltava.

Valtioneuvosto pitää ymmärrettävänä tavoitetta Euroopan tason poliittisten puolueiden saattamisesta vastuuseen mahdollisten väärinkäytösten hyödyntämisestä vaalitulokseen vaikuttamisessa. Valtioneuvosto korostaa hallinnollisia sanktioita koskevan tulkintakäytännön huomioon ottamista myös asetusten valmistelussa. Seuraamusten osalta on hyvä selvittää suhdetta tietosuoja sääntelyyn ja siinä säädettyihin seuraamuksiin (puolueasetuksen 30 artiklan 2 kohdan vii alakohta ja 37 artiklan 8 kohta).

Valtioneuvosto katsoo, että komissiolle delegoitavien toimivaltuuksien tulee olla tarkkarajaisia, oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia ja hyvin perusteltuja. Näihin seikkoihin on kiinnitettävä huomiota asetusneuvotteluissa.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että puolueasetusta on muutettu moneen kertaan muutaman vuoden aikana ja korostaa vaali- ja puoluelainsäädännön osalta valtiosääntöisten perinteiden kunnioittamista ja jatkuvuutta.

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tarkastusvaliokunnan toimialaan kuuluu Valtiontalouden tarkastusviraston puolue- ja vaalirahoituksen valvonnasta antamien kertomusten käsittely, ja valiokunta keskittyy lausunnossaan siihen, minkälaisia vaikutuksia kyseisellä ehdotuksella arvioidaan olevan tarkastusviraston nykyisiin tehtäviin ja sitä säätelevään lainsäädäntöön. Asiantuntijakuulemisen perusteella vaikutuksia nähdään olevan lähinnä asetuksella, joka koskee poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista.

Valiokunta pitää periaatteellisesti kannatettavina tavoitteita lisätä rahoituksen läpinäkyvyyttä sekä poliittisen mainonnan läpinäkyvyyttä erityisesti digiympäristössä vaaleihin kohdistuvan epäasiallisen vaikuttamisen torjumiseksi.

Asiantuntijakuulemisen perusteella keskustelut ja käsittely mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevasta ehdotuksesta ovat hyvin alkuvaiheessa. Ehdotetut muutokset ovat suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Niiden soveltamisella on todennäköisesti vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön (esim. puoluelaki ja laki ehdokkaan vaalirahoituksesta), jonka tarkempia muutostarpeita ei tässä vaiheessa kyetä vielä arvioimaan.

Tarkastusvirasto ei nykyisellään valvo ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 4 §:n 5 momentissa ja puoluelain 8 b §:n 5 kohdassa säädettyjä kansallisia vaalimainontaa koskevia velvoitteita. Asetusehdotus sisältää tarkastusviraston mukaan poliittista mainontaa koskevia uusia käsitteitä, jotka ovat lähellä puolue- ja vaalirahoitusvalvonnan nykyisiä määritelmiä, mutta ovat eri asioita, poikkeavat kansallisessa lainsäädännössä säädetystä ja myös laajentavat sitä. Valiokunta yhtyy tarkastusviraston huoleen siitä, että päällekkäiset käsitteet aiheuttavat ilmoitusvelvollisille helposti sekaannusta ja haittaavat viraston työtä sen hoitaessa nykyisiä tehtäviä. Valiokunta pitää tärkeänä, että käsitteiden ja määrittelyiden johdonmukaisuudesta huolehditaan asetuksen jatkovalmistelussa.

Asetuksessa 15 artiklan 3 kohdassa viitataan uuteen toimivaltaiseen viranomaiseen, johon jäsenvaltion on nimettävä joku viranomainen tai useita viranomaisia. Viranomaisen/viranomaisten on oltava rakenteellisesti riippumattomia sekä alasta että kaikesta ulkopuolisesta puuttumisesta tai poliittisesta painostamisesta. Toimivaltaisella viranomaisella olisi muun muassa oikeudet antaa varoituksia, määrätä hallinnollisia sakkoja ja taloudellisia seuraamuksia sekä laajat valtuudet saada tietoja poliittisen mainonnan tarjoajalta. Valiokunta pitää tarkastusviraston nimeämistä artiklassa tarkoitetuksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi tarkoituksenmukaisena tarkastusviraston nykyiset tehtävät, toimivalta ja asema huomioon ottaen.

Asiantuntijakuulemisen mukaan kansallinen sääntelytarve sekä viranomaistehtävät ja -roolit tarkentuvat neuvottelujen kuluessa ja tässä vaiheessa ei vielä ole edellytyksiä tehdä päätöksiä asiassa. Tarkastusvaliokunta toteaa, että mikäli tarkastusvirastolle annetaan viranomaistehtävä, tulee jatkovalmistelussa ottaa huomioon uusien tehtävien vaikutukset viraston työhön ja osoittaa lisätyöhön resurssit. Tarkastusvirastolle annettavat tehtävät tulee myös säätää lailla. Valiokunta pitää tärkeänä, että asetusta valmisteltaessa on kokonaiskäsitys siitä, miten asetus ja parlamentaarisen vaalityöryhmän ehdotukset sopivat yhteen ja että tarvittavat lainsäädännölliset muutokset kansalliseen puolue- ja vaalirahoitusvalvontaan tehdään yhdellä kertaa. Myös hallinnollisen taa-

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2022 vp

kan lisäämistä tulee välttää ja tiedostaa, mihin esimerkiksi mainonnan julkaisijoihin kohdistuvat moninaiset vaatimukset saattavat käytännössä johtaa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Tarkastusvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 27.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Pia Viitanen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Nora Grönholm