

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.

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 25 päivänä marraskuuta 2021 tekemät ehdotukset neuvoston asetuksesta ja asetuksen muuttamisesta (asetus poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta sekä Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden ohjesäännön muuttamisesta) sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 13.1.2022

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Neuvotteleva virkamies Heini Huotarinen

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2021/1338

EU/2021/1313

11.1.2022

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI POLIITTISEN MAINONNAN AVOIMUUDESTA JA KOHDENTAMISESTA JA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN TASON POLIITTISTEN PUOLUEIDEN JA EUROOPAN TASON POLIITTISTEN SÄÄTIÖIDEN PERUSSÄÄNNÖSTÄ JA RAHOITUKSESTA ANNETUN ASETUKSEN MUUTTAMISEKSI

1 Yleistä

Euroopan komissio julkaisi 25.11.2021 lakiehdotuksia EU:n vaaleja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (ns. vaalipaketti). Paketti sisältää seuraavat ehdotukset:

- Komission tiedonanto: vaalien eheyden suojeleminen ja demokraattisen osallistumisen edistäminen (KOM(2021) 730)
- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta (KOM(2021) 731)
- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta annetun asetuksen muuttamiseksi (KOM(2021) 734, alkup. 1141/2014 (ns. puolueasetus))
- Ehdotus ns. liikkuvien EU:n kansalaisten äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta Euroopan parlamentin vaaleissa annetun neuvoston direktiivin muuttamiseksi (KOM(2021) 732, alkup. 93/109/EC)
- Ehdotus ns. liikkuvien EU:n kansalaisten äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta paikallisvaaleissa annetun neuvoston direktiivin muuttamiseksi (KOM(2021) 733, alkup. 94/80/EC)

Tässä kirjelmässä käsitellään ehdotusta poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta ja Euroopan tason poliittisten puolueiden ja poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta annetun asetuksen muuttamisesta. Ehdotuksia ns. liikkuvien EU-kansalaisten äänioikeutta europarlamenttivaaleissa ja paikallisvaaleissa koskevien direktiivien muuttamisesta käsitellään samanaikaisesti annettavassa kirjelmässä.

Samaan aikaan säädösehdotusten kanssa komissio julkaisi tiedonannon vaalien luotettavuuden suojelemisesta ja demokraattisen osallistumisen edistämisestä. Tiedonannon mukaan vapaiden ja rehellisten vaalien turvaaminen on komission prioriteetti, joka se toteuttaa mm. Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman, Euroopan vaaliyhteistyöverkoston sekä EU:n kansalaisuusraportoinnin avulla.

Tiedonannon mukaan demokratiaa haastavat entistä enemmän nyt myös uudet uhat, joita digitaalinen murros osaltaan vahvistaa. Osa haasteista liittyy hybridivaikuttamiseen. Tilanteen arvioidaan huonontuvan, elleivät Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot kanna vastuutaan kansalaistensa vaali- ja poliittisten oikeuksien toteutumisen, demokraattisen vuoropuhelun sekä selkeän ja ennakoitavan säädösympäristön varmistamiseksi. Tiedonannossa korostetaan, että ehdotusten

tavoitteena on unionin yhteisten periaatteiden ja arvojen noudattaminen. Monet haasteista ovat globaaleja, ja tiedonannossa kerrotaan ehdotusten olevan samansuuntaisia EU:n ulkosuhdepyrkimysten kanssa.

Komissio antoi edellisen vaalipaketin vuonna 2018, ja tiedonannossa arvioidaan, että tapa, jolla poliittiset toimijat pitävät yhteyttä äänestäjiinsä, on lyhyessä ajassa muuttunut merkittävästi. Siksi komissio on tunnistanut uudessa vaalipaketissaan tarpeen katsoa vuoden 2018 vaalipaketin toimia pidemmälle. Sen mukaan verkkoalustat ovat nyt keskeisessä roolissa siinä, miten kansalaiset muodostavat ja ilmaisevat mielipiteitään sekä keskustelevat niistä. Myös koronapandemia on vahvistanut verkkokeskeisyyttä. Muutosten on arvioitu tuovan uusia mahdollisuuksia demokraattiselle vuoropuhelulle, mutta myös haasteita demokraattiselle järjestelmälle ja sisämarkkinoille.

Tiedonannon mukaan mm. poliittisten mainospalvelujen yhtenäisemmät sisämarkkinat olisi sovitettava yhteen kansalaisten demokraattisten oikeuksien ja unionin arvojen kanssa. Vaalipakettiin sisältyvät ehdotukset ovat osa komission joulukuussa 2020 julkistamaa Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmaa (E 12/2021 vp).

Demokratiatoimintasuunnitelma korostaa demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia perustana, jolle EU on rakennettu. Se sisältää kolme laajaa asiakokonaisuutta: vaalien vapaus ja oikeudenmukaisuus sekä vahva demokraattinen osallistuminen, vapaiden ja riippumattomien tiedotusvälineiden tukeminen sekä disinformaation torjunta. Ajatuksena on, että demokraattisissa järjestelmissä on haavoittuvuuksia ja että yhteiskuntien kriisinsietokykyä voitaisiin vahvistaa toimintaohjelman mukaisin keinoin.

Demokratiatoimintasuunnitelma korostaa eurooppalaisia poliittisia puolueita koskevan lainsäädännön arviointia, ja tunnustaa tarpeen lisätä avoimuutta poliittisessa mainonnassa sekä siihen liittyvässä viestinnässä ja kaupallisessa toiminnassa, jotta kansalaiset, kansalaisyhteiskunta ja näkisivät selkeästi vastuuviranomaiset, tällaisen mainonnan lähteen ja tarkoituksen.

Poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskeva asetus olisi uutta sääntelyä. Se täydentäisi osaltaan EU:ssa valmisteilla olevan digipalvelusäädöksen (DSA) säännöksiä, jotka voimaan tullessaan koskevat verkkoalustoilla näytettävää kaikenlaista, niin kaupallista kuin poliittistakin mainontaa. Asetuksella olisi myös liitnytä EU:n tietosuojasääntelyyn. Asetusehdotuksella annettaisiin asetusta (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus) ja asetusta (EU) 2018/1725 (jäljempänä toimielinten tietosuoja-asetus) täydentävää ja täsmentävää sääntelyä henkilötietojen käsittelystä poliittisen mainonnan tarkoituksessa. Ehdotuksen arvioidaan parantavan luonnollisten henkilöiden henkilötietojen suojaa, kun asetuksessa rajoitettaisiin sellaisten kohdennus- tai voimistamistekniikoiden, joissa käsitellään henkilötietoja, käyttöä poliittisen mainonnan tarkoituksessa.

2 Pääasiallinen sisältö

2.1 Puolueasetus

Puolueasetuksen (1141/2014) muuttamisesta koskevan ehdotuksen tarkoituksena olisi:

- i) lisätä Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden taloudellista elinkelpoisuutta,
- ii) helpottaa vuorovaikutusta kansallisten jäsenpuolueiden kanssa, jotta eurooppalaiset poliittiset puolueet voivat helpommin osallistua EU:n aiheita koskeviin kansallisiin kampanjoihin,

iii) sulkea jäljelle jääneet rahoituksen avoimuutta koskevat sääntelyaukot (erityisesti lahjoitukset ja rahoitus EU:n ulkopuolelta),

iv) vähentää liiallista hallinnollista taakkaa ja

v) lisätä oikeusvarmuutta.

Lisäksi asetuksen muuttamisella pyritäisiin lisäämään avoimuutta ja tekemään näkyväksi verkossa tapahtuva poliittinen kampanjointi, ulkomainen puuttuminen sekä poliittisen mainonnan tietosuoja sääntöjen rikkominen. Tarkoituksena on puolustaa eurooppalaista demokratiaa taistelemalla disinformaatiota sekä muita tiedon manipulaation ja häirinnän muotoja vastaan.

Komission mukaan asetuksen muutosten olisi tultava voimaan ja jäsenvaltioiden olisi toimeenpantava ne keväeseen 2023 mennessä eli vuotta ennen seuraavia europarlamenttivaaleja.

Asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa olevaan ”eurooppalaisen poliittisen puolueen” määritelmään lisättäisiin pyrkimys edistää tavoitteitaan unionin laajuisesti, minkä komissio tulkitsee aiempaa paremmin mahdollistavan rajat ylittävän kampanjoinnin unionin sisällä. Euroopan tason poliittisen säätiön määritelmää muutettaisiin 2 artiklan 4 kohdassa niin, että niiden tehtävänä voi olla kehittää valmiuksia, jolla tuettaisiin Euroopan tulevan poliittisen johtajuuden muodostamista. Maksetun poliittisen mainonnan avoimuuden varmistamiseksi 2 artiklan 16, 17 ja 18 kohdassa määriteltäisiin poliittisen mainonnan ja poliittisen mainonnan käsite viittaamalla asetukseen (EU) 2022/XX [maksetun poliittisen mainonnan avoimuus].

Asetuksen 2 artiklan 9 kohtaan lisättäisiin uusi tuloluokka, joka liittyy puolueen tai säätiön toiminnan synnyttämiin taloudellisiin tuloihin. Lisäksi 2 artiklaan lisättäisiin 10 kohta, jossa selvennettäisiin epäsuoran rahoituksen käsitettä ja sitä, ettei epäsuoran rahoituksen kieltäminen saisi estää Euroopan tason poliittisia puolueita ja säätiöitä tekemästä yhteistyötä jäsenpuolueiden ja jäsenjärjestöjen kanssa.

Asetuksen 3 artiklan 1 kohtaan lisättäisiin e alakohta ja 3 artiklan 2 kohtaan d alakohta sen selventämiseksi ja varmistamiseksi, että velvoitetta noudattaa arvoja, joihin unioni perustuu, sovelletaan myös Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden lisäksi niiden jäsenpuolueisiin ja jäsenjärjestöihin. Erityisesti sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi Euroopan tason poliittisten puolueiden olisi sisällytettävä sukupuolten tasa-arvoa koskevat sisäiset sääntönsä perussääntöihinsä 4 artiklan mukaisesti. Lisäksi 21 artiklaa muutettaisiin, jotta voidaan pyytää Euroopan tason poliittisilta puolueilta todisteita sukupuolten edustuksesta EU:n rahoitusta haettaessa. Asetuksen 30 artiklaa muutettaisiin siten, että siihen sisällytettäisiin seuraamukset, jos eurooppalainen poliittinen puolue ei toimita tällaisia todisteita. Eurooppalaisia poliittisia puolueita kannustetaan myös antamaan tietoa jäsentensä osallisuudesta ja vähemmistöjen edustuksesta.

Asetuksen 4 artiklassa säädettäisiin, että Euroopan tason poliittisen puolueen perussäännöissään on oltava poliittisen mainonnan käyttöä koskevat sisäiset säännöt. Asetukseen lisättäisiin 5 artikla, jossa vahvistettaisiin poliittisen mainonnan avoimuutta koskevat vaatimukset. Artiklassa säädettäisiin Euroopan tason poliittisiin puolueisiin sovellettavista velvoitteista, jotka olisivat:

i) poliittisia mainospalveluja tarjoavien toimijoiden, joiden kanssa työskennellään, on noudatettava täysimääräisesti poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevassa asetuksessa säädetyt velvoitteita,

ii) jokaisesta poliittisesta mainoksesta, jota suoraan sponsoroitaisiin tai julkistettaisiin, olisi sisällytettävä asianmukaiset tiedot Euroopan tason poliittisista puolueista ja säätiöistä vastaavan viranomaisen hallinnoimaan rekisteriin, ja

iii) poliittisen mainonnan toimintapolitiikka olisi luotava. Lisäksi, jos poliittisessa mainonnassa noudatettaisiin kohdentamis- tai voimistamistekniikoita, jotka sisältävät henkilötietojen käsittelyä, niiden tulisi noudattaa poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan asetuksen 12 artiklan vaatimuksia.

Lisäksi asetuksen 5 artiklassa säädettäisiin jäsenvaltioiden velvollisuudesta nimetä kansalliset sääntelyviranomaiset, joilla on toimivalta valvoa artiklassa säädettyjen vaatimusten noudattamista. Sääntelyviranomaisella olisi toimivalta valtuuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 51 artiklassa tarkoitetut valvontaviranomaiset valvomaan kohdentamis- tai voimistamistekniikoiden käyttöä, johon liittyy Euroopan tason poliittisten puolueiden suorittama henkilötietojen käsittely.

Lopuksi asetuksen 5 artikla muodostaisi perustan delegoitujen säädösten hyväksymiselle, jotta voidaan muuttaa Euroopan tason poliittisia puolueita ja säätiöitä varten hallinnoituun viranomaisten tietorekisteriin toimitettuja tietoja sekä poliittisen mainonnan käyttöä koskevaan politiikkaan sisältyviä tietoja. 8 artiklassa perustettuun rekisteriin sisältyisi tietorekisteri, joka muodostuisi Euroopan tason poliittisten puolueiden viranomaiselle 5 artiklan mukaisesti antamista tiedoista.

Puolueasetuksessa 1141/2014 on tällä hetkellä sääntelyaukkoja sen suhteen, täyttävätkö puolueen menot EU-rahoituksen ehdot kolmen kuukauden aikana, jolloin rekisteröinnin poistamista koskevat päätökset on tehty, mutta ne eivät ole vielä tulleet voimaan. Sen vuoksi asetuksen 10 ja 19 artiklaa muutettaisiin tämän kolmen kuukauden määräajan poistamiseksi unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. Asetukseen lisättäisiin myös 13 artikla, jossa vahvistetaan Euroopan tason poliittisista puolueista ja Euroopan tason poliittisista säätiöistä vastaavalle viranomaiselle velvoite laatia vuosittain kertomuksia kansallisten sääntelyviranomaisten edellisen vuoden aikana tekemistä päätöksistä, jotka kuvaavat eurooppalaisen poliittisen puolueen asetuksen 5 artiklan rikkomuksia.

Tällä hetkellä puolueasetuksessa 1141/2014 säädetään Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden omarahoitusosuudesta. Asetuksen 20 artiklan 4 kohtaa muutettaisiin siten, että Euroopan tason poliittisten puolueiden omarahoitusosuutta alennetaan kymmenestä viiteen prosenttiin yhteneväiseksi Euroopan tason poliittisten säätiöiden osuuden kanssa. Lisäksi asetuksen 20 artiklan 4 kohtaa muutettaisiin siten, että omarahoitusaste europarlamenttivaalivuonna on nolla prosenttia.

Asetuksen 21 artiklaa muutettaisiin sen Euroopan tason poliittisen puolueen tunnuksen esittämistä koskevien vaatimusten selventämiseksi, johon jäsenpuolue kuuluu, jotta Euroopan tason poliittisten puolueiden näkyvyyttä voidaan lisätä kansallisella tasolla. Asetuksen 30 artiklaa muutettaisiin siten, että siihen sisällytetään seuraamuksia, mikäli Euroopan tason poliittinen puolue ei toimita EU:n rahoitusta koskevassa hakemuksessaan todisteita jäsenpuolueita koskevasta tunnuksen esittämisvaatimuksen toteutumisesta.

Asetuksen 21 artikla sisältäisi myös Euroopan tason poliittiselle puolueelle velvollisuuden esittää todisteita siitä, että se on Euroopan unionin talousarvion rahoitusta haettaessa tämän asetuksen 5 artiklan mukainen. Todisteita on sisällytettävä myös siitä, että puolueella on ajantasaistettu toimintapolitiikka poliittisen mainonnan käyttöön liittyen, jota se on toimeenpannut hakemuksen viimeistä jättöpäivää edeltävien 12 kuukauden ajan.

Lahjoitusten avoimuusjärjestelmää koskevien sääntelyaukkojen poistamiseksi 23 artiklassa otettaisiin käyttöön asianmukainen huolellisuusmekanismi yli 3 000 euron suuruisille lahjoituksille. Lisäksi asetuksen 23 artiklaa muutettaisiin, jotta Euroopan tason poliittisista puolueista ja Euroopan tason poliittisista säätiöistä vastaava viranomainen voisi pyytää lisätietoja suoraan lahjoittajilta, jos sillä on perusteita uskoa, että lahjoitus on myönnetty asetuksen vastaisesti.

Asetuksen 36 artiklaan ehdotettava muutos edellyttäisi Euroopan tason poliittisista puolueista ja Euroopan tason poliittisista säätiöistä vastaavaa viranomaista sekä Euroopan parlamenttia julkaisemaan tietoja avoimessa koneluettavassa muodossa ja julkaisemaan Euroopan parlamentin vaaleja edeltävien kuuden kuukauden aikana viikoittaiset raportit lahjoituksista ja niiden menoista, jotka viranomainen on saanut Euroopan tason poliittisilta puolueilta.

Puolueasetuksessa 1141/2014 ei tällä hetkellä nimenomaisesti anneta Euroopan tason poliittisille puolueille ja säätiöille mahdollisuutta kerätä rahoitusosuuksia jäseniltä, joiden kotipaikka on Euroopan unionin ulkopuolella. Unionin yleisen tuomioistuimen asiassa T-107/19, 25 päivänä marraskuuta 2020 antamassa tuomiossa vahvistettiin, että EU:n ulkopuolinen osapuoli ei kuulu asetuksen 2004/2003 mukaisen ”poliittisen puolueen” määritelmän piiriin, koska sitä ei ole ”tunnustanut tai perustettu vähintään yhden jäsenvaltion oikeusjärjestyksen mukaisesti”. Näin ollen tuomioistuin katsoi, että näiltä saatuja maksuja ei voida pitää rahoitusosuuksina, vaan ainoastaan lahjoituksina. Tämä kielto estää kuitenkin Euroopan tason poliittisia puolueita ja säätiöitä kehittämästä vahvempia suhteita samanmielisiin EU:n ulkopuolisiin jäseniin. Sen vuoksi asetuksen 23 artiklan 9 ja 10 kohtaa muutettaisiin siten, että Euroopan tason poliittiset puolueet ja säätiöt voisivat kerätä rahoitusosuuksia Euroopan neuvostoon kuuluvissa maissa sijaitsevilta jäseniltä.

Ulkomaisen puuttumisen riskin vähentämiseksi ja suhteellisuuden varmistamiseksi, EU:n ulkopuolisten jäsenten rahoitusosuuksille asetettaisiin enimmäismäärä, joka on 10 prosenttia kaikista rahoitusosuuksista (jotka puolestaan ovat enintään 40 prosenttia puolueen tai säätiön vuotuisesta talousarviosta). Tämä rajoitus ja vaatimus Euroopan tason poliittisille puolueille varmistaisi, että niiden unionin ulkopuoliset jäsenpuolueet noudattavat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklan arvoja vastaavia arvoja, ja olisi komission mukaan tarvittava suojatoimi turvaamaan ulkomaiselta rahoitukselta.

Asetuksen 25 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että Euroopan tason poliittisen puolueet voisivat käyttää EU:n talousarviosta peräisin olevia varoja myös kansallisissa kansanäänestyskampanjoissa perussopimusten täytäntöönpanoon liittyvissä kysymyksissä.

Asetuksen 30 artiklaa muutettaisiin Euroopan tason poliittisista puolueista ja säätiöistä vastaavan viranomaisen määräämien seuraamusten mukauttamiseksi. Tarkoituksena on tehdä seuraamusjärjestelmästä oikeasuhteisempi ja tarkoituksenmukaisempi.

Asetuksen 32 artiklaa muutettaisiin viranomaisen ja Euroopan parlamentin välisen yhteistyön sekä asetuksen täytäntöönpanon ja tulkinnan vahvistamiseksi, mikä parantaisi Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden oikeusvarmuutta.

Asetuksen 33 artiklaa selkeytettäisiin ja siinä viitattaisiin nimenomaisesti Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden oikeuteen tulla kuulluksi ennen artiklassa 30 määriteltyjen seuraamusten määräämistä. Komission mielestä tämä on erityisen tärkeää, koska tällä hetkellä asetuksessa ei säädetä hallinnollisesta muutoksenhausta viranomaisen päätöksiin. Lisäksi asetuksen hyväksymisen jälkeisessä ensimmäisessä arviointikertomuksessa tultaisiin arvioimaan, olisiko tarpeen ottaa käyttöön välivaiheen muutoksenhaku viranomaisen tekemiin päätöksiin.

2.2 Asetus poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta

Ehdotuksen ensisijaisena tavoitteena on komission mukaan edistää poliittista mainontaa koskevien sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa vahvistamalla poliittiselle mainonnalle yhdenmukaistetut säännöt ja korkea avoimuuden taso. Näitä sääntöjä sovellettaisiin kaikkiin poliittisten mainospalvelujen tarjoajiin.

Ehdotuksen toisena tavoitteen on edistää luonnollisten henkilöiden henkilötietojen suojaa luomalla säännöt kohdennus- ja voimistamistekniikkojen käytölle poliittisessa mainonnassa. Näitä sääntöjä sovellettaisiin kaikkiin rekisterinpitäjiin, jotka hyödyntävät kohdennus- ja voimistamistekniikkoja – eli muihinkin kuin poliittisen mainonnan tarjoajiin.

I luvussa vahvistettaisiin yleiset säännökset, mukaan lukien kohde ja soveltamisala (1 artikla), asetuksessa käytettyjen keskeisten termien määritelmät (2 artikla) ja tällaisten toimenpiteiden yhdenmukaistamisen taso (3 artikla). Asetuksen 1 artiklan a kohdassa säädettäisiin yhdenmukaistista läpinäkyvyysvelvoitteista poliittisen mainonnan tarjoajille ja liittyville palveluille, joilla säilytetään, paljastetaan ja julkaistaan poliittista mainontaa sekä 1 b kohdassa -kohdennus- ja voimistamistekniikoiden käyttöä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä poliittisen mainonnan julkaisemiselle, levittämiseksi tai edistämiseksi asiayhteyksissä, joihin liittyy henkilötietojen käyttöä. Asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan asetusta sovellettaisiin unionissa valmisteluun, tehtyyn, edistettyyn, julkaistuu ja levitettyyn poliittiseen mainontaan tai yksittäisille henkilöille yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa suunnattuun poliittiseen mainontaan, riippumatta mainospalvelujen tuottajan sijaintipaikasta tai käytetyistä keinoista. Asetuksen 1 artiklan 3 kohdan mukaan sen tarkoituksena olisi edistää poliittisten mainospalvelujen ja siihen liittyvien palvelujen sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa sekä suojella luonnollisten henkilöiden henkilötietojen käsittelyä.

Asetusta sovellettaisiin rinnakkain lukuisten muiden säädösten, kuten tulevan digitaalisia palveluja koskevan säädöksen, kanssa.

Asetuksen 2 artiklassa määriteltäisiin asetuksessa sovellettavat keskeiset määritelmät seuraavasti:

- 1) palvelulla tarkoitettaisiin itsenäistä ammatinharjoittamista, josta tavallisesti saadaan SEUT-sopimuksen 57 artiklassa tarkoitettu korvaus;
- 2) poliittisella mainonnalla tarkoitettaisiin valmistelua, sijoittelua, myynninedistämistä, julkaisemista tai viestin levittämistä millä tahansa tavalla:
 - a) poliittisen toimijan toimesta tai puolesta, paitsi jos sillä on puhtaasti yksityinen tai puhtaasti kaupallinen luonne;
 - b) jotka voivat vaikuttaa vaalien tai kansanäänestyksen tulokseen, lainsäädäntö- tai sääntelyprosessiin tai äänestyskäyttäytymiseen;
- 3) poliittisella mainonnalla yhtä poliittisen mainonnan tapausta;
- 4) poliittisella toimijalla tarkoitettaisiin mitä tahansa seuraavista:

a) puolueasetuksen 1141/2014 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu poliittinen puolue tai toimialaan suoraan tai välillisesti liittyvä yhteisö tällaisesta poliittisesta puolueesta;

b) puolueasetuksen 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu poliittinen liitto;

c) puolueasetuksen 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu eurooppalainen poliittinen puolue;

d) ehdokas Euroopan, kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason vaaleilla valittuun virkaan tai poliittisen puolueen johtotehtäviin;

e) vaaleilla virkaan valittu virkamies eurooppalaisessa, kansallisessa, alueellisessa tai paikallisessa julkisessa toimielimessä

f) vaaleilla valitsematon hallituksen jäsen eurooppalaisella, kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla

g) poliittinen kampanjajärjestö, joka tavoittelee tiettyä tulosta vaaleissa tai kansanäänestyksessä ja joka voi olla, mutta jonka ei tarvitse olla oikeushenkilö,

h) luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka edustaa tai toimii jonkin edellä a–g alakohdassa tarkoitettujen henkilöiden tai järjestöjen toimesta edistääkseen mitä tahansa kohdissa mainittuja tavoitteita;

5. poliittisella mainospalvelulla tarkoitettaisiin poliittisesta mainonnasta koostuvaa palvelua lukuun ottamatta verkossa toimivaa palvelua, joka sisältyy valmistellun EU:n digipalvelusäädöksen (EU) 2021/XXX 2 artiklan f kohtaan, joka annetaan ilman harkintaa tietyn viestin sijoittamiseksi, julkaisemiseksi tai levittämiseksi;

6) poliittisella mainoskampanjalla tarkoitettaisiin poliittiseen mainontaan liittyvänä sopimuskautena toteutettua, yhteiseen valmisteluun, sponsorointiin tai rahoittamiseen perustuvan linkitettyjen mainosten sarjan valmistelua, sijoittelua, edistämistä tai julkistamista;

7) toimeksiantajalla tarkoitettaisiin luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka puolesta poliittinen mainos on valmistettu, sijoiteltu, julkaistu tai levitetty;

8) kohdistus- tai voimistamistekniikoilla tarkoitettaisiin tekniikoita, joita käytetään joko räätälöidyn poliittisen mainoksen kohdistamiseen tietylle henkilölle tai henkilöryhmälle tai lisäämään poliittisen mainoksen leviämistä, tavoitavuutta tai näkyvyyttä;

9) vaalikaudella tarkoitettaisiin ajanjaksoa, joka välittömästi edeltää tai seuraa jäsenvaltioissa järjestettyjä vaaleja tai kansanäänestyksiä, ja jonka aikana kampanjoihin sovelletaan erityisiä sääntöjä.;

10) asianomaisella äänestäjäkunnalla tarkoitettaisiin vaaleissa äänioikeutettujen henkilöiden elintä/yhteenliittymää tai jäsenvaltiossa kiistanalaista kansanäänestystä, jossa poliittinen mainos kiertää, ja joka voi olla koko jäsenvaltiossa;

11) poliittisen mainoksen kustantajalla tarkoitettaisiin luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka lähettää, asettaa liittymän kautta saataville tai muutoin tuo julkisuuteen poliittista mainontaa millä tahansa välineellä;

12) rekisterinpitäjällä asetuksen (EU) 2016/679 4 artiklan 7 kohdassa tai tapauksen mukaan asetuksen (EU) 2018/1725 3 artiklan 8 kohdassa tarkoitettua rekisterinpitäjää.

Asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaisilta virallisilta lähteiltä tulevat viestit, jotka koskevat vaaleihin tai kansanäänestyksiin osallistumisen yksityiskohtaisia sääntöjä tai vaaleihin tai kansanäänestyksiin osallistumisen edistämistä, ei katsottaisi olevan poliittista mainontaa.

Asetuksen 3 artiklassa säädettäisiin yhdenmukaistamisen tasosta. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saisi läpinäkyvyyteen liittyvistä syistä ylläpitää tai ottaa käyttöön tässä asetuksessa säädettyistä säännöksistä poikkeavia säännöksiä tai toimenpiteitä.

Asetuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan poliittisen mainonnan palvelut eivät olisi kiellettyjä tai rajoitettuja avoimuuteen liittyvistä syistä johtuen silloin kun tämän asetuksen sääntelyä noudatetaan.

II luku sisältäisi säännöksiä maksettuun poliittiseen mainontaan sovellettavista läpinäkyvyysvelvoitteista. Siinä vahvistettaisiin toimenpiteet, joita sovelletaan kaikkiin poliittisten mainospalvelujen tarjoajiin, jotka osallistuvat poliittisen mainonnan valmisteluun, sijoitteluun, edistämiseen, julkaisemiseen tai levittämiseen. Siinä säädettäisiin erityisesti poliittisen mainonnan avoimuudesta (4 artikla), velvollisuudesta yksilöidä poliittisia mainoksia (5 artikla) sekä velvollisuudesta pitää kirjaa ja toimittaa tietoja 2(11) artiklassa tarkoitetulle mainosten kustantajalle (6 artikla). Lisäksi tässä luvussa vahvistettaisiin 4, 5 ja 6 artiklassa säädettyjen velvoitteiden lisäksi velvollisuudet, joita sovelletaan ainoastaan mainosten kustantajiin. Mainosten julkaisijoiden olisi sisällytettävä jokaiseen mainokseen selkeä ilmoitus siitä, että mainos on luonteeltaan poliittinen, ilmoitettava toimeksiantajan nimi ja asetettava saataville tietoja, joiden avulla voidaan ymmärtää poliittisen mainoksen laajempi konteksti ja sen tavoitteet (7 artikla). Mainosten julkaisijoiden olisi julkaistava vuosittain tiedot muiden sellaisten etujen määristä tai arvosta, jotka ne ovat saaneet osana tai kokonaan vaihdossa poliittisiin mainoksiin liittyvistä palveluista (8 artikla). Mainosten julkaisijoiden on otettava käyttöön käyttäjäystävällisiä mekanismeja, joiden avulla kansalaiset voivat ilmoittaa heille mainoksista, jotka eivät täytä tässä asetuksessa säädettyjä velvoitteita (9 artikla). Poliittisten mainospalvelujen tarjoajien on toimitettava pyynnöstä asiaankuuluvat tiedot toimivaltaisille viranomaisille (10 artikla) ja muille asianomaisille tahoille (11 artikla).

III luvussa säädettäisiin sellaisten kohdennus- tai vahvistamistekniikoiden käytöstä, joissa käsitellään henkilötietoja poliittisen mainonnan tarkoitukseen. Tietosuoja-asetuksessa tarkoitettujen erityisten henkilötietoryhmien käsittely kohdennus- ja vahvistamistekniikoissa on lähtökohdaisesti kiellettyä 12 artiklan 2 kohdassa määritellyin poikkeuksin. Lisäksi rekisterinpitäjien, jotka käyttävät näitä tekniikoita poliittisessa mainonnassa, on omaksuttava ja pantava täytäntöön sisäistä toimintapolitiikkaa, pidettävä kirjaa ja annettava tietoja, joiden avulla yksilöt voivat ymmärtää käytetyn kohdennuksen logiikkaa ja pääparametreja sekä kolmansien osapuolten tietojen ja lisäanalyttisten tekniikoiden osuutta (12 artikla). 12 artiklassa säädetään mainosten kustantajille asetettavista suojaustoimista. 13 artiklassa tarkoitettujen rekisterinpitäjien olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet voidakseen toimittaa tiedot asianomaisille tahoille (13 artikla).

IV luvussa vahvistettaisiin asetuksen valvontaa ja täytäntöönpanoa koskevat säännökset. Siinä säädettäisiin, että sellaisten poliittisten mainospalvelujen tarjoajien, jotka eivät ole sijoittautuneet unioniin, olisi nimettävä oikeudellinen edustaja johonkin jäsenvaltioon, jossa ne tarjoavat palvelujaan (14 artikla); vahvistettaisiin, mille viranomaisille annetaan tehtäväksi tässä asetuksessa säädettyjen erityisten toimenpiteiden valvonta ja täytäntöönpano; pyydetäisiin jäsenvaltioita varmistamaan asianomaisten toimivaltaisten viranomaisten välisen yhteistyön; pyydetäisiin nimeämään yhteyspisteet tätä asetusta varten ja valtuutettaisiin jäsenvaltiot toteuttamaan

aiheelliset toimenpiteet niiden välisen tietojenvaihdon varmistamiseksi (15 artikla). Jäsenvaltioiden olisi vahvistettava säännöt seuraamuksista, joita sovellettaisiin tässä asetuksessa säädettyjen velvoitteiden rikkomisesta (16 artikla). Tässä luvussa säädettäisiin myös jäsenvaltioiden velvollisuudesta julkaista kansallisten vaalikausien päivämäärät helposti saatavilla olevassa paikassa (17 artikla).

V luvussa säädettäisiin muista lopullisista säännöksistä, kuten arviointi - ja arviointilausekkeesta (18 artikla) ja mahdollisuudesta antaa delegoituja säädöksiä (19 artikla). Komissiolle siirrettäisiin valta antaa 7 artiklan 8 kohdassa ja 12 artiklan 8 kohdassa tarkoitettuja delegoituja säädöksiä ajanjaksoksi, joka päättyy [kun tämän asetuksen soveltamista on arvioitu eli kaksi vuotta seuraavien Euroopan parlamentin vaalien jälkeen].

Lopuksi säädettäisiin myös asetuksen voimaantulosta ja soveltamisajankohdasta (20 artikla). Sitä sovellettaisiin 1 päivästä huhtikuuta 2023.

Sääntelyntarkastelulautakunta on antanut ehdotuksesta lausunnon SEC(2021)575.

Komissio on tehnyt ehdotuksesta vaikutustenarvion, jossa on käsitelty esityksen suhdetta perusoikeuksiin. Komissio tuo esiin, että ehdotuksessa esitetyillä toimenpiteillä olisi myönteinen vaikutus perusoikeuksiin, eikä niillä odoteta olevan niihin merkittäviä kielteisiä vaikutuksia. Tällä ehdotuksella rajoitettaisiin rajoitetusti sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artikla), oikeutta yksityiselämään (7 artikla) ja oikeutta henkilötietojen suojaan (8 artikla). Nämä rajoitukset olisivat komission mukaan oikeasuhteisia ja rajoittuisivat välttämättömään. Sananvapauden osalta varsinaista päätöstä poliittisten mainosten julkaisemisesta ja levittämisestä ja tällaisten mainosten sisältöä säänneltäisiin edelleen asiaa koskevassa kansallisessa ja EU:n lainsäädännössä. Aloite ei koskisi läpinäkyvyysvaatimuksia laajemmin poliittisten viestien sisältöä. Vaikka kohdentamistekniikoiden rajoittaminen saattaisi vaikuttaa sananvapauteen, vaikutus olisi komission mukaan oikeasuhteinen, mikäli se olisi laajuudeltaan rajattu ja tasapainossa muihin perusoikeuksiin kohdistuvien myönteisten vaikutusten kanssa, jos se esimerkiksi kytkeytyy demokraattisen keskustelun manipulointimahdollisuuksien vähenemiseen ja oikeuteen saada tietoa objektiivisella, läpinäkyvällä ja moniarvoisella tavalla.

Läpinäkyvyyden kasvun ja kohdentamisen ehtojen ja rajoitusten osalta komissio odottaa ehdotuksen edistävän kyseisenlaisen mainonnan kohteena olevien henkilöiden oikeutta tietosuojaan ja yksityisyyteen. Toimenpiteet, joilla yksilöidään luonnollinen henkilö poliittisen mainonnan rahoittajaksi ja määritetään käytetty rahamäärä ja mainoksesta osittaisena tai koko vastineena saatujen muiden etujen arvo, vaikuttavat henkilötietojen suojaan, ja niiden on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun toimintapoliittiseen päämäärään nähden eli sen varmistamiseen, että poliittiseen keskusteluun osallistuvat henkilöt käyttävät poliittista mainontaa läpinäkyvällä tavalla. Vaikutus näihin oikeuksiin olisi komission mukaan perusteltu, kun otetaan huomioon kokonaisuudessaan myönteinen vaikutus demokratiaan ja vaalioikeuksiin.

Siltä osin kuin tämä aloite edellyttäisi hyvin suurten verkkoalustojen helpottavan asianomaisten toimijoiden pääsyä tietoihin, tällaisiin toimenpiteisiin ei vaikutustenarvioinnin mukaan sisältyisi poikkeuksia EU:n tietosuojasäännöstöstä. Ainoastaan asiaankuuluvat tiedot olisi asetettava sidosryhmien saataville, muun muassa demokraattiseen keskusteluun ja vaaleihin tai kansanäänestyksiin vaikuttavia käytäntöjä koskevan tutkimuksen tarkoituksiin.

3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Ehdotetut muutokset olisivat suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, mutta niiden soveltamisella voi olla vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön. Ehdotetun poliittisen mainonnan avoimuutta

koskevan asetuksen voimaantulon myötä puoluelakiin ja lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta voitaisiin mahdollisesti lisätä viittaus asetukseen ja poistaa tarpeettomana kansallinen vaalimainoksen maksajaa koskeva sääntely. Sääntelyn yhteensopivuus kansallisen lainsäädännön kanssa siltä osin, kuin kyse on ilmoitettavien vaalikampanjakulujen alarajan alittavista lahjoituksista, on vielä käytävä läpi neuvottelujen kuluessa.

Poliittisen mainonnan avoimuutta koskevan asetusehdotuksen 10 artiklassa ja Euroopan tason poliittisia puolueita ja säätiöitä koskevan asetusehdotuksen 13 artiklassa tarkoitettujen kansallisten viranomaisten määrittely tulisi tehdä kansallisessa lainsäädännössä ennen asetusten voimaantuloa.

Viranomaisvaikutuksista on arvioitava erikseen mahdolliset vaikutukset Tietosuojavaltuutettuun, koska 5 artiklan 7 kohdassa toimivalta on tietosuojaviranomaisilla; myös 12 artiklan 2 kohdalla ja 14 artiklan 3 kohdalla olisi vaikutuksia (yhteistyö).

Poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevalla asetuksella annettaisiin harmonisointua sääntelyä kohdennus- tai vahvistamistekniikoiden käytöstä poliittisen mainonnan tarkoituksessa. Asetusehdotusta on arvioitu suhteessa EU:n tietosuojasääntelyyn ja ehdotuksella annettaisiin yleistä tietosuoja-asetusta ja toimielinten tietosuoja-asetusta täsmentävää ja täydentävää sääntelyä siltä osin kuin kohdennus- tai vahvistamistekniikoissa käsitellään arkaluonteisina pidettäviä tietoja poliittisen mainonnan tarkoituksiin. Ehdotuksella arvioidaan olevan henkilötietojen suojaa parantavia vaikutuksia, kun sillä rajoitettaisiin sellaisten kohdennus- ja vahvistamistekniikoiden käyttöä. Henkilötietojen (erityisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen) käsittelyllä tällaisiin tarkoituksiin on havaittu olevan kielteisiä vaikutuksia kansalaisten oikeuksiin. Kansalaisilta suoraan kerättävillä tai verkkotoiminnan ja käyttäytymisprofiiloinnin ja muun analyysin avulla kerättävillä henkilötiedoilla kohdistetaan poliittisia viestejä kansalaisille suuntaamalla mainontaa ryhmiin ja vahvistamalla niiden vaikuttavuutta ja leviämistä räätälöimällä sisältöä ja sen levittämistä näiden henkilötietojen käsittelyn ja analysoinnin perusteella määriteltyjen ominaisuuksien perusteella.

Asetusehdotuksen 12(1) artiklassa kiellettäisiin kohdennus- tai voimistamistekniikoiden käyttö yleisen tietosuoja-asetuksen 9(1) artiklassa ja toimielinten tietosuoja-asetuksen 10(1) artiklassa tarkoitettujen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta poliittisen mainonnan tarkoituksessa. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ovat sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisten tai biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevat tiedot taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevat tiedot. Tästä kiellosta voitaisiin ehdotuksen 12(2) artiklan mukaisesti poiketa ainoastaan silloin, kun erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelylle poliittisen mainonnan tarkoituksessa on joko rekisteröidyn nimenomainen suostumus (yleisen tietosuoja-asetuksen 9(2)(a) artikla; toimielinten tietosuoja-asetuksen 10(2)(a) artikla) tai käsittely suoritetaan poliittisen, filosofisen, uskonnollisen tai ammattiliittotoimintaan liittyvän säätiön, yhdistyksen tai muun voittoa tavoittelemattoman yhteisön laillisen toiminnan yhteydessä ja asianmukaisin suojatoimin, sillä edellytyksellä, että käsittely koskee ainoastaan näiden yhteisöjen jäseniä tai entisiä jäseniä tai henkilöitä, joilla on yhteisöihin säännölliset, yhteisöjen tarkoituksiin liittyvät yhteydet, ja että henkilötietoja ei luovuteta yhteisön ulkopuolelle ilman rekisteröidyn suostumusta (yleisen tietosuoja-asetuksen 9(2)(d) artikla; toimielinten tietosuoja-asetuksen 10(2)(d) artikla).

Avoimuuden ja vastuullisuuden lisäämiseksi rekisterinpitäjien tulisi henkilötietoja käsitellessään toteuttaa lisäksi suojatoimia yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja toimielinten tietosuoja-asetuksessa säädetyn ohella. Suojatoimista säädettäisiin 12 artiklan 3-8 kohdissa ja ne asettaisivat

rekisterinpitäjille, poliittisen mainonnan julkaisijoilla ja mainospalvelun tarjoajille tiettyjä informointiin liittyviä velvollisuuksia. Asetusehdotuksen 12 artiklan suhde tietosuoja sääntelyyn erityisesti sen osalta, koskisiko 12 artiklan suojatoimia koskeva sääntely erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vai myös muita henkilötietoja, ja mikä suhde asetusehdotuksella säädetävillä suojatoimilla olisi yleisen tietosuoja-asetuksen ja toimielinten tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyä koskeviin periaatteisiin (kuten läpinäkyvyyssperiaate) sekä rekisterinpitäjän velvollisuuksia, erityisesti rekisteröidyn informointia, koskevaan sääntelyyn, jää ehdotuksesta osin avoimeksi.

Ehdotuksen 12 artiklan soveltamista valvoisivat henkilötietojen käsittelyn osalta yleisen tietosuoja-asetuksen 51 artiklassa ja toimielinten tietosuoja-asetuksen 52 artiklassa tarkoitetut valvontaviranomaiset (asetusehdotuksen 15(1) artikla).

Vuonna 2014 annetun Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta annetun asetuksen ei ole toistaiseksi katsottu edellyttävän Suomessa kansallisia lainsäädäntömuutoksia.

4 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991 itsehallintolaki) 27 §:n 1, 2 ja 42 kohdan nojalla valtiolliset vaalit ja Euroopan parlamentin vaalit ovat valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia myös Ahvenanmaalla. Itsehallintolain 27 §:n 8 kohdan mukaan yhdistyksiä ja säätiöitä, yhtiöitä ja muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä ja kirjanpitoa koskevat asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Euroopan tason poliittisia puolueita ja poliittisia säätiöitä koskeva lainsäädäntö ei tämän perusteella kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakuntapäivien järjestysmuotoa ja tehtäviä sekä maakuntapäivien jäsenten vaalia, maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia. Itsehallintolain 18 §:n 4 kohdan nojalla myös kuntavaalit ovat maakunnan toimivallassa. Poliittisen mainonnan avoimuutta koskeva ehdotus kuuluu osin maakunnan lainsäädäntövaltaan, koska ehdotettu uusi sääntely koskisi myös maakunnan vaaleja.

5 Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset

Puolueasetuksen muuttamisella arvioidaan olevan vähäisiä vaikutuksia EU:n puolueviranomaisen toimintamenoihin ja muutettavilla omarahoitusosuuksilla voi olla epäsuoria vaikutuksia unionin budjettiin, jotka kuitenkin päätetään erikseen vuosittain.

Komissio arvioi, että poliittisen mainonnan avoimuutta koskevalla asetusehdotuksella ei ole taloudellisia vaikutuksia. Valmistelussa tulisi kuitenkin selvittää, minkälaisia taloudellisia vaikutuksia uusilla velvoitteilla olisi poliittisten mainospalvelujen tarjoajiin.

Tässä vaiheessa on epäselvää, minkälaisia taloudellisia vaikutuksia uuden kansallisen viranomaisen nimeämisellä olisi valtionalouteen.

6 Oikeusperusta

Puolueasetuksen muutosehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 224 artiklaan, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat tavallista lainsäädäntömenettelyä noudattaen annettavilla asetuksilla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 10 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja Euroopan tasolla toimivia poliittisia puolueita ja

erityisesti niiden rahoitusta koskevat säännöt, sekä Euroopan atomienergiayhteisön perustamis-sopimuksen 106 a artiklaan, jonka mukaan SEUT 224 artiklaa sovelletaan ko. sopimukseen. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettu oikeusperusta on puolueasetuksen osalta asianmukainen.

Poliittisen mainonnan avoimuutta koskeva asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16 ja 114 artiklaan. SEUT 16 artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen luonnollisten henkilöiden suojaa koskevat säännöt, jotka koskevat unionin toimielinten, elinten ja laitosten sekä jäsenvaltioiden, silloin kun ne toteuttavat unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa, suorittamaa henkilötietojen käsittelyä, sekä säännöt, jotka koskevat näiden tietojen vapaata liikkuvuutta. SEUT 114 artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. että kohdennustekniikoilla on negatiivisia vaikutuksia yksilöiden oikeuksiin, mihin asetusehdotuksella koetetaan vastata.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettu oikeusperusta on lähtökohtaisesti asianmukainen, mutta ehdotettavan asetuksen laajuutta on neuvottelujen kuluessa syytä tarkastella myös suhteessa oikeusperustaan.

7 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden perussääntöä ja rahoitusta koskevat säännöt voidaan vahvistaa vain EU:n tasolla, ja asiasta on jo säädetty asetuksella 1141/2014. Ehdotus koskee kyseisen asetuksen muuttamista ja järjestelmän puutteiden korjaamista. Tämä voidaan tehdä ainoastaan EU:n tasolla. Valtioneuvosto pitää puolueasetuksen muuttamista koskevaa ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Poliittisen mainonnan avoimuutta koskevan ehdotuksen osalta toissijaisuusperiaatteen toteutuminen on epäselvää, kun otetaan huomioon, että poliittisen mainonnan avoimuudesta on jo monelta osin riittävää kansallista sääntelyä ja poliittinen mainonta liittyy myös kansallisten vaalien ja valtiosääntöisten perinteiden toteuttamiseen. Sääntelyntarkastelulautakunta kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, ettei ehdotuksen suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta ole riittävästi arvioitu. Siltä osin kuin ehdotuksella säännellään useissa jäsenvaltioissa toimivien mainospalveluiden tarjoajien, kuten sosiaalisen median alustojen, asemaa, toissijaisuusperiaate saattaisi kuitenkin täytyä. Neuvotteluissa on tarpeen vielä tarkastella toissijaisuutta suhteessa asetusehdotuksen yksityiskohtiin.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotetut uudet säännökset ja muutokset saattavat osin mennä pidemmälle kuin on tarpeen EU:n perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi, etenkin kun poliittisen mainonnan läpinäkyvyyttä koskevan ehdotuksen oikeusperustana on sisämarkkinoiden toimivuus. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotusten suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta on tarpeen tarkastella neuvottelujen kuluessa.

8 Toimielinten kannat

Puolueasetusta koskeva ehdotus on valmisteluvaiheessa parlamentissa, jossa sitä käsitellään perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnassa ja budjettivaliokunnassa. Poliittisen mainonnan avoimuutta koskevan ehdotuksen vastuuvaliokuntana on sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta ja lisäksi asiaa käsitellään perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnassa, kulttuuri- ja koulutusvaliokunnassa, oikeudellisten asioiden valiokunnassa

ja kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnassa. Asioille ei ole toistaiseksi nimetty raportioijia.

Euroopan parlamentin Euroopan parlamentin perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioden valiokunnassa on keskusteltu parlamentin ehdotuksen antamisesta EU:n vaalisäädökseen muuttamiseksi. Ehdotus on suunniteltu annettavaksi keväällä 2022. Sen raportioijana toimii Ruiz Devesa (S&D).

Ehdotukset perustuvat säännöllisiin keskusteluihin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa komission direktiivien täytäntöönpanoryhmän, vaaliasioita käsittelevän asiantuntijaryhmän ja kahden monialaisen Euroopan vaaliyhteistyöverkoston ja vaaliasioita käsittelevän asiantuntijaryhmän kautta. Perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioden valiokunnassa puoleasetuksen toimivuutta koskevia vuosittaisia raportteja on käsitelty useasti ja samalla on käyty läpi parlamentin toivomuksia asetuksen muuttamiseksi.

Ehdotuksista on pyydetty lausunnot talous- ja sosiaalikomitealta ja alueiden komitealta.

Ehdotuksia käsitellään neuvoston yleisten asioiden työryhmässä.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Kansallisesti asiaa on käsitelty jaostojen 13 (hybriduhat), 19 (viestintä), 35 (oikeudelliset kysymykset) ja 40 (institutionaalinen jaosto) kirjallisessa menettelyssä 16.-20.12.2021.

Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmaa on käsitelty valtioneuvoston E-kirjeessä eduskunnalle E 12/2021 vp.

Digipalvelusäädöstä on käsitelty valtioneuvoston U-kirjelmässä eduskunnalle U 2/2021 vp.

10 Valtioneuvoston kanta

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

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.

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 kohdulliseksi pienille mediatoimijoille ja että varmistetaan poliittisen mainonnan selkeä määrittely.

Esimerkiksi ehdotuksen päällekkäisyyttä media-alan itsesääntelyn kanssa voisi tarkastella neuvotteluiden kuluessa. Myös sääntelyntarkastelulautakunta 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 selvítettävä, turvaako mainoksen julkaisijan (poliittisen mainontapalvelun) vastuu mainoksen julkaisusta päättämässä riittävästi mainoksen julkaisijan ja poliittisen toimijan oikeuksia.

Suomessa vaalikampanjalle tukea antanutta yksityishenkilöä ei saa julkistaa, jos tuki ei ylitä 1500 euroa (800 euroa kuntavaaleissa). Tällä toteutetaan tietosuojaa ja varmistetaan, ettei tietö 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 tietosuojasääntelyyn 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.