

U-jatkokirje Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta

Eduskuntatunnus U 73/2021 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio julkaisi 25.11.2021 lakiehdotuksia EU:n vaaleja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (ns. vaalipaketti). Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta (KOM(2021)731) on yksi paketin lainsäädäntöehdotuksista. Tässä kirjelmässä käsitellään tämän ehdotuksen neuvottelujen etenemistä.

Ehdotuksesta käytiin periaatekeskustelu yleisten asioiden neuvostossa 25.1.2022. Poliittisen mainonnan avoimuutta koskevaa asetusehdotusta on käsitelty neuvoston yleisten asioiden työryhmässä yhteensä 13 kokouksessa. Keskusteluissa on toistaiseksi enimmäkseen keskitytty ehdotuksen lukuihin 1-3. Viimeisin Ranskan puheenjohtajana valmisteleva kompromissiehdotus koskee lukuja 1-3, ja se jaettiin jäsenvaltioille 27.6.2022. Puheenjohtajamaa Tšekki ilmoitti yleisten asioiden työryhmäkokouksessa heinäkuussa 2022, että se yrittää saavuttaa ehdotuksen neuvoston yleisnäkemyksen lokakuun aikana. Poliittisen mainonnan avoimuutta koskeva ehdotus on merkitty yleisten asioiden neuvoston alustavalle asialistalle 18. marraskuuta.

Suomen 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 sananvapautteen 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-ajoina, 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) vaalikampanjaan lahjoittaneiden henkilötietoja ei julkaista. Suomenkielisessä kieliversiossa tulisikin selvytyden vuoksi puhua toimeksiantajasta eikä rahoittajasta.

Neuvotteluissa on nostettu esiin poliittisen mainonnan toimeksiantajan vastuu asetuksen noudattamisesta ja tietojen oikeellisuudesta. Suomi kannattaa toimeksiantajan vastuiden määrittämistä 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.

Pääasiallinen sisältö

Ehdotuksella on tarkoitus edistää poliittista mainontaa koskevien sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa vahvistamalla poliittiselle mainonnalle yhdenmukaistetut säännöt ja korkea avoimuuden taso. Näitä sääntöjä sovellettaisiin lähtökohtaisesti kaikkiin poliittisten mainospalvelujen tarjoajiin. Lisäksi on tarkoitus edistää luonnollisten henkilöiden henkilötietojen suojaa luomalla säännöt kohdennus- ja vahvistamistekniikkojen käytölle poliittisessa mainonnassa. Näitä sääntöjä sovellettaisiin kaikkiin rekisterinpitäjiin, jotka hyödyntävät kohdennus- ja vahvistamistekniikkoja – eli muihinkin kuin poliittisen mainonnan tarjoajiin.

Keskeiset kysymykset ehdotuksen käsittelyssä ovat liittyneet poliittisen mainonnan määrittelyyn, eri toimijoiden uusiin vastuisiin, journalismin asemaan, ehdotuksen suhteeseen muuhun lainsäädäntöön ja henkilötietojen suojaan. Jäsenvaltioilla on yleisten asioiden työryhmässä ollut poikkeuksellisen paljon yksityiskohtaisia kommentteja ehdotukseen ja ehdotuksen eri yksityiskohdista on esitetty paljon kysymyksiä. Komissio on selvittänyt työryhmässä seikkaperäisesti ehdotuksen oikeusperustaa ja sen rajoituksia sekä ehdotuksen teknisiä yksityiskohtia ja sen yhteyttä muuhun lainsäädäntöön. Puheenjohtajan 27.6. jakamassa kompromissiehdotuksessa on otettu huomioon jäsenvaltioiden kantoja poliittisen mainonnan tarkemmasta määrittelystä ja eri toimijoiden välisten velvollisuuksien selkeyttämisestä. Asetuksen soveltamisalaa ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön on selkeytetty. Liitteestä on siirretty varsinaiseen säädöstekstiin läpinäkyvyyssilmoituksen sisältöä koskevia säännöksiä. Poliittisen mainonnan määrittelyä on selkeytetty artiklassa 2 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 määritelmästä. Kompromissitekstissä poliittisen mainonnan määritelmää on kavennettu ja siitä on poissuljettu poliittiset mielipiteet, jotka ilmaistaan päätoimittajavastuun alaisessa mediassa.

Artikloissa 5-9 on uudelleenjärjestelty artikloiden sisältöä ja lisätty sekä selkeytetty toimeksiantajan, palveluntuottajan ja julkaisijan velvollisuuksia. Artiklassa 10 on lyhennetty toimivaltaiselle viranomaiselle annettavien tietojen toimittamisaikaa muiden kuin pienten ja keskisuurten yritysten osalta juuri ennen vaaleja kahteen työpäivään.

Neuvotteluissa on käsitelty Suomen aloitteesta ehdotuksen suhdetta kieltoon julkaista yksityishenkilöiden tietoja, jos he ovat lahjoittaneet vaalikampanjointiin alle 1 500 euroa tai 800 euroa kuntavaaleissa. Työryhmässä ja kahdenkeskisissä keskusteluissa komission kanssa ehdotuksen käytännön toteutusta on selvitetty. Tarkoituksena on, että tiedot läpinäkyvyyssilmoituksessa ilmoitetaan niin, että pienten lahjoittajien henkilötietoja ei julkaista.

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.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

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.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Ehdotus on valmisteluvaiheessa parlamentissa, jossa sen käsittelyyn osallistuvista valiokunnista on päätetty. Ehdotusta käsitellään ensisijaisesti sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnassa (IMCO), mutta LIBE-valiokunnalla (raportoija Anna Julia Donath, RENEW) on yksinoikeus henkilötietojen suojan osalta. Käsittelyyn osallistuu myös perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden (raportoijana Daniel Freund, Greens/EFA) ja oikeusasioiden (raportoijana Angelika Niebler, EPP) valiokunta.

Raportoijana IMCO-valiokunnassa on Sandro Gözi (RENEW), jonka luonnos valiokunnan raportiksi on julkaistu 21.6.2022 (2021/0381(COD)). Luonnos nostaa esiin asetuksen työkaluna ulkomaista vaalivaikuttamista vastaan, selkeyttää rajanvetoa yksityisten ja kaupallisten viestien ja poliittisen mainonnan välillä sekä ohjaa komissiota ja jäsenvaltioita ohjeistamaan asetuksen toimeenpanoa. Uutena ehdotuksena luonnoksessa ehdotetaan, että digipalvelusäädöksen mukaisten erittäin suurten alustojen ja hakukoneiden pitäisi toteuttaa riskiarvioita ja esitellään ajatus eurooppalaisesta mainoskirjastosta (johdanto-osan 42b), jota komissio ylläpitäisi.

Läpinäkyvyyssilmoituksia koskevaa sääntelyä muutettaisiin vastaavasti.

Kansallinen valmistelu

Kansallisesti u-jatkokirjettä on käsitelty jaostojen 13 (hybridiuhat), 19 (viestintä), 35 (oikeudelliset kysymykset) ja 40 (institutionaalinen jaosto) kirjallisessa menettelyssä 9.-13.9.2022 välisenä aikana sekä EU-ministerivaliokunnan istunnossa 16.9.2022.

Eduskuntakäsittely

U 73/2021 vp
PeVL 4/2022 vp
LiVL 6/2022 vp
TrVL 1/2022 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

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

Neuvottelujen kuluessa on selvinnyt, että ehdotetun poliittisen mainonnan avoimuutta koskevan asetuksen voimaantulon myötä puoluelakiin ja lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta ei tarvittaisi muutoksia. Mainoksen toimeksiantajan ilmoittaminen asetuksen mukaisesti ja maksajan ilmoittaminen kansallisen lainsäädännön mukaisesti voi tosin luoda turhaa päällekkäisyyttä.

Poliittisen mainonnan avoimuutta koskevan asetusehdotuksen 10 artiklassa ja Euroopan tason poliittisia puolueita ja säätiöitä koskevan asetusmuutosehdotuksen 13 artiklassa tarkoitettujen kansallisten viranomaisten määrittely tulisi tehdä kansallisessa lainsäädännössä ennen asetusten voimaantuloa. Neuvotteluissa on käyty läpi, että

jäsenvaltioilla olisi laajat mahdollisuudet järjestää kansallisten viranomaisten toiminta.

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).

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). Tietosuojavaltuutetun ja muiden asetuksella tehtäviä saavien viranomaisten resursseista on huolehdittava.

Taloudelliset vaikutukset

Komissio arvioi, että poliittisen mainonnan avoimuutta koskevalla asetusehdotuksella ei ole taloudellisia vaikutuksia. Neuvotteluiden perusteella vaikuttaa todennäköiseltä, että asetuksella olisi taloudellisia vaikutuksia poliittisten mainospalvelujen tarjoajiin ja kansallisiin viranomaisiin. Taloudellisten vaikutusten merkittävyyteen tulevat vaikuttamaan neuvotteluissa tehtävät ratkaisut, minkä vuoksi on syytä suosia ratkaisuja, jotka vähentävät ehdotuksen tarpeetonta monimutkaisuutta.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

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) sisältää uusia poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevia sääntöjä, minkä johdosta sen käsittelyä sovitetaan yhteen poliittisen mainonnan avoimuutta koskevan ehdotuksen käsittelyn kanssa. Neuvosto hyväksyi puolueasetusta koskevan osittaisen yleisnäkemyksen 22.3.2022.

Asiakirjat

8647/3/22 REV 3
COM/2021/731 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Heini Huotarinen, OM, 02951 50127
Maria Wakeham-Hartonen, OM
Heli Siivola, VNEUS

VAHVA-tunnus

EU/668/2022
Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite

EU/668/2022-OM-1

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: