OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EaT Maria Wakeham-Hartonen
EaT Elina Siljamäki

Lausunto

29.3.2022

Tarkastusvaliokunnalle
trv@eduskunta.fi

Aihe: asiantuntijapyyntö 30.3.2022; valtioneuvoston kirjelmä (U 73/2021 vp) eduskunnalle Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta sekä Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden ohjesäännön muuttamisesta sekä Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto asiasta (D/95/03.0201/2022)

Tarkastusvaliokunta pyytää oikeusministeriötä kertomaan kyseisten ehdotusten valmisteluvaiheesta, asian jatkoetenemisestä ja esittelemään U-kirjelmän niiltä osin, kun sillä on vaikutuksia kansalliseen puolue- ja vaalirahoitusvalvontaan. Lisäksi ministeriötä pyydetään perehtymään tarkastusvaliokunnan tarkastusvirastolta saamaan lausuntoon ja tuomaan esiin ministeriön näkemykset siihen sekä kertomaan lisäksi minkälaisia muutoksia tarvitaan puolue- ja vaalirahoituslainsäädäntöön, onko tarkastusvirastolle kaavailtu asiassa viranomaisroolia, mitkä ovat asiassa saavutettavat hyödyt ja minkälaisia kustannuksia asian toimeenpano aiheuttaa.

Oikeusministeriö kiittää tarkastusvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa ja lausuu siitä seuraavasti.

Ehdotuksen valmisteluvaihe ja asian jatkoeteneminen

Valtioneuvoston kirjelmä (U 73/2021 vp) koskee kahta komission 25.11.2021 julkistamaan vaalipakettiin sisältyvää lakiehdotusta: Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden ohjesäännön eli ns. ”puolueasetuksen” muutosehdotusta (KOM(2021) 734, alkup. 1141/2014) sekä poliittisen mainonnan avoimuuteen ja kohdentamiseen liittyvää asetusehdotusta (KOM(2021) 731), joka olisi uutta sääntelyä. Ehdotuksista on tehty selkoa valtioneuvoston edellä mainitussa kirjelmässä mm. sisällön, kansallisten lainsäädäntövaikutusten, taloudellisten vaikutusten sekä valtioneuvoston kannan osalta.

Kirjelmää on käsitelty 17.2.2022 perustuslakivaliokunnassa (PeVL 4/2022 vp) sekä 22.2.2022 liikenne- ja viestintävaliokunnassa (LiVL 6/2022 vp). Suuri valiokunta on 16.3.2022 hyväksynyt eduskunnan kannan puolueasetuksen muuttamiseen (pois lukien linkitykset asetusehdotukseen poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta). Muilta osin U-kirjelmän käsittely on eduskunnassa edelleen kesken.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Puolueasetusta on käsitelty yleisten asioiden neuvostossa 25.1.2022 ja 22.3.2022, ja sitä on valmisteltu yleisten asioiden työryhmässä tammi-maaliskuussa. Puolueasetuksen muuttamiseen liittyen puheenjohtajavaltio esitti 11.3.2022 päivitetyn kompromissiehdotuksen (6686/22 14386/21 + ADD 1 à 4), jolla pyrittiin vastaamaan jäsenvaltioiden neuvotteluissa esittämiin huoliin. Kompromissiehdotus kattaa osittaista yleisnäkemystä silmällä pitäen kaikki johdanto-osan kappaleet ja asetusehdotuksen artiklat lukuun ottamatta poliittista mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevia säännöksiä. Yleisten asioiden neuvosto antoi 22.3.2022 tukensa puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksen pohjalta muodostetulle osittaiselle yleisnäkemykselle (7429/22).

Poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevaa asetusehdotusta käsitellään niin ikään neuvoston yleisten asioiden työryhmässä. Keskustelut siitä ovat kuitenkin vasta alkuvaiheessa. Monet jäsenvaltiot ovat nostaneet esille samansuuntaisia kysymyksiä, joita valtioneuvosto esitti kirjelmässään, ja joita on tuotu esille asiaa koskevissa valiokuntakuulemisissa.

Puheenjohtajavaltio tavoittelee nopeaa etenemisestä ehdotusten osalta, sillä tarkoituksena on, että ne tulisivat voimaan vuonna 2023, vuotta ennen seuraavia europarlamenttivaaleja. Neuvotteluissa Suomi on painottanut, että valmistelua on syytä tehdä huolella, ja syytä olisi pitää demokraattiset perusperiaatteet mielessä sikäli, ettei vaaleihin liittyvää lainsäädäntöä muutettaisi liian lähellä vaaleja.

Vaikutukset kansalliseen puolue- ja vaalirahoituslainsäädäntöön sekä -valvontaan

Ehdotetut muutokset olisivat suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, mutta niiden soveltamisella voi olla vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön, joita on alustavasti arvioitu valtioneuvoston kirjelmässä. Ehdotettuun poliittisen mainonnan avoimuutta koskevan asetuksen voimaantulon myötä esimerkiksi puoluelakiin ja lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta voitaisiin mahdollisesti lisätä viittaus asetukseen ja poistaa tarpeettomana kansallinen vaalimainoksen maksajaa koskeva sääntely. Sääntelyn yhteensopivuus kansallisen lainsäädännön kanssa (mm. siltä osin kun kyse on ilmoitettavien vaalikampanjakulujen alarajan alittavista lahjoituksista), on vielä käytävä läpi neuvottelujen kuluessa.

Poliittisen mainonnan avoimuutta koskevan asetusehdotuksen 10 ja 15 artiklassa ja Euroopan tason poliittisia puolueita ja säätiöitä koskevan asetusmuutosehdotuksen 13 artiklassa tarkoitettujen kansallisten viranomaisten määrittely tulisi tehdä kansallisessa lainsäädännössä ennen asetusten voimaantuloa.

Tarkastusviraston lausunto (hyödyt, viranomaistehtävät ja -roolit, kustannukset)

Valtiontalouden tarkastusviraston 1.3.2022 päivätyssä lausunnossa eduskunnan tarkastusvaliokunnalle valtioneuvoston kirjelmästä ja siinä viitatusta aineistosta todetaan, että vaikutuksia tarkastusviraston tehtäviin puolue- ja vaalirahoitusvalvonnassa olisi lähinnä ehdotuksella poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta. Muilla esityksillä ei lausunnon mukaan nähdä olevan olennaisia vaikutuksia tarkastusviraston tehtävien kannalta.

Tarkastusviraston lausunnon mukaan poliittiseen mainontaan liittyy nykyään vain joitakin asetusehdotukseen verrattuna hyvin lieviä velvoitteita lain ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) ja puoluelain perusteella (10/1969), jotka nekin ovat kohdistuneet pääasiassa ehdokkaisiin ja puolueisiin. Tarkastusvirasto ei nykyisellään valvo lain ehdokkaan vaalirahoituksesta 4 §:n 5 momentissa ja puoluelain 8 b §:n 5 kohdassa säädettyjä kansallisia velvoitteita koskien vaalimainontaa, joten tarkastusviraston nykyisiin tehtäviin näillä muutoksilla ei sen mukaan olisi suoranaista vaikutusta.

Lausunnossaan tarkastusvirasto arvioi asetuksen pohjalta mahdollisesti muodostettavia uusia viranomaistehtäviä, erityisesti asetuksen 15 artiklan 3 kohdassa viitattua uutta toimivaltaisen viranomaisen rooliin, johon jäsenvaltion on nimettävä joku viranomainen tai useita eri viranomaisia, joiden on oltava rakenteellisesti riippumattomia sekä alasta että kaikesta ulkopuolisesta puuttumisesta tai poliittisesta

painostamisesta. Tarkastusviraston oman arvion mukaan ko. artiklassa tarkoitettujen toimivaltaisen viranomaisen tehtävien nimeäminen tarkastusvirastolle olisi tarkoituksenmukaisin vaihtoehto. Tarkastusvirasto kuitenkin huomauttaa, että nimeämisellä olisi huomattavia vaikutuksia sen toteuttamaan puolue- ja vaalirahoitusvalvontaan, ja painottaa tarvetta asian jatkovalmistelussa ottaa huomioon, että VTV:n tehtävistä säädettäisiin lain tasoisesti. Samalla tulisivat arvioitaviksi myös tarvittavat resurssit. Lisäksi tarkastusvirasto toteaa, että EU-tason puolueasetuksen 5 artiklan 6 kohdan tarkoittamat viranomaistehtävät voivat myös aiheuttaa vähäisessä määrin lisätyötä tarkastusvirastolle, mikäli nämä tehtävät osoitetaan sille.

Oikeusministeriö lähtökohtaisesti yhtyy tarkastusviraston arvioon edellä mainituilta osin, ja toteaa kansallisen sääntelytarpeen sekä viranomaistehtävien ja -roolien tarkentuvan neuvottelujen kuluessa. Tässä vaiheessa ei vielä ole edellytyksiä päätöksen tekemiseksi asiassa. Sikäli kun tarkastusvirastolle harkittaisiin edellä mainitun kaltaista viranomaistehtäviä, tulisi sen prosessin edetessä myös esittää arvio tarvittavista resursseista.

Kuten valtioneuvoston kantana kirjelmässä on esitetty, Suomi on neuvotteluissa tukenut tavoitetta lisätä poliittisen mainonnan läpinäkyvyyttä, erityisesti digiympäristössä vaaleihin kohdistuvan epäasiallisen vaikuttamisen torjumiseksi, ja kiinnittänyt huomiota määritelmien täsmällisyyteen, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumiseen, perusoikeuksien kunnioittamiseen sekä kohtuuttoman hallinnollisen taakan välttämiseen.

Eräitä käynnissä olevia kansallisia toimia

Oikeusministeriön ja Valtiontalouden tarkastusviraston yhteistyönä valmistellaan kevään 2022 aikana luonnos hallituksen esitykseksi, jossa esitetään muutoksia lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta sekä puoluelakiin. Näissä muutosehdotuksissa otetaan huomioon parlamentaarisen vaalityöryhmän ehdotukset ja linjaukset (2021:6) sekä korruption vastaisen strategian (2021:66) toimenpideluettelon kohdan 4.1 kirjaus paikallisyhdistysten vaalirahoituksen avoimuuden edistämisestä.

Ehdotuksessa tullaan esittämään muutoksia Valtiontalouden tarkastusviraston valvontavaltuuksiin koskien jälki-ilmoituksia sekä laajentamaan tarkastusviraston oikeutta saada tietoja, asiakirjoja, aineistoja ja virka-apua aiempaa laajemmin valvontatyön suorittamiseksi. Lisäksi tarkastusvirastolle annettaisiin mahdollisuus tehostaa valvontatyötään näidenkin osalta uhkasakolla.

Luonnos hallituksen esitykseksi on tarkoitus lähettää lausuntokierrokselle alkukesästä 2022.