PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: U 73/2021 vp 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

Keskityn lausunnossani asetukseen poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta, jota puolueasetus täydentää. Esitän kunnioittaen seuraavaa.

Tavoitteet

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.

Perusoikeuksien suojaa tarkasteltaessa ehdotuksella on yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa vahvistava tarkoitus (PL 10 §). Toisaalta sääntelyllä voi olla myös rajoittavaa vaikutusta ainakin sanavapauteen (PL 12 §) sekä henkilötietojen suojaan. Siten ehdotusta on tarkasteltava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Näitä ovat muun muassa lain täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä rajoituksen hyväksyttävyys ja suhteellisuus. Lisäksi voi olla, että ehdotus edellyttäisi kotimaisen julkisuuslainsäädännön tarkistamista, mutta siihen en ota kantaa tässä lausunnossa.

Tietosuoja

Yksi ehdotuksen tavoitteista on vahvistaa tietosuojaa. Läpinäkyvyyden kasvu ja kohdentamisen sääntely edistävät komission mukaan kyseisenlaisen mainonnan kohteena olevien henkilöiden oikeutta tietosuojaan ja yksityisyyteen. Tässä kohti komission argumentointi on jossain määrin epäselvää. Tietosuoja on oikeus itsessään, mutta yleensä demokratiaa suojattaessa tietosuojaa pidetään myös yhtenä välineenä,

jolla turvataan avoin keskustelu, mielipiteenvapaus ja vapaus poliittiseen mielipiteen muodostamiseen. Tässä ehdotuksessa yhteys nähdään toisin päin: avoimuus ja läpinäkyvyys edistäisivät tietosuojaa.

Ehdotusta kokonaisuutena tarkastellessa käy kuitenkin ilmi, että osa uusista säännöistä saattaisi itse asiassa kaventaa tietosuojaa. Esimerkiksi toimenpiteet, joilla yksilöidään luonnollinen henkilö poliittisen mainonnan rahoittajaksi vaikuttavat henkilötietojen suojaan. Tämä olisi komission mukaan perusteltua, ottaen huomioon kokonaisuudessaan myönteinen vaikutus demokratiaan ja vaalioikeuksiin. Argumentti menee siis komissiolla myös näin päin: tietosuojaa voidaan kaventaa, jotta demokratia ja avoimuus toteutuvat.

Valtioneuvosto toteaa, että Suomessa vaalikampanjalle tukea antanutta yksityishenkilöä ei saa julkistaa, jos tuki ei ylitä 1500 euroa (800 euroa kuntavaaleissa). Tällä rajauksella toteutetaan tietosuojaa. Jos ehdotuksen mukaisesti mainoksen maksajan tiedot tulisi aina julkaista, saattaisi tietoja yksityishenkilön henkilöllisyydestä paljastua. Tältä osin ehdotuksen yksityiskohtia on vielä hyvä tarkastella.

Asetusehdotus on yhteydessä tietosuoja-asetukseen. Se asettaisi rekisterinpitäjille lisävelvoitteita, mutta vain tietyissä käsittelytilanteissa, jotka määritellään tietosuoja-asetuksessa. Ehdotettu lainsäädäntötekniikka on siis sellainen, ettei nyt ehdotettua asetusta voida tulkita sellaisenaan, vaan se viittaa monissa kohdin suoraan tietosuoja-asetukseen, jonka systematiikasta täytyy asetuksen soveltajalla olla melko hyvä ymmärrys. Katsoisin, että sääntelytekniikka on omiaan aiheuttamaan päänvaivaa käytännön toimijoille.

Avoimuuden ja vastuullisuuden lisäämiseksi rekisterinpitäjien tulisi henkilötietoja käsitellessään toteuttaa tiettyjä suojatoimia yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja toimielinten tietosuoja-asetuksessa säädetyn ohella. Suojatoimista säädettäisiin 12 artiklan 3-8 kohdissa ja ne asettaisivat rekisterinpitäjille, poliittisen mainonnan julkaisijoille ja mainospalvelun tarjoajille tiettyjä informointiin liittyviä velvollisuuksia. Kuten valtioneuvosto toteaa, asetusehdotuksen 12 artiklan suhde tietosuojasääntelyyn jää jossain määrin epäselväksi. On vaikeaa tulkita, koskisiko 12 artiklan suojatoimia koskeva sääntely pelkästään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, vai myös muita henkilötietoja. Lisäksi on epäselvää, mikä suhde asetusehdotuksella säädettävillä suojatoimilla olisi yleisen tietosuoja-asetuksen ja toimielinten tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyä koskeviin periaatteisiin (kuten läpinäkyvyysperiaate) sekä rekisterinpitäjän muihin velvollisuuksiin.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, etteivät asetusehdotuksen kaikki yhteydet olemassa olevaan tietosuojasääntelyyn käy ehdotuskokonaisuudesta kovin selvästi ilmi. Tietosuojaan sisältyy monia oikeuksia, kuten poisto-oikeus, oikeus käsittelyn rajoittamiseen sekä oikeus tietojen oikaisemiseen. Niiden soveltaminen ehdotuksen kontekstissa on epäselvää.

Ehdotus sisältäisi sanktioita. Se on sinänsä järkevää, jotta mahdollisia väärinkäytöksiä vaalitulokseen vaikuttamisessa voidaan säädellä tehokkaasti. Myös seuraamusten osalta olisi kuitenkin tarpeen selvittää suhdetta tietosuojasääntelyyn ja siinä säädettyihin seuraamuksiin (puolueasetuksen 30 artiklan 2 kohdan vii alakohta ja 37 artiklan 8 kohta).

Sananvapaus

Ehdotetulla asetuksella olisi merkittäviä vaikutuksia sananvapauteen. Perustuslain turvaamaan sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaus on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan määräyksillä. Sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus sisältyvät niin ikään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklaan.

Sananvapaus ymmärretään perustuslaissa laajasti ja välineneutraalina (PeVL 45/2014 vp, s. 5-6, PeVL 16/2013 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on katsonut tietoverkoissa harjoitettavaan viestintään liittyvän monia sellaisia erityispiirteitä, jotka voivat tuoda esiin uusia sananvapauden käyttämisen ja sen sääntelyn kannalta merkityksellisiä näkökulmia (PeVL 60/2001 vp, s. 2). Valiokunta on useasti korostanut sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden merkitystä sekä sitä, että puuttuminen perus- ja ihmisoikeuksiin sekä demokratiaan ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin rajoittuu vain välttämättömään.

Ongelmaksi muodostunee ainakin ehdotetun sääntelyn täsmällisyys. Keskeinen kohta asetuksessa olisi poliittisen mainonnan määrittely. Komission mukaan sääntelyn tavoitteena on nimenomaan lisätä yhtenäisyyttä EU:n sisällä sen osalta, mitä pidetään poliittisena mainontana. Eri jäsenmaissa on kehittynyt tai on kehittymässä erilaisia tulkintoja ja lainsäädäntöratkaisuja, joissa poliittinen mainonta määritellään eri tavoin. Komission mukaan tähän monikirjavaan tilanteeseen olisi hyvä saada selkeä ratkaisu.

Ehdotuksessa lainsäädännön yhtenäistämistä pyritään ilmeisesti edistämään siten, että poliittisen mainonnan määritelmä tehtäisiin mahdollisimman laajaksi ja monenlaisiin

tilanteisiin sopivaksi. Ehdotuksen 2 artiklan mukaan 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; tai
b) jotka voivat vaikuttaa vaalien tai kansanäänestyksen tulokseen, lainsäädäntö- tai sääntelyprosessiin tai äänestyskäyttäytymiseen;

Erityisesti b-kohta herättää huolen siitä, onko määritelmä kenties turhankin laaja. Sellaisen viestin levittäminen, joka voi vaikuttaa vaalien tulokseen tai vaikkapa lainsäädäntöprosessiin, voi koskea lähes mitä tahansa. Kaikenlainen poliittisen järjestelmän pohdinta ja kritiikki, joka on tyypillistä avoimessa demokraattisessa keskustelussa, voisi sisältyä b-kohtaan.

Komissio esittää ehdotuksen johdanto-osan 17 kohdassa varsin laajaa tulkintaa b-kohdasta. Arvioitaessa sitä, voiko viesti vaikuttaa vaalien tai kansanäänestyksen tulokseen, tulisi ottaa huomioon kaikki merkittävät tekijät kuten viestin sisältö, viestissä käytetty kieli, viestin tarkoitus ja viestin julkaisemisen tapa. Komissio toteaa myös, että viestit, jotka koskevat yhteiskunnallista tai kiistanalaista aihetta (*messages on societal or controversial issues*) voivat vaikuttaa vaalien tulokseen, lainsäädäntöprosessiin taikka äänestyskäyttäytymiseen. Siten kaikki tämän kaltaiset viestit olisivat sääntelyn kohteena. Mielestäni sananvapauden rajoittaminen olisi siten merkittävää.

Ehdotuksen asettamat velvoitteet koskisivat viestin levittämistä kaikissa medioissa, mukaan lukien sanomalehdissä, televisiossa, radiossa, sosiaalisessa mediassa sekä tietokonepeleissä. Soveltamisala on siten laajempi kuin digipalvelusäädöksessä, jota täydentäväksi lainsäädännöksi tämä asetus on ajateltu.

Ehdotus asettaisi monenlaisia vaatimuksia kaikelle poliittiselle viestinnälle. Jotta nämä velvollisuudet eivät kohdistuisi epämääräisen laajaan viestinnän alueeseen, tulisi poliittisen mainonnan määritelmiä vielä täsmentää. Nykyisessä ehdotuksessa monet hallinnolliset vaatimukset ynnä muut velvoitteet voisivat muuten johtaa sananvapautta oleellisesti kaventavaan vaikutukseen.

Ehdotus herättää myös kysymyksiä siitä, millä toimijalla on vastuu mistäkin. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, 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 riittävästi poliittisen toimijan oikeuksia. Vastuusuhteet ovat ehdotuksessa epäselvät.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi säätää sanktioista (*administrative fines and financial penalties*), jotka seuraisivat asetuksen tiettyjen artiklojen rikkomisesta. Näin varmistettaisiin tavoitteiden tehokas toteutuminen, vaikka täsmällisistä sanktioista päätettäisiinkin jäsenvaltioiden tasolla. Koska asetuksen kattavuus ja vastuunjaot ovat jossain määrin epäselviä, on rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta silmällä pitäen syytä pohtia sanktioiden määrittelyä huolellisesti.

Ehdotuksen oikeusperusta ja EU-oikeudellinen suhteellisuusperiaate

Komissio perustaa ehdotuksensa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artiklaan. Tällä oikeusperustalla voidaan antaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia säännöksiä jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämiseksi. Lisäksi ehdotus nojautuu osittain SEUT 16 artiklaan, jolla suojellaan henkilötietoja.

Harmonisointiin tarkoitettu SEUT 114 artikla on jaetun toimivallan aluetta. Kun tätä artiklaa käytetään sääntelyn oikeusperustana, syrjäyttää unionin toimivalta kansallisen. Jäsenvaltiot eivät lähtökohtaisesti voi sen jälkeen käyttää omaa säädäntävaltaansa kyseisellä alueella.

Ehdotuksen tarkoituksena ei ole harmonisoida kaikkea vaaleihin liittyvää sääntelyä jäsenmaissa. Ensisijainen tavoite on poliittisen mainonnan avoimuuden lisääminen. Ehdotetuista artikloista käy kuitenkin ilmi, että asetus soveltuisi monenlaiseen viestintään. Huomionarvoinen on myös asetuksen 3 artikla, jonka 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saisi läpinäkyvyyteen liittyvistä syistä ylläpitää tai ottaa käyttöön asetuksessa säädetyistä säännöksistä poikkeavia säännöksiä tai toimenpiteitä. Asetusehdotus tarkoittaisi merkittävää poliittista viestintää koskevaa lainsäädäntövallan siirtoa unionille. Mielestäni ratkaisun tarkoituksenmukaisuutta tulisi vielä miettiä.

Komission vaikutuksenarvioinnin tiivistelmässä (SWD(2021) 356 final, s. 4) harmonisointitarvetta perustellaan muun muassa sillä, että tietosuoja on yhdenmukaistettu EU:n tasolla ja lisätoimenpiteet olisi siksi suoritettava EU:n tasolla. Komission näkee muun muassa tästä syystä, että tämän asetuksen antamisessa noudatettaisiin suhteellisuusperiaatetta. Argumenttia voidaan pitää jossain määrin harhaanjohtavana ensinnäkin siksi, ettei tietosuojaa ole kokonaisuudessaan

harmonisoitu, vaan monelta osin jäsenvaltioilla on yhä omaa lainsäädäntövaltaa. Toiseksi, se seikka, että tietosuoja on pääosin harmonisoitu, ei edellytä juuri ehdotuksen kaltaisen asetuksen säätämistä. Mikäli tietosuojasta halutaan säädellä, voidaan se nähdäkseni tehdä tietosuojasääntelyn puitteissa.

Johtopäätökset

Yhteenvetona voidaan todeta, että ehdotetulla sääntelyllä on hyväksyttäviä tavoitteita. Jonkinlaista sääntelyä verkossa tapahtuvan kohdennetun poliittisen mainonnan tiimoilta tarvitaan. Tässä ehdotuksessa on sikäli maltillinen ote, että sitovat toimenpiteet koostuvat lähinnä vain poliittisen mainonnan läpinäkyvyysvaatimuksista.

Ehdotettuun asetukseen sisältyisi kuitenkin sananvapauden rajoittamista ja ehdotuksen täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen olisi hyvä saada parannusta. Lisäksi yhteydet tietosuojasääntelyyn jäävät monelta osin epäselviksi. Kaiken kaikkiaan asetus herättää kysymyksiä siitä, täyttyvätkö perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä lain täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä rajoituksen hyväksyttävyys ja suhteellisuus.

Kiinnittäisin huomiota myös siihen, että sääntelylle valittu oikeusperusta mahdollistaa melko laajan sääntelyalueen siirtymisen unionin lainsäädäntövaltaan, mikä saattaa olla EU-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallista.

Helsingissä 9. helmikuuta 2022
Susanna Lindroos-Hovinheimo