Janne Salminen 9.2.2022

Perustuslakivaliokunta

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)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston kirjelmä, joka koskee komission ehdotuksia neuvoston asetuksesta ja asetuksen muuttamisesta (asetus poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta sekä Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden ohjesäännön muuttamisesta).

2. Kysymys on ehdotuksesta lainsäädäntötoimiksi kokonaisuudessa, jossa komissio on tehnyt viime vuoden lopulla ehdotuksia Euroopan unionin vaaleja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

3. Kirjelmässä on kuvattu kokonaisuutta verraten laajasti.

Arviointia

4. Valtioneuvoston kirjelmä on annettu eduskunnalle Suomen perustuslain 96.2 §:n nojalla. Pidän tätä asianmukaisena ja asian käsittelyn vaiheeseen nähden kirjelmää ja siihen liittyvää muistiota eduskunnan tarpeisiin tässä kohdin riittävän informatiivisina ja yksiytyiskohtaisina sekä oikea-aikaisina. Koska liikutaan demokraattisten järjestelyjen ytimessä ja alueella, jolla on erittäin paljon kiinnekohtia myös perusoikeusjärjestelmään, on toivottavaa, että asian jatkovalmistelussa asiaa erityisesti arvioidaan konstitutionaalisten perusratkaisujen ja perusoikeuksien kannalta. Oman arvioni mukaan myös oikeusperustan osalta tulee olla jatkossa riittävän herkkä, koska tässä on osin kysymys varsin rajatuista oikeusperustoista mutta samalla niiden pohjalta tehtävät ehdotukset voivat potentiaalisesti olla laajakantoisia.

5. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 39 artiklassa taataan jokaiselle unionin kansalaiselle äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu. Lisäksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 223 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti laatii esityksen tarvittavista säännöksistä jäsentensä yleisten ja välittömien vaalien toimittamiseksi yhdenmukaista menettelyä noudattaen kaikissa jäsenvaltioissa tai kaikille jäsenvaltioille yhteisten periaatteiden mukaisesti. Neuvosto vahvistaa tarvittavat

säännökset yksimielisesti erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Säännökset tulevat voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

6. Perustuslain 14.2 §:n mukaan jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa asuvalla muulla Euroopan unionin kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa sen mukaan kuin lailla säädetään. Euroopan parlamentin vaaleihin liittyvistä järjestelyistä säädetään vaalilaissa.

7. Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen aikaisemmin käsitellyt eurooppalaisen tason, Euroopan unionin vaalilainsäädännön kehittämistä koskevia kysymyksiä. Havaintojeni mukaan sitä koskevat ainakin lausunnot PeVL 50/2016 vp, PeVL 6/2016 vp, samoin PeVL 58/2017 vp ja aikaisemmin muun muassa PeVL 20/2001 vp ja PeVL 39/2012 vp.

8. Käsillä oleva ehdotus kuuluu kokonaisuuteen, joka on osa komission vuoden 2020 Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmaa. Sitä on käsitelty eduskunnassa valtioneuvoston kirjelmän E 12/2021 vp perusteella. Sen osalta perustuslakivaliokunta ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin. Eduskunnassa lakivaliokunta on antanut kokonaisuudesta omalla toimialallaan lausunnon LaVL 7/2021 vp. Lisäksi eduskunnalle on toimitettu muun muassa aikaisemmin annettu vapaita ja demokraattisia vaaleja koskeva E-kirjelmä (E 84/2018 vp).

9. Tämän kirjelmän käsittelemät kaksi ehdotusta ovat verraten laajoja ja puuttuvat poliittiseen toimintaan. Edustuksellisen demokratian menettelyjen ja vaaliympäristön eurooppalaisen tason sääntely aihepiirinä myös kehottaa tiettyyn varovaisuuteen asiassa sekä edellyttää asian arvioimista laajasti ja erilaisilta kannoilta.

10. Perustuslakivaliokunnan toimialan kannalta asiassa on tärkeää pyrkimys lisätä avoimuutta ja tehdä verkossa tapahtuvaa poliittista kampanjointia näkyvämmäksi, varmistaa ulkomaisilta puuttumisilta suojautumista sekä turvata tietosuojasääntelyn mukainen henkilötietojen käsittely poliittisen mainonnan yhteydessä. Kysymys on yhdestä tavasta samalla myös suojata unionitasoista demokratiaa, jolle niin ikään disinformaatio ja vahingollinen tiedon manipulaatio ja monialainen häirintä voivat olla uhkia siinä missä kotimaisellakin tasolla. (Ks. esim. tuore Parlamentaarisen vaalityöryhmän loppuraportti, OM 2022:6, jossa myös nostetaan esimerkiksi esiin ulkomaisen vaalirahoituksen mahdollinen säätelemisen tarve jne.) Poliittista mainontaa koskeva asetus vaikuttaisi poliittista mainontaa koskeviin sisämarkkinoihin (sic!) säännöt yhtenäistämällä. Pyrkimys on tuottaa myös avoimuutta.

11. Edellä mainitsemaani komission tekemään unionin demokratiasuunnitelmaan nämä teemat liittyvät monella tavalla, koska siinä on ollut tarkoitus korostaa demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia. Niiden kannalta osallistuvan demokratian reunaehtojen turvaamiseksi on tärkeätä huolehtia vaalien vapaudesta ja oikeudenmukaisuudesta, luoda edellytyksiä vahvalle demokraattiselle osallistumiselle, riippumattomille tiedotusvälineille ja torjua mahdollista disinformaatiota.

12. Puolueita koskevan asetuksen osalta kysymys on muutosehdotuksesta olemassa olevaan sääntelyyn. Sen sijaan, kuten valtioneuvoston kirjelmästä käy ilmi, poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskeva asetus on uutta sääntelyä, joka täydentää muuta lainsäädäntöä, joka koskee erityisesti digitaalisilla alustoilla tapahtuvaa mainontaa. Lisäksi tietosuojasääntelyn muutokset ovat tässä yhteydessä relevantteja Tarkoitus on siltä osin parantaa

yksityisten henkilötietojen suojaa rajoittamalla sellaisia poliittisen mainonnan tarkoituksissa käytettäviä kohdennus- tai voimistamistekniikoita, joissa käsitellään henkilötietoja.

13. Poliittisen mainonnan kohdentamista ja avoimuutta koskeva asetusehdotus koskee sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta ja rajoittaa niitä (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artikla), oikeutta yksityiselämään (7 artikla) ja oikeutta henkilötietojen suojaan (8 artikla). Toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä tulee erityisesti avata suhteessa tavoiteltaviin, sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta epäilemättä hyväksyttäviin tarkoitusperiin. Omasta mielestäni jatkovalmistelussa tätä pitää vielä pyrkiä avaamaan.

14. Oikeusperustojen osalta niin sanottua puolueasetusta koskeva muutos on oikeusperustan osalta oman käsitykseni mukaan ongelmaton. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 224 artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat tavallista lainsäädäntömenettelyä noudattaen annettavilla asetuksilla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 10.4 artiklassa tarkoitettuja Euroopan tasolla toimivia poliittisia puolueita ja erityisesti niiden rahoitusta koskevat säännöt. Tästä on nimenomaisesti kysymys.

15. Siltä osin kuin käsillä on myös asetusehdotus poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta oikeusperusta ei ole käsitykseni mukana samalla tavalla selvä kaikkien ehdotettujen toimenpiteiden osalta. Asetusehdotushan perustuu SEUT 16 ja 114 artiklaan. SEUT 16 artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämisjärjestystä 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 lainsäätämisjärjestystä 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. Alalla relevantit aikaisemmat säännökset sisältyvät esimerkiksi jo mainittuun yleiseen tietosuoja-asetukseen 2016/679 sekä useisiin sisämarkkinoita koskevaan direktiiveihin, kuten direktiiviin 2000/31/EY sähköisestä kaupankäynnistä (12-15 artiklat), direktiiviin 2005/29/ EY sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla sekä direktiiviin 2006/114/EY harhaanjohtavasta ja vertailevasta mainonnasta. Merkittävin osin unionin oikeudellinen oikeusperusta ja muu sääntely ei ole valmisteltu se fokuksessa, että sääntely kohdistuisi nimenomaan poliittiseen toimintaan ja siihen ympäristöön. Tämä on jatkoarvioinnissa nostettava keskiöön, ja se tulee ottaa huomioon arvioitaessa erityisesti ehdotetun sääntelyn asianmukaisuutta suhteessa oikeusperustaan ja sääntelyn soveltuvuutta ylipäätään poliittiseen ympäristöön. Poliittinen mainonta ei primaaristi ole hahmottunut eikä sitä minusta konstitutionaalisessa kokonaisjärjestelyssä tulisi jatkossakaan hahmottaa sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta. Tässäkin ehdotuksessa primaarinen sääntelyn lähtökohta on toinen. Vaikka oikeusperusta vaikuttaa asianmukaiselta, sitä tulee tietysti arvioida suhteessa ehdotuksiin ja siihen, miten ne valmistelussa muuttuvat. Tässä valittu oikeusperusta sinänsä jo on osoituksena, että Euroopan unionilla asiassa oleva nimenomainen toimivalta on varsin niukkaa ja sitä on etsitty perustasta, joka ei ole aivan ilmeinen.

16. Kansallisia vaaleja koskevat säännöt kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Tällä hetkellä Euroopan parlamentin vaaleja säädellään kuitenkin unionin vaalisäädöksessä (muutettu 2018) sekä asetuksessa 1141/2014 koskien eurooppalaisten poliittisten puolueiden toimintaa ja rahoitusta.

17. Yhtenä keskeisenä perustuslakivaliokunnan tarkastelujen juonteena on aina eurooppalaisella tasolla vaalisääntelyä kehitettäessä ollut, miten ehdotetut sääntelyt istuvat kotimaisen sääntelyn rinnalle. (Ks esim. PeVL 7/2016 vp ja PeVL 50/2016 vp.)

18. Esimerkiksi PeVL 7/2016 vp se totesi tältä pohjalta seuraavaa.

> Perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotuksen tavoitteet sinänsä — unionin päätöksenteon legitimiteetin vahvistaminen, osallistumisoikeuksien ja vaalien toimittamisen tehostaminen sekä äänestysaktiivisuuden lisääminen — ovat epäilyksittä kannatettavia. Valiokunta ei kuitenkaan ole vakuuttunut siitä, ovatko kaikki ehdotetut toimenpiteet omiaan myötävaikuttamaan tavoitteiden saavuttamiseen.
>
> Ehdotus sisältää Suomen vaalijärjestelmän yhdenmukaisuuden kannalta epäsuotavia yksityiskohtia ja merkitsisi toteutuessaan vaalijärjestelmän yhdenmukaisuuden heikentymistä, mikä on myös otettava huomioon sääntelyn arvioinnissa. Valiokunta katsoo, että kansallisen vaalilainsäädännön kannalta sellaisesta yksityiskohtaisesta EU-tason sääntelystä, joiden kytkös tavoiteltujen päämäärien toteutumiseen on kyseenalaista, tulee pidättäytyä. Näiltä osin tulisikin harkita siirtymistä säädöksen muuttamisen sijasta suosituksiin.

19. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä on todettu ”poliittisen mainonnan avoimuudesta on - - - kansallista sääntelyä ja poliittinen mainonta liittyy myös kansallisten vaalien ja valtiosääntöisten perinteiden toteuttamiseen. - - - Siltä osin kuin ehdotuksella säännellään useissa jäsenvaltioissa toimivien mainospalveluiden tarjoajien, kuten sosiaalisen median alustojen, asemaa, toissijaisuusperiaate saattaisi - - - täyttyä”. Tämä kanta vaikuttaa perustellulta myös perustuslakivaliokunnan aikaisempien käsittelyjen valossa.

20. Valtioneuvoston kirjelmässä näkyy myös tältä kannalta epäilevää suhtautumista ehdotuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisuuteen eräin osin. Pidän varovaista kantaa perusteltuna.

21. Samaan aikaan on kuitenkin huomattava, että vaaleihin ja yleisemmin demokraattisiin prosesseihin liittyvä häirintä on paitsi saanut huomiota siihen liittyvät ongelmat pitää tunnistaa, ja niitä pitää pyrkiä torjumaan. Samalla on pidettävä huoli siitä, että ongelmien ratkaisut eivät ole järjestelmän konstitutionaalisen perustan ja perusoikeuksien kanssa ristiriitaiset.

22. Valtioneuvoston kirjelmässä on asianmukaisesti tuotu käsitykseni mukaan esiin näitä seikkoja. Tämän vuoksi katson, että valtioneuvoston kantaan voidaan yhtyä.