Janne Salminen 14.10.2022

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta 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, jatkokirjelmä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on jatkokirjelmä valtioneuvoston kirjelmälle, joka koskee ehdotusta poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta ja Euroopan tason poliittisten puolueiden ja poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta annetun asetuksen muuttamisesta.

2. Kirjelmän tarkoittamat Euroopan unionin oikeuden lainsäädäntöhankkeet ovat osa laajempaa sääntelyn uudistuskokonaisuutta, joka on osa komission vuoden 2020 Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmaa.

3. Käsillä oleva jatkokirjelmä käsittelee nimenomaisesti ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta. Pohjalla olevan U-kirjelmän tarkoittama toinen muutoshanke, siis ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta annetun asetuksen muuttamiseksi (ns. puolueasetus) sisältää myös poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevia sääntöjä, jotka on yhteensovitettava poliittisen mainonnan avoimuutta koskevan ehdotuksen käsittelyn kanssa.

4. Kirjelmän mukaan 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 sananvapauteen rajoittuvat vain välttämättömään. On tärkeää, että säädös ja sen soveltamisohjeistus antavat riittävän selkeän kuvan palveluntarjoajien ja toimeksiantajien velvollisuuksista.

Valtiosääntöoikeudellista arviointia

5. Käsillä on jatkokirjelmä asiassa, jossa valtioneuvosto on antanut eduskunnalle Suomen perustuslain 96.2 §:n nojalla kirjelmän eduskunnan kannan määrittelyä varten.

6. Asiaa on käsitelty perustuslakivaliokunnan aikaisemmin antamassa lausunnossa PeVL 4/2022 vp.

7. Olen sen valmistelun yhteydessä antamassani asiantuntijalausunnossa olen pyrkinyt painottamaan sitä, että teknisen ulottuvuutensa ohella kirjelmän tarkoittamassa asiassa liikutaan aivan demokraattisten järjestelyjen ytimessä ja alueella, jolla on erittäin paljon kiinnekohtia myös perusoikeusjärjestelmään, minkä vuoksi olen pitänyt toivottavana, että asian jatkovalmistelussa asiaa erityisesti arvioidaan konstitutionaalisten perusratkaisujen ja perusoikeuksien kannalta.

8. 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. Lisäksi 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. Lisäksi poliittisen mainonnan sääntely Euroopan unionissa on relevantti perusoikeuskirjassa turvattuja sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artikla), oikeutta yksityiselämään (7 artikla) ja oikeutta henkilötietojen suojaan (8 artikla) koskien. Samoin ehdotus on relevantti perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden ja myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan määräysten näkökulmasta.

9. Tässä nimenomaisessa asiassa antamansa lausunnon PeVL 4/2022 vp ohella perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen aikaisemminkin käsitellyt eurooppalaisen tason, Euroopan unionin vaalilainsäädännön kehittämistä koskevia kysymyksiä. Mainitun lausunnon lisäksi esimerkiksi lausunnot PeVL 50/2016 vp, PeVL 6/2016 vp, samoin kuin PeVL 58/2017 vp ja aikaisemmin muun muassa PeVL 20/2001 vp ja PeVL 39/2012 vp ovat koskeneet unionin oikeuteen sisältyviä vaalilainsäädännön kysymyksiä.

10. Nyt käsillä olevan jatkokirjelmän arvioinnissa lähtökohdaksi tulee minusta ottaa perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 4/2022 vp esittämät huomiot jatkokäsittelylle. Lähtökohdiltaanhan perustuslakivaliokunta on todennut pitävänsä lähtökohdiltaan kyseisen ehdotuksen ilmentämiä lainsäätötavoitteita hyväksyttävinä (PeVL 4/2022 vp, kohdat 1-3 ja 6.).

11. Tiivistän käsillä olevan ehdotuksen osalta perustuslakivaliokunnan esittämät huomiot seuraavasti.

> 11.1) Perustuslakivaliokunnan mielestä (PeVL 4/2022 vp, kohta 12) mainonnan määrittely ensimmäisen kerran säädösehdotusta käsiteltäessä oli verraten laajaa ja avointa. Sen vuoksi valiokunta piti tärkeänä, että poliittisen mainonnan määritelmiä vielä täsmennetään. Erinäisistä rajauksistaan huolimatta sääntelyllä asetettaisiin kuitenkin mo-

nenlaisia vaatimuksia kaikelle poliittiselle viestinnälle, mitä tulisi tarkastella myös (kohta 13).

11.2) Sääntelyehdotuksen suhdetta muuhun lainsäädäntöön ja sen asettamiin velvoiteisiin ja myös viranomaisten toimivaltuuksiin tulisi selkeyttää. Nimenomaisesti suhdetta voimassa olevaan tietosuojasääntelyyn ja sekä tietosuojavaltuutetun että mahdollisesti muiden viranomaisten toimivaltuuksiin oli perustuslakivaliokunnan kannan mukaan syytä selkeyttää (kohta 16).

11.3) Lisäksi perustuslakivaliokunta kantoi huolta siitä, millaisen taakan sääntely tulisi asettamaan alalla toimiville, esimerkiksi siltä kannalta, että miten pienet mediatoimijat voivat toimia näin säännellyssä ympäristössä. Samalla se painotti sitä, että demokratian ja sananvapauden turvaamiseksi sääntely ei saa olla liian monimutkainen tai monitulkintainen, jotta myös pienemmät toimijat voivat noudattaa sitä (kohta 17). Laajemminkin perustuslakivaliokunta painotti tarvetta tarkastella sääntelyn välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta

11.4) Oikeusperustan osalta valiokunta toi esiin tarpeen pohtia sitä, miten kokonaisuuteen vaikuttaisi se, että poliittinen mainonta ei sen mielestä ole ensisijaisesti sisämarkkinoiden toimivuuteen liittyvä kysymys (kohdat 19-20). Tämä aspekti oli relevantti nimenomaan siltä kannalta, että säädösehdotuksen oikeusperustana on nimenomaan sisämarkkinoiden toimivuus.

12. Olisi ollut hyvä, jos jatkokirjelmässä olisi tehty vastaavaa tiivistystä ja pyritty siinä yhteydessä käsittelemään neuvotteluissa niissä ulottuvuuksissa tapahtunutta edistymistä systemaattisesti.

13. Asiakirjoista saavan selvityksen mukaan on pääteltävissä, että ehdotus on kehittynyt perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla esimerkiksi niin, että poliittisen mainonnan määritelmää on kavennettu ja täsmennetty esimerkiksi sulkemalla pois poliittiset mielipiteet, jotka ilmaistaan päätoimittajavastuun alaisessa mediassa. Lisäksi on selkeytetty erinäisiä toimeksiantajan, palveluntuottajan ja julkaisijan velvollisuuksia sekä vaikutettu niin, että eräät sääntelyn perusteella tehtävät toimenpiteet (esimerkiksi toimivaltaiselle viranomaiselle annettavien tietojen toimittamisaikaa lyhennetty) eivät muodostu toimijoille raskaiksi. Lisäksi on arvioitavana, miten säännellään yksityishenkilöiden tietojen julkaisemista tässä yhteydessä.

14. Samalla valtioneuvosto tuo jatkokirjelmässään ilmi, että ehdotus on edelleen teknisesti monimutkainen ja sisältää paljon muun muassa viittauksia muuhun lainsäädäntöön. Lisäksi tältä osin kirjelmässä ilmenee muutamaankin otteeseen ajatus, että mahdollisen tulevan sääntelyn epäselvyyksiä voitaisiin täsmentää myöhemmässä ohjeistuksessa tai vaikkapa erilaisissa ilmoituksissa, joita sääntelyn perusteella esimerkiksi käytössä olevilla lomakkeilla tehtäisiin tarpeellisia rajauksia jne.

15. Minusta on todettavissa, että kirjelmässä ilmenevä valtioneuvoston kanta on linjassa ja yhtenevä perustuslakivaliokunnan aikaisemmin kyseisen asetuksen jatkokehittämisestä ilmaiseman kannan kanssa.

16. Kirjelmästä ilmenee myös muutoksia muutamissa perustuslakivaliokunnan esiinnostamissa ulottuvuuksissa ja myös kehitystä, joka on yhdensuuntainen perustuslakivaliokunnan esit-

tämien näkökohtien kanssa. Muutokset eivät kuitenkaan asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella ole riittäviä suhteessa perutuslakivaliokunnan aikaisemmin esittämiin huoliin, ja mainitsemani valtioneuvoston kanta vastaa tätä näkemystä.

17. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta pidän tärkeänä, että sääntelyn useista perusoikeusyhteyksistä johtuen sääntely nimenomaan toteutetaan säädöksentasolla eikä sen tarkentaminen jää joidenkin ohjeiden varaan, puhuttakaan siihen, miten jotkin tiedot ilmaistaisiin ilmoituslomakkeilla jne, kuten kirjelmästä voisi päätellä ajateltavan yhtenä toteuttamisvaihtoehtona. Erilaisten toteutusten ym. tulee perustua tässä lainsäädäntöön, joka ottaa asianmukaisesti huomioon sen, kuinka perusoikeusherkällä ja aivan demokraattisten toimintojen ytimessä kyseinen sääntely vaikuttaa.

18. Yhtenä kansallisen valmistelun lisäulottuvuutena, jonka perusta on perustuslakivaliokunnan näissä yhteyksissä tavanomaisesti esittämissä arvioinneissa, on se, että eurooppalaisella tasolla vaalisääntelyä kehitettäessä pitää miettiä myös sitä, miten ehdotetut sääntelyt istuvat kotimaisen sääntelyn rinnalle. (Ks esim. PeVL 7/2016 vp ja PeVL 50/2016 vp.) Tämä on tietysti yhtäältä kysymys siitä, mitä mahdollisia muutoksia sääntely tarkoittaisi kotimaiseen sääntelyyn. Tätä kirjelmässä tarkastellaan. Asetuksen kyseessä ollen tältä kannalta on kysymys lähinnä siitä, minkä viranomaisen toimivaltuuksia tulisi mahdollisen uuden asetuksen johdosta tarkistaa jne. Toisaalta kysymys on myös siitä huomattavan paljon periaatteellisemmasta kysymyksestä, miten tällainen unionitasoinen sääntely vaikuttaa niihinkin käytäntöihin ja uusiin sääntelytarpeisiin vaaleissa, joita se ei koske ja joita sillä ei ole tarkoituskaan säännellä. Tätä olisi niin ikään hyvä arvioida.