Liikenne- ja viestintävirasto
Transport- och kommunikationsverket

LAUSUNTO

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta
LiV@eduskunta.fi

Päiväys/Datum
16.02.2022
Dnro/Dnr
TRAFICOM/28210/03.03.01/2022

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

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt Liikenne- ja viestintävirastolta lausuntoa valtioneuvoston kirjelmään eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta sekä Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden ohjesäännön muuttamisesta.

Poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan asetusehdotuksen 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.

Liikenne- ja viestintävirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

Virasto kannattaa valtioneuvoston kantaa asetusluonnoksesta. Lainsäädäntöaukkojen tilkitsemisellä ja poliittisen mainonnan läpinäkyvyyden lisäämisellä voidaan parantaa eurooppalaisen demokratian toimivuutta ja torjua hybridivaikuttamista. Erilaisten vahvistamistekniikoiden ja kohdennetun mainonnan nykyistä parempi tunnistaminen on tärkeää kaikenlaisen digitaalisen mainonnan osalta. Erityisen tärkeänä mainonnan avoimuutta ja tunnistamista voidaan pitää poliittisessa mainonnassa, koska sen avulla pyritään vaikuttamaan ihmisten mielipiteenmuodostukseen.

Asetus poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta olisi uudenlaista sääntelyä, joka osaltaan täydentäisi voimassa olevaa, eri säädöksiin sisältyvää mainonnan sääntelyä ja toisaalta valmisteilla olevaa EU:n digipalvelusäädöstä (DSA) joka voimaan tullessaan koskisi verkkoalustoilla näytettävää kaikenlaista, niin kaupallista kuin poliittistakin mainontaa. DSA:ssa asetettavien yleisten mainonnan tunnistettavuuden, toimeksiantajan yksilöinnin sekä mainoksen kohdistamisperusteiden lisäksi asetus tarkentaisi ja laajentaisi vaatimuksia poliittisen mainonnan taustoista ja rahoituksesta ja kohdentamisesta. Ehdotuksia voidaan pitää kannatettavina ottaen huomioon poliittiseen mainontaan liittyvät merkittävät yhteiskunnalliset vaikutukset.

Liikenne- ja viestintävirasto valvoo sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 26 luvun säännöksiä mainonnan tunnistettavuudesta, määrästä ja sijoittelusta sekä tuotesijoittelusta ja sponsoroinnista audiovisuaalisissa sisältöpalveluissa eli televisio- ja tilausohjelmapalveluissa. Vuoden 2021 alusta voimaan tulleen lainmuutoksen myötä sääntely laajeni myös YouTuben kaltaisiin videonjakoalustapalvelun tarjoajiin, joiden tulee noudattaa lain 26a luvun mukaisia audiovisuaaliseen kaupalliseen viestintään liittyviä vaatimuksia. Alustan tulee muun muassa tarjota käyttäjille toiminto, jonka avulla käyttäjät voivat ilmoittaa, sisältävätkö käyttäjien tuottamat videot audiovisuaalista kaupallista viestintää. Sääntely pohjautuu EU:n audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaan direktiiviin (2010/13/EU).

Asetuksen artikla 15 sisältää säännökset toimivaltaisista viranomaisista. Toimivaltaisia viranomaisia voisivat säännöksen perusteella olla kansallisten tietosuojaviranomaisten lisäksi myös samat viranomaistahot, jotka valvoisivat DSAn noudattamista. Kyseiset viranomaiset valvoisivat muun muassa asetuksen velvoitteita poliittisen mainonnan avoimuudesta, raportointivelvoitteita sekä velvoitteita käyttöön ottaa mekanismit, joilla käyttäjät voivat ilmoittaa poliittisesta mainonnasta. Ennen asetuksen voimaan tuloa tulee kansallisella tasolla päättää ne viranomaiset, joiden toimivaltaan asetuksen mukaisten velvoitteiden valvonta kuuluu. Viranomaisten eri säädöksistä tulevien toimivaltuuksien tulee olla riittävän selkeät. Tehtäviin nimettäville viranomaisille tulee varata myös riittävät resurssit uusien tehtävien hoitoon.

Virasto haluaa kiinnittää huomiota asetusehdotuksessa kuvattuihin poliittisen mainospalvelun ja poliittisen mainoksen kustantajan määritelmiin ja velvoitteisiin. Asetusehdotuksessa määritellään poliittinen mainospalvelu (Artikla 2, kohta 5) ja toisaalta poliittisen mainoksen kustantaja (Artikla 2, kohta 11). Ehdotetun tekstin mukaan poliittisella mainospalvelulla tarkoitettaisiin poliittisesta mainonnasta koostuvaa palvelua lukuun ottamatta verkossa toimivaa palvelua, joka sisältyy valmistellun EU:n digipalvelusäädöksen (EU) 2021/XXX (DSA) 2 artiklan f kohtaan, joka annetaan ilman harkintaa tietyn viestin sijoittamiseksi, julkaisemiseksi tai levittämiseksi. Poliittisen mainospalvelun ja toisaalta DSA:ssa määritellyn verkkoalustan keskinäistä suhdetta ei ole asetusluonnoksessa määritelty. Näin ollen DSA:n määritelmän mukaiset verkkoalustat voisivat olla nyt kyseessä olevan asetuksen tarkoittamia poliittisen mainospalvelun tarjoajia.

Poliittisen mainoksen kustantajalla taas tarkoitettaisiin luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka lähettää, asettaa liittymän kautta saataville tai muutoin tuo julkisuuteen poliittista mainontaa millä tahansa välineellä. Asetustekstissä lisäksi viitataan poliittisen mainoksen kustantajaan siten, että se voisi olla DSA:n määritelmän mukainen erittäin suuri verkkoalusta. Asetusehdotuksesta voisi siten tulkita verkkoalustan olevan sekä poliittisen mainospalvelun tarjoaja, että poliittisen mainoksen kustantaja.

DSA:n määritelmän mukaan verkkoalusta, kuten muutkin DSA:n soveltamisalaan kuuluvat välityspalvelujen tarjoajat eivät omaa määräysvaltaa tallentamaansa tai välittämäänsä tietoon. Näin ollen kyseessä olevan asetusluonnoksen määritelmät suhteessa DSA:n määrittelemiin verkkoalustoihin vaikuttavat ristiriitaisilta.

Asetusehdotuksen valvontaa koskevissa säännösteksteissä nimetään valvonnan kohteiksi DSA:n mukaiset välityspalveluiden tarjoajat. Tämä vaikuttaa olevan ristiriidassa asetusehdotuksen määritelmätekstien suhteen, joissa soveltamisalasta rajataan pois useimmat välityspalveluiden tarjoajien kategoriat.

Kyseessä olevaan asetusluonnokseen olisikin tarkennettava poliittisen mainostuspalvelun ja poliittisen mainoksen kustantajan määritelmiä, erityisesti suhteessa DSA:han. Samoin olisi tarkennettava poliittisen mainostuspalvelun ja poliittisen mainoksen kustantajan vastuita ja velvollisuuksia.

Koska EU-lainvalmistelu on kesken DSA-säädösehdotuksen osalta, olisi kannatettavaa, että poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan asetusluonnoksen valmistelutyötä jatketaankin tiiviissä yhteydessä DSA:n valmistelutyöhön.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) 16.2.2022. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa sähköisiä allekirjoituksia tukevalla lukijaohjelmalla tai Traficomin kirjaamosta.

Eskola Jenni
Ylijohtaja