Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntö 16.2.2022

Lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta sekä Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden ohjesäännön muuttamisesta ja siinä viitatuista asetusehdotuksista.

Tarkastusvaliokunta on Suuren valiokunnan sille lähettämän Valtioneuvoston U-kirjelmän 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), jäljempänä U-kirjelmä, johdosta pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta, jäljempänä tarkastusvirasto, lausuntoa siitä, onko kyseisellä ehdotuksella vaikutuksia tarkastusviraston tehtäviin puolue- ja vaalirahoitusvalvonnassa.

Tarkastusvirasto pitää kannatettavana tavoitteita poliittisen mainonnan ja rahoituksen läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

1. Yleisiä huomioita ja vaikutukset tarkastusviraston nykyisiin tehtäviin

U-kirjelmässä oli viitattu Euroopan komission 25.11.2021 julkaisemiin lakiehdotuksiin EU:n vaaleja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (ns. vaalipaketti). Paketti sisältää seuraavat ehdotukset:

– Komission tiedonanto: vaalien eheyden suojeleminen ja demokraattisen osallistumisen edistäminen (KOM(2021) 730)

– Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta (KOM(2021) 731)

– Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta annetun asetuksen muuttamiseksi (KOM(2021) 734, alkup. 1141/2014 (ns. puolueasetus)

– Ehdotus ns. liikkuvien EU:n kansalaisten äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta Euroopan parlamentin vaaleissa annetun neuvoston direktiivin muuttamiseksi (KOM(2021) 732, alkup. 93/109/EC)

– Ehdotus ns. liikkuvien EU:n kansalaisten äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta paikallisvaaleissa annetun neuvoston direktiivin muuttamiseksi (KOM(2021) 733, alkup. 94/80/EC

Tarkemmin U-kirjelmässä oli käsitelty ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta (KOM(2021) 731) ja ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta annetun asetuksen muuttamiseksi (KOM(2021) 734, alkup. 1141/2014 (ns. puolueasetus).

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1 | PL 1119 | 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321 | WWW.VTV.FI

Tarkastusvirasto on käynyt U-kirjelmän ja siinä viitatun aineiston läpi ja todennut, että vaikutuksia tarkastusviraston tehtäviin puolue- ja vaalirahoitusvalvonnassa olisi lähinnä ehdotuksella Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta (KOM(2021) 731), jäljempänä asetus. Muilla esityksillä ei ole olennaisia vaikutuksia tarkastusviraston tehtävien kannalta. Näin ollen tarkastusvirasto keskittyy vastauksessaan tarkastusvaliokunnalle kommentoimaan tätä pääasiassa asetusta. Tarkastusvirasto pitää tarkoituksenmukaisena kommentoinnissa viitataan ensisijaisesti suoraan asetusluonnokseen eikä siitä U-kirjelmässä esitettyyn tiivistelmään.

Ensimmäiseksi tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että asetuksen tarvetta ehdotuksessa perustellaan poliittisen mainonnan sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan edistämisellä. Ehdotuksen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 114 artikla, jossa määrätään toimenpiteistä sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi. Tähän tarkastusvirasto toteaa, että sen puolue- ja vaalirahoitusvalvonnassa on toistaiseksi todettu vain niukasti viitteitä poliittisen mainonnan ostamisesta yli jäsenvaltion rajojen ja tässä mielessä unionin laajuisilta sisämarkkinoilta. Tässä mielessä tarkastusviraston havainnot ei anna tukea tarpeelle säätää erityisesti poliittisen mainonnan sisämarkkinoista.

Johdettaessa oikeusperusta poliittisen mainonnan sääntelemiselle yhteisön tasolla nimenomaan SEUT-114 artiklasta ja tarpeesta varmistaa sisämarkkinoiden toiminta luodaan samalla linkki ja läheinen yhteys kilpailuoikeuden ja poliittisen mainonnan säätelyn välille. Tällaista läheistä yhteyttä kilpailuoikeuden ja poliittista mainontaa koskevien kansallisten säädösten puoluelain ja lain ehdokkaan vaalirahoituksesta välillä ei ole aiemmin asiasta kansallisella tasolla säädettäessä nähty. Se, että poliittisen mainonnan sääntely nähtäisiin osaksi sisämarkkinoiden toimivuuden turvaavaa sääntelyä, voi johtaa siihen, että kilpailuoikeuden alan EU-tason säädökset, kilpailuoikeuden tulkintaperiaatteet ja sisämarkkinoiden toimintaan liittyvä oikeuskäytäntö tulevat sovellettaviksi aiempaan useammin poliittiseen mainontaan. Tällä voi olla yllättäviä ja vaikeasti ennakoitavia seurauksia.

Asetuksen artikloissa 4-11 säädetään erityisesti poliittisen mainonnan tarjoajiin ja poliittisen mainonnan palveluja tarjoavien mainonnan julkaisijoihin kohdistuvia vaatimuksia, joita voidaan pitää erittäin raskaina. Artiklan 5 mukaan niiden on kyettävä yksilöimään kaikki poliittinen mainonta. Artiklan 6 mukaan niiden on pidettävä rekisteriä kaikesta tarjoamastaan poliittisesta mainonnasta ja niiden on myös välitettävä näitä tietoja toisilleen, jotta varsinkin poliittisen mainonnan tarjoaja voi suoriutua asetuksen sille asettamista vaatimuksista. Artiklan 7 mukaan jokaiseen poliittiseen mainokseen on sisällytettävä runsaasti mainonnan poliittiseen luonteeseen liittyvää tietoa. Varsinkin pienimpien perinteisten ilmoitusten osalta tämä tuleen olemaan vaikeaa jo pelkästään ilmoitusten kokonaistilan puolesta. Artiklan 8 mukaan niiden on sisällytettävä tilinpäätöksiinsä ja vuosikertomuksiinsa kampanjakohtaisia tietoja poliittisen mainonnan tietojen myynnistään. Artikloissa 10-11 säädetään niille erilaisia tiedonantovelvoitteita viranomaisille ja muille. Nämä velvollisuudet merkitsevät myös suurta muutosta tähän asti vallinneeseen tilanteeseen, jossa poliittiseen mainontaan on liittynyt vain joitakin tähän verrattuna hyvin lieviä velvoitteita lain ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) ja puoluelain perusteella (10/1969), jotka nekin ovat kohdistuneet pääasiassa ehdokkaisiin ja puolueisiin.

Tarkastusvirasto ei kuitenkaan 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 olisi suoranaista vaikutusta.

Asetusehdotuksessa kuitenkin luodaan lainsäädäntöön poliittiseen mainontaan liittyen paljon uusia käsitteitä, jotka ovat lähellä kansallisessa puolue- ja vaalirahoitusvalvontaa koskevassa lainsäädännössä säädettyjä määritelmiä, mutta kuitenkin ovat eri asioita, ja poikkeavat kansallisessa lainsäädännössä säädetyistä ja yleensä laajentavaan suuntaan. Asetuksessa poliittista mainontaa koskeva sääntely koskee esimerkiksi poliittisen puolueen johtotehtävään pyrkivän ehdokkaan mainontaa, kun taas kotimainen lainsäädäntö ei ole koskenut tällaisia puolueen sisäisiä vaaleja. Asetus koskisi poliittisen mainonnan valmisteluun liittyviä palveluja laajasti ymmärrettynä kun taas kotimaisen lainsäädännön vaatimukset ovat tähän asti kohdistuneet vain itse mainokseen. Toisiaan muistuttavat osin päällekkäiset käsitteet tulevat todennäköisesti aiheuttamaan hämmennystä ja sekaannuksia ilmoitusvelvollisten keskuudessa

ja tulevat sitä kautta jonkin verran haittaamaan ja vaikeuttamaan tarkastusviraston työtä sen hoitaessa nykyisiä puolue- ja vaalirahoitusvalvontaa koskevia tehtäviään.

2. Asetuksesta seuraavat uudet viranomaistehtävät

Asetuksen 15 artiklan 3 kohdassa viitataan uuteen toimivaltaisen viranomaisen rooliin, johon jäsenvaltion on nimettävä joku viranomainen. Jäsenvaltiolle annetaan myös mahdollisuus nimetä vastuuviranomaisen tehtäviä hoitamaan useita eri viranomaisia. Asetuksen mukaan viranomaisen tai viranomaisten on oltava rakenteellisesti riippumattomia sekä alasta että kaikesta ulkopuolisesta puuttumisesta tai poliittisesta painostamisesta. Viranomainen tai viranomaiset olisivat eräin rajoituksin vastuussa asetuksen soveltamisesta ja täytäntöönpanosta. Niillä olisi asetukseen liittyviä valvontatehtäviä asetuksen 15 artiklan 3 kohdan mukaan. Viranomaisella tai viranomaisilla olisi yhteistyö- ja yhteydenpitovelvoitteita suhteessa toisiinsa, suhteessa toisten jäsenvaltioiden nimeämiin vastaaviin viranomaisiin ja suhteessa Euroopan unioniin, johon yhteydenpito tapahtuisi 15 artiklan 9 kohdan mukaan Euroopan unionin vaaliyhteistyöverkoston kautta.

Tehtäviensä hoitamista varten toimivaltaisella viranomaisella olisi muun muassa asetuksen 15 artiklan 5 kohdan mukaan oikeudet antaa varoituksia ja määrätä hallinnollisia sakkoja ja taloudellisia seuraamuksia. Asetuksen 10 artiklan nojalla toimivaltaisella viranomaisella olisi laajat valtuudet saada tietoja poliittisen mainonnan tarjoajilta.

Jos tarkastusvirasto tulisi nimetyksi asetuksen 15 artiklan toimivaltaiseksi viranomaiseksi ja kansalliseksi yhteyspisteeksi, olisi asetuksella huomattavia vaikutuksia tarkastusviraston puolue- ja vaalirahoitusvalvontaan. Tässä tapauksessa tarkastusviraston puolue- ja vaalirahoitusvalvonnan tehtäväkenttä laajenisi selvästi, koska asetus kattaa poliittisen mainonnan paljon nykyistä puolue- ja rahoitusvalvontaa laajemmin ja valvottaviksi tulisi suuri joukko erilaisia poliittisen mainonnan palvelun tarjoajia ja poliittisen mainonnan julkaisijoita. Työmäärä kasvaisi merkittävästi ja virastoon tulisi osin uudentyyppisiä tehtäviä. Valvonta kohdistuisi osin yksityisiin yrityksiin ja syntyisi tarve säännölliseen yhteistyöhön toisten jäsenmaiden toimivaltaisiin viranomaisiin ja myös säännölliseen yhteydenpitoon Euroopan unioniin, mikä saattaisi tarkoittaa esimerkiksi säännöllistä osallistumista unionin alaisuudessa toimiviin työryhmiin. Tämäntyyppistä toimintaa ei ole tarkastusvirastossa aiemmin tässä laajuudessa ollut.

Toisaalta tarkastusvirasto saisi edellä mainitut asetuksen 10 artiklassa säädetyt laajat tiedonsaantioikeudet suhteessa poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajiin ja poliittisen mainonnan julkaisijoihin. Nämä tiedot voisivat tukea tarkastusvirastoa myös sen suorittaessa nykyisiä kansallisen lainsäädännön mukaisia puolue- ja vaalirahoituksen valvontatehtäviä. Ne tarjoaisivat sille merkittävän lisäkeinon saada käyttöönsä vertailutietoja, vaikka esimerkiksi vaalirahoitusilmoituksissa olleiden tietojen oikeellisuuden varmistamista varten. Tästä näkökulmasta olisi luontevaa, että tarkastusvirasto olisi yksi toimivaltaisista viranomaisista.

Asetus mahdollistaa myös sen, että asetuksessa tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen tehtävä jakautuisi Suomessa useamman eri viranomaisen kesken. Tämä merkitsisi myös merkittävää muutosta nykytilanteeseen nähden, koska tähän asti tarkastusvirasto on hoitanut yksin puolue- ja vaalirahoitusvalvontaan liittyvät viranomaistehtävät ja ilmoitusvelvolliset ovat voineet saada kaiken tähän liittyvän neuvonnan yhdestä paikasta. Tässä vaihtoehdossa vaali- ja puoluerahoitusvalvonnan rinnalle voisi syntyä siitä osin eriävä poliittisen mainonnan valvonta, jolla toimisi useita eri viranomaisia, jotka kaikki valvoisivat ja ohjeistaisivat omalla toimialallaan. Puolue- ja vaalirahoitusvalvonnan tehtävien hoitaminen monimutkaistuisi jossain määrin, kun olisi otettava huomioon kunkin viranomaisen toimivalta ja varottava menemästä toisen viranomaisen neuvonta- valvontavastuun puolelle. Valvottavien näkökulmasta tällainen hallintojärjestely näyttäisi todennäköisesti aiempaa monimutkaisemmalta ja vaikeaselkoisemmalta ja syntyisi todennäköisesti ainakin alkuun epäselvyyttä siitä, mistä kysymyksistä kukin viranomainen vastaa.

On myös mahdollista, että asetuksessa tarkoitetut toimivaltaisen viranomaisen tehtävät annettaisiin kokonaan jollekin tai muille viranomaisille kuin tarkastusvirastolle. Tämä tarkoittaisi sitä, että tarkastusvirasto jäisi hoitamaan nykyisiä kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä puolue- ja vaalirahoitusvalvonnan tehtäviä ja niiden oheen syntyisi kokonaan erillinen poliittisen mainonnan valvonta, jota hoitaisivat muut viranomaiset. Poliittisen mainonnan valvonnan ja puolue- ja vaalirahoitusvalvonnan läheisen linkittymisen vuoksi tämä vaihtoehto tuntuisi epätarkoituksenmukaiselta. Jatkovalmistelussa tulisi huomioida, että VTV:n tehtävistä säädettäisiin lain tasoisesti. Samalla tulisivat arvioitaviksi myös tarvittavat resurssit.

Todettakoon, että ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta annetun asetuksen muuttamiseksi (KOM(2021) 734, alkup. 1141/2014 (ns. puolueasetus) 5 artiklan 6 kohdan tarkoittamat viranomaistehtävät voivat myös aiheuttaa vähäisessä määrin lisätyötä tarkastusvirastolle, mikäli nämä tehtävät osoitetaan tarkastusvirastolle.

Joka tapauksessa asetuksen voimaantulo merkitsi sitä, että poliittinen mainonta ja siihen linkittyvin osin myös sen rahoitus siirtyisivät unionin lainsäädännön piiriin ainakin osittain. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että kansalliset viranomaiset eivät enää voi unionin säädösten osalta täysin itsenäisesti päättää soveltamiskäytännöistä vaan esimerkiksi unionin toimielimiltä erilaisten työpaperien tai suuntaviivojen muodossa tuleva ohjaus tai unionin tuomioistuinten tapauskäytäntöä saattavat jatkossa pakottaa ne jatkossa nopeasti ja yllättäen muuttamaan noudattamaansa tulkintalinjaa jonkin säädöskohdan osalta. Lisäksi asetuksessa annettaisiin 19 artiklassa komissiolle toimivalta antaa useiden asetuksen artiklojen perusteella delegoituja säädöksiä, mikä voi johtaa siihen, että jatkossa mahdollisesti säänneltään entistä yksityiskohtaisemmin poliittista mainontaa.

Lisätietoja antavat:

Johtaja Jaakko Eskola, jaakko.eskola@vtv.fi , 040 731 5403

Johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen, kaj.vonhertzen@vtv.fi, 050 502 1062