OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
erityisasiantuntija Sami Demirbas
erityisasiantuntija Amanda Mäkelä
erityisasiantuntija Maria Wakeham-Hartonen

Lausunto

28.9.2023

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Aihe: asiantuntijapyyntö 29.9.2023; valtioneuvoston kirjelmä (U 73/2021 vp; u-jatkokirje UJ 24/2022, UJ/26/2023) eduskunnalle Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta (COM(2021) 731)

Euroopan komissio julkaisi 25.11.2021 ehdotuksia EU:n vaaleja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (ns. vaalipaketti). Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta on yksi paketin lainsäädäntöehdotuksista. Eduskunnalle on annettu ehdotuksesta valtioneuvoston U-kirjelmä U 73/2021 vp sekä U-jatkokirje UJ 24/2022 vp. [1]Suomi hyväksyi neuvoston yleisnäkemyksen 13.12.2022 ja vuoden 2023 aikana ehdotuksesta on käyty trilogineuvotteluja puheenjohtajamaan johdolla. Nyt eduskunnalle on annettu toinen U-jatkokirje UJ 26/2023 vp aikaisempien kantojen täydentämiseksi.

Puheenjohtajamaa Espanjan tavoitteena on, että neuvoston mandaatti viimeisiä trilogeja varten käsiteltäisiin Coreperissa 4.10.2023, ja että trilogineuvotteluissa saavutettaisiin alustava sopu 10.10.2023. Tämän jälkeen asetusehdotus viimeisteltäisiin neuvostossa ja parlamentissa lopullisesti hyväksyttäväksi. Kiireellinen aikataulu liittyy tavoitteeseen saada asetus osittain voimaan ennen kevään 2024 europarlamenttivaaleja.

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö ja keskeisimmät muutokset

Asetuksella on tarkoitus edistää poliittista mainontaa koskevien sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa vahvistamalla poliittiselle mainonnalle yhdenmukaistetut säännöt ja korkea avoimuuden taso. Tarkoituksena on harmonisoida poliittisen mainonnan avoimuutta koskevaa sääntelyä koko unionissa.

Asetuksen sääntöjä sovellettaisiin poliittisten mainospalvelujen tarjoajiin ja julkaisijoihin. Lisäksi on tarkoitus edistää luonnollisten henkilöiden henkilötietojen suojaa luomalla säännöt kohdennus- ja vahvistamistekniikkojen käytölle poliittisessa mainonnassa. Sääntöjä sovellettaisiin rekisterinpitäjiin, jotka hyödyntävät kohdennus- ja vahvistamistekniikkoja – eli muihinkin kuin poliittisen mainonnan tarjo-

[1] Suuri valiokunta hyväksyi 9.11.2022 eduskunnan kannan SuVEK 136/2022 vp: Valiokunta yhtyy erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan. PeVL 4/2022 vp, LiVL 6/2022 vp, TrVL 1/2022 vp, PeVL 57/2022 vp

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

ajiin. Neuvoston yleisnäkemys painottaa asetuksen laajaa soveltamisalaa poliittisessa mainonnassa, parlamentin ehdottaessa sen rajaamista palveluihin. Asiasta neuvotellaan vielä osana kokonaiskompromissia. Neuvotteluissa kaikki osapuolet ovat pitäneet tärkeänä journalismin ja henkilökohtaisen puheen erottamista asetuksessa tarkoitetusta mainonnasta.

Neuvoston yleisnäkemyksessä asetusehdotukseen tehtiin useita Suomen kannalta tärkeitä muutoksia, joilla selkeytettiin sitä, että asetus rajoittuu yhdenmukaistamaan vain poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdennus- ja vahvistamistekniikkojen käyttöä poliittisessa mainonnassa koskevaa sääntelyä. Myös jäsenvaltioiden liikkumavaraa seuraamusten määrittelyssä lisättiin. Neuvottelujen edetessä nämä periaatteet näyttävät olevan tärkeitä kaikille osapuolille.

Suomen kannalta oli tärkeää, että neuvoston yleisnäkemyksessä myös poliittisen mainonnan määrittelyä ja eri toimijoiden välisiä velvollisuuksia on täsmennetty ja asetuksen soveltamisalaa ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön, erityisesti EU:n tietosuojalainsäädäntöön ja digitaalisia palveluja koskevaan sääntelyyn, on selkeytetty. Yleisnäkemyksessä asetukseen on lisätty uusi säännös poliittisen mainoksen tunnistamisesta ja sekä viestin yhteydestä vaikuttamiskohteena olevien vaalien, kansanäänestysten, lainsäädäntöprosessiin tai äänestyskäyttäytymiseen vaikuttamiseen. Parlamentin neuvottelumandaattiin sisältyi monia ehdotuksia kyseessä olevien säännösten selkeyttämiseksi.

Pienten ja keskisuurten poliittisen mainontapalveluiden julkaisijoiden velvollisuuksia oli neuvoston yleisnäkemyksessä kevennetty komission ehdottamasta. Yleisnäkemyksessä ehdotuksen johdanto-osan perustelukappaleisiin on ensinnäkin lisätty uusi 13 a kohta, jossa painotetaan suhteellisuusperiaatteen noudattamista, kun asetusta sovelletaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/34/EU tarkoittamiin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Neuvoston yleisnäkemyksessä poliittisten mainosten läpinäkyvyysvaatimuksia koskevaan 7 artiklaan on lisätty pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskeva poikkeussäännös. Myös mikroyrityksille on luotu säilyttämis- ja raportointivelvollisuuksia koskevia poikkeuksia. Ehdotuksen 8 artiklaan on neuvoston yleisnäkemyksessä lisätty poikkeussäännös, jonka mukaan poliittista mainontaa koskevien palveluiden raportointivelvoite ei koske pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Tämä periaate näyttäisi olevan samansuuntainen sekä parlamentin että neuvoston neuvottelumandaateissa. Asetuksen 10 artiklassa säädetään puolestaan tietojen luovuttamista koskevasta poikkeussäännöksestä. Parlamentin kannoissa ja neuvoston yleisnäkemyksessä on tältä osin joitain eriäväisyyksiä, neuvoston korostaessa poikkeussäännöstä pienille ja keskisuurille yrityksille.

Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan asetus tulisi voimaan 12 kuukautta sen jälkeen, kun asetus on julkaistu virallisessa lehdessä. Parlamentin ehdotuksessa voimaantuloaika olisi kolme kuukautta.

Keskeisiä trilogineuvotteluissa esille nousseita kysymyksiä

<u>Kohdennettu poliittinen mainonta ja sääntelyn valvonta</u>

Komission alkuperäisen ehdotuksen tavoitteena on ollut edistää poliittisen mainonnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä ehdottamalla sääntelyä siitä, miten erilaisia kohdentamis- ja vahvistamistekniikoita voidaan hyödyntää poliittisessa mainonnassa. Sekä komission alkuperäisessä ehdotuksessa että neuvoston yleisnäkemyksessä on haluttu mahdollistaa kohdennettu poliittinen mainonta silloin, kun käsittelylle on henkilön suostumus, myös silloin kun kohdentamisessa hyödynnetään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Parlamentti on ehdottanut komissiota ja neuvostoa tiukempia sääntöjä kohdentamis- ja vahvistamistekniikoiden käytölle. Se on ehdottanut esimerkiksi täyskieltoa erityisten henkilötietoryhmien hyödyntämiselle kohdennetussa poliittisessa mainonnassa ja muidenkin henkilötietojen hyödyntämisen osalta yksityiskohtaisia rajoituksia. Parlamentin ehdotuksessa korostetaan, että henkilöltä tulee

saada tietosuojasääntelyn edellyttämä tietoinen suostumus nimenomaan kohdennettua poliittista mainontaa varten. Neuvottelusovun saavuttamiseksi mahdollinen kompromissi voisi olla, että erityisiin henkilötietoryhmiin perustuva kohdennettu poliittinen mainonta kiellettäisiin kokonaan. Samalla voitaisiin muilta osin luopua yksityiskohtaisesta sääntelystä, joka yhtäältä keventäisi pk-sektorin taakkaa ja toisaalta selkeyttäisi asetusehdotuksen suhdetta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679, nk. toimielinten tietosuoja-asetuksen (EU) 2018/1725 sekä digipalvelusäädöksen (EU) 2022/2065 (jäljempänä DSA) kanssa. Perustuslakivaliokunta on asetusehdotusta käsitellessään pitänyt tarpeellisena selkiyttää kokonaisuutta suhteessa voimassa olevaan tietosuoja- ja digipalvelusääntelyyn (ks. PeVL 4/2022 vp, PeVL 57/2022 vp). DSA:n osalta U 2/2021 vp, UJ 14/2021 vp ja UJ 6/2022 vp. Täyskielto ja yksityiskohtaisesta sääntelystä luopuminen muun muassa varmistaisi, ettei asetusehdotus sisältäisi tietosuojasääntelyn kanssa päällekkäistä sääntelyä esimerkiksi erityisten henkilötietoryhmien käsittelyyn liittyvien suojatoimien, yleisten käsittelyperiaatteiden ja rekisteröidyn informoinnin osalta (ks. U 73/21 vp, s. 12, PeVL 4/2022 vp, kappale 16). Digipalvelusääntelyn näkökulmasta erityisiin henkilötietoryhmiin liittyvä täyskielto poliittisessa mainonnassa olisi myös paremmin linjassa DSA:n erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan profilointikiellon kanssa (ks. U 2/2021 vp, UJ 14/2021 vp, UJ 6/2022 vp).

Syrjimättömyysvelvoite ja palvelujen tarjoamisen kielto kolmansien maiden toimeksiantajille

Komission alkuperäisessä ehdotuksessa ja neuvoston yleisnäkemyksessä painotettiin, että poliittisen mainonnan tarjoamista ei tulisi rajoittaa tai estää unionissa poliittisen mainonnan avoimuutta koskevan uuden sääntelyn perusteella. Parlamentti ehdottaa säännöstä siitä, että poliittisten mainospalvelujen tarjoajat eivät saisi syrjiä toimeksiantajia näiden asuin- tai sijoittautumispaikan perustella, kun kyseiset toimeksiantajat pyytävät, tekevät tai pitävät hallussaan sopimusta poliittisista mainospalveluista. Lisäksi parlamentti ehdottaa johdanto-osan perustelukappaleeseen lisättäväksi, että toimenpide ei kuitenkaan asettaisi velvoitteita palveluntarjoajille jäsenvaltioissa, joissa ne eivät ole taloudellisesti aktiivisia. Uuden säännöksen ja johdanto-osan ko. kohdan tarkoituksena olisi edistää rajat ylittävää poliittisen mainonnan palveluntarjontaa, joka olisi erityisen tärkeää muun muassa Euroopan tason poliittisille puolueille. Lisäksi parlamentti ehdottaa kiellettäväksi poliittisten mainontapalvelujen tarjoamista toimeksiantajille, jotka eivät ole unionissa asuvia luonnollisia henkilöitä tai unionin alueelle perustettuja tai rekisteröityjä oikeushenkilöitä. Tarkoituksena olisi estää eurooppalaiseen demokratiaan ja vaaleihin kohdistuvaa ulkomaista häirintää.

Poliittisten mainosten kokoaminen yhteiseen komission ylläpitämään julkiseen arkistoon

Komission alkuperäiseen asetusehdotukseen sisältyi säännös, jonka mukaan erittäin suurten verkkoalustojen (VLOP) ja erittäin suurten verkon hakukonepalvelujentarjoajien (VLOSE) tulisi sisällyttää DSA:n edellyttämään mainosarkistoon myös tässä asetuksessa vaaditut tiedot. Neuvosto piti kuitenkin yleisnäkemyksessään tärkeänä, että myös muita poliittisten verkkomainosten julkaisijoita kuin DSA:n digijättejä kannustettaisiin mainosarkistojen pitämiseen, ja ehdotti poliittisille verkkomainoksille tarkoitetun yleisen mainosarkiston perustamistarpeen arvioimista osana asetuksen soveltamisen yleistä arviointia. Myös parlamentti on pitänyt yleisen mainosarkiston perustamista tärkeänä. Parlamentti on ehdottanut uutta säännöstä, jonka mukaan komissio ylläpitäisi mainosarkistoa, johon kaikki poliittisten mainosten julkaisijat veisivät asetuksen mukaiset verkkomainokset ja niihin liittyvät läpinäkyvyysilmoituksen tiedot. Neuvotteluissa mainosarkiston osalta tulevat käsiteltäviksi kysymykset toimintaperiaatteista, toteuttamismahdollisuuksista, käyttöönottoaikataulusta ja maksullisuudesta sekä kustannusvaikutusten selvittämisestä.

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia kantojaan seuraavasti

Oikeusministeriö yhtyy valtioneuvoston kantoihin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että poliittisen mainonnan ja siihen liittyvien kohdentamis- ja vahvistamistekniikoiden osalta löydetään tasapaino henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien kanssa. Ensisijaisesti valtioneuvosto katsoo, että kohdennetun poliittisen mainonnan tulee olla mahdollista, mikäli sille on henkilön suostumus. Myös erityisiin henkilötietoryhmiin perustuvan kohdennetun mainonnan tulisi olla mahdollista henkilön nimenomaisella suostumuksella Suomen aiempien kantojen ja neuvoston yleisnäkemyksen mukaisesti. Valtioneuvosto voisi kuitenkin viimeisenä vaihtoehtona hyväksyä parlamentin ehdottaman kiellon kohdentaa mainontaa silloin, kun se perustuu erityisten henkilötietoryhmien käsittelyyn, kunhan kohdennettua mainontaa koskeva sääntely on kokonaisuutena arvioiden selkeää ja ymmärrettävää sekä yhteensopivaa EU:n tietosuojasääntelyn sekä digipalvelusääntelyn kanssa. Valtioneuvosto pitää lisäksi tärkeänä, että sääntelyssä selvennetään, ettei kohdennettua poliittista mainontaa koskeva sääntely ulottuisi poliittisten toimijoiden puhtaasti henkilökohtaiseen toimintaan (esimerkiksi sosiaalisen median julkaisuihin).

Suomi on tunnistanut epäasiallisen ulkomaisen vaikuttamisen vakavasti otettavaksi uhkaksi, joka toteutuessaan aiheuttaa epäluottamusta vaalijärjestelmää ja koko demokratian toimivuutta kohtaan. Valtioneuvosto pitää tärkeänä varautua ulkomaisiin ns. kolmansien maiden epäasiallisiin vaikuttamispyrkimyksiin myös poliittisen mainonnan ja sen kohdentamisen osalta. Valittavien toimenpiteiden tulee kuitenkin olla tarkoituksenmukaisia, oikeasuhtaisia ja tarkkarajaisia sekä oikeassa tasapainossa poliittisen mainonnan avoimuuden varmistamisen kanssa. On myös tärkeää, että sääntely on yhteensopivaa EU:n palveluita koskevan sääntelyn sekä kansainvälisten kauppasopimusten kanssa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä asetuksen tavoitetta lisätä poliittisen mainonnan avoimuutta ja seurattavuutta koko unionin tasolla. Parlamentin ehdottama komission ylläpitämä poliittisen mainonnan keskitetty mainosarkisto voisi olla yksi keino lisätä poliittisen mainonnan avoimuutta. Keskeistä kuitenkin olisi, että mainosarkisto kytkeytyisi osaksi asetuksen muita velvoitteita tarkoituksenmukaisella tavalla, ja että se toteutettaisiin mahdollisimman kustannustehokkaasti. Mainosarkisto voi helpottaa myös pienten ja keskisuurten toimijoiden toimintaedellytyksiä poliittisten mainosten julkaisijoina tarjoamalla valmiin, yhdenmukaisen alustan tietojen antamiselle ja säilyttämiselle. On tärkeää, että pieniin ja keskisuuriin yrityksiin kohdistuvien uusien velvoitteiden ja niihin liittyvien seuraamusten oikeasuhtaisuuteen kiinnitetään huomiota mainosarkiston toteutuksen osalta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU-budjetille koituvat kustannukset tulee voida hoitaa kokonaisuudessaan uudelleenkohdentamalla varoja EU-budjetin sisällä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että unionin ja kansallisille viranomaisille esitettyjä lisätehtäviä tarkasteltaessa pyritään hillitsemään hallinnollista lisätaakkaa.

Asetusehdotus edistää pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmakirjauksiin demokratian edistämisestä, informaatioturvallisuudesta ja hybridiuhkien torjumisesta. Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kantansa trilogineuvotteluissa muodostuvaan kompromissiin kokonaisarvioinnin perusteella.