LAUSUNTO

Helsinki 16.6.2025

EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNTA

Viite: lausuntopyyntö 5.6.2025

Asia: HE 57/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevaa asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveyspoliittinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on yli 240 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäseninä yli 60 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.

Lisätietoja: lakimies Kirsi Väätämöinen, kirsi.vaatamoinen@soste.fi, 040 839 7913

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

Vertti Kiukas
pääsihteeri

SOSTEn keskeiset viestit:

1) SOSTE pitää erittäin tärkeinä toimia demokratian puolustamiseksi informaatioympäristössä, jossa erilainen tiedon manipulointi ja hybridivaikuttaminen leviävät ennennäkemättömällä voimalla. Sillä, millaista informaatiota levitetään ja miten se tehdään, on suora yhteys ihmisten perusoikeuksiin.

2) Se , miten EU:n poliittisen mainonnan asetus (EU) 2024/900 informaation levittämiseen ja ihmisten oikeuksiin vaikuttaa, riippuu paljolti asetuksen soveltamisesta.

3) Kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta huolta herättää asetuksen poliittisen mainonnan määritelmän väljyys ja tulkinnanvaraisuus.

4) SOSTE pyytää eduskuntaa varmistamaan, että osallistuessaan EU:ssa asetuksen soveltamista koskevan sääntelyn ja ohjeistuksen laadintaan sekä asetuksen täytäntöönpanon seurantaan ja arviointiin Suomen viranomaisten tulee erityisesti vaikuttaa siihen, että asetuksen soveltamisala on mahdollisimman tarkka ja kohdentuu vain aitoon poliittiseen mainontaan. Soveltamista koskevassa tulkinnassa ja ohjeistuksessa tulee selvästi ja yksiselitteisesti ilmaista se, että kansalaisyhteiskunnan normaali yhteiskunnallinen vaikuttamistoiminta ei ole poliittista mainontaa. Kaikessa seurannassa ja arvioinnissa erityistä huomiota tulee kiinnittää asetuksen mahdollisiin kansalaisyhteiskunnan toimintaan ja ihmisten perusoikeuksiin kohdistuviin vaikutuksiin.

Kansalaisyhteiskunnan asema - edunvalvonta ei ole mainontaa

Kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta huolta herättävää on poliittisen toiminnan asetuksen poliittisen mainonnan määritelmän väljyys ja tulkinnanvaraisuus.

- Määritelmän mukaan poliittisella mainonnalla tarkoitetaan muun muassa ”*viestin laadintaa, sijoittelua, edistämistä, julkaisemista, näyttämistä tai levittämistä millä tahansa välineellä, […] kun viesti on omiaan ja suunniteltu vaikuttamaan vaalien tai kansanäänestyksen tulokseen, äänestyskäyttäytymiseen tai lainsäädäntö- tai sääntelyprosessiin unionin tasolla taikka kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla*”.

Vireä kansalaisyhteiskunta on olennainen osa demokratiaa ja yksi kansalaisjärjestöjen keskeisistä tehtävistä on toimia jäsentensä ja muiden sellaisten ryhmien edunvalvojina, jotka eivät välttämättä muutoin saisi ääntään kuuluviin. Tässä tehtävässään ne pyrkivät vaikuttamaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, mukaan lukien lainsäädäntö- ja sääntelyprosessit eri hallinnon tasoilla. Ne myös pyrkivät aktiivisesti viestimään edustamistaan näkemyksistä ja toiminnastaan, mukaan lukien omilla verkkosivuillaan ja muissa medioissa. Tätä vaikuttamistoimintaa ei voida pitää poliittisena mainontana termin normaalissa merkityksessä, mutta asetuksen sanamuoto antaa siihen mahdollisuuden.

Erilaisten etujärjestöjen ja muiden sidosryhmien kuuleminen on hyvän säädösvalmistelun edellytys. Se, että ne myös julkistavat yhteiskunnalliseen päätöksentekoon liittyviä näkemyksiään verkkoympäristössä ja muulla tavoin, on osa avoimeen yhteiskuntaan kuuluvan sananvapauden käyttöä ja avointa yhteiskunnallista keskustelua, ei poliittista mainontaa.

- Järjestöjen tavanomaisen yhteiskunnallisen vaikuttamistoiminnan, mukaan lukien lainsäädäntö- ja sääntelyprosesseihin vaikuttamisen, tulkitseminen poliittiseksi mainonnaksi olisi vakava isku niiden toiminnalle. Asetuksen poliittiselle mainonnalle asettamat ehdot ja rajoitukset vaadittavine resursseineen ja kustannuksineen voisivat osoittautua niille ylitsepääsemättömäksi rasitteeksi. Vaikka asetus – joka koskee pääosin kaupallisia palveluja - ei kaikilta osiltaan tulisikaan sovellettavaksi järjestöihin, yksinomaan niiden toiminnan luokittelu poliittiseksi mainonnaksi löisi niihin leiman, jota kansalaisyhteiskunnan tilan kaventamiseen tähtäävät tahot voivat propagandassaan hyödyntää. Näin tulkinta olisi omiaan tukahduttamaan kansalaisjärjestöjen vaikuttamispyrkimyksiä ja siten murentamaan yhtä demokraattisen yhteiskunnan peruspilareista. Tämä ei voi olla asetuksen tarkoitus eikä poliittisen mainonnan määritelmää tule tällä tavoin tulkita.

- Kansalaisjärjestöt voivat myös kannustaa ihmisiä osallistumaan vaaleihin ja kansanäänestyksiin. Demokratian legitimiteetti perustuu ihmisten vapaaehtoiseen ja aktiiviseen osallistumiseen yhteiskunnan toimintaan. Vaaleista ja kansanäänestyksistä voidaan jakaa tietoa ja osallistumiseen voidaan kannustaa ottamatta kantaa vaaleissa ehdolla oleviin puolueisiin tai muihin tahoihin tai äänestyksen kohteina oleviin asioihin. Kun toiminnan tarkoituksena on edistää ihmisten osallisuutta yhteiskunnassa ja siten vahvistaa demokraattisia prosesseja, sitä ei pidä tulkita sellaiseksi vaikuttamiseksi äänestyskäyttäytymiseen, joka katsottaisiin poliittiseksi mainonnaksi.

Yleisiä tavoitteisiin ja riskeihin liittyviä huomiota

Asetuksen tavoitteena on helpottaa poliittisen mainonnan palvelujen rajat ylittävää kauppaa EU:ssa ja samalla suojella ihmisten yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa poliittisessa mainonnassa. Lisäksi pyritään estämään haitallista hybridivaikuttamista mm. vaaleissa ja kansanäänestyksissä. Näihin tavoitteisiin on määrä päästä yhteisten pelisääntöjen kautta. Samalla kun asetuksen odotetaan vahvistavan poliittisen mainonnan pelisääntöjä ja lisäävän avoimuutta, se myös lisää sekä poliittisen mainonnan että sitä valvomaan asetettavien viranomaisten kustannuksia.

- Jos asetuksen soveltaminen osoittautuu byrokraattisesti ja taloudellisesti liian raskaaksi, vaarana on, että monet - etenkin pienet ja paikalliset - toimijat luopuvat poliittisesta mainonnasta tykkänään. Tämä olisi omiaan pikemminkin köyhdyttämään kuin rikastuttamaan yhteiskunnallista keskustelua, joka puolestaan on toimivan demokratian perusedellytys.

Huomattakoon myös, että avoimuus itsessään voi joskus toimia demokratian tavoitteita vastaan. Asetuksen 12 artiklan m) kohdan mukaan jokaisen poliittisen mainoksen yhteyteen asetettavan tai linkitettävän avoimuusilmoituksen tulee sisältää (jos se on tarpeen ja teknisesti toteutettavissa) tieto poliittisen mainoksen kattavuudesta poliittisen mainoksen katselukertoina ja sitoutuneisuuden määränä.

Viestin kattavuus liittyy dataan, jonka avulla voidaan ilmaista määrällisesti niiden yksityishenkilöiden maantieteellinen jakautuminen ja lukumäärä, jotka ovat katsoneet tai vastaanottaneet poliittista mainontaa tai muutoin olleet vuorovaikutuksessa sen kanssa, mukaan lukien katselukertojen, mainosnäyttöjen ja klikkausten lukumäärä.

Viestiin sitoutuminen liittyy dataan, jonka avulla voidaan ilmaista määrällisesti yksityishenkilöiden vuorovaikutusta poliittisen verkkomainonnan kanssa mitattuna eri keinoin, mukaan lukien vuorovaikutusaika poliittisen mainoksen kanssa.

- Joissakin tapauksissa mainittu kattavuutta ja sitoutuneisuutta koskeva tieto saattaisi olla hyvinkin merkityksellistä valtiolliselle tai muulle toimijalle, joka tarkoituksena olisi tietyn poliittisen toiminnan tukahduttaminen tai häirintä. Tiedon hyödynnettävyys eri tarkoituksiin riippuu esimerkiksi tiedon keräämisessä käytettävien maantieteellisten alueiden jaottelusta, niiden väestörakenteesta ja -määrästä. Tiedon kerääminen ei voi olla tarpeen eikä sallittavaa sellaisella tavalla, joka voisi loukata yksityisyyden suojaa ja/tai vaientaisi mielipide- ja yhdistymisvapautta.

Kansallinen sääntely, asetuksen täytäntöönpanon seuranta ja arviointi

Kansallinen liikkumavara asetuksen toimeenpanossa on rajattua. Sitä tulee kuitenkin käyttää mahdollisuuksien mukaan huomioiden edellä esitetyt näkökohdat.

Komissio antaa asetuksesta täydentävää sääntelyä ja tulkintaohjeistusta. Sääntelyä antaessaan se kuulee jäsenmaiden asiantuntijoita. Jäsenmaiden kansallisten yhteyspisteiden on kokoonnuttava vähintään kaksi kertaa vuodessa vaihtaakseen tietoja ja parhaita käytäntöjä sekä helpottaakseen asetuksen soveltamista ja täytäntöönpanoa koskevaa yhteistyötä. Komissio osallistuu kokouksiin. Komission on europarlamenttivaalien sykleissä annettava parlamentille ja neuvostolle asetuksen arvioinnista ja uudelleentarkastelusta kertomus, jossa arvioidaan tarvetta muuttaa asetusta.

SOSTE pyytää eduskuntaa varmistamaan, että osallistuessaan EU:ssa asetuksen soveltamista koskevan sääntelyn ja ohjeistuksen laadintaan sekä asetuksen täytäntöönpanon seurantaan ja arviointiin Suomen viranomaisten tulee erityisesti vaikuttaa siihen, että asetuksen soveltamisala on mahdollisimman tarkka ja kohdentuu vain aitoon poliittiseen mainontaan.

Soveltamista koskevassa tulkinnassa ja ohjeistuksessa tulee selvästi ja yksiselitteisesti ilmaista se, että kansalaisyhteiskunnan normaali yhteiskunnallinen vaikuttamistoiminta ei ole poliittista mainontaa.

Kaikessa seurannassa ja arvioinnissa erityistä huomiota tulee kiinnittää asetuksen mahdollisiin kansalaisyhteiskunnan toimintaan ja ihmisten perusoikeuksiin kohdistuviin vaikutuksiin.

SOSTElla ei ole huomauttamista siihen, miten asetuksen valvonta esitetään säädettäväksi. Kuten lakiesitysluonnoksessa todetaan, asetus sisältää uutta ja uudenlaista sääntelyä, joka kattaa laajan joukon erilaisia toimijoita. Siksi SOSTE pitää tärkeänä ja kannattaa oikeusministeriön esitystä, jonka mukaan viranomaisen valvontatyön lähtökohtana olisi ohjaus ja neuvonta.