

Asia: VN/19048/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevaa asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Radiomedia kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto oikeusministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevaa asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

Pääviestit

- Vaalien tulisi näkyä Suomessa laajasti tiedotusvälineissä vaalimainosten myötä myös jatkossa. Asetuksen raskaat läpinäkyvyys- ja raportointivelvoitteet uhkaavat niin vaalien näkyvyyttä ja demokratiaa kuin media-alan elinvoimaa. Jatkovalmistelussa on pyrittävä minimoimaan kielteiset seuraamukset.
 - Luonnoksen jatkovalmistelussa olisi otettava huomioon reilun kilpailun edistäminen mediakentällä. Ottaen huomioon erot suomalaisten radioyhtiöiden ja globaalien alustapalveluiden resursseissa sekä syissä, jonka vuoksi asetusta on ylipäänsä säädetty, tulisi valvovan viranomaisen keskittyä mediayritysten ohjaukseen ja neuvontaan media-alaan kohdistuvien valvontatoimenpiteiden sijaan. Tilanteita, joissa Valtiontalouden tarkastusvirasto voi määrätä seuraamusmaksun, tulisi karsia.
 - Vaikutusarviota tulisi täydentää mahdollisten kielteisten seuraamusten osalta.
1. Vaalien tulisi näkyä Suomessa laajasti vaalimainosten myötä myös jatkossa

Suomessa riippumattomien tiedotusvälineiden toiminta, vaalimainonnan läpinäkyvyys, tiedotusvälineiden itsesääntely ja mainonnan tunnistettavuus ovat kansainvälisesti katsoen korkealla tasolla. Suomessa ei ole kokemusta niistä epäkohdista, joita raskaalla asetuksella halutaan kaitsea.

Vaalit näkyvät perinteisesti laajasti radiossa muun muassa vaalimainosten myötä. Radiomedian huolena on, että asetuksen läpinäkyvyysvelvoitteet kaventavat radiokanavien mainosinventaarua ja -tuloja ja heikentävät kuuntelukokemusta. Samaan aikaan hallinnollinen taakka ja sanktioiden uhka voivat johtaa siihen, ettei vaalimainonnan julkaisu ole kannattavaa. Sääntely voisi siis edelleen kiihdyttää mainoseurojen siirtymistä globaaleille verkkoalustoille, joissa asetuksessa kuvatut ongelmat, kuten vaaleihin vaikuttaminen, disinformaatio ja mikrotargetointi, ovat alun perin ilmenneet.

Mikäli vaalimainoksia jätetään julkaisematta ja vaalien näkyvyys kansalaisten keskuudessa siten heikentyy, sääntely on epäonnistunut. Tällä voisi olla kauaskantoisia vaikutuksia vaaleihin osallistumiseen, äänestysintoon sekä demokratian toteutumiseen. Näin ollen ministeriön tulisi luonnoksen jatkovalmistelussa pyrkiä turvaamaan se, että kunta-, alue-, eduskunta- ja presidentinvaalit näkyvät vaalimainosten myötä tiedotusvälineissä, kuten radiossa, myös jatkossa, sekä minimoimaan asetuksen kielteiset vaikutukset vaalien näkyvyyteen ja media-alan elinvoimaan.

2. Reilua kilpailua mediakentällä tulee edistää ohjeistuksin ja oikeasuhtaisin seuraamuksin

Hallitusohjelman mukaan Suomen hallitus edistää tasapuolisia kilpailuedellytyksiä eurooppalaisten yritysten ja globaalisti toimivien digijättien välillä. Lisäksi hallitus on sitoutunut edistämään reilua kilpailua mediakentällä huomioiden kansainvälisten alustajättien aseman.

Radiomedia katsoo, että hallitusohjelman huolellinen huomioonottaminen luonnoksen jatkovalmistelussa on perustelua, koska asetuksen taustalla ovat erityisesti alustapalvelut, kuten sosiaalisen median palvelut, jotka ovat luoneet mahdollisuuden vaalivaikuttamiseen. Keskeiset sosiaalisen median palveluita tarjoavat yritykset ovat maailman suurimpia yrityksiä, joilla on resursseja selvittää niin asetuksen velvoitteista kuin mahdollisista seuraamuksista. Radiomedian huolena on, että asetuksen voimaansaattamisessa ja sitä seuraavassa asetuksen velvoitteiden valvonnassa on, että asetus ja tiedotusvälineisiin kohdistuvat valvontatoimenpiteet ovat omiaan johtamaan suurten alustayhtiöiden kilpailuedun suhteelliseen paranemiseen suomalaisiin tiedotusvälineisiin verrattuna. Tämä korostaa valvovien viranomaisten harkintaa, kun ne käyttävät yksittäistapauksessa asetuksesta johtuvia toimivaltuuksiaan.

Jotta edellä kuvatuilta negatiivisilta vaikutuksilta välttyttäisiin, tulisi Valtiontalouden tarkastusviraston ohjaus- ja neuvontatehtävää korostaa lisää luonnoksen jatkovalmistelussa. Hallituksen esitykseen tulisi kirjata nimenomaisesti, että Valtiontalouden tarkastusviraston tulisi keskittyä erityisesti poliittisen mainonnan tarjoajien ja poliittisen mainonnan julkaisijoiden, eli yksityisten yritysten,

tukemiseen, ohjaukseen ja neuvontaan asetusten velvoitteiden noudattamisessa. Poliittisen mainonnan julkaisijoiden tukea, ohjausta ja neuvontaa tarvitaan erityisesti vuonna 2026 ja ennen kevään 2027 eduskuntavaaleja vaali-ilmoitusten ja vaalien näkyvyyden turvaamiseksi tiedotusvälineissä. Tarkastusviraston ei tulisi lainkaan ryhtyä mediayrityksiin kohdistuviin varsinaisiin valvontatoimenpiteisiin ennen eduskuntavaaleja huhtikuussa 2027.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 57/2022) korostanut seuraamusten täsmällisyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten merkitystä sekä sääntelyn sananvapauteen kohdistuvien vaikutusten huomiointia. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että velvollisuuksien rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset eivät saa olla niin suuret, että niillä olisi ns. chilling effect eli pelottava ja ehkäisevä vaikutus poliittisen sananvapauden käyttämiseen. Näin ollen Radiomedia katsoo, että luonnoksen jatkovalmistelussa tulisi karsia ehdotetun 13 §:n (Poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajien seuraamusmaksu) asetuksen velvoitteita, joista Valtiontalouden tarkastusvirasto voisi määrätä seuraamusmaksun poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajalle. Radiomedia ehdottaa, että jatkovalmistelussa luonnoksessa ehdotetusta 13 §:stä poistetaan kokonaan kohdat 2, 4 ja 6. Edellä mainituissa tilanteissa seuraamusmaksun määrittämisen sijaan tarkastusvirasto voisi harkintansa pohjalta käyttää ehdotetussa 17 §:ssä (Julkinen varoitus) tarkoitettua julkista varoitusta. Radiomedia katsoo, että erityisesti media-alalla julkisella varoituksella ja sen uhalla olisi asetuksen velvoitteiden noudattamiseen myös riittävä, ohjaava painava vaikutus.

3. Lähdesuoja on varmistettava kaikissa valvontatilanteissa

On mahdollista, että Valtiontalouden tarkastusvirasto suorittaa ehdotetun 5 §:n (Tarkastukset) nojalla toimenpiteitä, jotka kohdistuvat poliittisen mainonnan julkaisijaan. Radiomedia katsoo, että ottaen huomioon lähdesuojan kriittisyys toimituksellisen työn vapauden kannalta ja erityisesti pienempien yritysten käytännön olosuhteet tulisi lähdesuojaa turvaava kirjaus ottaa mukaan jatkovalmistelussa hallituksen esitykseen pykälä- ja perustelutasolla. Luonnoksen nykyiset kirjaukset sivulla 64 ovat riittämättömät, koska ne eivät muun muassa tunnista, millaisissa olosuhteissa ja tiloissa viranomaisen tarkastus voi käytännössä tapahtua. Lisäksi tuore eurooppalainen medianvapausasetus on korostanut lähdesuojan turvaamisen tärkeyttä. Näin ollen Radiomedia ehdottaa, että luonnoksessa ehdotettuun 5 §:än (Tarkastukset) lisättäisiin jatkovalmistelussa uusi neljäs momentti seuraavasti: Tarkastuksessa otetaan huomioon, mitä lähdesuojasta säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 22 §:n 2 momentissa ja mediapalvelujen yhteisestä kehyksestä sisämarkkinoilla ja direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2024/1083 (eurooppalainen medianvapauslainsäädös).

4. Vaikutusarviota tulisi täydentää mahdollisten kielteisten seuraamusten osalta

Luonnoksen vaikutusarvio- ja muut toteuttamisvaihtoehdot kokonaisuudesta puuttuu sen mahdollisuuden arviointi, että asetuksen uudet, raskaat velvoitteet poliittisen mainonnan

julkaisijoille johtavat siihen, että radiot tai muut tiedotusvälineet eivät enää julkaise poliittista mainontaa ja erityisesti ennen vaaleja vaalimainontaa. Tämä on hyvin tärkeä näkökulma vaalien näkyvyyden, äänestysinnostuksen, osallisuuden ja julkisen poliittisen keskustelun sekä lopulta demokratian kannalta. Asia liittyy erityisesti luonnoksen kohtiin 4.2.2.1 (Yritysvaikutukset), 4.2.3.2 (Vaikutukset kansalaisyhteiskuntaan ja mediaan), 5.1 (Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset) ja 5.1.2 (Seuraamusmaksujen käyttöala ja määrääminen).

Radiomedia pitää tärkeänä sitä, että asetusta sovelletaan yksittäisiin yhtiöihin, kuten luonnoksessa todetaankin. Se tarkoittaa sitä, että mediakonsernin jokainen yhtiö vastaa omasta toiminnastaan ja sääntelyn noudattamisesta. Tämä mahdollistaa myös sen, että mikroyrityksiä ja pieniä sekä keskisuuria yrityksiä koskevat poikkeukset ja rajaukset asetuksen velvoitteiden kohdistumisessa soveltuvat suurempaan joukkoon kotimaisia mediayrityksiä.

Vaikka osa Radiomedian jäsenyhtiöistä on mikro- tai pk-yrityksiä, asetuksesta seuraa kuitenkin useita uusia, raskaita velvoitteita kaikille mediayrityksille, jotka julkaisevat poliittista mainontaa. Radiomedia arvioi, että odotettavissa on, että osa radioyrityksistä joutuu harkitsemaan tarkoin, onko poliittisen mainonnan julkaisemisesta saatava taloudellinen hyöty riittävä suhteessa siihen, että vaalimainosten ja muiden poliittisten mainosten julkaiseminen vaatii jatkossa uusia investointeja ja resursseja. Lisäksi toimintaan liittyy suoraan asetuksesta merkittävä seuraamuksen uhka, sillä seuraamusmaksun enimmäismäärä on jopa 6 % yrityksen liikevaihdosta.

Luonnoksen mukaan uusien poliittista mainontaa koskevien velvoitteiden noudattaminen ”myös vahvistaa markkinoiden ja siinä toimivien palveluntarjoajien asemaa ja mainetta luotettavina poliittisen mainonnan palveluiden tarjoajina”. Radiomedia suhtautuu tähän varauksellisesti, sillä luottamus radioon on jo nykyisellään hyvin korkealla tasolla, ja näkee relevantimpana riskin siitä, ettei poliittisen mainonnan julkaisutoiminta ole enää kannattavaa. Radiomedia pyytää, että vaikutusarviota korjataan jatkovalmistelussa tältä osin.

5. Seuraamusmaksu tulisi voida määrätä myös viranomaiselle

Radioiden mainontapalvelut kilpailevat aika-ajoin kuntien ilmoitustaulu- ja vastaavien palveluiden kanssa mainos- ja ilmoitustilan tarjoamisessa. Nämä ilmoitustauluilla julkaistavat mainokset ja ilmoitukset voivat koskea myös poliittista mainontaa. Julkista toimijaa ei ole perusteita päästää kevyemmällä sääntelyllä tilanteissa, joissa sen toiminta rinnastuu yksityisten yritysten harjoittamaan poliittisen mainonnan tarjontaan. Näin ollen Radiomedia ehdottaa, että luonnoksessa ehdotetun 15 §:n (Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen) neljäs momentti poistetaan jatkovalmistelussa.

6. Syrjintäkiellon jättäminen valvonnan ulkopuolelle on oikea ratkaisu

Riippumattoman toimituksellinen päätöksenteko ja tiedotusvälineen vastaavan toimittajan riippumaton, itsenäinen asema on turvattu Suomea sitovilla kansainvälisillä sopimuksilla, eurooppalaisella medianvapaussäädöksellä, lailla sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja Julkisen sanan neuvoston Journalistin ohjeilla. Radiomedia toteaa, että vastaavalla toimittajalla on oikeus tarvittaessa hylätä yksittäisen poliittisen mainoksen julkaiseminen. Näin ollen Radiomedia kannattaa luonnoksessa ehdotettua 2 §:n (Kansallinen yhteyspiste ja muut toimivaltaiset viranomaiset) toisen momentin jälkimmäistä lausetta: Tarkastusvirasto ei kuitenkaan valvo 5 artiklan 1 kohdan mukaisia syrjintäkieltoja.

Paimela Anna
RadioMedia ry