

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

SOSTE pitää erittäin tärkeinä EU:n aloitteita ja toimia demokratian puolustamiseksi informaatioympäristössä, josta erilainen tiedon manipulointi ja hybrdivaikuttaminen ovat jo vallanneet suuren osan ja jossa niiden käyttö kasvaa edelleen. Niitä on käytetty ja käytetään demokraattisiin vaali- ja sääntelyprosesseihin vaikuttamiseen sekä EU:n jäsenmaiden sisällä että valtioiden rajat ylittäen. Vuonna 2024 tehdyn Flash-eurobarometrikyselyn mukaan EU:n kansalaisten mielestä kaksi merkittävintä uhkaa demokratialle ovat kasvava epäluottamus ja skeptisyys demokraattisia instituutioita kohtaan sekä verkossa ja sen ulkopuolella kiertävä väärä ja/tai harhaanjohtava tieto. Sillä, millaista informaatiota levitetään ja miten se tehdään, on suora yhteys ihmisten perusoikeuksiin.

Lausunnon kohteena olevalla kansallisella lainsäädännöllä annetaan täydentäviä säännöksiä poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta annetun EU:n asetuksen (EU) 2024/900 toimeenpanosta. Asetus on voimassa ja sitä sovelletaan 10.10.2025 alkaen. Asetuksella pyritään tyrehtyttämään disinformaatiota ja ihmisten manipulointia varmistamalla mainonnan avoimuus ja rajoittamalla erilaisten henkilökohtaisiin tietoihin ja/tai ominaisuuksiin perustuvien kohdentamistekniikoiden käyttöä. Pyrkimyksenä on, että poliittista mainontaa tarjottaessa kunnioitetaan täysimääräisesti perusoikeuksia. Tämä on kannatettava pyrkimys.

Asetus osoittaa, kuinka haastavan tehtävän edessä sitä säädettäessä on oltu. Tätä ilmentää jo sen tavoitteen asettelu. Asetuksen ensimmäinen tavoite on edistää poliittisen mainonnan ja siihen liittyvien palvelujen sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Toinen tavoite on suojella Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuja perusoikeuksia ja -vapauksia, erityisesti oikeutta yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan. Hienoista jännitteisyyttä voi kenties havaita siinä, että asetuksessa pyritään yhtäältä lisäämään poliittisen mainonnan palvelujen valtioiden rajat ylittävää tarjontaa ja toisaalta asettamaan kyseiselle mainonnalle varsin yksityiskohtaisesti säännellyt puitteet.

Poliittisen mainonnan avoimuutta pyritään lisäämään hyvin seikkaperäisellä säätelyllä, jolla sille luodaan merkittävä määrä lisäehtoja ja rajoitteita. Asetuksen vaikutuksia on tässä vaiheessa erittäin vaikeaa, ellei peräti mahdotonta arvioida. 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.

On myös muistettava, 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. Asetuksen 58. johdantokappaleen mukaan näin on määrä kerätä ja esittää tietoa poliittisen mainonnan kattavuudesta ja yksityishenkilöiden sitoutumisesta siihen. 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 tällainen tieto saattaisi olla hyvinkin merkityksellistä valtiolliselle tai muulle toimijalle, joka tarkoituksena olisi tietyn poliittisen toiminnan tukahduttaminen tai häirintä. Tällaisen tiedon kerääminen ei voi olla tarpeen eikä sallittavaa sellaisella tavalla, joka voisi loukata yksityisyyden suojaa ja/tai vaientaisi mielipide- ja yhdistymisvapautta.

Järjestöjen, kuten muidenkin toimijoiden, kannalta huolta herättävää on 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 säätelyprosessiin unionin tasolla taikka kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla (3 artiklan 2 alakohdan b alakohta).

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 säätelyprosessit eri hallinnon tasoilla, ja myös aktiivisesti viestimään edustamistaan näkemyksistä ja toiminnastaan. Tätä vaikuttamistoimintaa ei voida pitää poliittisena mainontana termin tavanomaisessa merkityksessä, mutta asetuksen sanamuoto antaa siihen mahdollisuuden.

Asetuksen 8 artiklan 1 alakohdassa todetaan, että sen määrittämiseksi, onko viesti 3 artiklan 2 alakohdan b alakohdassa tarkoitettua poliittista mainontaa, on otettava huomioon kaikki sen piirteet, mukaan lukien

- a) viestin sisältö;
- b) viestin rahoittaja;
- c) viestin välittämiseen käytetty kieli;
- d) asiayhteys, jossa viesti välitetään, mukaan lukien levityksen ajanjakso;
- e) tapa, jolla viesti laaditaan, sijoitellaan, sitä edistetään, se julkaistaan, näytetään tai sitä levitetään;
- f) kohdeyleisö;
- g) viestin tavoite.

8 artiklan 2 alakohdan mukaan komissio laatii yhteiset ohjeet tämän artiklan asianmukaisen soveltamisen edistämiseksi.

Järjestöjen normaalin 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 olisivat omiaan tukahduttamaan niiden vaikuttamispyrkimyksiä ja siten murentamaan yhtä demokraattisen yhteiskunnan peruspilareista. Tämä ei ole asetuksen tarkoitus eikä poliittisen mainonnan määritelmää tule tällä tavoin tulkita.

SOSTE pyytää oikeusministeriötä yhteyksissään EU:n komissioon vaikuttamaan siihen, että komissio edellä mainittua ohjeistusta laatiessaan tekee selvän käsitteellisen eron yleisen yhteiskunnallisen vaikuttamisen eli edunvalvonnan (advocacy) ja poliittisen mainonnan (political advertising) välillä. SOSTE pyytää myös ministeriötä omassa toiminnassaan, asetusta ja kyseistä ohjeistusta aikanaan soveltaessaan, huomioimaan tämän eron.

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. Sen sisältö on monin tavoin hyvin haasteellinen eikä asioiden omaksumista helpota, että joiltakin osin käytetty terminologia poikkeaa tavanomaisesta (esimerkiksi poliittisen mainonnan ”rahoittajalla” ei tarkoiteta sen maksajaa, vaan sitä henkilöä tai tahoa, jonka pyynnöstä tai puolesta mainontaa toteutetaan, riippumatta siitä, kuka sen maksaa). Siksi SOSTE pitää tärkeänä ja kannattaa oikeusministeriön esitystä, jonka mukaan viranomaisen valvontatyön lähtökohtana olisi ohjaus ja neuvonta.

Väätämäinen Kirsi
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry