



Euroopan unionin  
neuvosto

Bryssel, 30. marraskuuta 2021  
(OR. en)

---

---

Toimielinten välinen asia:  
2021/0381(COD)

---

---

14374/21  
ADD 3

AG 108  
INST 421  
PE 113  
DATAPROTECT 271  
CODEC 1553  
FREMP 275  
CONSOM 274  
TELECOM 441  
AUDIO 112  
MI 899  
DISINFO 41  
COMPET 872

#### SAATE

---

Lähettäjä: Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ

Saapunut: 25. marraskuuta 2021

Vastaanottaja: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri

---

Kom:n asiak. nro: SWD(2021) 356 final

---

Asia: KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA  
TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA  
Oheisasiakirja  
EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS poliittisen mainonnan läpinäkyvyydestä ja kohdentamisesta

---

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2021) 356 final.

---

Liite: SWD(2021) 356 final



Bryssel 25.11.2021  
SWD(2021) 356 final

**KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA**

**TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA**

*Oheisasiakirja*

**EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS**

**poliittisen mainonnan läpinäkyvyydestä ja kohdentamisesta**

{COM(2021) 731 final} - {SEC(2021) 575 final} - {SWD(2021) 355 final}

## Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä

### Poliittisen mainonnan läpinäkyvyyttä koskevan aloitteen vaikutustenarviointi

#### A. Toimenpiteen tarve

##### Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?

Poliittisessa mainonnassa välitetään poliittisia viestejä äänestäjille erilaisten viestimien kautta paperijulkaisuista televisioon ja sosiaaliseen mediaan. Sitä käytetään poliittisissa kampanjoissa ja yleisemmin muokkaamaan yleistä mielipidettä ja osana yhteiskunnallisesti tärkeistä aiheista käytävää keskustelua. Sitä säännellään erityisesti vapaiden ja oikeudenmukaisten vaalien varmistamiseksi. Nykyisissä säännöissä on keskeisenä pyrkimyksenä varmistaa, että poliittista mainontaa käytetään läpinäkyvällä tavalla siten, että kansalaiset voivat tunnistaa tällaiset mainokset ja että mainosten sijoittelijat voidaan saattaa vastuuseen. On oikeutetusti yleisen edun mukaista suojella esimerkiksi oikeudenmukaisuutta, yhtäläisiä mahdollisuuksia ja läpinäkyvyyttä vaalimenettelyssä sekä perusoikeutta saada tietoa objektiivisella, läpinäkyvällä ja moniarvoisella tavalla. Näin ollen kansallisissa säännöissä asetetaan poliittisille toimijoille ja poliittisen mainonnan palveluja tarjoaville yrityksille velvoitteita. Tällaisissa säännöissä on perinteisesti keskitytty verkon ulkopuolisiin tiedotusvälineisiin (kuten sanomalehtiin ja yleisradiotoimintaan). Verkkomainonta on kuitenkin yleistynyt, koska sitä voidaan levittää joustavammin ja kohdentaa tarkoin määritetyille yleisöille. Verkkomainonta on tuonut mukanaan uusia haasteita, jotka liittyvät erityisesti läpinäkyvyyteen, vastuuvollisuuteen ja manipuloivaan kohdentamiseen.

Kaikissa jäsenvaltioissa on poliittista mainontaa koskevaa lainsäädäntöä, mikä johtaa sisällön, soveltamisalan, täytäntöönpanon ja valvonnan osalta pirstaleiseen joukkoon kansallisia sääntöjä. Tällaisissa säännöissä asetetaan velvoitteita palveluntarjoajille, ja niitä sovelletaan eri tavoin eri jäsenvaltioissa ja eri tiedotusvälineisiin, joiden kautta mainontaa levitetään. Tämä koskee erityisesti asiaankuuluvia määritelmiä ja läpinäkyvyysvaatimuksia, jotka vaikuttavat mainosten sisältöön. Koska jotkin jäsenvaltiot aikovat ottaa käyttöön uutta uudet verkkomediat kattavaa lainsäädäntöä, pirstaleisuuden odotetaan lisääntyvän. Tällainen monimutkainen oikeudellinen konteksti aiheuttaa kustannuksia ja haasteita, jotka luovat myös esteitä poliittiselle mainonnalle rajat ylittävänä palveluna sisämarkkinoilla. Tällä on suora vaikutus sisämarkkinoiden toimintaan.

Poliittisten viestien kohdentamiseen kansalaisille käytetään henkilötietoja ohjaamalla mainoksia ryhmille ja räätälöimällä mainosten sisältöä. Henkilötietojen – erityisesti yleisessä tietosuoja-asetuksessa arkaluonteisiksi katsottujen tietojen – käsittely tällaisiin tarkoituksiin ja kohdentaminen niin pienille ryhmille, että voidaan tarjota läpinäkymättömällä tavalla räätälöityjä poliittisia viestejä, aiheuttaa tiettyjä todettuja haittavaikutuksia kansalaisten suojattuihin oikeuksiin. Jotkin jäsenvaltiot ovat myös yrittäneet tai harkitsevat toimia kohdentamisen suhteen, mutta tällaiset toimenpiteet ovat osoittautuneet ongelmallisiksi.

Tällaiset kysymykset vaikuttavat myös demokraattisiin prosesseihin ja kampanjointiin EU:n tasolla, eurooppalaiset poliittiset puolueet mukaan lukien. Eurooppalaisia poliittisia puolueita koskevassa EU:n lainsäädännössä ei säännellä poliittista mainontaa, ja pirstaleisuus ja epävarmuus voivat heikentää eurooppalaisten poliittisten puolueiden mahdollisuuksia toteuttaa EU:n laajuisia kampanjoita.

Tässä vaikutustenarvioinnissa analysoidaan poliittisiin mainoksiin liittyviä keskeisiä ongelmia ja niiden syitä kolmesta näkökulmasta:

1. Talouden toimijoille, jotka haluavat toteuttaa monta tiedotusvälinettä ja/tai monta jäsenvaltiota kattavia kampanjoita, aiheutuu merkittäviä esteitä ja lisäkustannuksia, jotka johtuvat siitä, että läpinäkyvyysvaatimusten välillä sekä myös verkossa ja verkon ulkopuolella tapahtuvan toiminnan suhteen. Jotkin poliittiset ja talouden toimijat käyttävät tilannetta sääntöjen kiertämiseen. Tilanne johtaa myös siihen, että suuri osa poliittisesta mainonnasta siirtyy verkkoon.

2. Tilanne murentaa poliittisia mainoksia koskevien kansallisten sääntöjen mahdollisuuksia suojella demokraattisia prosesseja ja perusoikeuksia. Poliittisten verkkomainosten kohdentaminen ja muut manipulointitekniikat aiheuttavat lisäongelmia.

3. Koko EU:ssa EU-asioista kampanjoivien eurooppalaisten poliittisten puolueiden rahoittamien mainosten läpinäkyvyys on riittämätöntä.

### **Mitä on tarkoitus saada aikaan?**

Yleisinä tavoitteina on 1) helpottaa poliittisen mainonnan ja siihen liittyvien palvelujen tarjoamista sisämarkkinoilla siten, että samalla tuetaan oikeudenmukaisia demokraattisia prosesseja, tiukkojen ja yhdenmukaistettujen läpinäkyvyysvaatimusten ja kohdentamistekniikoiden laillisen käytön pohjalta; 2) vahvistaa tiukat läpinäkyvyysvaatimukset poliittisille puolueille EU:ssa vapaiden ja oikeudenmukaisten vaalien tukemiseksi.

Eryitystavoitteina on a) vähentää oikeudellista pirstaleisuutta, poistaa esteitä ja alentaa rajat ylittävien palvelujen kustannuksia, b) määritellä tiukat läpinäkyvyysvaatimukset poliittisille mainoksille (yhteiskunnallisia kysymyksiä koskeva mainonta mukaan lukien), c) puuttua tiettyihin joidenkin kohdentamis- ja voimistamistekniikoiden käytön aiheuttamiin tietosuojariskeihin, d) varmistaa suunniteltujen velvoitteiden tuloksellinen valvonta ja lujittaa sääntelyn lopputulosta, e) edistää läpinäkyvyyttä ja vapaita ja oikeudenmukaisia vaaleja sillä, että EU:ssa toimivat poliittiset puolueet noudattavat sääntöjä. Näiden tavoitteiden saavuttaminen myös parantaa kykyä sietää ulkomaista tiedon manipulointia ja häirintää.

### **Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?**

Ongelma voidaan parhaiten ratkaista EU:n tasolla, koska yksittäiset jäsenvaltiot eivät voi ratkaista sen enempää markkinoiden pirstaleisuutta kuin tunnistettuja rajat ylittäviä ongelmiaakaan. Useat jäsenvaltiot ovat säätäneet tai harkitsevat lainsäädäntöä, joka koskee poliittisen mainonnan läpinäkyvyyttä ja kohdentamista. Näin ollen pirstaleisuus lisääntyy, mikä vaarantaa sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden koko EU:ssa, eikä asetusten aiottuja tavoitteita saavuteta. Poliittisia mainoksia ja niihin liittyviä palveluja koskevat EU:n laajuiset vaatimukset toisivat oikeusvarmuutta, poistaisivat rajat ylittävien palvelujen tarjoamiselle sääntöjen noudattamisesta aiheuttavia kustannuksia ja vähentäisivät vaatimusten noudattamatta jättämisen riskiä. Tämä lieventäisi talouden toimijoiden kannustimia hajottaa sisämarkkinoita osiin ja kannustaisi niitä tarjoamaan sääntöjen mukaisia rajat ylittäviä poliittisen mainonnan palveluja ja kehittämään uusia. Pelkästään kansallisen lainsäädännön vaikutukset rajoittuvat sitä vastoin yhteen ainoaan jäsenvaltioon. Kansallisten sääntöjen riskinä on, että ne kierretään tai muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajat eivät ymmärrä niitä. Niillä ei puututtaisi edellä mainittuihin EU:n laajuisiin ongelmiin, jotka voisivat pikemminkin lisääntyä. Toimintojen rajat ylittävä luonne – erityisesti verkkoympäristössä – luo merkittäviä avoimuuteen ja kohdentamiseen liittyviä haasteita, joihin ei voitaisi vastata pelkästään kansallisella sääntelyllä. Tietosuoja on yhdenmukaistettu EU:n tasolla, ja lisätoimenpiteet olisi suoritettava EU:n tasolla. Ainoastaan EU voi myöskin säätää eurooppalaisten poliittisten puolueiden poliittista mainontaa koskevista toimenpiteistä, joilla varmistettaisiin, ettei kansallinen lainsäädäntö hankaloita niiden EU-kampanjoita.

## **B. Ratkaisut**

**Mitkä ovat vaihtoehdot tavoitteiden saavuttamiseksi? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei, miksi ei?**

### **Talouden toimijoihin sisämarkkinoilla liittyvät vaihtoehdot:**

1.1. **Rajoitetut sitovat toimenpiteet** tiettyjen määritelmien yhdenmukaistamiseksi ja tietojen säilyttämiseksi sekä ei-sitovia toimia ja vaatimuksia läpinäkyvyyden edistämiseksi poliittisten mainosten käytössä verkossa ja sen ulkopuolella ja lisätoimien, kuten itsesääntelyn, tukemiseksi. Ei-sitovia toimia sovelletaan myös kohdentamistekniikoiden käyttöön.

1.2. **Sitovat toimenpiteet** poliittista mainontaa koskevien läpinäkyvyysvaatimusten yhdenmukaistamiseksi, ja niiden ohella ei-sitovia toimia ja vaatimuksia. Sitovilla toimenpiteillä puututaan myös kohdentamistekniikoiden käyttöön poliittisessa mainonnassa.

**Poliittisille puolueille osoitetut toimenpiteet sisältävät seuraavia:**

2.1. **Rajoitetut sitovat toimenpiteet** nykyisen kehyksen mukauttamiseksi siten, että ulotetaan eurooppalaisiin poliittisiin puolueisiin poliittisen mainonnan läpinäkyvyyttä koskeva velvoite; ja

2.2. **Nykyisen kehyksen laajentaminen** ottamalla käyttöön eurooppalaisia poliittisia puolueita koskevia lisävelvoitteita poliittisen mainonnan läpinäkyvyyden lisäämiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla. Eurooppalaisista poliittisista puolueista vastaava viranomainen valtuutetaan raportoimaan sääntöjen noudattamisesta.

Sekä 2.1 että 2.2 kohdassa ei-sitovia toimenpiteitä sovellettaisiin kansallisiin poliittisiin puolueisiin ja suositeltaisiin jäsenvaltioita ottamaan käyttöön vastaavat kaikkia poliittisia toimijoita koskevat säännöt.

**Mitkä ovat eri sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?**

- Yleisesti kaivataan yhdenmukaista määritelmää siitä, mikä on poliittista mainontaa.
- EU:n toimille on laaja tuki, erityisesti läpinäkyvyyteen liittyville toimenpiteille, joilla varmistetaan i) riittävien tietojen antaminen poliittisesta mainonnasta – jotta kampanjoita voidaan seurata eri alustoilla ja viestimissä – ja ii) että tietoja säilytetään ja ne asetetaan yleisön saataville.
- Tukea saa myös kohdennettujen poliittisten mainosten kieltäminen tai niiden salliminen ainoastaan käyttäjän nimenomaisen suostumuksen perusteella.
- Tasapainotusta kaivataan verkon ulkopuolella (hyvin laaja sääntely) ja verkossa (rajallinen tai olematon sääntely) tehtävän mainonnan välillä.
- Jäsenvaltiot kannattavat myös yleisesti toimivampia mahdollisuuksia valvoa läpinäkymättömiä poliittisen mainonnan käytäntöjä (sekä verkossa että sen ulkopuolella).

**C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset**

**Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?**

Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla odotetaan olevan myönteinen vaikutus perustasoon verraten seuraavasti:

- oikeusvarmuus paranee ja sääntelyn pirstaleisuuteen liittyvät kustannukset vähenevät;
- kohdentamisen läpinäkyvyys paranee, mikä vaikuttaa myönteisesti perusoikeuksiin;
- valvonnalle on selkeä perusta, minkä ansiosta kansalliset viranomaiset voivat pyytää poliittisen mainonnan valvontaan tarvittavia tietoja ja tehdä yhteistyötä tutkinnassa ja täytäntöönpanossa;
- demokraattisten prosessien läpinäkyvyys ja suojele kohdentamistekniikoilla manipuloinnilta paranevat;
- Vaaleihin liittyvän poliittisen kampanjoinnin aktiivinen valvonta EU:ssa edellyttäisi myös sitä, että eurooppalaiset poliittiset puolueet antavat aktiivisesti ja oikea-aikaisesti tietoja, ja sitä, että viranomaisen roolia ja resursseja vahvistetaan valvonnan varmistamiseksi.

**Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?**

**Talouden toimijat** – läpinäkyvyys- ja valvontavelvoitteiden noudattamisesta aiheutuvat kustannukset (sekä mukautumisesta aiheutuvat kertaluonteiset että noudattamisesta aiheutuvat jatkuvat kustannukset). Yleisesti ottaen palveluntarjoajille aiheutuvien kustannusten pitäisi olla perustasoon verraten alemmat, koska pirstaleisuuden vähentyminen tuo tehokkuushyötyjä.

**Kansalliset viranomaiset ja eurooppalaisia poliittisia puolueita valvova viranomainen** – kertaluonteiset kustannukset koulutuksesta ja valmiuksista mukautua ja käyttää uusia tuloksellisemman valvonnan mahdollisuuksia parhaalla tavalla. Eurooppalaisten poliittisten puolueiden mainosrekisterin

hankintakustannukset. Kustannusten vastapainoksi saadaan tehokkuushyötyjä, ja tietojen saatavuus ja EU-tason koordinointi paranevat.

**Eurooppalaiset poliittiset puolueet** – tietojen antamisesta yhteiseen mainosrekisterialustaan aiheutuu kustannuksia, mutta niiden vastapainoksi oikeusvarmuus paranee ja EU:n laajuisen kampanjoinnin kustannukset alenevat.

#### **Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?**

Uudet vaatimukset auttavat pk-yrityksiä laajentamaan poliittisen mainonnan palvelujaan rajojen yli sisämarkkinoilla. Tietojärjestelmien mukauttamisesta niin, että noudatetaan passiivista velvollisuutta säilyttää poliittisia mainoksia koskevia tietoja, aiheutuisi vähäisiä kertaluonteisia kustannuksia. Tällaisten kustannusten vastapainoksi sääntöjen koko EU:n kattavasta johdonmukaisuudesta saadaan säästöjä.

#### **Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?**

Kertaluonteisia kustannuksia hallintohenkilöstön koulutuksesta ja toistuvia kustannuksia läpinäkyvyyttä ja kohdentamista koskevien velvoitteiden noudattamisen valvonnasta. Näiden vastapainona ovat tehokkuussäästöt, jotka saadaan velvoitteiden yhdenmukaistamisen sekä valvontaprosessien virtaviivaistamisen ja lujittamisen kautta. Tällä hetkellä sääntöjen noudattamista ei kuitenkaan juuri valvota.

#### **Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?**

Poliittisten toimijoiden vastuuvollisuuden kasvu kannustaisi avoimeen ja rehelliseen kampanjointiin ja sen pitäisi auttaa rakentamaan yleistä luottamista poliittisen mainonnan käyttöön ja yleisemmin julkiseen keskusteluun ja vaalimenettelyjen koskemattomuuteen.

#### **Miten suhteellisuusperiaate toteutuu?**

Ehdotetut toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa määriteltyihin tavoitteisiin (ks. suhteellisuusperiaatetta koskeva laatikko edellä).

#### **D. Seuranta**

##### **Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?**

Viiden vuoden kuluessa suunnitellun asetuksen voimaantulon jälkeen.