TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Dnro 7830/93/22

13.10.2022

Eduskunta

Perustuslakivaliokunta

PeV@eduskunta.fi

Tietosuojavaltuutetun lausunto jatkokirjelmästä UJ 24/2022 vp asiassa U 78/2021 vp – komission ehdotus parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta ym.

Kiitän kunnioittavasti mahdollisuudesta lausua sanotun U-jatkokirjeen johdosta ja viittaan 16.2.2022 antamaani lausuntoon aiemman U-kirjelmän johdosta. Lausun asiasta edelleen lähinnä henkilötietojen suojaan liittyvistä näkökulmista.

Kuten todettua, pidän erittäin tärkeänä, että komission asetusehdotuksessa (KOM (2021)731) ja viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa (8647/3/22 REV 3) on tunnustettu henkilötietojen suojan merkitys demokratian sekä muiden perusoikeuksien, kuten muun muassa mielipiteenvapauden turvaamiselle. Henkilötietoja käytetään yhä enenevissä määrin personoitujen ja räätälöityjen mainosten ja viestien kohdentamiseen tietyille yksilöille ja ryhmille, tarkoituksena vahvistaa viestien vaikutusta ja tavoittavuutta. Meistä kerätyn tiedon perusteella internetkäyttäytymistämme ja persoonaamme analysoidaan ja meihin voidaan vaikuttaa erittäin tehokkaasti sofistikoituneilla ja piiloon jäävillä keinoilla. Tämä on omiaan polarisoimaan poliittisia näkemyksiä. Ehdotuksen tavoitteet ja keinot ovatkin kokonaisuutena erittäin kannatettavia ja tarpeellisia.

Kuten kuitenkin jo aiemmassa lausunnossani huomautin, EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 ja toimielinten tietosuoja-asetuksen (EU) 2018/1725 säännöksiä sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn poliittisen mainonnan yhteydessä jo tälläkin hetkellä. Asetusehdotuksen suhde sanottuihin tietosuoja-asetuksiin onkin paikoitellen ollut epäselvä. Pidänkin erittäin hyvänä, että neuvotteluiden edetessä suhdetta voimassa olevaan tietosuojasääntelyyn on jossain määrin selkiytetty ja ehdotukseen ollaan lisäämässä nimenomaisia lausumia siitä, että asetusehdotuksen tehtävänä on nimenomaan ***täydentää*** yleistä tietosuoja-asetusta sekä toimielinten tietosuoja-asetusta.

Aiemmassa lausunnossani yhdyin valtioneuvoston esittämään huoleen siitä, että asetusehdotuksen 12 artiklan suojatoimia koskevan sääntelyn suhde tietosuojasääntelyyn vaikutti epäselvältä erityisesti sen osalta, koskisiko se erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vai myös muita henkilötietoja, ja mikä suhde asetusehdotuksessa säädettävillä suojatoimilla olisi yleisen tietosuoja-asetuksen ja toimielinten tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyä koskeviin periaatteisiin (kuten läpinäkyvyysperiaate) sekä rekisterinpitäjän velvollisuuksia, erityisesti rekisteröidyn informointia, koskevaan sääntelyyn.

Pidän hyvänä sitä, että kompromissiehdotuksessa todetaan, että sen 12(3) artiklassa säädettävät täydentävät suojatoimet ainoastaan täydentävät yleisen tietosuoja-

asetuksen 24 artiklan sekä toimielinten tietosuoja-asetuksen 26 artiklan vaatimuksia. Tämäkin osaltaan selkiyttää asetusten suhdetta toisiinsa. Kuitenkin esimerkiksi kompromissiehdotuksen 12(5) artiklassa todetaan, että joko poliittisen mainoksen tai läpinäkyvyysilmoituksen yhteyteen on lisättävä tietoja koskien yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja rekisteröidyn oikeuksia, joista artiklassa nimetään erityisesti tieto suostumuksen antamisesta ja peruuttamisesta, vastustamisoikeudesta, profiloinnista ja automaattisesta päätöksenteosta, mikä vaikuttaisi osin päällekkäiseltä tietosuoja-asetuksen tiedonantovelvoitteiden kanssa.

Näenkin tarpeelliseksi edelleen selkiyttää kokonaisuutta suhteessa voimassa olevaan tietosuojalainsäädäntöön. Liian pirstaleinen tai monimutkainen sääntelykokonaisuus ei palvele tarkoitustaan parhaalla mahdollisella tavalla.

Valtioneuvoston (U-jatkokirje s. 2) mukaan ”Suomi pitää tärkeänä erilaisten vahvistamistekniikoiden ja kohdennetun mainonnan nykyistä parempaa tunnistamista ja pitää komission ehdotusta erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä poliittisessa mainonnassa tasapainoisena. On tärkeää muun muassa sananvapauden ja vähemmistöjen oikeuksien kannalta, että henkilö voi halutessaan vastaanottaa hänelle kohdennettuja poliittisia viestejä. Mikäli erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä poliittisessa mainonnassa haluttaisiin rajata entisestään, voisi olla tarkoituksenmukaista, että osan erityisistä henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista käsittely kiellettäisiin. Tällaisia tietoja voisivat olla poliittisen toiminnan kannalta epäolennaiset tiedot, kuten rotu tai etninen alkuperä tai geneettiset ja biometriset tiedot.”

Olen valtioneuvoston kanssa täysin samaa mieltä siitä, että erilaisten vahvistamistekniikoiden ja kohdennetun mainonnan nykyistä parempi tunnistaminen on erittäin tärkeää.

Valtioneuvoston esittämään edellä mainittuun Suomen kantaan liittyen totean, että kaikkiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen, (*ml. U-jatkokirjeessä esitetyt rotu tai etninen alkuperä tai geneettiset ja biometriset tiedot*) käyttäminen poliittisen mainonnan yhteydessä olisi asetusehdotuksen 12 artiklan 1 kohdan, ja **on** yleisen tietosuoja-asetuksen 9(1) perusteella jo tällä hetkellä kiellettyä, ilman hyväksyttävää käsittelyperustetta. Ko. tietoja saa käsitellä ainoastaan laillisella käsittelyperusteella, joita tässä yhteydessä olisivat rekisteröidyn suostumus tai yleisen tietosuoja-asetuksen 9(2)(d) artiklassa tarkoitettu poikkeusperuste.

Jos valtioneuvosto kuitenkin tarkoittaa, että poliittisen toiminnan kannalta epäolennaisten tietojen, kuten rodun tai etnisen alkuperän tai geneettisten tai biometristen tietojen käsittely poliittisen mainonnan kentällä haluttaisiin kieltää kokonaan ilman poikkeuksia, todettakoon, että kannatan luonnollisesti tämän tiukemman sääntelymahdollisuuden ajamista jatkoneuvotteluissa. Todettakoon, että myös Euroopan tietosuojavaltuutettu EDPS on peräänkuuluttanut nykyistä ehdotusta tiukempien sääntöjen luomista, kuten mikrokohdentamisen totaalikieltoa poliittisissa tarkoituksissa. Lisäksi EDPS katsoo, että asetuksessa tulisi huomioida myös rekisteröityjen laajamittainen seuranta (pervasive tracking) kohdentamisen ja voimistamistekniikoiden käytön keinona. Tämä on käsitykseni mukaan kuitenkin jäämässä edelleen asetuksen ulkopuolelle, mikä voidaan nähdä merkittävänäkin puutteena, ottaen huomioon seurannan laajuus ja yleisyys, sekä se, kuinka heikko ymmärrys seurantakeinoista rekisteröidyillä on.

Korostin aiemmassa lausunnossani, että poliittisen mainonnan kohdentajien ja mainospalvelujentarjoajien roolien ja vastuiden selventämiseksi on tärkeää ottaa huomioon asiaa koskeva Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Keskinäistä vastuunjakoa toimitusketjuissa eri toimijoiden välillä on pyritty neuvotteluiden edetessä selventämään muun muassa edellyttämällä aktiivista tiedonjakoa toimijoiden välillä ja vastuun määrittelemistä mainospalvelutoimijoiden keskinäisin sopimuksin, mutta edelleen kompromissiehdotuksessa on tältä osin selventämisen varaa. On kuitenkin todettava, että yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen rekisterinpitäjyys määrittyy tapauskohtaisesti, eikä määrittely ole muutenkaan aina aivan yksinkertaista.

Myös asetusehdotuksen määritelmiä on käsitykseni mukaan jossain määrin täsmennetty neuvotteluiden edetessä. Poliittisen mainonnan käsite oli alkuperäisessä ehdotuksessa hyvin laaja ja omiaan aiheuttamaan tulkinnallisia haasteita. Käsittääkseni neuvotteluiden edetessä on pyritty listaamaan keinoja määritellä poliittinen mainos. Myös mainospalvelun tarjoajan ja sponsorin määritelmiä on täsmennetty. Pidän tätä hyvänä kehityssuuntana. Pidän myös hyvänä, että läpinäkyvyysilmoituksen (transparency notice) sisältöä ja sen antamisen tapaa on neuvotteluiden edetessä tarkennettu.

Yksityishenkilöiden yksityisessä ominaisuudessa jakama poliittinen sisältö ei ole sääntelyn piirissä. Kuitenkaan yksityishenkilön yksityisviestintänä ei pidetä sellaista jakamistoimintaa, jonka joku kolmas osapuoli on rahoittanut (ns. masinoidut trollauskampanjat). Tämä vaikuttaisi tasapainoiselta ratkaisulta.

U-jatkokirjeen mukaan neuvotteluissa on käsitelty Suomen aloitteesta ehdotuksen suhdetta kieltoon julkaista yksityishenkilöiden tietoja, jos he ovat lahjoittaneet vaalikampanjointiin alle 1 500 euroa tai 800 euroa kuntavaaleissa. Tarkoituksena on, että tiedot läpinäkyvyysilmoituksessa ilmoitetaan niin, että pienten lahjoittajien henkilötietoja ei julkaista. Kannatan tätä.

Asetuksen 12 artiklan rikkomisesta johtuva seuraamuksen osalta on viittaus tietosuoja-asetuksen seuraamussääntöihin. Ehdotus jättää muilta osin kuitenkin seuraamukset yksityiskohdiltaan osittain edelleen jäsenvaltioiden määriteltäväksi.

Kompromissiehdotuksen perusteella tietosuojavaltuutetun toimisto olisi edelleen toimivaltainen viranomainen valvomaan ainakin 12 artiklan noudattamista. Huomionarvoista on, että 12 artiklan ja 7 artiklan velvoitteet mainospalveluntarjoajille ovat edelleen toisiinsa kietoutuneita ja pidän tärkeänä, että tämä otetaan huomioon jatkovalmisteluissa, kun 7 artiklan läpinäkyvyysilmoituksen (transparency notice) valvontaviranomaista määritellään.

Pidän tärkeänä, että Suomen kannassa on huomioitu tarve tietosuojavaltuutetun toimiston ja muiden mahdollisten valvontaviranomaisten lisäresurssille. Edelleen on Suomen osalta ilmeisesti varmistumatta, keitä nämä muut mahdolliset viranomaiset ovat, koska muita kuin tietosuojavaltuutetun toimistoa ei mainita nimenomaisesti (kuitenkin asetusehdotuksessa on viittaus digipalvelusäädöstä valvovaan viranomaiseen).