HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Helsinki 13.10.2022

Asia: U 73/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta sekä Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden ohjesäännön muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 14.10.2022

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston jatkokirjeestä, joka koskee komission ehdotuksia Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta (KOM(2021) 731) sekä Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden ohjesäännön muuttamiseksi (KOM(2021) 734). Käytännössä jatkokirje koskee kuitenkin ainoastaan ehdotettua asetusta poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta.

Valtioneuvoston kirjelmä on monilta osin sangen yleinen. Neuvoston asiakirjarekisterissä neuvostossa käytäviä neuvotteluja koskevat asiakirjat eivät ole julkisesti saatavilla, mikä vaikeuttaa osaltaan neuvottelutilanteen arvioimista jonkin verran. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Arvioinnin lähtökohdista

Valiokunta on käsitellyt ehdotusta lausunnossaan PeVL 4/2022 vp, jossa se piti mainonnan määrittelyä verraten laajana ja avoimena ja katsoi että sitä tulisi täsmentää. Vaikka ehdotus ei koskenut läpinäkyvyysvaatimuksia laajemmin poliittisten viestien sisältöä, siinä asetettiin monenlaisia – komission näkemyksen mukaan oikeasuhtaisia – vaatimuksia kaikelle poliittiselle mainonnalle. Valiokunta kiinnitti huomiota ehdotuksen epäselvään suhteeseen

tietosuojasääntelyyn ja siinä säädettyihin seuraamuksiin ja edellytti tietosuojavaltuutetun asianmukaista resurssointia. Se edellytti seuraamuksilta tarkkuutta, sillä ehdotuksesta ei käynyt riittävällä tarkkuudella ilmi esimerkiksi se, millä edellytyksillä mainoksen julkaisijaa koskeva sääntely tulee sovellettavaksi. Valiokunta kiinnitti huomiota hallinnolliseen taakkaan ja selkeyteen sekä sääntelyn välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota asetusehdotuksen oikeusperustaan ja katso että vaikka ehdotettu oikeusperusta on lähtökohtaisesti asianmukainen, asetuksen laajuutta on neuvottelujen kuluessa syytä tarkastella myös suhteessa oikeusperustaan ja korosti ettei poliittinen mainonta ole ensisijaisesti sisämarkkinoiden toimivuuteen liittyvä kysymys.

Lisäksi valiokunta on käsitellyt EU:n uutta digipalvelusäädöstä sangen kriittisesti lausunnossaan PeVL 20/2021 vp. Kyseisessä lausunnossa valiokunta muistuttaa, että valtioneuvoston kirjelmissä tulee tarkastella ehdotuksia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta riittävästi. Valiokunnan mukaan säädösehdotuksen arviointi vain pintapuolisesti ja sääntelykohde huomioon ottaen vähäisesti voi johtaa siihen, ettei valtioneuvoston kirjelmä tarjoa perustuslakivaliokunnalle asianmukaisia edellytyksiä hoitaa perustuslain 74 §:ssä valiokunnalle osoitettua tehtävää antaa lausuntoja lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (**PeVL 4/2019 vp**, s. 3, **PeVL 20/2017 vp**, s. 5, **PeVL 43/2016 vp**, s. 3). Digipalvelusäädös on EU:ssa joitakin viikkoja sitten hyväksytty, vaikka sitä ei vielä ole julkaistu virallisessa lehdessä. Digipalvelusäädöksellä on yhtymäkohtia nyt käsiteltävänä olevaan ehdotukseen.

Valtioneuvoston mukaan poliittista mainontaa koskeva ehdotus on kehittynyt neuvotteluissa Suomen kannalta toivottavaan suuntaan. Sen mukaan keskeiset kysymykset neuvotteluissa ovat liittyneet poliittisen mainonnan määrittelyyn, eri toimijoiden uusiin vastuisiin, journalismin asemaan, ehdotuksen suhteeseen muuhun lainsäädäntöön ja henkilötietojen suojaan. Asetuksen soveltamisalaa ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön on valtioneuvoston mukaan selkeytetty. Esimerkiksi henkilötietojen suojaa koskevaa tarkempaa selvitystä tai muutosten arviointia ei kuitenkaan valtioneuvoston muistioon sisälly, eikä siihen sisälly varsinaista arviota muutoksista suhteessa valiokunnan aikaisempiin lausuntoihin. Katson, ettei kirjelmän perusteella ole kovinkaan helppo arvioida esimerkiksi ehdotetun sääntelyn vaikutuksia esimerkiksi sananvapauteen. Tämä on ongelmallista huomioiden, että esitetyn sääntelyn nimenomaisena tarkoituksena on poliittisen sananvapauden rajoittaminen.

Tietosuojaa koskevat kysymykset

Valtioneuvoston alkuperäisessä kirjelmässä katsottiin, että komission ehdotuksessa jää osin avoimeksi mikä poliittisen mainonnan avoimuutta koskevan asetusehdotuksen 12 artiklan suojatoimia koskevan sääntelyn suhde on tietosuojasääntelyyn erityisesti sen osalta, koskisiko 12 artiklan suojatoimia koskeva sääntely erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vai myös muita henkilötietoja, ja mikä suhde asetusehdotuksella säädettävillä suojatoimilla olisi yleisen tietosuoja-asetuksen ja toimielinten tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyä koskeviin periaatteisiin sekä rekisterinpitäjän velvollisuuksia, erityisesti rekisteröidyn informointia, koskevaan sääntelyyn. Sääntelyä olikin tarpeen tarkentaa näiden seikkojen osalta. Valtioneuvoston alkuperäisen kirjelmän mukaan ehdotukseen sisältyi henkilötietojen suojaan liittyvää sääntelyä, joka koskee kohdennus- ja voimistamistekniikkojen käyttöä paitsi poliittisessa mainonnassa myös *muussa* rekisterinpidossa, jossa hyödynnetään kohdennus- ja voimistamistekniikkoja. Valtioneuvosto ei kuitenkaan arvioinut sitä, onko näiden seikkojen sääntely poliittista mainontaa koskevassa säädöksessä tarpeen.

Nyt käsiteltävänä olevassa muistiossa todetaan ainoastaan, että Suomi pitää tärkeänä erilaisten vahvistamistekniikoiden ja kohdennetun mainonnan nykyistä parempaa tunnistamista ja pitää komission ehdotusta erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä poliittisessa mainonnassa tasapainoisena. Epäselväksi jääkin, onko valtioneuvoston kanta tältä osin lieventynyt. Valtioneuvosto toteaa, että 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.

Valtioneuvoston kirjelmään ei sisälly selkeää kantaa poliittisen mainonnan kohdentamisen kieltoon ns. arkaluontoisten henkilötietojen (GDPR 9 artikla) pohjalta. Vastikään hyväksytty digipalvelusäädös kuitenkin näitä koskevan vastaavanlaisen kiellon (24(3) artikla), joka kuitenkin rajautuu vain (eriten huolia aiheuttaneeseen) kohdentamiseen verkkoalustoilla. Kyseisen artiklan mukaan

> *Providers of online platforms shall not present advertising to recipients of services based on profiling within the meaning of Article 4, point (4), of Regulation (EU) 2016/679 using special categories of sensitive data as referred to in Article 9(1) of Regulation (EU) 2016/679.*[1]

Kun nyt käsittelyssä oleva asetusehdotus vaikuttaisi koskevan kaikkea poliittisen mainnonnan kohdentamista, vaikuttaisi loogiselta, että vastaava kielto sisältyisi myös tähän asetukseen. Muutenkaan muistiossa ei käsitellä digipalvelusäädöksen ja nyt käsiteltävän asetuksen suhdetta. Eurooppalaisen median raportoinnin periaatteella useat jäsenvaltiot (mm. Saksa) kannattavat nyt käsiteltävän ehdotuksen suhteen jopa laajempaa poliittisen mainonnan kohdentamisen kieltoa, kuin mitä komission ehdotus tai digipalvelusäädös alustamainonnan osalta sisältävät.[2]

Lisäksi kiellot eroavat myös siten, että digipalvelusäädöksen mukainen kielto ei näyttäisi sisältävän mitään poikkeamisperusteita, kun taas poliittisen mainonnan kohdalla kohdentaminen yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan nojalla on yhä edelleen sallittua, esimerkiksi jos henkilöltä saadaan tähän nimenomainen suostumus tai jos kyseessä on poliittinen puolue tai sen kaltainen toimija, joka käsittelee tietoja oman organisaationsa toimintaa varten. Etenkin jälkimmäinen poikkeus on vaikeasti hahmotettavissa.

Oikeasuhtaisuus

Valtioneuvoston mukaan ehdotus on hyväksyttävissä, jos pienten ja keskisuurten poliittisen mainontapalvelun julkaisijoiden velvollisuuksia kevennetään, seuraamukset ovat oikeasuhtaisia ja rajoitukset sananvapauteen rajoittuvat vain välttämättömään. Se katsoo kuitenkin yhä, että pieniin ja keskisuuriin yrityksiin kohdistuvien uusien velvoitteiden oikeasuhtaisuuteen on kiinnitettävä huomiota jatkoneuvotteluissa sekä myös asetuksen toimeenpanossa ja laadittavassa

[1] Proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE, saatavilla sivulla https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9342-2022-INIT/x/pdf .

[2] 'Germany supports ban on personal data for political ads', https://www.euractiv.com/section/digital/news/germany-supports-ban-on-personal-data-for-political-ads/ .

ohjeistuksessa. Epäselväksi jää, tarkoittaako tämä konkreettisesti esim. sitä, että Suomi suhtautuu varauksellisesti alkuperäistä ehdotusta pidemmälle menevämpiin poliittisen mainonnan kohdentamisen rajoituksiin/kieltoihin.

Kokonaisuus vaikuttaa yhä vaikeaselkoiselta, eikä siihen sisältyviä velvoitteita esimerkiksi pienille poliittisille toimijoille ja mainosten julkaisijoille ole kirjelmän perusteella helppo hahmottaa. Epäilemättä säädös aiheuttaa töitä erinäisille konsulteille, joiden tehtäväksi lopulta tulee selvittää, kuka mitäkin selvityksiä laatii ja millä perusteella mainontaa saa kohdentaa, kun sitä käytännössä joka tapauksessa kohdennetaan. Kokonaisuutena ehdotuksen hyödyllisyys ja oikeasuhtaisuus ovet yhä sangen kyseenalaisia. Valtioneuvoston kannan perusteella Suomi ei näyttäisi edellyttävän esimerkiksi pieniä toimijoita koskevia poikkeuksia sääntelyyn – ja toisaalta jokainen poikkeus tekee jälleen sääntelykehikon vaikeampiselkoiseksi, ja lopulta voisi olla parempi ettei säädöstä annettaisi ollenkaan.

Poliittisen mainonnan määritelmä

Poliittisen mainonnan määrittelyä on valtioneuvoston mukaan selkeytetty artiklassa 2 ja siinä on huomioitu päätoimittajavastuun alainen media. Muistiosta ei kuitenkaan selviä, miten määritelmää on selkeytetty, joten on vaikea arvioida, onko se kaventunut mielekkäällä tavalla vai ei.

Poliittisen toiminnan määritelmällä on merkitystä myös yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen kannalta. Euroopan tietosuojaneuvosto on käsitellyt määritelmää ohjeistuksessaan ”Guidelines 8/2020 on the targeting of social media users” ja antanut poliittiselle toiminnalle sangen laajan määritelmän.[3] Tietosuojaneuvoston mukaan

> *If a social media provider or a targeter uses observed data to categorise users as having certain religious, philosophical or political beliefs - regardless of whether the categorization is correct/true or not - this categorisation of the user must obviously be seen as processing of special category of personal data in this context. As long as the categorisation enables targeting based on special category data, it does not matter how the category is labelled.*
>
> *Example 12: Mr. Sifuentes provides information in his social media profile in the shape of regular status updates, check-ins, etc., which indicate that he regularly takes part in activities arranged by the “Mind, Body and Spirit Movement”. Even though no explicit statement on philosophical belief is provided, all updates, likes, check-ins and similar data provided by the user when collated, strongly indicate that Mr. Sifuentes has a certain philosophical belief.*
>
> *Example 13: A social media provider uses information actively provided by Ms. Allgrove on her social media profile page about her age, interests and address and combines it with observed data about the websites visited by her and her “likes” on the social media platform. The social media provider uses the data to infer that Ms. Allgrove is a supporter of left-wing liberal politics and places her in the “interested in left wing liberal politics” targeting category, and makes this category available to targeters for targeted advertising.*

[3] Guidelines 8/2020 on the targeting of social media users,

Tältäkin osin valtioneuvoston muistio jää hyvin yleiseksi eikä siinä kerrota, miten määritelmää on tarkennettu ja miten ehdotus suhteutuu tietosuojasääntelyyn ja sen puitteissa tehtyihin tulkintoihin.

Oikeusperusta ja toimivalta

Kuten yllä on todettu, valiokunta edellytti oikeusperustaa koskevien kysymysten lisäselvittämistä. Ehdotuksella on kaksi oikeusperustaa, tietosuojaa koskeva SEUT 16 artikla ja sisämarkkinoita koskeva SEUT 114 artikla ja on sinänsä poikkeuksellinen: yleensä EU-säädöksillä on vain yksi, niiden pääasiallista tavoitetta vastaava oikeusperusta.[4] Täten komission valinta heijastelee sitä lähtökohtaa, että tietosuojasääntelyä on pidettävä yhtä tärkeänä, ei vain liitännäisenä tavoitteena. SEUT 114 artikla ’tulee kyseeseen oikeudellisena perustana ainoastaan, jos säädöksestä ilmenee objektiivisesti ja tosiasiallisesti, että sen tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen’.[5] Tuomioistuimen mukaan ’SEUT 114 artiklasta on muistutettava, että tällä oikeusperustalla toteutetun lainsäädäntötoimen on yhtäältä sisällettävä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseen liittyviä toimia ja toisaalta sen tavoitteena on oltava sisämarkkinoiden toteuttaminen ja toiminta.’[6] Tältä osin sen soveltuminen nyt ehdotettuun säädökseen on hyvinkin tulkinnanvaraista. Toisaalta tuomioistuimen asiaa koskeva arviointi on usein siinä määrin lainsäätäjän tahdolle nojautuvaa, että todennäköisesti se hyväksyisi tämänkin säädöksen.[7] SEUT 114 artiklalle nojautuminen kuitenkin merkitsee sitä, että sääntelyllä on vahva sisämarkkinafokus.

Valtioneuvoston mukaan neuvottelujen kuluessa on saatu selvyyttä ehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuuteen sekä toissijaisuusperiaatteen mukaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen. Yllä viittaamieni mediatietojen perusteella esimerkiksi Unkari olisi vaatinut neuvoston oikeuspalvelua antamaan oikeusperustasta arvion. Tällaista lausuntoa ei kuitenkaan neuvoston asiakirjarekisteristä löydy.

Muistioon sisältyvä perustelu vastaa kuitenkin pitkälti sitä, jolle jo alkuperäinen komission ehdotus perustui. Sitä perustellaan sisämarkkinaperusteisesti tarkoituksella harmonisoida poliittisen mainonnan avoimuutta koskevaa lainsäädäntöä, jotta poliittisia mainospalveluja tarjotaan samoilla säännöillä koko unionissa. Kuitenkin suurin osa poliittista mainontaa koskevista säännöistä, kuten sääntely kampanja-ajoista, sallitusta mainonnasta ja mahdollisista mainoskielloista sekä vaalirahoituksen avoimuudesta, jää jatkossakin kansalliseen päätösvaltaan. Valtioneuvosto painottaa, että myös jatkoneuvotteluissa on pidettävä lähtökohtana, että asetus rajoittuu siihen, mikä on sisämarkkinoiden toiminnan kannalta olennaista. Tältä osin on kuitenkin huomattavaa, että asetukseen sisältyy elementtejä kuten mainosten kohdentaminen, jotka vaikuttaisivat sisämarkkinatavoitetta laajemmilta.

[4] Esim asia C-440/05 komissio v neuvosto.
[5] Kts esimerkiksi asia C-217/04 ENISA, 42 kohta.
[6] Asia C-270/12 UK v. Palamentti ja neuvosto, 100 kohta.
[7] Asia C-270/12 UK v. Palamentti ja neuvosto, 108-116 kohta.