TIETOSUOJAVALTUUTETUN
TOIMISTO

Dnro 544/93/22

16.2.2022

Eduskunta

Liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

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

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt tietosuojavaltuutetulta kirjallista asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta sekä Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden ohjesäännön muuttamisesta. (U 73/2021 vp)

Kiitän kunnioittavasti mahdollisuudesta lausua sanotun U-kirjelmän johdosta. Lausun asiasta lähinnä henkilötietojen suojaan liittyvistä näkökulmista.

Suhtaudun valtioneuvoston tavoin myönteisesti ehdotetun sääntelyn tavoitteisiin. Ehdotusten tavoitteena on puoluerahoitusta koskevien lainsäädäntöaukkojen tilkitsemisen ja poliittisen mainonnan läpinäkyvyyden kautta parantaa eurooppalaisen demokratian toimivuutta ja varmistaa sen toteutuminen myös jatkossa sekä varmistaa tietosuojan korkea taso. Sääntelyn keskeisenä tavoitteena on myös luoda yhdenmukaistetut säännöt koskien kohdentamis- ja voimistamistekniikoiden käyttöä sellaisen poliittisen mainonnan julkaisemisen, levittämisen ja edistämisen yhteydessä, johon liittyy henkilötietojen käyttöä.

Kannan komission ja valtioneuvoston lailla huolta demokratiaan kohdistuvista moninaisista uhkista, jotka liittyvät olennaisella tavalla myös henkilötietojen käsittelyyn. Henkilötiedot kietoutuvat nykyaikaisella (puolue)poliittisella kentällä sekä keskeiseksi välineeksi, jonka avulla poliittista vaikuttamista mitä moninaisimmin keinovalikoimin harjoitetaan, että erityisiä toimenpiteitä edellyttäväksi suojelunkohteeksi itsessään. On havaittu, että kohdennettu mainonta ja profilointi poliittisiin tarkoituksiin voi aiheuttaa riskejä yksityisyyden suojalle ja demokratialle. Henkilötietojen suojan rikkominen voi vaikuttaa kielteisesti myös muihin perusoikeuksiin, kuten mielipiteenvapauteen ja mahdollisuuteen ajatella vapaasti ilman manipulointia.

Demokratian turvaamisen ja vahvistamisen eteen on syytä käyttää kaikki käytettävissä olevat keinot, eivätkä yksin kansalliset lainsäädännölliset toimet välttämättä ole riittäviä. Yhdynkin valtioneuvoston näkemykseen siitä, että eurooppalaisen yhteistyön lisääminen on kokonaisuutena tehokkain keino epäasiallisen poliittisen vaikuttamisen torjumiseen. En kuitenkaan tässä yhteydessä arvioi tarkemmin EU-oikeuden toissijaisuusperiaatteeseen liittyvää kysymystä.

Puolueiden, ehdokkaiden, heidän tukiryhmiensä tai mainospalveluntarjoajien käsitellessä henkilötietoja poliittista vaalimainontaa varten, on tietosuojalainsäädäntöä jo tälläkin hetkellä noudatettava. Kuten komission ehdotuksessa (KOM(2021)731) todetaan, täydentää ehdotettu asetus EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 ja toimielinten tietosuoja-asetuksen (EU) 2018/1725 säännöksiä, joita sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn poliittisen mainonnan yhteydessä. Ehdotuksen (s. 4) mukaan siinä kodifioidaan Euroopan tietosuojaneuvoston antama sosiaalisen median käyttäjien targetointia koskeva ohjeistus (EDPB 8/2020) velvoittamalla antamaan rekisteröidylle poliittisen mainonnan yhteydessä tiettyjä tietoja (tietojen lähde ja tietojenkäsittelyn logiikka).

EDPB:n kohdentamista koskevan ohjeistuksen 8/2020 luvussa 8 annetaan ohjeistusta koskien mainonnan kohdentamista erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen perusteella. ”Jos sosiaalisen median palveluntarjoaja käsittelee erityisiä henkilötietoryhmiä kohdentamistarkoituksessa, sillä on oltava käsittelylle yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukainen oikeusperusta ja sen on vedottava johonkin 9 artiklan 2 kohdassa säädettyyn poikkeukseen, kuten a alakohdan mukaiseen nimenomaiseen suostumukseen.” (kohdat 116−117)

Väheksymättä lainkaan tietosuojaneuvoston ohjeistusten roolia merkittävänä oikeuslähteenä, voidaan kodifiointia asetuksen tasolle pitää erittäin myönteisenä kehityksenä henkilötietojen suojan vahvistamisen näkökulmasta. Toisaalta yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetään jo nyt profiloinnista ja automaattisesta päätöksenteosta.

Asetusehdotuksen (KOM (2021)731) 12 artiklassa säädetään poliittisen mainonnan kohdentamiseen ja voimistamiseen liittyvistä erityisvaatimuksista. Sanotun artiklan 1 kohdan mukaan sellaiset kohdentamis- ja voimistamistekniikat, joihin sisältyy yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa (esim. rotua tai etnistä alkuperää, poliittisia mielipiteitä, uskonnollista tai filosofista vakaumusta, ammattiliiton jäsenyyttä, terveydentilaa tai seksuaalista suuntautumista koskevat henkilötiedot) ja toimielinten tietosuoja-asetuksen 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyä, ovat poliittisen mainonnan yhteydessä kiellettyjä. Tähän ehdotetaan säädettävän kaksi poikkeusta: 1 kohdan kieltoa ei sovellettaisi yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan a ja d alakohdassa ja toimielinten tietosuoja-asetuksen 10 artiklan 2 kohdan a ja d alakohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. (Em. kohdat koskevat suostumusta sekä voittoa tavoittelemattoman yhteisön, kuten poliittisen yhdistyksen laillisen toiminnan yhteydessä harjoittamia käsittelytoimia sen omien jäsentensä tai näihin verrattavissa olevien henkilöiden henkilötietojen osalta.)

Korostan tässä yhteydessä, että yhdistyksen käsitellessä henkilötietoja 9 artiklan 2 kohdan d alakohdan nojalla yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan läpinäkyvyyden periaate korostuu. Mikäli henkilötietojen käsittely ei ole läpinäkyvää, saattaa se johtaa henkilön tiedostamatta tapahtuvaan vaikuttamiseen. Vastaavasti läpinäkyvyys korostuu 9 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisessa tilanteessa, sillä suostumuksen on oltava tietoinen tahdonilmaisu.

U-kirjelmässä (s. 12) todetaan, että 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 (kuten läpinäkyvyysperiaate) sekä rekisterinpitäjän velvollisuuksia, erityisesti rekisteröidyn informointia, koskevaan sääntelyyn. Yhdyn tähän esitettyyn huoleen ja korostan sitä, kuinka tärkeää tietosuojaa koskevan säädöskehikon selkeys ja yksiselitteisyys oikeusvarmuuden kannalta on. Pirstaleinen tai liian epätarkka sääntely ei myöskään vastaa niiden pienten ja keskisuurten yritysten tarpeita, joiden asemaa ehdotetulla lainsäädännöllä myös on haluttu parantaa.

U-kirjelmässä todetaan, että poliittisen mainonnan avoimuutta koskevan asetuksen 12 artiklan (kohdentamiseen ja voimistamiseen liittyvät erityisvaatimukset) soveltamista valvoisivat henkilötietojen käsittelyn osalta yleisen tietosuoja-asetuksen 51 artiklassa ja toimielinten tietosuoja-asetuksen 52 artiklassa tarkoitetut valvontaviranomaiset (asetusehdotuksen 15(1) artikla). Tietosuojavaltuutetulla on laaja yleistoimivalta ainoana kansallisena yleisen tietosuoja-asetuksen noudattamista valvovana viranomaisena. Siten myös poliittisen mainonnan tietosuojaa koskevat kysymykset kuuluvat jo tällä hetkellä tietosuojavaltuutetun toimivaltaan.

Pidän kuitenkin positiivisena, että valtioneuvosto on nähnyt tarpeelliseksi arvioida erikseen mahdolliset viranomaisvaikutukset tietosuojavaltuutetun toimistoon. Kuten U-kirjelmässä (s. 11) todetaan, puolueasetuksen 5 artiklan 7 kohdassa toimivalta olisi tietosuojaviranomaisilla ja lisäksi 12 artiklan 2 kohdalla ja 14 artiklan 3 kohdalla voi olla suoria vaikutuksia viranomaisyhteistyön kautta tietosuojavaltuutettuun.

Lisäksi tässä yhteydessä on syytä huomioida poliittisen mainonnan avoimuutta koskevan asetuksen 15 artiklan 2 ja 3 kohdat, joiden johdosta viranomaisten toimivaltakysymyksiä ei nähdäkseni kaikilta osin ole vielä sementoitu. Myös poliittisen mainonnan avoimuutta koskevan asetuksen 15 artiklan 6−9 kohtien johdosta ollaan tälle, toistaiseksi vielä määrittymättömälle valvontaviranomaiselle asettamassa sekä kansallisen tason että EU-tason yhteistyövelvoitteita.

Valtioneuvosto korostaa U-kirjelmässä hallinnollisia sanktioita koskevan tulkintakäytännön huomioon ottamista myös asetusten valmistelussa. Seuraamusten osalta on valtioneuvoston käsityksen mukaan hyvä selvittää suhdetta tietosuojasääntelyyn ja siinä säädettyihin seuraamuksiin (vrt. puolueasetuksen 30 artiklan 2 kohdan vii alakohta ja 37 artiklan 8 kohta). Pidän tätäkin varsin perusteltuna.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (PeVL 4/2021 vp, PeVL 11/2018 vp ja PeVL 3/2017 vp.) jo aiemmin kohdistanut huomionsa tietosuojavaltuutetun toimiston resursointiin ja valvontaviranomaisen tehtävien asianmukaisen hoitamisen edellytysten turvaamiseen sekä kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun riippumattoman viranomaisen keskeiseen merkitykseen tietosuojaperusoikeuden toteutumisen kannalta ja pitänyt edelleen tärkeänä, että valvontaviranomaiselle osoitetaan riittävät resurssit tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Mikäli tietosuojavaltuutetun toimistolle olisi nyt puheena olevien komission lainsäädäntöehdotusten johdosta tulossa uusia lainsäädännöllisiä valvonta- tai muita tehtäviä, on tärkeää huolehtia samassa suhteessa tietosuojavaltuutetun toimiston lisäresursoinnista ottaen huomioon tietosuojavaltuutetun jo nyt haastava resurssitilanne.

Tällä hetkellä nimenomaan poliittista mainontaa ei muilta osin kuin tietosuojanäkökulmasta käsitykseni mukaan valvo varsinaisesti mikään viranomaistaho. U-kirjelmässä on nostettu esille media-alan kansallinen itsesääntely, mutta kirjelmästä ei käy ilmi

mihin itsesääntelyelimiin tällä viitataan. Esimerkiksi Keskuskauppakamarin Mainonnan eettinen neuvosto on nimenomaan elinkeinoelämän itsesääntelytoimielin ja vaikka sen tehtävänä on antaa lausuntoja siitä, onko mainos tai muu menettely markkinoinnissa hyvän tavan vastaista ottaen huomioon Kansainvälisen kauppakamarin markkinointisäännöt, ei neuvosto ota kantaa poliittisen mainonnan sisältöön. (Esim. MEN 22/21) Julkisen sanan neuvoston Journalistin ohjeissa (kohta 16.) todetaan, että ilmoitusten ja toimituksellisen aineiston raja on pidettävä selvänä ja piilomainonta on torjuttava.

Lisäksi poliittisen mainonnan kohdentajien ja mainospalvelujentarjoajien roolien ja vastuiden selventämiseksi on tärkeää ottaa huomioon asiaa koskeva Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, sillä roolien määräytyminen ei ole aivan yksiselitteistä. Toisin sanoen on huomioitava kysymys siitä, kuka on varsinaisesti vastuussa poliittisen mainonnan kohdentamisesta. Kuten EDPB:n ohjeessa 8/2020, kohdissa 30−31 todetaan, ovat tässä yhteydessä tuomiot asioissa Wirtschaftsakademie (C-210/16), Jehovan todistajat (C-25/17) ja Fashion ID (C-40/17) erityisen merkityksellisiä. Lähtökohtana vastuunjakautumisen tapauskohtaiselle arvioinnille on rekisterinpitäjän määritelmä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan *'rekisterinpitäjällä' tarkoitetaan "luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä [...], joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot".*

Edellä mainitut seikat huomioiden totean kootusti, että kansallisten viranomaisten toimivaltuuksista on säädettävä johdonmukaisesti ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Ehdotetun sääntelyn suhdetta voimassa olevaan tietosuojasääntelyyn ja sekä tietosuojavaltuutetun että mahdollisesti muiden eri viranomaisten toimivaltuuksiin olisi syytä vielä selkeyttää.

Valtioneuvosto on katsonut (s. 13), että ehdotettu oikeusperusta (SEUT 16, 114 ja 224 artiklat) on lähtökohtaisesti asianmukainen, mutta ehdotettavan asetuksen laajuutta on neuvottelujen kuluessa syytä tarkastella myös suhteessa oikeusperustaan. Oikeusperusteen osalta on syytä huomioida, että henkilötietojen suojaa koskevasta SEUT 16 artiklasta seuraa valvontaviranomaisen itsenäisyyttä koskevia reunaehtoja. SEUT 16 artiklan 2 kohdan mukaan valvontaviranomainen on toimissaan riippumaton.

Valtioneuvoston kannan mukaan neuvotteluissa on varmistettava poliittisen mainonnan selkeä määrittely. Olen valtioneuvoston kanssa yhtä mieltä siitä, että tällä hetkellä poliittisen mainonnan käsite on ehdotuksessa hyvin laaja ja saattaa aiheuttaa tulkinnallisia haasteita. Markkinointia koskevassa oikeuskäytännössä (esim. KKO 2005:40) ja lainsäädännössä (esim. sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 200 § esitöineen HE 221/2013 vp. ja mainittua lakia edeltäneen sähköisen viestinnän tietosuojalain HE 125/2003 vp. sekä kuluttajansuojalain (38/1978) 2:1 § esitöineen (HE 32/2008 vp.)) todetaan, että jo pelkästään markkinoinnin käsite on laaja ja kaikenlainen myynninedistäminen ja brändinrakentaminen voi kuulua markkinoinnin käsitteen alle. Poliittisen mainonnan määrittely voi käytännön tilanteissa koitua vaikeaksi.

Toisaalta komission ehdotuksessa todetaan, ettei tarkoitus ole käsitellä muita poliittiseen mainontaan liittyviä kysymyksiä kuin läpinäkyvyyttä ja kohdentamistekniikoiden käyttöä. Sillä ei puututa muihin kansallisella tasolla säänneltyihin näkökohtiin, kuten poliittisen mainonnan sisällön lainmukaisuuteen ja ajanjaksoihin, jolloin mainonta on

sallittua, eikä siihen, minkälaisia demokraattiseen prosessiin osallistujat voivat olla. Joka tapauksessa käsitteiden määrittelyyn on syytä kiinnittää tarkasti huomiota.

Valtioneuvosto huomauttaa U-kirjelmässä, että voimassa olevan tietosuojasääntelyn vuoksi yksityishenkilön nimeä ei nykyään Suomessa saa ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen antamansa tuen arvo on pienempi kuin 1 500 euroa (kuntavaaleissa 800 euroa), jotta tieto henkilön poliittisista kannoista ei tule tarpeettomasti julkisuuteen. Tämä vaatimus on kirjattu vaalirahoituslain (273/2009) 6 §:n 2 momenttiin ja puoluelain (10/1969) 9 b §:n 2 momenttiin. Ilmeisesti komission ehdotuksessa on kuitenkin tarkoituksena, että mainoksen maksajan tiedot tulisi jatkossa julkaista aina riippumatta euromääristä. Jaan valtioneuvoston näkemyksen siitä, että ehdotuksen edellä mainittua käytännön toteutusta ja suhdetta perusoikeuksiin olisi hyvä vielä tarkastella.

Tietosuojavaltuutettu Anu Talus

Ylitarkastaja Nina Jokela