TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Lausunto

TSV/6331/2025

12.6.2025

Eduskunnan lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

Tietosuojavaltuutetun lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle HE 57/2025 vp hallituksen esityksestä EU:n poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevaa asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Lausuntopyyntö ja aiemmin asiassa lausuttu

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa hallituksen esityksestä HE 57/2025 vp, joka koskee EU:n poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevaa asetusta täydentävää lainsäädäntöä (jäljempänä ”hallituksen esitys”).

Lausuntopyynnön kohteena olevalla hallituksen esityksellä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen ((EU) 2024/900, jäljempänä ”polads-asetus”) valvonnan järjestämisestä. Lisäksi hallituksen esityksellä ehdotetaan muutettavaksi verkon välityspalvelujen valvonnasta annettua lakia (18/2024), ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia, puoluelakia, valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia, sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia.

Esitys on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä, mutta tietosuojavaltuutetun toimistolle on varattu mahdollisuus esittää näkemyksiään jo esityksen valmisteluvaiheessa. Olen myös lausunut hallituksen esitysluonnoksesta oikeusministeriölle 9.5.2025, minkä johdosta esitykseen on tehty joitain tarkennuksia.

Olen lisäksi lausunut polads-asetuksen neuvotteluvaiheessa valtioneuvoston U-kirjelmästä U 73/2021 vp ja U-jatkokirjelmästä UJ 24/2022 vp aiemmin liikenne- ja viestintävaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnalle.

Todettakoon, että lisäksi olen lausunut polads-asetukseen liittyen hallituksen esityksestä HE 190/2024 vp eduskunnalle laeksi vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain sekä kansalaisaloitelain 10 §:n muuttamisesta oikeusministeriölle 21.7.2022 ja 18.6.2024 sekä perustuslakivaliokunnalle 13.2.2023 ja 12.3.2025. Pidin tuolloin tärkeänä, että nyt käsillä olevan polads-asetuksen kansallisen täytäntöönpanon ja hallituksen esityksellä HE 190/2024 vp vaalirahoituslainsäädäntöön ym. tehtävien muutosten valmistelussa huomioidaan velvoitteiden keskinäinen yhteensovittaminen.

TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Kiitän eduskunnan lakivaliokuntaa mahdollisuudesta lausua nyt käsillä olevasta hallituksen esityksestä ja esitän siitä seuraavia huomioita:

Tietosuojavaltuutetulle ehdotetut tehtävät ovat kannatettavia

Poliittista mainontaa koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusia tehtäviä tietosuojavaltuutetulle. Tietosuojavaltuutetun tutkinta- ja toimeenpanovaltuudet poliittisen mainonnan asetuksen 18 ja 19 artikloiden valvonnassa perustuisivat suoraan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklaan (esityksen s. 29). Tietosuojavaltuutetun tehtävillä on erityinen merkitys asetuksen täytäntöönpanossa, sillä poliittisen mainonnan kohdentaminen perustuu usein henkilötietojen käsittelyyn (asetuksen johdanto-osan 6 kappale), joten tietosuojavaltuutetun rooli asetuksen valvonnassa on keskeinen.

Muilta osin asetuksen valvonta menisi valtiontalouden tarkastusviraston (jäljempänä myös ”VTV”) toimivaltaan. Kannatan tätä valvontaratkaisua ennen kaikkea sen selkeyden vuoksi. Valtiontalouden tarkastusvirastolla on kokemusta vaali- ja puoluerahoituksen valvonnasta ennestään ja tässä asetuksessa on läheistä liittymäpintaa mainosten rahoitukseen ja sitä kautta VTV:n aiempaan toimivaltaan.

Polads-asetuksessa 22 artiklan 1 kohdassa todetaan, että tietosuojaviranomainen valvoo asetuksen 18 ja 19 artiklan noudattamista *”omalla toimialallaan”*. Sanotuissa artikloissa on nimenomaan kyse mainonnan kohdentamisesta eli henkilötietojen käsittelystä verkkomainonnan yhteydessä, joten pidän erittäin tärkeänä, että yksinomaan tietosuojavaltuutettu valvoo sanottujen artikloiden noudattamista, eikä jää epäselvyyttä siitä, voisiko joissain tilanteissa tietosuojavaltuutetun lisäksi myös VTV valvoa sanottuja artikloita.

Hallituksen esityksessä myös ehdotetaan, että digipalveluasetuksen ((EU) 2022/2065) 26 artiklan 1 kohdan a-c alakohtien mukaiset valvontatehtävät liittyen yhteiskunnallisen ja poliittisen mainonnan avoimuuteen siirrettäisiin tietosuojavaltuutetulta valtiontalouden tarkastusvirastolle ja verkon välityspalvelujen valvonnasta annettuun lakiin (18/2024) tehtäisiin tätä koskeva muutos.

Tämä muutos vaikuttaa polads-asetuksen ja digipalveluasetuksen osittaisen päällekkäisyyden takia ja valvontakokonaisuuden selkeän järjestämisen kannalta tarkoituksenmukaiselta ratkaisulta, jotta päällekkäisiltä valvontatehtäviltä vältyttäisiin. Digipalveluasetuksen 26 artiklan 1 kohdan a-c-alakohtien valvonnan osalta on jäsenvaltioissa tehty erilaisia ratkaisuja, eikä sanotun säännöksen valvonta ole eri jäsenvaltioissa välttämättä tietosuojaviranomaisen tehtävänä. Kuten esityksessä on todettu, perustuslakivaliokunta painotti välityspalvelulakia säädettäessä, että sääntelykokonaisuuden vaikutuksia ja toimivuutta on sääntelyn uutuuden ja monimutkaisuuden vuoksi erityisen tärkeää seurata ja arvioida jatkossa sekä kansallisesti että EU-tasolla (PeVL 13/2023 vp). Lisäksi poliittisen mainonnan asetuksen U-kirjelmää käsiteltäessä valiokunta korosti molempien asetusten välisen suhteen selkiyttämistä (PeVL 57/2022 vp).

Tärkeää on, että digipalveluasetuksen 26 artiklan 1 kohdan d-alakohdan ja 2 kohdan valvonta säilyy edelleen tietosuojavaltuutetulla, kuten esityk-

sessä on ehdotettu, koska niissä säädetään tietosuoja-asetusta täydentävästä, henkilötietojen käsittelyyn liittyvästä menettelystä ja sanotuilla säännöksillä on myös yhteys tietosuojavaltuutetun valvottavaksi tulevaan polads-asetuksen 19 artiklaan, kun molemmissa säädetään mainonnan kohdentamisessa käytettyjä parametreja koskevista avoimuusvelvoitteista.

Pidän hyvänä, että esityksessä mainitaan selvyyden vuoksi, että tietosuojavaltuutetulla on yleinen toimivalta valvoa henkilötietojen käsittelyä poliittisessa mainonnassa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja asetusta täsmentävän ja täydentävän kansallisen tietosuojalain (1050/2018) nojalla.

Onkin huomionarvoista, että esimerkiksi yleisestä tietosuoja-asetuksesta tulevat henkilötietojen käsittelyyn liittyvät läpinäkyvyysvelvoitteet (asetuksen 12–14 artiklat) tulevat digipalveluasetuksen ja polads-asetuksen avoimuusvaatimusten ohella sovellettavaksi, kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä. Tietosuoja-asetuksen läpinäkyvyysvaatimuksia sovelletaan tietojen käsittelyn koko elinkaaren ajan käsittelyn oikeusperusteesta riippumatta[1]. Kuten esityksessä on tunnistettu, on tietosuojavaltuutettu yksinomaan toimivaltainen valvomaan yleisen tietosuoja-asetuksen noudattamista.

Läpinäkyvyysvelvoitteiden taustalla on samankaltaisia perusperiaatteita kuin polads-asetuksen avoimuusvaatimuksissa. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 39 kappaleen mukaan luonnollisille henkilöille on oltava läpinäkyvää, miten heitä koskevia henkilötietoja kerätään ja käytetään ja niihin tutustutaan tai niitä käsitellään muulla tavoin sekä selvillä siitä, missä määrin henkilötietoja käsitellään tai on määrä käsitellä. Läpinäkyvyyden periaatteen mukaisesti kyseisten henkilötietojen käsittelyyn liittyvien tietojen ja viestinnän on oltava helposti saatavilla ja ymmärrettävissä ja niissä on käytettävä selkeää ja yksinkertaista kieltä. Tämä periaate koskee erityisesti rekisteröityjen tietoja rekisterinpitäjän identiteetistä ja käsittelyn tarkoituksista sekä lisätietoja, joilla varmistetaan kyseisiä luonnollisia henkilöitä koskevan käsittelyn asianmukaisuus ja läpinäkyvyys, sekä heidän oikeuttaan saada vahvistus ja ilmoitus heitä koskevien henkilötietojen käsittelystä. Luonnollisille henkilöille olisi tiedotettava henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä riskeistä, säännöistä, suojatoimista ja oikeuksista sekä siitä, miten he voivat käyttää tällaista käsittelyä koskevia oikeuksiaan. Varsinkin henkilötietojen käsittelyn nimenomaiset tarkoitukset olisi määritettävä ja ilmoitettava henkilötietojen keruun yhteydessä yksiselitteisesti ja lainmukaisesti.

Kannatan edellä mainituin perustein myös ratkaisua, jossa digipalvelukoordinaattorin koordinointivastuu ei pitäisi sisällään polads-asetuksen 18 ja 19 artiklojen valvontaa, jota tietosuojaviranomainen tekee asetuksen 22 artiklan 1 kohdan perusteella. Kuten esityksessä todetaan, 22 artiklan 1 kohdan mukaan 18 ja 19 artiklojen valvontaan sovelletaan tietosuoja-asetuksen VII lukua, jonka mukaan tietosuoja-asetuksen 51 artiklan mukaisella tietosuojaviranomaisella on muun muassa koordinointivastuu kansallisella tasolla tietosuojakysymyksissä. Tietosuojavaltuutetun toimiston tehtävien ja toimivallan näkökulmasta on keskeistä, että

[1] WP29 tietosuojaryhmän asetuksen 2016/679 mukaista läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat WP260 rev.01, s. 6.

kaikki poliittisen mainonnan asetuksen 18 artiklan ja 19 artiklan valvontaan liittyvät asiat käsitellään tietosuojavaltuutetun toimistossa.

Tietosuojavaltuutetun resurssit on turvattava

Polads-asetuksen johdanto-osan 94 kappaleen mukaan tietosuoja-asetuksen 51 artiklan mukaisia valvontaviranomaisia olisi tuettava, jotta ne voivat hyödyntää täysimääräisesti tietosuoja-asetuksen mukaisia valtuuksiaan, kuten yhteistyömenettelyä, yhdenmukaisuusmekanismia ja kiireellistä menettelyä, poliittisen mainonnan asetuksen 18 ja 19 artiklojen rajat ylittävissä valvontatilanteissa. Esityksessä on nostettu polads-asetuksen 25 artiklan 5 kohta, jonka mukaan 18 artiklan rikkomiset on katsottava erityisen vakaviksi, kun ne koskevat poliittista mainontaa, joka julkaistaan tai jota levitetään vaaleja tai kansanäänestystä edeltävänä viimeisenä kuukautena ja joka kohdistetaan sen jäsenvaltion kansalaisiin, jossa kyseiset vaalit tai kansanäänestys järjestetään.

Hallituksen esityksessä on tunnistettu, että käytännössä tällainen tilanne voisi olla tarpeellinen esimerkiksi silloin, jos tietosuojavaltuutetun pitää Suomen alueella puuttua nopeasti jonkun toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen julkaisijan, kuten esimerkiksi sosiaalisen median alustan toimintaan.

Polads-asetuksen johdanto-osan 6 kappaleessa todetaan, että kun otetaan huomioon, että kohdentamisen avulla, myös mikrokohdentamisen ja muiden kehittyneiden tekniikoiden avulla, on mahdollisuus käyttää väärin henkilötietoja, tällaiset tekniikat voivat aiheuttaa erityisiä uhkia oikeutetuille yleisille eduille, joita ovat esimerkiksi oikeudenmukaisuus, yhtäläiset mahdollisuudet ja avoimuus vaalimenettelyssä sekä perusoikeudet, kuten oikeus sananvapauteen, oikeus yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan, oikeus yhtäläiseen kohteluun ja syrjimättömyyteen sekä oikeus saada tietoa puolueettomalla, avoimella ja moniarvoisella tavalla.

Esityksen s. 64 mukaan ”Tietosuojavaltuutetulle tulevat 18 ja 19 artiklan valvontatehtävät ovat lisätehtäviä, jotka lähtökohtaisesti voidaan hoitaa nykyisten resurssien puitteissa. Asetuksessa on kuitenkin erikseen korostettu, että tietosuojaviranomaisille tulee varata riittävät resurssit. Etenkin vaalien alla tarkastusvirastolle [sic!] voi syntyä tarvetta irrottaa resursseja asetuksen seuraamiseen ja valvontaan sekä rajat ylittäviin menettelyihin, kuten tietosuoja-asetuksen 66 artiklan kiireelliseen menettelyyn. Tietosuojavaltuutettu arvioi tarvitsevansa 1 henkilötyövuoden lisäresurssin tehtävän hoitamiseen. Asetuksesta syntyvien lisätehtävien määrää ja vaikutuksia viraston resurssitarpeisiin on tässä vaiheessa kuitenkin vaikeaa täsmällisesti arvioida. Yhtäältä kysymys on tietosuojaan liittyvistä lisätehtävistä. Toisaalta tietosuojavaltuutettu on saanut digipalveluasetuksen toimeenpanon myötä lisäresursseja. Tietosuojavaltuutetun resurssitilanne on kuitenkin yleisellä tasolla haastava. Valtuutetun valvontatehtävät ovat merkittävästi lisääntyneet ja lisääntyvät edelleen. Tietosuojavaltuutetulle kohdistuvat valvontatehtävät ovat erityisesti uuden voimaan tulleen EU-sääntelyn vuoksi jatkuvasti lisääntyneet. Tämä on johtanut asiamäärien lisääntymiseen, käsittelyn ruuhkaantumiseen ja käsittelyaikojen pidentymiseen. Tietosuojavaltuutetun toiminnan haasteet ovat muodostuneet pitkällä aikavälillä. Tehdyistä toiminnan tehostamistoimenpiteistä ja käsittelyn sujuvoittamiseen tähtäävistä tehtävistä

huolimatta resurssitilanne on vakava. Huoli tietosuojavaltuutetun resurssien riittävyydestä on vahvasti tiedostettu ja oikeusministeriön tarkoituksena on, että resursseja tullaan käsittelemään kokonaisuutena tulevissa talousarvio- ja kehysprosesseissa. Tietosuojavaltuutetun resurssitarpeita on tarkoituksenmukaisinta arvioida osana normaalia tulosohjausta, kun asetuksen toimeenpanosta on saatu tarkempaa kokemusta."

Esityksen s. 71 todetaan myös, että: "[a]setuksen velvoitteiden valvonta tapahtuisi lähtökohtaisesti tietosuojavaltuutetun nykyisten menettelyiden ja osaamisen puitteissa. Tehtävät hoitaminen edellyttävät kuitenkin resurssien ohjaamista kyseisten tehtävien hoitamiseen, sillä asetuksen voimaantulo nostanee poliittisen verkkomainonnan kohdentamiskysymykset aikaisempaa suuremmin esille. Tietosuojavaltuutetulle tulevien yhteydenottojen ja valitusten määrää on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Nykyisin kuitenkin esimerkiksi vaalien alla tietosuojavaltuutetulle tulee yhteydenottoja vaalimainontaan liittyen. Asetuksen myötä yhteydenottojen määrää saattaa jonkin verran lisääntyä. Valtiontalouden tarkastusviraston pääviranomaisen roolin voidaan kuitenkin arvioida vähentävän asetukseen liittyvän yleisneuvonnan tarvetta. Myös ehdotettava digipalveluasetuksen 26 artiklan 1 kohdan a–c alakohtien valvonnan siirtäminen tarkastusvirastolle vähentää myös poliittiseen mainonnan avoimuuteen liittyvän yleisneuvonnan tarvetta, sillä muutoksen myötä tietosuojavaltuutetun rooli tarkentuu koskemaan yhä selkeämmin tietosuojakysymyksiä."

Totean, että Polads-asetuksen 18 ja 19 artiklan valvonnassa on kysymys tietosuojavaltuutetun toimiston valvontatehtävien sisällöllisestä laajentumisesta ja uusista lisätehtävistä, kun on kyse tietosuoja-asetusta täydentävästä sääntelystä. Avoimuusvelvoitteet ovat uudenlaisia, eivätkä täysin vastaa tietosuoja-asetuksen läpinäkyvyysvelvoitteita. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, olen pitänyt tärkeänä, että tietosuojavaltuutetun toimistolle osoitetaan asetuksen valvomiseksi vähintään yhden (1) henkilötyövuoden lisäresurssi. Pidän hyvänä, että esityksessä on tunnistettu tietosuojavaltuutetun toimiston resurssien hälyttävä kokonaistilanne ja korostan edelleen tässäkin yhteydessä tarvetta lisäresurssoinnille.

Asetuksessa tunnistettujen merkittävien negatiivisten vaikutusten vuoksi on demokraattisen yhteiskunnan perustoimintojen ja -arvojen vuoksi ehdottoman tärkeää, että asetusta valvoville viranomaisille, kuten tietosuojavaltuutetulle turvataan riittävät resurssit valvontatehtäviensä toteuttamiseksi, kuten myös Perustuslakivaliokunta on omassa lausuntokäytännössään järjestelmällisesti korostanut.

Polads-asetuksen valvonnan osalta perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 4/2022 vp kiinnittänyt huomiota perusoikeuskirjan 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun riippumattoman viranomaisen keskeiseen merkitykseen tietosuojaperusoikeuden toteutumisen kannalta ja pitänyt tärkeänä, että valvontaviranomaiselle osoitetaan riittävät resurssit tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen (ks. PeVL 4/2021 vp, kappale 52, PeVL 11/2018 vp, s. 6, PeVL 3/2017 vp, s. 7). Perustuslakivaliokunta on todennut, että mikäli tietosuojavaltuutetun toimistolle on nyt käsillä olevan sääntelyn myötä tulossa uusia tai laajentuvia tehtäviä, on valiokun-

TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

nan mielestä tärkeää huolehtia valvontaviranomaisen resurssien riittävyydestä. Valiokunta totesi kiinnittävänsä valtioneuvoston huomiota asiaan.[2]

Allekirjoitus

Anu Talus
Tietosuojavaltuutettu

Nina Jokela
Ylitarkastaja

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi tarkistaa tarvittaessa tietosuojavaltuutetun toimiston kirjaamosta.

Yhteystiedot

Tietosuojavaltuutetun toimisto
Sähköposti: tietosuoja@om.fi
Postiosoite: PL 800, 00531 Helsinki
Puhelinvaihde: 029 566 6700
Verkkosivut: tietosuoja.fi

[2] PeVL 4/2022 vp, s. 7. Valtioneuvoston kirjelmä U- 73/2021 vp eduskunnalle Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta sekä Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden ohjesäännön muuttamisesta