

Kohdennetun poliittisen verkkomainonnan neljä sääntelykehystä eurooppaoikeudessa

HAKUSANAT: poliittinen mainonta, tietosuojat, sananvapaus, digitalisaatio, eurooppaoikeus

1. Johdanto

Poliittisen mainonnan perustehtävä on kertoa, että jokin on toivottava tai totta, tai saada vastaanottaja uskomaan, että tietty puolue tai poliitikko ajaa hänen etujaan parhaiten. Ihmiset kuitenkin vakuuttuvat eri asioista ja erilaisista lähestymistavoista. Merkittävä osa mainonnasta tapahtuu nykyään verkossa, sillä alustamainonnan edullisuuden ja käytettävyyden ansiosta mainonta on tullut yhä uusien toimijoiden ulottuville. Suuri osa kansalaisista käyttää sosiaalisen median palveluita, eikä samoja mainoksia kannata näyttää kaikille. Täten myös kiinnostus aiempaa täsmällisempää kohdennettua ja räätälöityä poliittista mainontaa kohtaan on kasvanut erityisesti kohdennettujen verkkomainosten eli mikrokohdennettujen mainosten osalta. Tällaiseen mainontaan voidaan katsoa sisältyvän kolme päävaihetta: 1) henkilötietojen kerääminen, 2) näiden tietojen käyttäminen sellaisten ihmisryhmien yksilöintiin, jotka ovat todennäköisesti herkkiä tietyille viestille, ja 3) räätälöityjen verkkoviestien lähettäminen näille ryhmille.¹ Käytännössä kohdentamistekniikat määrittävät osaltaan sitä, keneen

* *Miikka Hiltunen*, OTM, väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto – *Päivi Leino-Sandberg*, OTT, professori, Helsingin yliopisto. Artikkelin pohjautuu osin aiempaan kirjoitukseemme Sam Wrigley – Miikka Hiltunen – Päivi Leino-Sandberg, *Freedom of political speech lost in translation?: The four regulatory frames of automated and targeted political advertising in EU law*, s. 213–238 teoksessa Herwig Hoffmann – Felix Pflucke (eds), *Governance of Automated Decision-Making and EU Law*. Oxford University Press 2024. Kirjoitus nojautuu INDIGO-hankkeessa toteutettuun tutkimukseen, jota on rahoittanut NORFACE Joint Research programme on Democratic Governance in Turbulent Ages sekä Euroopan komissio (Horizon 2020 – Grant Agreement No 822166). Kiitämme artikkelin kahta referee-arvioijaa hyödyllisistä kommentteista sekä Pielpa Ollikaista avusta alaviitteiden muotoilussa.

1. Tom Dobber – Ronan Ó Fathaigh – Frederik J. Zuiderveen Borgesius, *The regulation of online political micro-targeting in Europe*. *Internet Policy Review* 8(4) 2019 osoitteessa <https://doi.org/10.14763/2019.4.1440>, s. 3.

poliittiseen toimijaan taikka mihin poliittiseen kysymykseen liittyviä mainoksia internetin käyttäjä verkossa kohtaa.

Vaikka kysymys poliittisuuden määrittelystä on toki tulkinnanvarainen, mainos ymmärretään usein poliittiseksi joko poliittisen mainostajan (kuten ehdokas tai puolue) tai siinä kuvatun poliittisen tavoitteen kautta. Poliittisen mainonnan nimenomaisena tarkoituksena on muuttaa poliittisiä näkemyksiä ja mielipiteitä. Euroopan parlamentti on vaatinut ponnekkaasti tällaisten mainosten tehokasta sääntelyä ja ilmoittanut aikomuksestansa puolustaa kansalaisten oikeuksia ”tulla kohdelluksi oikeudenmukaisesti ja yhdenvertaisesti eikä joutua manipuloiduksi”.² Parlamentin mukaan kohdentaminen

”mahdollistaa tärkeistä yhteiskunnallisista kysymyksistä käytävän julkisen keskustelun pirstoutumisen, äänestäjien saalistuksenomaisen analysoinnin, valikoivan tiedottamisen ja viime kädessä äänestäjäkunnan manipuloinnin. Se lisää myös disinformaation leviämisen riskiä, ja erityisesti epädemokraattiset ulkomaiset tahot ovat käyttäneet sitä vaaleihin sekaantumiseen muissa maissa. Harhaanjohtava tai epämääräinen mainonta poliittisessa tarkoituksessa muodostaa riskin, koska se vaikuttaa keskeisiin mekanismeihin, jotka mahdollistavat demokraattisen yhteiskuntamme toiminnan. Kaikki tämä tapahtuu siitä huolimatta, että [yleisessä tietosuojasetuksessa] on jo asetettu ehdot henkilötietojen käsittelylle, myös mainonnan kohdentamiselle ja jakamiselle.”³

Lisäksi parlamentti katsoo, että räätälöintiin ja kohdentamiseen ”kohdistuu järjestelmällistä väärinkäyttöä [– –] eikä tätä väärinkäyttöä voida ratkaista nykyisen sääntelykehysten puitteissa”⁴, ja toteaa, että tarvitaan ”tiukkoja rajoituksia”, jotta voidaan estää vaikuttaminen ”[henkilöiden] demokraattisiin valinnanmahdollisuuksiin ja heidän julkiseen keskusteluun osallistumiseensa sekä suojella demokratiaa ja vaalien koskemattomuutta”.⁵

Kohdennetun poliittisen verkkomainonnan konkreettisen haitan osoittaminen voi kuitenkin olla luultua vaikeampaa. Vaikka Cambridge Analyticaa on pidetty osavastuullisena⁶ esimerkiksi Trumpin vuoden 2016 vaalikampanjan⁷ ja

2. Euroopan parlamentti, Poliittisen mainonnan läpinäkyvyys ja kohdentaminen: Euroopan parlamentin tarkistukset 2. helmikuuta 2023 ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan läpinäkyvyydestä ja kohdentamisesta (COM(2021)0731 – C9-0433/2021 – 2021/0381(COD))(P9_TA(2023)0027 (2. helmikuuta 2023)), johdanto-osan 47 kappale.

3. Euroopan parlamentti 2023, johdanto-osan 47 kappale.

4. Euroopan parlamentti 2023, johdanto-osan 47a kappale.

5. Euroopan parlamentti 2023, johdanto-osan 47d kappale.

6. Ks. esim. Alexander Nix, *The Power of Big Data and Psychographics* (Concordia Annual Summit, New York, 19.9.2016) osoitteessa <https://youtu.be/n8Dd5aVXLCc> (vierailtu 1.6.2022).

7. Jessica Baldwin-Philippi, *The Myths of Data-Driven Campaigning*. *Political Communication* 34(4) 2017, s. 627–633, 630.

Yhdistyneen kuningaskunnan Brexit-kansanäänestyksen tuloksiin,⁸ sen vaikutus on todistetusti ollut oletettua niukempaa. Vaikka Cambridge Analytica toiminnalla oli vaikutuksia äänestäjien manipuloimiseen ja demokraattisen prosessin koskemattomuuteen,⁹ on hyvin vaikeaa määrittää, mikä kohdennetun poliittisen verkkomainonnan tosiasiallinen vaikutus tarkalleen oli näissä skandaaleissa – ja samalla sitä, miten suuren uhan kohdennettu poliittinen mainonta on tosiasiallisesti aiheuttanut poliittiselle päätöksenteolle.

Asiaa koskeva tieteellinen näyttö on yhtä lailla jakautunutta. Esimerkiksi Zaroualin ja muiden¹⁰ tutkimuksessa luotiin sosiaalisen median valesivusto opiskelijoille ja profiloitiin käyttäjiä Big Five -persoonallisuuspiirremallin pohjalta.¹¹ Tämän jälkeen kirjoittajat kohdensivat mainoksia käyttäjille, jotka oli luokiteltu mallin perusteella erittäin ekstroverteiksi, ja havaitsivat, että tämän piirteiden perusteella räätälöity mainos muutti näiden käyttäjien äänestysaikomuksia tehokkaammin kuin mainos, jota ei ollut räätälöity.¹² Toisessa tutkimuksessa Papakyriakopoulos ja muut osoittivat, että Saksassa pystyttiin luomaan käyttäjille persoonallisukselle hyödyntämällä ainoastaan Facebookista saatuja tietoja.¹³ Sosiaalinen media ei kuitenkaan välttämättä vastaa todellista elämää, ja tutkimuksessa todettiin, että sosiaalisen median alustoilla näkyvien poliittisten mieltymysten ei voida olettaa olevan samoja kuin äänestäjien todellisten mieltymysten.¹⁴ Mikrokohdentamisen kohteena olevat äänestäjät kuitenkin todennäköisesti pysyvät uskollisina nykyisille puoluekannoilleen, ja heidän osaltaan oli 7,8 prosenttia epätodennäköisempää, että he muuttaisivat äänestysaikomuksiaan

8. Kirje Yhdistyneen kuningaskunnan tietosuojavaltuutetun virastosta parlamentin jäsen Julian Knightille (2.10.2020) osoitteessa https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/2618383/20201002_ico-o-ed-1-rtl-0181_to-julian-knight-mp.pdf (vierailtu 10.3.2023).
9. Ks. esim. Channel 4 News, Cambridge Analytica Uncovered: Secret filming reveals election tricks (19.3.2018) osoitteessa <https://www.youtube.com/watch?v=mpbeOCKZFfQ> (vierailtu 10.3.2023).
10. Brahim Zarouali – Tom Dobber – Guy De Pauw – Claes de Vreese, Using a Personality-Profiling Algorithm to Investigate Political Microtargeting: Assessing the Persuasion Effects of Personality-Tailored Ads on Social Media. *Communication Research* 49(8) 2022, s. 1066–1091, 1066.
11. Tämän mallin viisi persoonallisuuspiirrettä ovat ekstroversio, mukautuvuus, tunnollisuus, reagointiherkkyys ja avoimuus/älyllisyys. Lisätietoa tästä mallista on esimerkiksi artikkelissa Jacob B. Hirsh – Sonia K. Kang – Galen V. Bodenhausen, Personalized persuasion: Tailoring persuasive appeals to recipients' personality traits. *Psychological Science* 23(6) 2012, s. 578–581, 579; artikkelissa viitataan julkaisuun Lewis R. Goldberg, An alternative "description of personality": The Big-Five factor structure. *Journal of Personality and Social Psychology* 59(6) 1990, s. 1216–1229.
12. Zarouali ja muut 2022.
13. Orestis Papakyriakopoulos – Simon Hegelich – Morteza Shahrzadeh – Juan Carlos Medina Serrano, Social media and microtargeting: Political data processing and the consequences for Germany. *Big Data & Society* 5(2) 2018 osoitteessa DOI: 10.1177/2053951718811844.
14. Papakyriakopoulos ja muut 2018, s. 3.

tietyn kampanjan aikana.¹⁵ Kohdennettu mainonta voi vaikuttaa myös äänestysaktiivisuuteen. Esimerkiksi Facebookissa näytettävä mainosbanneri voi saada ihmiset äänestämään, jos siinä näytetään kuvia käyttäjän läheisistä ystäväistä, jotka ovat jo äänestäneet.¹⁶ Toisaalta näyttöä on myös siitä, että sosiaalisen median käyttö pienentää äänestysprosenttia.¹⁷ Vaikka siis on ainakin jonkin verran näyttöä kohdennetun mainonnan vaikutuksesta äänestäjiin, mainosten tosiasiallista tehokkuutta ja vaikutusta äänestäjiin on lopulta vaikeaa arvioida.¹⁸

Vaikutuksen mittaamiseen liittyvät haasteet vaikuttavat myös sääntelyn suunnitteluun. Kohdennetun poliittisen verkkomainonnan sääntely voidaan rakentaa usealle eri lähtökohdalle. Yksi vaihtoehto on säännellä tällaisia mainoksia sääntelemällä henkilötietojen käsittelyä. Koska konkreettiset kohdentamis- ja räätälöintitoimet edellyttävät profilointia ja koska profilointi edellyttää henkilötietojen käsittelyä, henkilötietojen käsittelyn sääntelyllä hallinnoidaan myös kohdennettujen mainosten käyttöä. Kohdennettuja poliittisia verkkomainoksia voidaan säännellä myös sääntelemällä verkkomainoksia yleisesti. Siinä missä poliitikot, aktivistit tai muut poliittiset toimijat saattavat haluta käyttää mainoksia tietyn viestin levittämiseen, mainosten suunnittelu ja jakelu ovat kuitenkin myös liiketoimintaa, jota on mahdollista säännellä. Kolmas vaihtoehto on lähestyä asiaa sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden näkökulmasta. Koska näihin mainoksiin sisältyy poliittisen mielipiteen ilmaisemista ja politiikkaan liittyvien tietojen vastaanottamista, niitä voitaisiin arvioida suoraan ihmisoikeuksien lähtökohdista. Neljänneksi poliittista mainontaa voidaan tarkastella myös omana erillisenä sääntelykohteenaan.

Kaikki nämä neljä lähestymistapaa ovat käytössä EU:ssa, ja niillä on merkittäviä rajapintoja myös perustuslain ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kanssa. Jokaista lähestymistapaa on myös EU-säädösten käsittelyvaiheessa arvioitu eduskunnan perustuslakivaliokunnassa, joka on va-

15. Mathieu Lavigne, Strengthening ties: The influence of microtargeting on partisan attitudes and the vote. *Party Politics* 27(5) 2021, s. 965–976, 970.

16. Robert Bond – Christopher Fariss – Jason Jones – Adam Kramer – Cameron Marlow – Jaime Settle – James Fowler, A 61-million-person experiment in social influence and political mobilization. *Nature* 489 (2012), s. 295–298.

17. Federica Liberini – Michela Redoano – Antonio Russo – Ángel Cuevas – Ruben Cuevas, Politics in the Facebook Era: Evidence from the 2016 US Presidential Elections. University of Warwick Working Paper No. 389 (2018), s. 27.

18. Papakyriakopoulos ja muut 2018, s. 3; Thomas Christiano, Algorithms, Manipulation, and Democracy. *Canadian Journal of Philosophy* 52(1) 2022, s. 109–124, 110; Katharina Baum – Stefan Meißner – Olga Abramova – Hanna Krasnova, Do they really care about targeted political ads? Investigation of user privacy concerns and preferences. (27th European Conference on Information Systems – Information Systems for a Sharing Society, Stockholm and Uppsala, Sweden, June 2019), s. 4 ja Jessica Baldwin-Philippi, Data Ops, Objectivity, and Outsiders: Journalistic Coverage of Data Campaigning. *Political Communication* 27(4) 2020, s. 468–487, 469.

kiintuneesti korostanut, että Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa¹⁹, ja edellyttänyt, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa.²⁰ Valiokunnan mukaan perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa.²¹ Valiokunnan kannanotot tarjoavatkin mahdollisuuden tarkastella ajankohtaisen EU-sääntelyn kehitystä suhteessa suomalaiseen valtiosääntöoikeudelliseen tarkasteluun. Siltä osin kuin Suomen neuvottelutavoitteet jäävät saavuttamatta, uudella EU-sääntelyllä on vaikutusta myös valtiosääntöoikeuden tulkintaan, kun otetaan huomioon EU-oikeuden etusija suhteessa kansallisiin perustuslakeihin.

Rajaaminen tai oikeudellisen viitekehyksen määrittäminen on myös esimerkki oikeudellisesta asiantuntijatyöstä. Pierre Bourdieu on kuvannut, kuinka oikeudelliset asiantuntijat luovat tarpeen omille palveluilleen määrittelemällä tavallisella kielellä ilmaistut ongelmat uudelleen oikeudellisiksi ongelmiksi ja kääntämällä ne oikeuden kielelle.²² Ennen kun oikeudellinen kysymys päättyi politiikantekijän ratkaistavaksi, se on yleensä jo sijoitettu johonkin oikeudelliseen kehikkoon.²³ Tapa, jolla poliittiset valinnat ja vaihtoehdot muotoillaan ja määritellään, vaikuttaa väistämättä politiikan tuloksiin.²⁴ Artikkelissa käytetyt neljä sääntelykehikkoa ovat esimerkkejä eräänlaisesta rajaamisesta tai viiteke-

19. Ks. esim. PeVL 20/2021 vp (valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (digipalvelusäädös) U 2/2021 vp), PeVL 15/2017 vp (valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (unionin toimielinten tietosuojaa-asetus) U 26/2017 vp), s. 4 ja PeVL 9/2017 vp (valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksityiselämän ja henkilötietojen suojaamisesta sähköisessä viestinnässä ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin kumoamisesta U 19/2017 vp), s. 5–6.

20. Ks. esim. PeVL 4/2022 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 U 73/2021 vp), PeVL 20/2021 vp ja PeVL 20/2017 vp (valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus) U 35/2016 vp), s. 6.

21. Ks. esim. PeVL 20/2021 vp, PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 53/2017 vp (valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (keskitetty ECRIS-TCN-järjestelmä) U 46/2017 vp), s. 5.

22. Pierre Bourdieu, *The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field*. *Hastings Law Journal* 38(5) 1987 s. 805, 833.

23. David Kennedy, *A World of Struggle: How Power, Law and Expertise Shape Global Political Economy*. Princeton University Press 2016, s. 111.

24. Kansainvälisen oikeuden alalla ks. esimerkiksi Martti Koskenniemi, *The Fate of Public International Law: Between Technique and Politics*. *Modern Law Review* 70(1) 2007, s. 1–30.

hyksen määrittämisestä. Tällöin ongelman esittämistapa voi vaikuttaa siihen, miten kyseinen ongelma ymmärretään ja ratkaistaan.²⁵ EU-oikeudessa unionin toimivalta ja täten myös mahdollisuudet säädellä asiaa vaihtelevat usein sen mukaan, määritelläänkö jokin ongelma esimerkiksi yhteisen kauppapolitiikan, ympäristöpolitiikan, sosiaaliturvan, sisämarkkinoiden, koheesiopolitiikan vai talouspolitiikan alaan kuuluvaksi. Komission ehdotukset on tapana kirjoittaa tietoisesti niin, että unionin toimivalta alalla on mahdollisimman vahvaa.²⁶

Myös artikkelissa käsiteltävissä neljässä lähestymistavassa poliittinen mainonta ja siihen liittyvät ongelmat määritellään hyvinkin eri tavoilla, joihin liittyy erilaisia taustaoletuksia ja etuja. Kunkin lähestymistavan täytäntöönpanosta ja täytäntöönpanon valvonnasta vastaavat toimijat, joilla on eri tavoitteet ja tehtävät. Valittu viitekehys vaikuttaa siis sääntelyn painopisteeseen ja täytäntöönpanoon. Tarkastelu havainnollistaa, kuinka kohdennettu poliittinen verkkomainonta ilmiönä muuttuu sen mukaan, mistä oikeudellisesta kehyksestä käsin sitä lähestytään. Artikkelele myös peilaa unionin eri sääntelykehysten painopisteitä perustuslakivaliokunnan esittämiin kantoihin. Vaikka valtaosa kohdennetun poliittisen verkkomainonnan sääntelystä on uutta, sääntelykehikon pirstaleisuus on jo nyt nähtävissä. Samalla tietosuojaperusoikeus asettuu jännitteeseen suhteeseen muiden perusoikeuksien kanssa. Tämä on ristiriidassa sen sekä yleisestä tietosuoja-asetuksesta (YTSA) että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä nousevan lähtökohdan kanssa, että sääntelyssä tulisi pyrkiä eri perusoikeuksien väliseen tasapainoon.

Artikkelissa tarkastellaan ensiksi kohdennetun poliittisen verkkomainonnan sääntelyä YTSA:n nojalla.²⁷ Keskitymme analyysissämme erityisesti sääntöihin, jotka liittyvät erityisten henkilötietoryhmien käsittelyyn, ja käsittelemme sitten lyhyesti lain yleistä lähestymistapaa näiden tietojen suojaamiseen. Sen jälkeen tarkastelemme sääntelyä digipalvelusäädöksen²⁸ nojalla. Digipalvelusäädöksessä ei suoraan mainita poliittisia mainoksia, mutta siinä kielletään tietyn tyyppisiä alustoja yleisesti käyttämästä erityisiin henkilötietoryhmiin perustuvia profileja

25. Ks. tästä Matthew Windsor, *Expertise as Framing*, s. 43–54 teoksessa Emilia Korkea-aho – Päivi Leino-Sandberg (eds), *Law, Legal Expertise and EU Policy Making*. Cambridge University Press 2022.

26. Ks. tästä Päivi Leino-Sandberg, *The Politics of Legal Expertise in EU Policy-making*. Cambridge University Press 2021 ja digisääntelyn yhteydessä myös Miikka Hiltunen, *Social Media Platforms within Internal Market Construction: Patterns of Reproduction in EU Platform Law*. *German Law Journal* 23(9) 2022, s. 1226–1245.

27. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus). EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1–88.

28. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/2065, annettu 19 päivänä lokakuuta 2022, digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (digipalvelusäädös). EUVL L 277, 27.10.2022, s. 1–102.

mainosten kohdentamiseen. Tämän jälkeen tarkastelemme sitä, miten perusoikeuksiin pohjautuva näkökulma eroaa edellä mainituista näkökulmista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole vielä antanut nimenomaisesti kohdennettua poliittista verkkomainontaa koskevia tuomioita. Sen aiempi oikeuskäytäntö antaa kuitenkin osviittaa siitä, miten tuomioistuin mahdollisesti suhtautuisi kohdennettujen poliittisten verkkomainosten rajoittamiseen sekä siihen, miten tällaiset rajoitukset olisi perusteltava, jotta ne olisivat Euroopan ihmisoikeusopimuksen mukaisia. Neljäntenä viitekehyksenä tarkastelemme näiden mainosten sääntelyä poliittista mainontaa koskevan asetuksen nojalla. Tämä asetus ei koske pelkästään kohdennettuja poliittisia mainoksia, mutta se sisältää niitä koskevia erityissääntöjä, jotka osittain poikkeavat digipalvelusäädöksen nojalla annetuista säännöistä. Lopuksi perustelemme, miksi viitekehysten välinen painotus on sääntelykokonaisuuden kannalta olennaista.

2. Ensimmäinen lähestymistapa: sääntely yleisen tietosuojasetuksen nojalla

Poliittisten mainosten kohdentamiseen ja räätälöintiin liittyy vääjäämättä henkilötietojen käsittelyä. Joissakin tapauksissa tietoja käsitellään niukasti (vain käyttäjän nimi), kun taas toisissa tapauksissa voidaan luoda yksityiskohtaisia profiileja valtavien tietoaaineistojen pohjalta. Koska käsittelyssä ovat henkilötiedot, YTSA luo lähtökohdan kohdennettujen poliittisten verkkomainosten sääntelyn tarkastelulle. Yleissäädöksenä YTSA ei sisällä kohdennettua poliittista verkkomainontaa koskevia erityissäännöksiä, mutta tiettyjä poikkeuksia²⁹ lukuun ottamatta sitä sovelletaan toimintoihin, joissa käytetään mitä tahansa tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja.³⁰ Asetuksessa säädetään arkaluonteisina pidettäviä henkilötietoja koskevasta lisäsuojasta, jota sovelletaan niin sanottujen erityisten henkilötietoryhmien (määritelmä YTSA 9 artiklassa) käsittelyyn. Tällä on merkitystä eritoten kohdennetun poliittisen mainonnan kannalta.

Henkilötiedoilla tarkoitetaan YTSA 4 artiklan 1 kohdassa olevan määritelmän mukaisesti ”kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja”, ja muualla asetustekstissä tästä henkilöstä käytetään

29. Ks. muutamia näistä poikkeuksista yleisen tietosuojasetuksen 2 artiklan 2 kohdasta. Unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että koska henkilötietojen suoja on Euroopan unionin perusoikeuskirjaan (EUVL C 326/391, 8 artikla, 2012) sisältyvä perusoikeus, näitä poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Ks. esimerkiksi asia C-212/13 *Ryneš v. Úřad pro ochranu osobních údajů*, ECLI:EU:C:2014:2428, kohta 29.

30. Yleinen tietosuojasetus, 2 artiklan 1 kohta sekä 4 artiklan 1 ja 2 kohta.

nimitystä ”rekisteröity”. Määritelmässä käytetään sanaa ”kaikki”, jonka merkitys on erittäin laaja.³¹ Määritelmää täydennetään erityisten henkilötietoryhmien käsitteellä, joka määritellään 9 artiklan 1 kohdassa näin:

”Sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys, sekä geneettisten tai biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely on kiellettyä.”

Kuten perushenkilötietoja koskevaa sääntelyä myös tätä säännöstä tulkitaan laajasti: unionin tuomioistuin on todennut, että se koskee sekä niitä tietoja, jotka nimenomaisesti kuuluvat joihinkin näistä ryhmistä, että kaikkia henkilötietoja, jotka epäsuorasti paljastavat tällaisia tietoja – myös silloin, kun tämän luonteisia tietoja saadaan selville ”älyllisen päättelyn tai vertailun perusteella”.³² Näiden määritelmien laajuudesta seuraa, että kohdennetussa mainonnassa yleensä tarvittavat tiedot kuuluvat pakostakin henkilötietoihin, sillä ilman henkilötietoja ei olisi mahdollista yksilöidä käyttäjää kohdentamista varten. Kohdennetuissa poliittisissa mainoksissa tarvittavat tiedot, kuten henkilön poliittisia mielipiteitä koskevat tiedot, voivat kuulua myös erityisiin henkilötietoryhmiin. Jokin mainos näytetään tietylle käyttäjälle, koska mainostaja tietää, että kyseinen aihe on tärkeä tälle käyttäjälle. Toinen esimerkki on tietyn puolueen tai ehdokkaan mainos, joka näytetään tietylle henkilölle, koska tämän jo tiedetään olevan puolueen tai ehdokkaan kannattaja.

Kohdentaminen suoraan poliittisia mielipiteitä ilmaisevien henkilötietojen pohjalta ei kuitenkaan ole ainoa kohdennetun poliittisen verkkomainonnan muoto. Kohdennetussa mainonnassa voidaan käsitellä myös muita, ”tavallisia” henkilötietoja, joita sitten sovelletaan poliittisessa asiayhteydessä.³³ Kun näitä tietoja käytetään kohdennetussa poliittisessa mainonnassa, ne asetetaan poliittiseen asiayhteyteen, jolloin tietojen voidaan katsoa kuuluvan yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Vaikka yleinen profiili ei välttämättä sisällä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, profiilin yhdistäminen poliittiseen asiayhteyteen tuo tämän profiilin poliittisten mielipiteiden piiriin.

31. Ks. esim. Article 29 Working Party, Opinion 4/2007 on the concept of personal data, WP 136 (20.6.2007); Nadezhda Purtova, The law of everything. Broad concept of personal data and future of EU data protection law. *Law, Innovation & Technology* 10(1) 2018, s. 40–81 ja Michèle Finck – Frank Pallas, They who must not be identified—distinguishing personal from non-personal data under the GDPR. *International Data Privacy Law* 10(1) 2020, s. 11–36.

32. Ks. esim. asia C-184/20 OT v. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, ECLI:EU:C:2022:601, kohdat 123–128.

33. Ks. tästä Wrigley – Hiltunen – Leino-Sandberg 2024.

Vaikka henkilötiedot ja niistä tehtävät päätelmät olisivat epätarkkoja tai virheelisiä, ne ovat silti henkilötietoja.³⁴

Tätä tulkintaa tukevat Euroopan tietosuojaneuvoston (EDPB) ohjeet, joissa puolletaan erityisten henkilötietoryhmien käsitteen laajaa tulkintaa.³⁵ Lähtökohtaisesti sillä, miten henkilötiedot on luokiteltu tai merkitty, ei ole merkitystä. Riittää, että luokittelu mahdollistaa kohdentamisen erityisten henkilötietoryhmien perusteella.³⁶ Ohjeiden mukaan pelkkä päättely riittää siihen, että tietojen käsittely kuuluu 9 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. EDPB toteaa, että esimerkiksi kiinnostus Sielu ja ruumis -liikkeeseen voi olla erityiseen henkilötietoryhmään kuuluva tieto, vaikka henkilö ”ei ole julkaissut mitään nimenomaista ilmoitusta filosofisesta vakaumuksestaan”.³⁷ EDPB kuitenkin toteaa, että vaikka päättely on mahdollista, se ei automaattisesti tarkoita, että tietojen olisi katsottava kuuluvan erityisiin henkilötietoryhmiin.³⁸ EDPB katsoo tämän edellyttävän sitä, että rekisterinpitäjä ”on toteuttanut toimenpiteitä sen estämiseksi, että tällaisia tietoja voidaan päätellä tai käyttää kohdentamiseen”.³⁹ Kohdennettun poliittisen mainonnan osalta tämän poikkeuksen soveltamisala vaikuttaa olevan melko suppea. Kohdennettua mainontaa käytetään, koska mainostaja uskoo, että mainoksen nähtyään katsojan mielipide tai näkemys tietystä asiasta todennäköisesti vahvistuu.

Näin ollen vaikuttaa ilmeiseltä, että kohdennetussa poliittisessa verkkomainonnassa käytetään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Se ei kuitenkaan tarkoita, että tällainen mainonta olisi YTSA:n nojalla kiellettyä. Vaikka 9 artiklan 1 kohdassa lähtökohtaisesti kielletään erityisten henkilötietoryhmien käsittely, 9 artiklan 2 kohdassa säädetään useista tilanteista, joissa niihin kuuluvia tietoja voidaan laillisesti käsitellä. Artikkelimme aiheen kannalta merkityksellinen on poikkeus, jonka mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voidaan käsitellä, jos rekisteröity on antanut siihen nimenomaisen suostumuksensa.⁴⁰ YTSA 6 artiklan 1 kohdan nojalla rekisterinpitäjällä on oltava myös lainmukainen peruste muidenkin kuin erityisten henkilötietoryhmien käsittelyyn. Unionin tuomioistuin on kuitenkin viimeaikaisissa linjauksissaan korostanut suostumuksen merkitystä oikeusperustana silloin, kun henkilötietoja käsitellään mainosten kohdentamistarkoituksiin.⁴¹ Siten vaikuttaa siltä, että useimmilla

34. Euroopan tietosuojaneuvosto, Ohjeet 8/2020 sosiaalisen median käyttäjiin suunnatusta kohdentamisesta, versio 2.0 (13.4.2021), 123 kohta.

35. Euroopan tietosuojaneuvosto, Ohjeet 8/2020 sosiaalisen median käyttäjiin suunnatusta kohdentamisesta, 31 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

36. Euroopan tietosuojaneuvosto 2020, 123 kohta.

37. Euroopan tietosuojaneuvosto 2020, 123 kohta.

38. Euroopan tietosuojaneuvosto 2020, 124 kohta.

39. Euroopan tietosuojaneuvosto 2020, 124 kohta.

40. Yleinen tietosuoja-asetus, 9 artiklan 2 kohdan a alakohta.

41. Asia C-252/21 Meta Platforms Inc. v. Bundeskartellamt, ECLI:EU:C:2023:537, kohdat 117–118.

rekisterinpitäjillä, jotka haluavat käyttää tällaista mainontaa, on mahdollisuus vain sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, joka on oikeutettua rekisteröidyn (nimenomaisella) suostumuksella YTSA 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 9 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti.

YTSA:ssa säädetään myös erityisten henkilötietoryhmien lisäsuojasta. Esimerkiksi tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi vaaditaan erityisesti silloin, jos rekisterinpitäjä harjoittaa erityisten henkilötietoryhmien laajamittaista käsittelyä.⁴² Mikäli yrityksen ydintehtävät muodostuvat tällaisesta laajamittaisesta käsittelystä, sen on nimettävä tietosuojavastaava.⁴³

YTSA sisältää myös muita kohdennetun poliittisen verkkomainonnan kannalta merkityksellisiä sääntöjä. Käsittelyn tulee esimerkiksi olla riittävän asianmukaista ja läpinäkyvää,⁴⁴ ja rekisteröidyille on annettava tietoja esimerkiksi siitä, kuka heidän tietojansa käyttää ja mihin tarkoitukseen tietoja käytetään.⁴⁵ Rekisterinpitäjien on puolestaan varmistettava, että henkilötiedot ovat riittävän tarkkoja⁴⁶ ja että ne poistetaan, kun niitä ei enää tarvita.⁴⁷ Lisäksi rekisterinpitäjien on noudatettava esimerkiksi sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan periaatteita käyttämällä mieluiten niin vähän tietoja kuin käsittelytarkoituksen toteutumisen kannalta on mahdollista⁴⁸ ja varmistettava käsittelyn turvallisuus asianmukaisesti.⁴⁹

Näitä sääntöjä ei kuitenkaan ole laadittu tai määritetty nimenomaan kohdennettua poliittista mainontaa varten. Niissä oikeastaan vain vaaditaan, että mainosten kohdentaminen ja räätälöinti (samoin kuin muukin henkilötietojen käyttö) tehdään siten, että henkilötietojen suojaa koskevaa perusoikeutta kunnioitetaan. Vaikka sääntöjä voidaan soveltaa myös kohdennettuun poliittiseen verkkomainontaan, YTSA:n rajoitusten tarkoituksena on pääasiassa estää henkilötietojen väärinkäyttö eikä niinkään varsinaisen kohdennetun poliittisen verkkomainonnan väärinkäyttöä. Tietosuojasääntelyllä voidaan kenties suojella rekisteröityjä joiltakin kohdennettuun poliittiseen verkkomainontaan liittyviltä mahdollisilta haitoilta, kuten sääntöjen vastaisten ja manipulatiivisten profiilien luomiselta ja hyödyntämiseltä. Tällainen mainonta voi kuitenkin tuoda mukanaan myös muita haittoja, joita ovat esimerkiksi keskustelun mahdollinen hajaantuminen tai räätälöityjen mainosten käyttö silloin, kun halutaan antaa

42. Yleinen tietosuojasetus, 35 artiklan 3 kohdan b alakohta.

43. Yleinen tietosuojasetus, 37 artiklan 1 kohdan c alakohta.

44. Yleinen tietosuojasetus, 5 artiklan 1 kohdan a alakohta.

45. Yleinen tietosuojasetus, 12–15 artikla.

46. Yleinen tietosuojasetus, 5 artiklan 1 kohdan d alakohta.

47. Yleinen tietosuojasetus, 5 artiklan 1 kohdan e alakohta.

48. Yleinen tietosuojasetus, 25 artikla. Ks. myös yleisessä tietosuojasetuksessa määritetty tietojen minimointia koskeva periaate, 5 artiklan 1 kohdan c alakohta.

49. Yleinen tietosuojasetus, 32 artikla.

erilaisille äänestäjille erilaisia lupauksia. Tällaiset haitat eivät sinänsä liity henkilötietoihin, eivätkä ne siksi kuulu tietosuojalain soveltamisalan piiriin.

Lainsäätäjä on pyrkinyt tasapainoon eri perusoikeuksien välillä. YTSA:n mukaan ”oikeus henkilötietojen suojaan ei ole absoluuttinen; sitä on tarkasteltava suhteessa sen tehtävään yhteiskunnassa ja sen on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oltava oikeassa suhteessa muihin perusoikeuksiin”.⁵⁰ Tasapainoon eri oikeuksien välillä pyritään soveltamalla sekä periaate-⁵¹ että riskipohjaista⁵² lähestymistapaa. YTSA sisältää myös nimenomaisen sananvapautta koskevan poikkeuksen ja edellyttää, että jäsenvaltioiden on lainsäädännöllä sovittava yhteen oikeus henkilötietojen suojaan ja oikeus sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen.⁵³

Toisaalta on selvää, että asetuksen tavoitteiden kannalla henkilötietojen suoja on erityisasemassa. YTSA 1 artiklan 2 kohdassa todetaan, että ”asetuksella suojellaan luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia ja erityisesti heidän oikeuttaan henkilötietojen suojaan”. YTSA:n soveltamisesta vastaa riippumaton viranomainen, joka on ”vastuussa tämän asetuksen soveltamisen valvonnasta luonnollisten henkilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien suojaamiseksi käsitellyssä ja henkilötietojen vapaan liikkuvuuden helpottamiseksi unionissa”.⁵⁴ Tietosuojasetuksessa käytettyjä käsitteitä, kuten erityisten henkilötietoryhmien määritelmää, tulkitaan ensisijaisesti tietosuojaa koskevan yleisen tavoitteen valossa. Unionin tuomioistuin on todennut, että yleisen tietosuojasetuksen säännöksiä on tulkittava niin, että sen tavoitteet saavutetaan. Yksi tavoitteista on antaa erityistä suojaa erityisille henkilötietoryhmille.⁵⁵ Sekä tämän että YTSA:n yleisen riskipohjaisen lähestymistavan perusteella⁵⁶ asetuksen vaatimuksia voidaan tulkita erityisten henkilötietoryhmien käytön ja niihin kuuluvien tietojen suojelemisen yhteydessä erityisen tiukasti. Unionin tuomioistuin on ollut taipuvainen soveltamaan hyvin vahvasti tietosuojaa painottavaa lähestymistapaa sekä silloin, kun tietosuojasääntelyä on tulkittu itsenäisesti, että silloin, kun tietosuojasääntöjä on tarkasteltu suhteessa muihin oikeuksiin ja etuihin.⁵⁷

50. Yleinen tietosuojasetus, johdanto-osan 4 kappale.

51. Ks. esim. yleinen tietosuojasetus, 5 artikla.

52. Ks. esim. yleinen tietosuojasetus, 32 ja 35 artikla.

53. Yleinen tietosuojasetus, 85 artiklan 1 kohta.

54. Yleinen tietosuojasetus, 51 artiklan 1 kohta.

55. Asia C-184/20 OT v. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, kohdat 121 ja 125–126. Tätä näkemystä tukee myös yleinen tietosuojasetus, johdanto-osan 51 kappale.

56. Ks. tätä lähestymistapaa koskevasta keskustelusta tarkemmin esim. Claudia Quelle, *Enhancing Compliance under the General Data Protection Regulation: The Risky Upshot of the Accountability- and Risk-based Approach*. *European Journal of Risk Regulation* 9(3) 2018, s. 502–526.

57. Ks. esim. asia C-73/07 Tietosuojavaltuutettu v. Satakunnan Markkinapörssi Oy, ECLI:EU:C:2008:727; [2008] ECR I-09831; asia C-28/08 P Euroopan komissio v. The Bavarian Lager Co. Ltd. [2010] ECR I-06055; asia C-131/12 Google Spain SL v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), ECLI:EU:C:2014:317; asia C-582/14 Breyer v. Saksan liittotasa-

Perustuslakivaliokunta on arvioinut tietosuoja-asetusta sekä tietosuoja ja yksityisyyden suojaa yleisemmin osin samoin painotuksin kuin unionin tulkintaelimet. Erityisten henkilötietoryhmien osalta valiokunta on esimerkiksi katsonut ”erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä”.⁵⁸ Valiokunta on niin ikään painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä ”arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille”.⁵⁹ Tämän perusteella valiokunta on todennut, että ”arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään”.⁶⁰ Unionin tavoite erityisten henkilötietoryhmien korostuneesta suojaamisesta on siten pääosiltaan linjassa perustuslakivaliokunnan kantojen kanssa.

Toisaalta perustuslakivaliokunta on myös säännönmukaisesti korostanut tarvetta perusoikeuksien tasapainottamiseen ja arviointiin myös laajemmasta perusoikeusnäkökulmasta. Valiokunta toisti tietosuoja-asetusta täydentävää kansallista tietosuojalakia (1050/2018) arvioidessaan, että ”yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa”.⁶¹ Valiokunta on niin ikään katsonut, että ”esimerkiksi tällaisia [arkaluonteisia] tietoja sisältävien rekistereiden perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta”.⁶² Valiokunnan mukaan ”[l]ainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus [tietosuojaan] tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa”.⁶³ Siten henkilötietojen käsittelyssä myös kohdennettuun poliittiseen verkkomainontaan

valta, ECLI:EU:C:2016:779; yhdistetyt asiat T-639/15–T-666/15 ja T-94/16 Psara v. Euroopan parlamentti sekä asia C-345/17 Buivids, ECLI:EU:C:2019:122 ja asia C-439/19 B v. Latvijas Republikas Saeima, ECLI:EU:C:2021:504.

58. PeVL 37/2013 vp (hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä, rikosrekisterilain muuttamisesta sekä rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain muuttamisesta 149/2013 vp), s. 2/1.
59. PeVL 13/2016 vp (valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto ja ECRIS) U 13/2016 vp), s. 4.
60. PeVL 3/2017 vp (valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmäksi (ETIAS) U 3/2017), s. 5.
61. PeVL 14/2018 vp (hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi 9/2018 vp), s. 5 viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoon 42/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitattuihin lausuntoihin.
62. PeVL 29/2016 vp (valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (kolmansien maiden kansalaisia koskeva tietojenvaihto ja ECRIS) U 13/2016 vp), s. 4–5.
63. PeVL 29/2016 vp, s. 4.

tulisi valiokunnan näkemysten valossa tarkastella ei vain tietosuojaan turvaamista vaan laajemmin myös muita merkityksellisiä perus- ja ihmisoikeuksia, kuten sananvapautta.

3. Toinen lähestymistapa: sääntely digipalvelusäädöksen nojalla

Toisessa kohdennetun poliittisen verkkomainonnan sääntelyyn EU:ssa sovellettavassa lähestymistavassa keskitytään mainonnan uuteen ekosysteemiin ja tekniikoihin, jotka henkilötietojen käsittely verkkoympäristössä mahdollistaa. Internetin alustoitumisen⁶⁴ myötä sääntelyhuomio on alkanut suuntautua yhä enemmän verkkoalustoihin. EU:ssa verkkoalustojen ja muiden internetin välityspalvelujen sääntely sisältyy ensisijaisesti uuteen digipalvelusäädökseen.⁶⁵ Säädöksellä on päivitetty ja laajennettu verkkopalvelujen tähänastista sääntelyä, joka perustui vuonna 2000 hyväksytyyn sähköistä kaupankäyntiä koskeneeseen direktiiviin.⁶⁶ Digipalvelusäädöksessä on jätetty ennalleen vanhan direktiivin peruseriaatteet mutta muutettu kuitenkin hieman erilaisten verkkopalvelujen tarjoajien vastuuvapautuksen ehtoja laittoman verkkosisällön osalta.⁶⁷ Palveluntarjoajien oikeudellisen vastuuvapauden säilyttämiseksi digipalvelusäädöksessä säädetään muun muassa, että erilaiset sisällön hallinnoimiseksi toteutetut oma-aloitteiset toimenpiteet eivät itsessään vielä johda siihen, että palveluntarjoajat menettäisivät immuniteettinsa, kunhan nämä toimenpiteet suoritetaan ”vilpittömässä mielessä ja huolellisesti”.⁶⁸ Keskeinen digipalvelusäädöksen tuoma uudistus oli lisätä vastuuvapautta koskevien säännösten päälle palvelujen avoimuutta ja huolellisuusveloitteita koskeva porrastettu sääntelyrakenne.⁶⁹ Digipal-

64. Anne Helmond, *The Platformization of the Web: Making Web Data Platform Ready*. *Social Media + Society* 1(2) 2015 osoitteessa DOI: 10.1177/2056305115603080 ja yleisemmin Thomas Poell – David Nieborg – José van Dijck, *Platformisation*. *Internet Policy Review* 8(4) 2019, s. 1–13.

65. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2022/2065, annettu 19 päivänä lokakuuta 2022, digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (digipalvelusäädös). EUVL L 277, 27.10.2022, s. 1–102.

66. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2000, tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista (”direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä”). EUVL L 178, 17.7.2000, s. 1–16.

67. Digipalvelusäädös, II luku ja johdanto-osan 16 kappale.

68. Digipalvelusäädös, 7 artikla. Sisällön oma-aloitteista moderointia koskeva kehoitus, ks. tarkemmin Aleksandra Kuczerawy, *The Good Samaritan that wasn't: voluntary monitoring under the (draft) Digital Services Act*. *Verfassungsblog* (12.1.2021) osoitteessa <https://verfassungsblog.de/good-samaritan-dsa/> (vierailtu 30.8.2023).

69. Digipalvelusäädös, III luku.

velusäädöksen säännökset eivät koske nimenomaan poliittista mainontaa, mutta yleisenä verkkopalveluja koskevana asetuksena sen kaikkea verkkomainontaa koskevat veloitteet ovat merkityksellisiä myös poliittisen mainonnan kannalta.

Digipalvelusäädös keskittyy niin sanottuihin verkon välityspalveluihin. Artikkelimme aiheen kannalta niistä tärkein on säilytyspalvelujen luokka, joka on usein olennaisin myös mainospalvelujen kannalta.⁷⁰ Digipalvelusäädös sisältää kuitenkin myös oikeudelliset määritelmät verkkoalustalle ja verkossa toimivalle hakukoneelle. Verkkoalustalla tarkoitetaan

” – säilytyspalvelun tarjoajaa, joka palvelun vastaanottajan pyynnöstä tallentaa ja levittää tietoa yleisölle, paitsi jos kyseinen toiminta on jonkin toisen palvelun vähäinen ja puhtaasti liitännäinen ominaisuus tai pääasiallisen palvelun vähäinen toiminto eikä sitä voida objektiivisista ja teknisistä syistä käyttää ilman kyseistä toista palvelua ja jos ominaisuuden tai toiminnon sisällyttäminen toiseen palveluun ei ole keino kiertää tämän asetuksen soveltamista.”⁷¹

Verkkoalustan keskeinen erottava piirre muista säilytyspalveluista on säilytettujen tietojen levittäminen yleisölle. Tällä tarkoitetaan ”tietojen saattamista tiedot toimittaneen palvelun vastaanottajan pyynnöstä saataviin mahdollisesti rajattomalle määrälle kolmansia osapuolia”.⁷² Näin ollen asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvat yleisimmät sosiaalisen median ja verkkosisällönjakopalvelut.

Digipalvelusäädöksessä asetetaan myös velvollisuuksia, joita sovelletaan vain kaikkein käytetyimpiin palveluihin. Näillä tarkoitetaan erittäin suuria verkkoalustoja ja erittäin suuria verkossa toimivia hakukoneita, joiden unionissa olevien palvelun aktiivisten vastaanottajien kuukausittainen keskimäärä on vähintään 45 miljoonaa.⁷³ Digipalvelusäädöksessä säädetään menettelystä, jossa verkkoalustat ja hakukoneet todetaan erittäin suuriksi.⁷⁴ Tähän luokkaan kuuluvat tunnetuimmat poliittisen verkkomainonnan palveluntarjoajat, kuten Facebook ja useat Googlen palvelut.⁷⁵

Useimmat sisällön hallinnointia välityspalveluissa koskevat digipalvelusäädöksen määräykset ovat merkityksellisiä poliittisen mainonnan kannalta, koska maksetun ja käyttäjien ”orgaanisesti” luoman sisällön välinen raja on parhaimmillaankin häilyvä. Vaikka mainostajat voivat yleensä vaikuttaa sisällön

70. Yhdistetyt asiat C-236/08–C-238/08 Google France ja Google Inc. v. Louis Vuitton Malletier ja muut [2010] ECR I-2417, kohdat 116–117 ja asia C-18/18 Eva Glawischnig-Piesczek v. Facebook Ireland Limited, ECLI:EU:C:2019:458, kohta 22.

71. Digipalvelusäädös, 3 artiklan i kohta.

72. Digipalvelusäädös, 3 artiklan k kohta ja johdanto-osan 13–14 kappale.

73. Digipalvelusäädös, 33 artiklan 1 kohta.

74. Digipalvelusäädös, 33 artiklan 4 kohta.

75. Ks. Euroopan komissio, Supervision of the designated very large online platforms and search engines under DSA (päivitetty viimeksi 8.5.2024) osoitteessa <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses> (vierailtu 10.5.2024).

esitystapaan ja kohdentumiseen enemmän kuin tavalliset loppukäyttäjät, mainoksista voidaan tavallisesti myös ”tykätä” ja niitä voidaan jakaa kuten mitä tahansa muutakin käyttäjien luomaa sisältöä.⁷⁶ Sekä poliittisten että muiden kuin poliittisten näkemysten edistämiseen soveltuva vaikuttajamarkkinointi, jossa mediakanavana hyödynnetään omassa kohderyhmässään tunnettuja henkilöitä, vaikeuttaa mainosten erottelua entisestään.⁷⁷ Mainontaa ja tällaisten alustojen muutakin sisältöä hallitaan sisällön moderointikäytännöillä (content moderation), jotka perustuvat käyttäjien tekemiin ilmoituksiin ja yhä enemmän myös automaatioon.⁷⁸

Digipalvelusäädös sisältää useita säilytyspalveluja koskevia huolellisuusvelvoitteita, joiden tarkoituksena on parantaa sisällön moderoinnin läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta uusille sääntelyviranomaisille sekä myös alustan käyttäjille yleisesti.⁷⁹ Näitä velvoitteita sovelletaan yhtä lailla maksettua poliittista sisältöä ja puhtaasti kaupallisia mainoksia levittäviin toimijoihin, joten säädöksen soveltamisen kannalta ei ole tarpeen eritellä, mikä mainos on luonteeltaan poliittinen. Jos mainos poistetaan säilytyspalvelusta, mainostajalle tulee ilmoittaa ”selkeät ja täsmälliset perustelut” poistamiselle.⁸⁰ Mainostaja voi myös vaatia poistopäätöksen uudelleen käsittelyä verkkoalustan sisäisessä valitusten käsittelyjärjestelmässä⁸¹ tai tuomioistuinten ulkopuolisissa riidanratkaisuelimissä.⁸² Näillä säännöillä kuitenkin pitkälti kodifoidaan sellaisia sisällön moderointikäytäntöjä, jotka palveluntarjoajat olivat jo kehittäneet.⁸³ Jää siten nähtäväksi, kuinka paljon uudet lakisäätöiset velvoitteet muuttavat nykyistä tilannetta käytännössä.

Poliittisen verkkomainonnan kannalta digipalvelusäädöksen merkityksellisin säännös on 26 artikla, jossa nimenomaisesti säännellään mainontaa verkkoalustoilla. Sen soveltamisalasta on suljettu pois mikro- ja pk-yritykset, jotka eivät ylläpidä erittäin suuria verkkoalustoja. Artiklan 1 kohdassa säädetään, että mainosten yhteydessä on esitettävä tieto siitä, että viesti on mainos; toimija, jonka

76. Tarleton Gillespie, *Custodians of the Internet: Platforms, Content Moderation, and the Hidden Decisions That Shape Social Media*. Yale University Press 2018, s. 203.

77. Giovanni De Gregorio – Catalina Goanta, *The Influencer Republic: Monetizing Political Speech on Social Media*. *German Law Journal* 23(2) 2022, s. 204–225, 207–211 ja yleisemmin vaikuttajiin liittyvistä sääntelyongelmista Catalina Goanta – Sofia Ranchordás (eds), *The Regulation of Social Media Influencers*. Edward Elgar Publishing 2020.

78. Digipalvelusäädös, 3 artiklan t alakohta.

79. Marta Maroni, *Mediated transparency: The Digital Services Act and the legitimisation of platform power*, s. 305–326 teoksessa Päivi Leino-Sandberg – Maarten Hillebrandt – Ida Koivisto (eds), *(In)visible European Government: Critical Approaches to Transparency as an Ideal and a Practice*. Routledge 2023.

80. Digipalvelusäädös, 17 artikla.

81. Digipalvelusäädös, 20 artikla.

82. Digipalvelusäädös, 21 artikla.

83. Maroni 2023. Ks. alustojen sisällön moderointikäytäntöjen kehittämisestä tarkemmin Kate Klonick, *The New Governors: The People, Rules, and Processes Governing Online Speech*. *Harvard Law Review* 131(6) 2018, s. 1598–1670, 1616–1629.

puolesta mainos esitetään; tieto siitä, kuka mainoksen on maksanut; perustelu sille, miksi mainos kohdennettiin kyseiselle vastaanottajalle, ja tieto siitä, miten asiaan liittyviä parametreja voidaan muuttaa. Tämän avulla pitäisi teoriassa olla mahdollista erottaa mainokset paremmin muista julkaisuista. Artikkelimme aiheen kannalta olennaista on, ettei mainoksissa tarvitse ilmoittaa, ovatko ne poliittisia vai eivät. Tietyissä tapauksissa tämä voi olla selvää (esimerkiksi jos mainos esitetään tietyn poliittisen puolueen tai ehdokkaan nimissä), mutta ei kuitenkaan aina. Artiklan 2 kohdassa määrätään, että verkkoalustojen on luotava järjestelmä, jonka avulla käyttäjät voivat ilmoittaa, onko niiden toimittama sisältö kaupallista viestintää tai sisältääkö se sitä (mukaan luettuina mainokset). Kun käyttäjät tekevät tämän ilmoituksen, alustan ylläpitäjällä on velvollisuus merkitä nämä käyttäjät kaupallista viestintää tarjoaviksi.

Digipalvelusäädöksen kannalta poliittista ja muuta kaupallista mainontaa kohdellaan lähtökohtaisesti samalla lailla. 26 artiklan 3 kohta kuitenkin kieltää verkkoalustojen ylläpitäjiä esittämästä poliittisia tai muita mainoksia käyttäjille, jos niiden esittäminen perustuu profilointiin, jossa käytetään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Hyödyntämällä YTSA:n määritelmiä profiloinnista ja erityisistä henkilötietoryhmistä säännös luo voimakkaan yhteyden digipalvelusäädöksen ja yleisen tietosuoja-asetuksen välille. Vaikka kohdennettu poliittinen verkkomainonta kuuluisi YTSA 9 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, se voi olla sallittua, kunhan toiminnassa noudatetaan YTSA:n säännöksiä ja kunhan se toteutetaan oikeutta henkilötietojen suojaan kunnioittaen. Digipalvelusäädöksessä tällaista mahdollisuutta ei kuitenkaan ole, ja kyseisen säännöksen soveltamisalaan kuuluva kohdennettu poliittinen verkkomainonta on yksinkertaisesti kielletty verkkoalustoilla kokonaan. Täten mainonta, joka voi YTSA:n nojalla olla sallittua, voikin digipalvelusäädöksen nojalla olla kiellettyä.

Aivan kaikki kohdennettu poliittinen verkkomainonta erityisten henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen profiloinnin perusteella ei kuitenkaan digipalvelusäädöksenkään nojalla ole kiellettyä. Lähtökohtaisesti kieltoa sovelletaan vain verkkoalustoihin; se ei koske sellaista kohdennettua poliittista verkkomainontaa, joka toteutetaan muissa palveluissa. Koska kielto ei myöskään koske mikro- ja pk-yrityksiä⁸⁴ silloin, kun ne eivät tarjoa erittäin suuren verkkoalustan palvelua, kohdennettua verkkomainontaa voi olla mahdollista toteuttaa digipalvelusäädöksen rajoittamatta pienimmillä alustoilla. Näidenkin mainontakeinojen tulee kuitenkin olla jäljempänä tarkasteltavan poliittista mainontaa koskevan asetuksen mukaisia ja täyttää YTSA:n asettamat vaatimukset.

Kuten edellä on todettu, digipalvelusäädöksen 5 jaksossa verkkoalustojen sääntelyrakenteeseen luodaan lisävelvoitteita erittäin suurille verkkoalustoille ja erittäin suurille verkossa toimiville hakukoneille. Näiden palvelujen on kat-

84. Siten kuin ne on määritelty komission 6.5.2003 antamassa suosituksessa mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä. EUVL L 124, 20.5.2003, s. 36.

sottu aiheuttavan järjestelmäriskejä verkkoekosysteemille ja yhteiskunnalle laajemminkin.⁸⁵ Näiden palvelujen tarjoajien on ”huolellisesti tunnistettava, analysoitava ja arvioitava järjestelmäriskit, joita aiheutuu unionissa niiden palvelujen ja niihin liittyvien järjestelmien [– –] suunnittelusta ja toiminnasta [– –]”.⁸⁶ Digipalvelusäädöksessä on määritetty neljäntyyppisiä järjestelmäriskejä melko abstraktilla tasolla, mutta ne riskit, joiden EU katsoo liittyvän läheisimmin poliittiseen mainontaan, ovat ”mahdolliset tosiasialliset tai ennakoit- dut kielteiset vaikutukset kansalaiskeskusteluun, vaalimenettelyihin ja yleiseen turvallisuuteen”.⁸⁷ Kaikki nämä ovat demokraattisen keskustelun ydinaluetta. Myös ”mainosten valinta- ja esitysjärjestelmät” mainitaan järjestelmäriskeihin vaikuttavina tekijöinä.⁸⁸

Alustan ylläpitäjien on tunnistettava ja analysoitava riskejä, minkä lisäksi niitä on myös lievennettävä. Lieventämistä voi olla esimerkiksi ”niiden mainontajärjestelmien mukauttaminen ja sellaisten kohdennettujen toimenpiteiden toteuttaminen, joiden tarkoituksena on rajoittaa tai mukauttaa mainosten esittämistä niiden tarjoaman palvelun yhteydessä”.⁸⁹ Tarkoituksena on, että komissio laatii suuntaviivoja ja lainsäädäntöä täydentäviä sääntöjä, joissa edellytetyt toimenpiteitä käsitellään yksityiskohtaisemmin.⁹⁰ Komissio on jo julkaissut vastikään päivitetyt disinformaatiota koskevat käytäntesäännöt,⁹¹ jotka sisältävät useita poliittista mainontaa koskevia kohtia. Tämä osoittaa, että digipalvelusäädös on selvästi tarkoitettu liittämään käytäntesäännöt ja muut unionin vastaavat yhteissääntelykoodistot osaksi yhtenäistä verkkopalvelujen sääntelykokonaisuutta, mikä korostaa digipalvelusäädöksen luonnetta yleistasoisena sääntelykehiksenä. Säännösten lopullinen vaikutus poliittiseen verkkomainontaan jää kuitenkin nähtäväksi.

Järjestelmäriskien hallinnan lisäksi digipalvelusäädöksessä säädetään, että erittäin suurten verkkoalustojen ja hakukoneiden tarjoajien on ”tarjottava kuskakin niiden suosittelujärjestelmässä vähintään yksi vaihtoehto, joka ei perustu [– –] profilointiin”.⁹² Koska sisällön ja myös mainosten näyttäminen perustuu

85. Digipalvelusäädös, johdanto-osan 75–76 kappale. Ks. järjestelmäriskin käsitteestä Julie E Cohen, *The Regulatory State in the Information Age. Theoretical Inquiries in Law* 17(2) 2017 s. 369–414, 389–395.

86. Digipalvelusäädös, 34 artiklan 1 kohta.

87. Digipalvelusäädös, 33 artiklan 1 kohdan c alakohta.

88. Digipalvelusäädös, 33 artiklan 2 kohdan d alakohta.

89. Digipalvelusäädös, 35 artiklan 1 kohdan e alakohta.

90. Digipalvelusäädös, 35 artiklan 3 kohta, 45 artiklan 2 kohta ja 46 artikla. Käytäntesäännöt mainitaan erikseen riskinlieventämistoimenpiteenä 35 artiklan 1 kohdan h alakohdassa.

91. Euroopan komissio, 2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation (16.6.2022) osoitteessa <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation> (vierailtu 21.3.2023).

92. Digipalvelusäädös, 38 artikla. Digipalvelusäädöksessä viitataan yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 4 kohtaan profiloinnin määritelmän osalta.

tätä nykyä paljolti erilaisiin käyttäjien profilointia hyödyntäviin suosittelujärjestelmiin,⁹³ säännös saattaa muuttaa mainosten esittämistapaa sekä ainakin periaatteessa antaa käyttäjille mahdollisuuden vaikuttaa enemmän siihen, miten ja millaista tietoa heille verkossa tarjotaan. Lisäksi erittäin suurten verkkoalustojen tarjoajia koskeva vaatimus verkkomainonnan täydentävästä läpinäkyvyydestä edellyttää julkisten mainosrekisterien perustamista.⁹⁴ Myös verkkoalustojen tarjoajien itsesääntelyllä on yhä merkitystä verkkoalustoilla tapahtuvassa poliittisessa mainonnassa. Alustan ylläpitäjä voi esimerkiksi edelleen kieltää maksettujen poliittisten viestien levittämisen palvelussaan kokonaan. Esimerkiksi Googlella on tällä hetkellä yksityiskohtaiset maakohtaiset rajoitukset poliittiselle sisällölle.⁹⁵

Verkkoalustojen ympärille on hiljalleen rakentunut monitahoinen ja -mutkainen sääntelykehikko. Myös digipalvelusäädöksen valvonta- ja täytäntöönpanorakenne on monitahoinen ja verkottunut. Säädöksellä annetaan uusia toimivaltuuksia komissiolle sekä uusille digitaalisten palvelujen koordinaattoreille ja Euroopan digitaalisten palvelujen lautakunnalle. Lisäksi sillä pyritään mobilisoimaan monia muita yhteiskunnallisia toimijoita säädöksen valvontaan ja täytäntöönpanoon. Näitä toimijoita ovat esimerkiksi verkkoalustojen ylläpitäjät itse, riippumattomat tarkastajat, tutkijat, luotetut ilmoittajat (trusted flaggers), tuomioistuinten ulkopuoliset riidanratkaisuelimet ja jopa palvelun tavalliset käyttäjät. Digipalvelusäädös on ollut voimassa vasta vähän aikaa, mutta nyt jo on nähtävissä, että se rajoittaa poliittista verkkomainontaa huomattavasti jo pelkästään nojaamalla rajoituksissaan tietosuoja-sääntelyn piirissä lähtökohtaisesti laajasti tulkittaviin käsitteisiin.

Perustuslakivaliokunta on omassa tulkintakäytännössään lähestynyt digipalvelusäädöksen verkkoviestintäsääntelyä huomattavan kriittisesti sananvapausnäkökulmasta käsin. Valiokunta arvioi jo komission alkuperäistä säädösehdotusta hyvinkin kriittisesti ja korosti sen merkitystä ”erityisesti perustuslain 12 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklassa turvatun sananvapauden kannalta”.⁹⁶ Valiokunta korosti sananvapauden luonnetta ”ennen muuta poliittisena perusoikeutena”⁹⁷ ja huomautti, että ”sananvapauden ulottuvuuksia ei tulekaan tulkita liian kapeasti”.⁹⁸ Tämä on lin-

93. Jennifer Cobbe – Jatinder Singh, *Regulating Recommending: Motivations, Considerations, and Principles*. *European Journal of Law and Technology* 10(3) 2019, s. 1–37, 2.

94. Digipalvelusäädös, 39 artikla. Ks. mainosrekistereistä läpinäkyvyyden sääntelyn keinona Paddy Leerssen – Jef Ausloos – Brahim Zarouali – Natalie Helberger – Claes de Vreese, *Platform ad archives: promises and pitfalls*. *Internet Policy Review* 8(4) 2019, s. 1–21.

95. Ks. Google Advertising Policies Help 2023, Political Content osoitteessa <https://business.twitter.com/en/help/ads-policies/ads-content-policies/political-content.html> (vierailtu 30.11.2023).

96. PeVL 20/2021 vp.

97. PeVL 20/2021 vp, 5 kohta.

98. PeVL 20/2021 vp, 5 kohta.

jassa sen peruslähtökohdan kanssa, että poliittinen verkkomainonta nauttii niin ikään sananvapauden suojaa.

Vaikka valiokunnan digipalvelusäädöksestä esittämät kriittiset huomiot kohdistuivat enemmän digipalvelusäädöksen sisällön moderointia koskeviin velvoitteisiin kuin nimenomaisesti mainontaa koskevaan sääntelyyn, moderointitoimenpiteet kohdistuvat yhtä lailla mainos- kuin muuhun sisältöön alustoilla. Lisäksi valiokunta on verkkosääntelyn yhteydessä pitänyt yleisesti tärkeänä, että ”asetuksen nojalla puuttuminen demokratiaan ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin rajoittuu vain välttämättömään”.⁹⁹ Valiokunta vahvisti tässäkin yhteydessä pyrkimyksen oikeuksien väliseen tasapainoon niin, että myös sananvapautta voidaan rajoittaa muiden oikeuksien turvaamiseksi.¹⁰⁰ Digipalvelusäädöksen tietosuojaoikeuden käsitteisiin ja niiden tulkintaan nojaavat rajoitteet, kuten 26 artiklan 3 kohdan kategorinen kielto kohdentaa mainontaa verkkoalustoilla (laajasti tulkittavien) erityisten henkilötietoryhmien nojalla, voivat olla ristiriidassa myös sen valiokunnan huomion kanssa, että sananvapauden rajoituksissa tulee painottaa ”sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden merkitystä”.¹⁰¹

4. Kolmas lähestymistapa: sääntely sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden nojalla

EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan mukainen sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus poikkeavat muista tässä artikkelissa käsitellyistä lähestymistavoista. Sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus voidaan ensinnäkin nähdä enemmän yleisempänä tarkastelukulmana kuin varsinaisena konkreettisena sääntelykehyksenä. Perusoikeudet huomioidaan EU-oikeudessa unionin toimintaa yleisesti rajaavina periaatteina niin, että EU-oikeuden säädös, joka on ristiriidassa EU:n perusoikeuskirjan määräysten kanssa, on tältä osin pätemätön.¹⁰² Myös tarkastelun lähtökohdissa on eroa. Kohdennettua poliittista verkkomainontaa pidetään muissa kehyksissä jo lähtökohdiltaan riskialttiina toimintana tai ongelmana, jota on rajoitettava ja valvottava. Sananvapauden lähtökohta on päinvastainen: poliittisten viestien levittämistä ja tällaisten mainosten käyttämistä koskevaa oikeutta on suojattava,

99. PeVL 20/2021 vp, 7 kohta.

100. PeVL 20/2021 vp, 6 kohta.

101. PeVL 20/2021 vp, 9 kohta.

102. Ks. esim. yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights Ireland ja Seitlinger ja muut, ECLI: EU:C:2014:238, kohdat 65–69.

ja kynnys tiedonvälityksen rajoittamiseen on korkea. Samalla näillä vapauksilla suojataan myös suuren yleisön jäsenten oikeutta vastaanottaa tietoja, myös tällaisissa mainoksissa annettavia tietoja.¹⁰³

Sananvapaus ei estä lainsäädännössä asetettavia rajoituksia kohdennettujen poliittisten verkkomainosten käytölle. Perusoikeuskirjan 52 artiklassa todetaan, että oikeuksia ”voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen” ja että ”suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia”. Määräys on huomattavasti tulkinnanvaraisempi kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kohta, jossa todetaan, että sananvapaus ”voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa”, kunhan tällaisia rajoituksia asetetaan jonkin kyseisessä säännöksessä nimenomaisesti määritetyn syyn vuoksi. Näistä syistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on aiemmin katsonut, että ”yleiseen etuun liittyviä asioita koskevan lähetystoiminnan puolueettomuuden säilyttäminen ja sitä kautta demokraattisen prosessin suojeleminen [– –] on rinnastettavissa myös oikeutettuun tavoitteeseen suojella toisten oikeuksia”.¹⁰⁴ Demokraattisen prosessin suojelemista voidaan siis käyttää perusteena rajoittaa kohdennettua poliittista verkkomainontaa sekä perusoikeuskirjan että Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla, mikäli rajoittamisen voidaan osoittaa olevan tarpeen ja oikeasuhtaista tämän tavoitteen kannalta. Poliittisen mainonnan osalta tulee kuitenkin huomioida, että ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä sen on todettu kuuluvan sananvapauden ydinalueelle poliittisen ilmaisuvapauden muotona.¹⁰⁵ Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä vastaavasti sananvapautta on tarkasteltava myös suhteessa muihin oikeuksiin, joita ovat esimerkiksi oikeus nauttia yksityiselämän kunnioitusta ja oikeus henkilötietojen suojaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut ratkaisuisaan etenkin sitä, onko tietojen saanti jollain tavoin yleisen edun mukaista. Tällainen etu voi olla se, että tietojen saanti ”luo läpinäkyvyyttä julkisten asioiden ja koko yhteis-

103. Oikeus vastaanottaa tietoja on nimenomaisesti mainittu perusoikeuskirjan 11 artiklassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä korostetaan, että 10 artiklaan sisältyy myös laajempi tulkinta ”vapaudesta vastaanottaa tietoja”. Ks. esim. *Tarsaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, valitus n:o 37374/05 (ECHR, 14.4.2009), kohta 35.

104. *Animal Defenders International v. United Kingdom*, valitus n:o 48876/08 (ECHR, 22.4.2013), kohta 78, viittaus asiaan *VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland*, valitus n:o 24699/94 (ECHR, 28.9.2001), kohta 62 ja asiaan *TV Vest AS v. Norway*, valitus n:o 21132/05 (ECHR, 11.3.2009), kohta 78.

105. Miiikka Hiltunen – Sam Wrigley, “Why am I seeing this regulation?”: Exploring underlying issues from the proposed Political Advertising Regulation. *European Law Review* 48(3) 2023, s. 312–336, 314–317.

kunnan kannalta merkityksellisten asioiden hoitamiseen ja siten mahdollistaa suuren yleisön osallistumisen julkishallinnon toimintaan¹⁰⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen määritelmä yleisestä edusta on kontekstisidonnainen, mutta

”se liittyy asioihin, jotka vaikuttavat suureen yleisöön siinä määrin, että sillä on oikeutettu peruste kiinnostua niistä, tai jotka kiinnittävät sen huomion taikka jotka koskevat sitä merkittävästi, etenkin jos ne vaikuttavat kansalaisten hyvinvointiin tai yhteisön elämään. Näin on myös sellaisten asioiden osalta, jotka ovat omiaan aiheuttamaan paljon kiistaa tai jotka koskevat tärkeää sosiaalista kysymystä tai joihin liittyy sellainen ongelma, josta tietäminen on suuren yleisön edun mukaista. [– –] Tältä osin etuoikeutettu asema, jonka tuomioistuin on antanut oikeuskäytännössään poliittiselle mielipiteenilmaisulle ja yleisen edun mukaisia kysymyksiä koskevalle keskustelulle, on merkityksellinen.”¹⁰⁷

Tämän perusteella tiedon vastaanottamista koskevaan vapautteen sovellettuja poikkeuksia on tulkittu suppeasti. Lisäksi on otettava huomioon, että vaikka tasapainon löytäminen pohjautuu selvästi tapauskohtaiseen analyysiin, vaikuttaa siltä, että poliittisia viestejä (myös poliittiseen mainontaan sisältyviä) pidetään usein sellaisena tietona, jonka saaminen on yleisen edun mukaista.

Tähän mennessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole antanut ratkaisuja, joissa olisi nimenomaisesti kyse sananvapauden suhteesta kohdennettuun poliittiseen verkkomainontaan. Se on kuitenkin käsitellyt kysymyksiä, jotka liittyvät yleisemmin poliittiseen mainontaan, kuten maksetun televisiomainonnan käyttöön, matkapuhelinsovellusten käyttöön poliittisten uutisten ja kuvien jakamisessa sekä sähköisten esitteiden jakeluun. Näissä kaikissa tapauksissa tuomioistuin on todennut, että kyseisiä käytäntöjä voidaan suojella Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan nojalla yhtenä poliittisen mielipiteenilmaisun muotona.¹⁰⁸ EIT:n laaja tulkinta sananvapauden harjoittamisesta sekä linjaus, jonka mukaan maksettua televisiomainontaa tulisi pitää poliittisena mielipiteenilmaisuna, tukevat näkemystä, että kohdennettua poliittista verkkomainontaa tulisi suojella Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan nojalla, vaikka asiasta ei vielä olekaan suoraa oikeuskäytäntöä.¹⁰⁹ Tuomioistuin on pitänyt poliittista mainontaa poliittisille puolueille elintärkeänä, jotta ne voivat levittää sanomaansa ja osallistua demokraattiseen prosessiin.¹¹⁰

Edellä esitetyt oikeudelliset lähtökohdat luovat hyvin erilaisen näkökulman kohdennetun poliittisen verkkomainonnan normatiiviseen tarkasteluun kuin

106. *Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungary*, valitus n:o 18030/11 (ECHR 8.11.2016), kohta 161.

107. *Magyar Helsinki Bizottsag*, kohdat 162–163.

108. *Dobber – Ó Fathaigh – Zuiderveen Borgesius* 2019, s. 7–8.

109. *Dobber – Ó Fathaigh – Zuiderveen Borgesius* 2019, s. 7–8.

110. *Ks. esim. VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland*, valitus n:o 24699/94 ja *TV Vest AS v. Norway*, valitus n:o 21132/05.

YTSA tai digipalvelusäädös. Ensivaikutelma kohdennetusta poliittisesta verkkomainonnasta saattaa olla manipulatiivinen mainos, jonka tavoitteena on saada henkilö äänestämään vastoin omia etujaan. Sananvapauden viitekehyksessä lähestymme asiaa kuitenkin eri tavoin: Sen sijaan, että kohdennettu poliittinen verkkomainonta nähtäisiin uhkana demokratialle, se on myös keino, jonka avulla ihmiset voivat osallistua tehokkaammin ja vaikuttavammin demokratiaan. Niin ikään kohdentaminen ei ole automaattisesti ongelmallista. Se voi olla varsin harmitonta (ja jopa toivottavaa) vaikkapa silloin, kun ihmiset haluavat levittää poliittista viestiään sellaisille ihmisille, jotka ottavat sen vastaan mielellään: tällöin mainostajien ei tarvitse tuhlaata rajallisia resurssejaan ihmisiin, jotka eivät missään tapauksessa äänestäisi heitä. Kohdennetun poliittisen verkkomainonnan voidaan katsoa myös edistävän demokraattista prosessia, jos se mahdollistaa kamppailun äänistä niin, että mainoksia kohdennetaan omien äänestäjien lisäksi myös muille äänestäjille, jotka ehkä ovat pettyneitä aikaisemmin äänestämänsä puolueen toimintaan.

Tämä luo mielenkiintoisen kontrastin esimerkiksi henkilötietojen suojaa koskevaan perusoikeuteen perustuvaan lähestymistapaan. YTSA:n nojalla kohdennettu poliittinen verkkomainonta on kiellettyä, ellei siinä noudateta tietosuojalainsäädäntöä – 9 artiklan 1 kohdan mukaan tietojen käsittely on siis oletusarvoisesti laitonta, ellei jokin poikkeuksista sovellu.¹¹¹ Sananvapauden lähestymistapa on päinvastainen: kohdennettu poliittinen verkkomainonta tulisi sallia, ellei kieltämiselle tai rajoittamiselle ole asianmukaisia perusteita. Kohdennetun poliittisen verkkomainonnan yhteiskunnallisia vaikutuksia on kuitenkin vaikea (kiistattomasti) todistaa. Keskustelussa esitetään usein väitteitä siitä, kuinka ”virheelliset” vaalitulokset johtuvat kohdennetusta poliittisesta verkkomainonnasta, koska näillä mainoksilla manipuloitiin äänestäjiä tekemään huonoja äänestyspäätöksiä. Tämä voi toki pitää joskus paikkansakin, mutta keskittyminen pelkästään kohdennettuun poliittiseen verkkomainontaan ongelmien lähteenä vie huomiota pois muista mahdollisesti vakavista uhkista demokratian toiminnalle sekä laajemmista yhteiskunnallisista ongelmista, jotka saattavat yhtä lailla selittää äänestyskäyttäytymistä ja ongelmallisiksi koettuja vaalituloksia. Tällöin kohdennetun poliittisen verkkomainonnan käyttöä on vaikea rajoittaa sillä perusteella, että se vääristää vaaliprosessia ja horjuttaa demokratiaa, koska nämä väitteet pitäisi ensin voida osoittaa toteen, jotta toimet voitaisiin perustella ja niiden oikeasuhtaisuutta arvioida ihmisoikeustuomioistuimen edellyttämällä tavalla. Toisaalta voi olla helpompaa edistää sellaisia rajoituksia sananvapauteen, jotka perustuvat ristiriitaan yksityiselämän suojan

111. Myös julkisasiamies Bobek on korostanut painokkaasti tätä ”kielletty, ellei poikkeuksia sovelleta” -lähestymistapaa perushenkilötietojen käsittelyn yhteydessä: ks. asia C-13/16 Valsts policijas Rīgas reģiona pārvaldes Kārtības policijas pārvalde v. Rīgas pašvaldības SIA (Rīgas satiksme), ratkaisuehdotus, ECLI:EU:C:2017:43, kohta 38.

ja henkilötietojen suojan kanssa. Tällöin punnittavana on kahden ihmisoikeuden välinen tasapaino eikä arvioinnissa lähtökohtaisesti edellytetä näyttöä kohdennetun poliittisen verkkomainonnan haitoista poliittiselle prosessille.

Vaikutusta on myös sillä, mikä tuomioistuin asiasta päättää. Myöskään unionin tuomioistuin ei ole vielä käsitellyt nimenomaan kohdennetun poliittisen verkkomainonnan ja sananvapauden välistä suhdetta ratkaisuisaan. Euroopan komissio on kuitenkin arvioinut, että ”kohdentamistekniikoiden rajoittaminen saattaa vaikuttaa sananvapauteen”¹¹², ja voidaan olettaa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksenkin tavoin myös perusoikeuskirjan voitaisiin katsoa antavan suojaa kohdennetulle poliittiselle verkkomainonnalle. Ei kuitenkaan ole takeita siitä, että EIT ja unionin tuomioistuin tulkitsisivat tätä suojaa (ja sen rajoittamista) samalla tavalla. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa todetaan, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet ”vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa”. Tämä artikla ei estä unionia antamasta laajempaa suojaa. Lähtökohtaisesti perusoikeuskirjassa ja ihmisoikeussopimuksessa säädettyjen oikeuksien päällekkäisyyden tulisi johtaa siihen, että sananvapauden ulottuvuutta ja merkitystä perusoikeuskirjan nojalla tarkastellessa myös unionin tuomioistuimen ratkaisuisa tulisi tukeutua merkittävästi EIT:n tulkintoihin.¹¹³ Vastaavia oikeuksia koskeva vaatimus jättää kuitenkin varsin paljon tulkinnan varaa, koska perusoikeuskirjan säännökset poikkeavat usein sanamuodoltaan ja rakenteeltaan huomattavan paljon Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännöksistä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä onkin monia esimerkkejä asioista, joissa Euroopan ihmisoikeussopimusta ei ole otettu huomioon lainkaan.¹¹⁴

Vaikka EU-tuomioistuin on edellyttänyt riittävän tasapainon löytämistä eri oikeuksien välille, sen ratkaisuisa on vaikea löytää esimerkkejä, joissa sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta olisi pidetty painavampina perusteina kuin tietosuojaa. Heinäkuussa 2024 antamassaan ratkaisussa unionin yleinen tuomioistuin katsoi poikkeuksellisesti, että komission olisi tullut luovuttaa koronarokotteiden hankintaan osallistuneiden virkamiesten nimet, jotta heidän mah-

112. Komissio, Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus poliittisen mainonnan läpinäkyvyydestä ja kohdentamisesta. COM(2021) 731 final, s. 12.

113. Ks. esim. asia C-555/19 Fussl Modestraße Mayr GmbH v. SevenOne Media GmbH, ECLI:EU:C:2021:89, kohta 81 ja sitä seuraavat kohdat ja Lorna Woods, Article 11, s. 311–340 teoksessa Steve Peers – Tamara Hervey – Jeff Kenner – Angela Ward (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Hart 2014.

114. Bruno de Witte, *The Use of the ECHR and Convention Case Law by the European Court of Justice*, s. 17–34 teoksessa Patricia Popelier – Catherine van de Heyning – Piet van Nuffel (eds), *Human Rights Protection in European Legal Order: The interaction between the European and the national courts*. Intersentia 2011, s. 25.

dollisia yhteyksiään rokotevalmistajiin voitaisiin arvioida julkisesti.¹¹⁵ Tuomiossa lienee kuitenkin kyse lähinnä poikkeuksesta, joka vahvistaa säännön, ja siitä on mahdollista vielä valittaa unionin tuomioistuimeen, joka on säännönmukaisesti painottanut tulkintakäytännössään enemmän tietosuojaan liittyviä oikeuksia kuin vapautta julkaista tietoja suurelle yleisölle.¹¹⁶ Yhdessä viimeaikaisessa tapauksessa oli kyse Luxemburgissa vuonna 2019 säädetyistä laista, jolla perustettiin tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskeva rekisteri. Laissa säädettiin, että tähän rekisteriin on kerätty merkittävä joukko tietoja rekisteröityjen yhteisöjen tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista.¹¹⁷ Osa näistä tiedoista saatettiin yleisön saataville eritoten internetin välityksellä. Unionin tuomioistuimen suuri jaosto katsoi, että perusoikeuskirjan valossa rahanpesunvastaisen direktiivin säännös, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat tiedot ovat kaikissa tapauksissa suuren yleisön saatavilla, on pätemätön. Tuomioistuimen mukaan suuren yleisön pääsy tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskeviin tietoihin merkitsee vakavaa puuttumista yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suojaa koskeviin perusoikeuksiin.¹¹⁸

Toinen melko tuore esimerkki on edellä mainittu asia OT, jossa unionin tuomioistuinta pyydettiin arvioimaan lainsäädäntöä, jossa edellytettiin, että sidonnaisuusilmoitukset, jotka tietyillä julkishallinnon työntekijöillä ja tiettyjen julkisia varoja saavien laitosten johtajilla on velvollisuus tehdä, julkaistaan verkossa. Säännöksen tavoitteena oli estää korruptiota julkishallinnossa. Tuomioistuin katsoi, että tällainen kansallinen lainsäädäntö on YTSA:n vastaista muun muassa sen vuoksi, että vaaditut tiedot sisälsivät kyseisten henkilöiden kumppaneiden nimitietoja ja että näistä tiedoista voi ilmetä näiden henkilöiden seksuaalinen suuntautuminen.¹¹⁹

Perustuslakivaliokunnassa tietosuojaan ja yksityiselämän suojan vaikutusta sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen käsiteltiin toistuvasti tietosuojalainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Oikeuksien välinen suhde oli merkittävä myös, koska jäsenvaltioiden on sovittava yhteen yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen henkilötietojen suoja eräiden muiden oikeuksien ja intressien, kuten sananvapauden ja julkisuusperiaatteen, kanssa. Valiokunta korosti nimenomaisesti, että kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa valtiosääntöisessä

115. Yhdistetyt asiat T-689/21 Auken and Others v Commission and T-761/21 Courtois and Others v Commission, ECLI:EU:T:2024:476.

116. Ks. esim. asia C-73/07 Tietosuojavaltutettu v. Satakunnan Markkinapörssi Oy; asia C-28/08 P Euroopan komissio v. The Bavarian Lager Co. Ltd.; asia C-131/12 Google Spain SL v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD); yhdistetyt asiat T-639/15–T-666/15 sekä T-94/16 Psara v. Euroopan parlamentti ja asia C-345/17 Buivids, ECLI:EU:C:2019:122.

117. Yhdistetyt asiat C-37/20 Luxembourg Business Registers ja C-601/20 Sovim SA, ECLI:EU:C:2022:912.

118. Yhdistetyt asiat C-37/20 ja C-601/20, kohta 44.

119. Asia C-184/20 OT v. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, ECLI:EU:C:2022:601.

arvioinnissa ovat merkityksellisiä paitsi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset myös muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.¹²⁰ Tällaisina nähtiin oikeus kunniaan, oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, oikeus ihmisarvoiseen kohteluun, oikeus turvallisuuteen sekä yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltäminen ja oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin, uskonnonvapaus ja omantunnon vapaus, sananvapaus ja julkisuus. Erityistä huomiota on kuitenkin kiinnitetty perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.¹²¹ Keskeistä on, ettei suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa ole annettu yksityiselämän ja henkilötietojen suojalle etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta.¹²² Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa¹²³ ja katsonut, ettei tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkaminen aiheuta välitöntä tarvetta julkisuuslain muuttamiseen.¹²⁴

Tietosuoja sääntelyä on pidetty erityisen merkityksellisenä myös perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaisen sananvapauden näkökulmasta. Valiokunta on erityisesti korostanut, että sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä.¹²⁵ Tietosuoja-asetuksen mukaista täydentävää kansallista lainsäädäntöä arvioidessaan valiokunta katsoi, että ehdotetussa sääntelyssä oli ”kyse sananvapauden rajoittamisesta henkilötietojen suojan tarkoituksessa ja vastaavasti henkilötietojen suojan rajoittamisesta sananvapauden tarkoituksessa. Valiokunta pitää tällaista tasapainottamista valtiosääntöisesti välttämättömänä.”¹²⁶ Valiokunta korosti myös, että perusoikeusrajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä, minkä lisäksi rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.

120. PeVL 14/2018 vp.

121. Ks. esim. PeVL 43/1998 vp (hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi 30/1998 vp), s. 2/II ja PeVL 60/2017 vp (valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (unionin toimielinten tietosuoja-asetus) U 26/2017 vp), s. 3.

122. Ks. esim. PeVL 54/2014 vp (hallituksen esitys eduskunnalle perhehoitolaiksi 256/2014 vp), s. 2/II ja PeVL 10/2014 vp (hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 214/2013 vp), s. 4/II.

123. PeVL 14/2018 vp ja PeVL 22/2008 vp (valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (avoimuusasetuksen uudelleen laatiminen) U 38/2008), s. 4/I.

124. PeVL 14/2018 vp.

125. PeVL 14/2018 vp.

126. PeVL 14/2018 vp.

Kuten näistä huomiosta ilmenee, perustuslakivaliokunnan sananvapautta ja eri oikeuksien välistä tasapainoa korostava lähestymistapa on varsin hyvin linjassa EIT:n ratkaisukäytännöstä ilmenevän lähestymistavan kanssa. Toisaalta lähestymistapa jokseenkin eroaa paitsi unionin tuomioistuinten tietosuojaperusoikeutta painottavan lähestymistavan myös edellä käsiteltyjen yleisen tietosuoja-asetuksen ja digipalvelusäädöksen lähestymistavoista, joissa kohdennettu poliittinen verkkomainonta nähtiin ennemmin kontrolloitavana sääntelyongelmana kuin ilmaisuvapauden ilmentymänä. Esimerkiksi valiokunnan digipalvelusäädöksen yhteydessä esittämät kriittiset huomiot ilmentävät ennemminkin tässä alaluvussa käsiteltyä sananvapausjuridiikasta kumpuavaa lähestymistapaa poliittisen mainonnan ilmiöön.

5. Neljäs lähestymistapa: sääntely poliittista mainontaa koskevan asetuksen nojalla

Viimeinen arvioitava lähestymistapa on EU:n uunituore poliittista mainontaa koskeva asetus.¹²⁷ Tässä sääntelylähestymistavassa keskitytään nimenomaan poliittiseen mainontaan toisin kuin tietosuoja-asetuksessa (jossa asiaa tarkastellaan henkilötietojen ja yksityiselämän suojan kannalta), digipalvelusäädöksessä (jossa asiaa tarkastellaan verkkoalustoilla tapahtuvan yleisen mainonnan kannalta) ja ihmisoikeusjuridiikassa (jossa asiaa tarkastellaan sananvapauden kannalta). Toisin kuin sananvapautta korostavassa sääntelylähestymistavassa poliittista mainontaa koskevassa asetuksessa kohdennettua poliittista mainontaa pidetään yksiselitteisesti ongelmana, johon on puututtava. Niinpä laissa asetetaan tiukkoja rajoituksia kohdennetun poliittisen verkkomainonnan käytölle.¹²⁸ Koska nimenomaista oikeusperustaa poliittiselle mainonnalle ei ole, unionin toimivalta asian sääntelylle perustuu sekä SEUT 16 (tietosuoja) että SEUT 114 (sisämarkkinat) artiklaan, ja jälkimmäisen soveltamista perusteltiin sisämarkkinoiden yhdenmukaistamisella poliittisen mainonnan palvelujen osalta.¹²⁹ Täten asetus

127. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/900, annettu 13 päivänä maaliskuuta 2024, poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta. EUVL L 2024/900, 20.3.2024 (myöhemmin poliittista mainontaa koskeva asetus).

128. Poliittista mainontaa koskeva asetus, 11 artikla.

129. Komissio, Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus poliittisen mainonnan läpinäkyvyydestä ja kohdentamisesta. COM(2021) 731 final, s. 5–6. Poliittista mainontaa koskevaan asetukseen liittyvästä toimivallasta ks. Miikka Hiltunen – Sam Wrigley, ”Why am I seeing this regulation?”: Exploring underlying issues from the proposed Political Advertising Regulation. *European Law Review* 48(3) 2023, s. 312–336, 314–317 ja Zeno van Drunen – Helberger – Ó Fathaigh, The beginning of EU political advertising law: unifying democratic visions through

on toimielimissä raamitettu sisämarkkinatoimeksi. Asiallisesti asetuksessa keskitytään kuitenkin pääasiassa ongelmallisena pidettävältä poliittiselta mainonnalta suojautumiseen. Vaikka uusi asetus sisältää joitakin nimenomaan kohdennettua poliittista verkkomainontaa koskevia säännöksiä (joskin osana sellaista poliittista mainontaa, jossa käytetään ”kohdentamis- ja mainosten näyttämistekniikoita”), pääasiassa se koskee kuitenkin kaikkea poliittista mainontaa.¹³⁰

Asetuksella on kaksi keskeistä sääntelykohdetta: toinen niistä koskee tiettytyyppisten henkilötietojen käsittelyn rajoittamista ja toinen läpinäkyvyyden lisäämistä sekä ilmoitusvelvoitteita.¹³¹ Asetuksessa asetetaan tiukkoja rajoituksia henkilötietojen käsittelylle poliittisen mainonnan kohdentamisessa. Ensinnäkin erityisten henkilötietoryhmien käsittely profiloitui poliittisen mainonnan kohdentamisessa kielletään kokonaan.¹³² Lisäksi myös kohdentamista muiden kuin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen perusteella rajoitetaan. Rekisteröidyn on nimenomaisesti toimitettava henkilötietonsa kohdentamista varten, ja kohdentamisen on perustuttava suostumukseen, joka on annettu nimenomaisesti tällaiseen kohdentamiseen liittyviä toimia varten.¹³³ Asetuksessa on myös muita täsmällisempiä rajoituksia, kuten kieltö käyttää alaikäisten tietoja kohdentamiseen.¹³⁴

Koska asetus koskee kuitenkin vain poliittista mainontaa, erittäin tärkeä kysymys onkin se, mitä voidaan pitää poliittisena mainontana. Asetusta ei sovelleta esimerkiksi sponsoroimattomaan journalistiseen sisältöön ja vaalien järjestämisestä koskevaan viestintään.¹³⁵ Kolmikantaneuvottelujen aikana asetukseen liitettiin myös Euroopan ulkopuolelle sijoittautuneiden rahoittajien harjoittamaa poliittista mainontaa koskeva kieltö. Kolmansiiin maihin sijoittautuneet rahoittajat eivät saa rahoittaa poliittista mainontaa EU:ssa kansanäänestystä tai vaaleja edeltävien kolmen kuukauden aikana.¹³⁶ Mainosten kohdentamista koskevien rajoitusten osalta asetuksen täytäntöönpanon valvonta annetaan kansallisten tietosuojaviranomaisten tehtäväksi – päätös, joka korostaa tietosuojan painoarvoa

the internal market. *International Journal of Law and Information Technology* 30(2) 2022, s. 181–199.

130. Poliittista mainontaa koskeva asetus, 2 artikla. Asetuksen II luvussa käsitellään poliittisen mainonnan palveluja yleisesti, III luvussa käsitellään poliittisen mainonnan kohdentamista ja näyttämistä, IV luvussa käsitellään valvontaa ja täytäntöönpanoa ja V luvussa esitetään loppusäännökset.

131. Läpinäkyvyysvelvoitteista ks. poliittista mainontaa koskeva asetus, 11–12 artiklat.

132. Poliittista mainontaa koskeva asetus, 18 artiklan 1 kohdan c alakohta.

133. Poliittista mainontaa koskeva asetus, 18 artiklan 1 kohdan a ja b alakohta.

134. Poliittista mainontaa koskeva asetus, 18 artiklan 2 kohta.

135. Poliittista mainontaa koskeva asetus, 2 artiklan 2 kohta ja 3 artiklan 2 kohdan b alakohta.

136. Poliittista mainontaa koskeva asetus, 5 artiklan 2 kohta.

sääntelykehikossa entisestään.¹³⁷ Toisaalta jäsenvaltioille annetaan harkintavaltaa läpinäkyvyys- ja muiden velvoitteiden valvontaviranomaisten nimeämisessä.¹³⁸

Yksi ilmeinen piirre tässä asetuksessa on siinä asetetun kohdentamisrajoituksen osittainen päällekkäisyys digipalvelusäädöksen 26 artiklan 3 kohdan kanssa. Digipalvelusäädöksessä verkkopalustojen ylläpitäjiltä (myös suurilta mainosverkostoilta, kuten Facebookilta) kiellettiin sellainen (poliittinen tai muu) kohdennetun mainonnan tarjoaminen, johon sisältyy erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä. Verkkopalustoilla kohdennetun poliittisen mainonnan osalta poliittista mainontaa koskevassa asetuksessa säädetään vieläkin tiukempia rajoituksia kuin digipalvelusäädöksessä. Kun tällainen mainonta perustuu muihin kuin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluviin tietoihin, on noudatettava kaikkia muitakin poliittista mainontaa koskevassa asetuksessa säädettyjä rajoituksia, kuten vaatimusta nimenomaisesta ja tiettyyn tarkoitukseen annetusta suostumuksesta.¹³⁹ Siten vaikuttaa siltä, että verkkopalustoilla, kuten Facebookissa, voidaan nykyisessä oikeudellisessa sääntelykehikossa tehdä kohdennettua poliittista mainontaa vain hyvin rajallisesti.

Digipalvelusäädöksessä ja poliittista mainontaa koskevassa asetuksessa sovellettavat lähestymistavat ovat kuitenkin melko hyvin sopusoinnussa keskenään. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely kohdennetun mainonnan kulloisessakin muodossa kielletään kummassakin säädöksessä kokonaan. Tietosuojasääntelyn mukaista erityiset henkilötietoryhmät -käsitettä käytetään verkkomainonnan sääntelyssä tiuhaan. Samojen oikeudellisten käsitteiden käyttö eri laeissa ei sinänsä ole epätavallista eikä välttämättä ongelmallistakaan. Lakien ”ristiinpölyttäminen” voi olla keino edistää sääntelyn yhdenmukaisuutta ja välttää myös turhaa tai tarpeetonta ja päällekkäistä oikeuskäytäntöä. Mahdolliset ongelmat liittyvät siihen, että nyt käsillä olevaa aihetta sääntelevien lakien oikeudelliset lähestymistavat ovat varsin erilaiset. Kuten edellä on todettu, tietosuojalaissa erityiset henkilötietoryhmät -käsitettä tulkitaan erittäin laajasti, mutta samantapainen laaja tulkinta ei välttämättä ole suoraan sovellettavissa muihin sääntelykehyksiin. Poliittista mainontaa koskevan asetuksen mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuulumattomien tietojen käyttäminen osana poliittisen mainonnan kohdentamista ei välttämättä riitä tekemään näistä henkilötiedoista erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, sillä asetuksen säännöt koskevat nimenomaan muiden kuin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käyttöä kohdennetussa mainonnassa. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käyttö on puolestaan kielletty kokonaan. Asetuksessa on mitä ilmeisimmin haluttu jakaa henkilötiedot kahteen ryhmään: yhtäältä sellaisiin henkilötietoihin, jotka ovat niin arkaluonteisia, ettei niitä tulisi käsitellä koskaan

137. Poliittista mainontaa koskeva asetus, 22 artiklan 1 kohta.

138. Poliittista mainontaa koskeva asetus, 22 artiklan 3–4 kohta.

139. Poliittista mainontaa koskeva asetus, 18 artiklan 1 kohdan b alakohta.

kohdennetussa poliittisessa mainonnassa, ja toisaalta sellaisiin henkilötietoihin, joita voidaan käsitellä tietyin ehdoin.

Vaikka tässä luvussa asiaa on tarkasteltu poliittista mainontaa koskevan asetuksen näkökulmasta, vastaava pohdinta on yhtä lailla sovellettavissa tietyn kohdennetun mainonnan kieltämiseen digipalvelusäädöksen nojalla. Miten tuomioistuimen tulisi linjata, jos tietty erityiset henkilötietoryhmät -käsitteen tulkinta on asianmukainen yhdessä oikeudellisessa kehyksessä muttei toisessa? Miten voidaan arvioida poliittista mainontaa koskevia sääntöjä perusteellisesti (eritoten niiden oikeasuhtaisuuden osalta), jos keskeisten säännösten tulkinta perustuu sellaisiin käsitteisiin, joita tulkitaan eri tavoitteiden näkökulmasta?

Mielenkiintoista poliittista mainontaa koskevan asetuksen yhteydessä on myös se, että jälleen perustuslakivaliokunnan lausunnossa omaksuttu näkökulma on erilainen.¹⁴⁰ Vaikka valiokunta sinänsä hyväksyy asetuksen tavoitteet, se huomauttaa, että ”poliittisen mainonnan kohdentamista ja avoimuutta koskeva asetusehdotus koskee EU:n perusoikeuskirjassa turvattuja sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artikla), oikeutta yksityiselämään (7 artikla) ja oikeutta henkilötietojen suojaan (8 artikla).”¹⁴¹ Edellä olevia kriittisiä huomioita ilmentäen valiokunta totesi, että ”ehdotuksesta ei kaikilta osin käy ilmi, mikä on esimerkiksi poliittisen mainonnan avoimuutta koskevan asetusehdotuksen suojatoimia koskevan sääntelyn suhde tietosuojasääntelyn suojatoimia koskevaan sääntelyyn eritoten erityisten henkilötietoryhmien osalta.”¹⁴² Lisäksi se katsoi, että

”demokratian ja sananvapauden turvaamiseksi asetukset ei saa olla liian monimutkainen tai monitulkintainen, jotta myös pienemmät toimijat voivat noudattaa sitä. Nyt asetusehdotuksen sääntely ja suhde sillä täydennettävään digipalvelusäädökseen ja tietosuojasääntelyyn muodostuvat vaikeaselkoisiksi ja vaivalloisesti sovellettaviksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että velvollisuuksien rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset eivät saa olla niin suuret, että niillä olisi ns. chilling effect eli pelottava ja ehkäisevä vaikutus poliittisen sananvapauden käyttämiseen.”¹⁴³

Nämä linjaukset tuovat jälleen ilmi valiokunnan sananvapautta korostavan lähestymistavan, jota valiokunta jatkoi myös myöhemmin painottamalla ”edelleen seuraamusten täsmällisyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten merkitystä sekä sääntelyn sananvapauteen kohdistuvien vaikutusten huomiointia ehdotuksen jatkovalmistelussa.”¹⁴⁴ Se katsoi, että ”ehdotus on edelleen teknisesti monimutkainen ja sisältää paljon ristiviittauksia tieto-suojalainsäädäntöön ja juuri hyväksytyyn digipalve-

140. PeVL 4/2022 vp.

141. PeVL 4/2022 vp.

142. PeVL 4/2022 vp, 16 kohta.

143. PeVL 4/2022 vp, 17 kohta.

144. PeVL 57/2022 vp (valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta sekä Euroopan tason

lusäädökseen” ja painotti eri sääntelyinstrumenttien välisten suhteiden selkeyttämistä.¹⁴⁵ Siten valiokunnan huomiot suhteutuvat jälleen jokseenkin jännitteisesti EU-säädöksessä omaksuttuun lähestymistapaan, jossa painottuvat tietosuojan tärkeys sekä kohdennetun poliittisen verkkomainonnan ongelmalliset piirteet.

6. Päätelmät

Tässä artikkelissa on tarkasteltu neljää erilaista lähestymistapaa kohdennetun poliittisen verkkomainonnan sääntelyyn. Ne yhtäältä täydentävät toisiaan ja ovat toisaalta paikoitellen ristiriidassa keskenään. Yleisen tietosuojasetuksen viitekehyksessä asiaa lähestytään pääasiassa erityisten henkilötietoryhmien käsitteen kautta. YTSA ei kuitenkaan välttämättä estä tietojen käyttämistä, vaan asetuksessa edellytetään, että tietoja käytetään tietyllä tavalla tai tietyin ehdoin. YTSA:n nojalla on mahdollista puuttua kohdennettuun poliittiseen verkkomainontaan, jos siihen liittyy henkilötietojen väärinkäyttöä, mutta siihen ei voida puuttua, jos mainontaan liittyy muuntyyppistä haittaa, kuten uhkaa demokraattiselle prosessille.

Digipalvelusäädöksen lähestymistavassa sen sijaan säännellään mainoksia välittäviä verkkoalustoja, ja siinä asetetaan kielto kohdentaa verkkomainoksia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen profiloinnin pohjalta. Myös poliittista mainontaa koskevassa asetuksessa sovelletaan samaa kaavaa niin, että kohdennettu poliittinen mainonta voidaan kieltää kokonaan, jos kohdentaminen perustuu erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen profilointiin. Tällainen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käyttö sääntelyssä on merkille pantavaa ja mahdollisesti ongelmallista, koska kiellon laajuus määräytyy tietosuojalain perusteella nojautuen tietosuojalain näkökulmaan.

Toisin kuin muissa edellä eritellyissä lähestymistavoissa sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen perustuvassa lähestymistavassa kohdennettua poliittista verkkomainontaa tarkastellaan ensisijaisesti suojattavana toimintana. Suojan tarvetta punnitaan suhteessa muihin etuihin ja oikeuksiin, kuten demokraattisen prosessin taikka henkilötietojen suojaamiseen. Kohdennettua poliittista verkkomainontaa koskevien rajoitusten perusteleva demokratian ja demokraattisen prosessin suojaamisella voi kuitenkin osoittautua vaikeaksi (joskaan ei mahdottomaksi), sillä käytännössä on vaikeaa hankkia näyttöä siitä, miten kohdennettu poliittinen verkkomainonta vaikuttaa demokraattiseen prosessiin. Henkilötietojen suojaamisen osalta unionin tuomioistuin on osoittanut

poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätöiden ohjesäännön muuttamisesta U 73/2021 vp), 10 kohta.

145. PeVL 57/2022 vp, 11 kohta.

painottavansa tietosuojaa hyvin vahvasti, ja jää nähtäväksi, miten eri oikeuksien välinen tasapainottelu toteutuu käytännössä. Sen tietosuojapainotus on myös hyvin erilainen kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen lähtökohta, jossa kohdennettu poliittinen verkkomainonta tulisi lähtökohtaisesti sallia, ellei rajoittamiselle ole asianmukaisia perusteita. EU:n oikeudellinen kehys rakentuu oletukselle kohdennetun poliittisen mainonnan ilmiselvästä haitallisuudesta sen sijaan, että sen haittoja ja hyötyjä tai merkitystä demokraattisen keskustelun kannalta pohdittaisiin tarkemmin.

Vaikka kohdennetun poliittisen verkkomainonnan sääntelyn neljässä eri lähestymistavassa painotetaan eri näkökulmia, tietosuojaan liittyvä näkökulma on silti hallitseva. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että digipalvelusäädöksessä ja asetuksessa poliittisesta mainonnasta käytetään erityisten henkilötietoryhmien ja profiloinnin käsitteitä. Kaikki kohdennettuun poliittiseen verkkomainontaan liittyvät riskit, haitat ja hyödyt eivät kuitenkaan varsinaisesti liity tietosuojasääntelyn tavoitteeseen eli henkilötietojen suojeluun ja saattavat johtaa suhteettomaan sananvapauden rajoittamiseen. On mahdollista, että tietosuojaa käytetään myös välineenä sellaisten poliittisten tavoitteiden edistämiseen, joilla ei ole liityntää tietosuojasääntelyn taustalla olevaan tavoitteeseen luonnollisten henkilöiden tietojen ja yksityiselämän suojaamisesta. Tästä syystä myös poliittisen mainonnan sääntelyä tulee tarkastella kriittisesti. Tavoite on asettaa pelisääntöjä poliittiselle viestinnälle, mutta käytännössä keinoja tähän on etsitty ja löydetty tietosuojasta. Huoli sananvapauden rajoituksista vastaa myös perustuslakivaliokunnan aihepiirin sääntelyn yhteydessä esittämiä huolia ja prioriteetteja, joista ilmenee oikeuksien tasapainon ja vapaan poliittisen ilmaisun merkitys myös poliittisesti jakautuneempina ja epävakampina aikoina.

Lainsäädännön taustalla olevan lähestymistavan lisäksi tulee pohtia myös sitä, miten näiden säädösten tulkinnasta ja täytäntöönpanosta vastaavat uudet elimet määrittävät tehtävänsä. Digitaalisten palvelujen koordinaattorin toimivalta eroaa tietosuojavalvontaviranomaisen toimivallasta ja ihmisoikeustuomioistuimen toimivalta Euroopan digitaalisten palvelujen lautakunnan tai Euroopan tietosuojaneuvoston toimivallasta. Kukin näistä elimistä tulkitsee sitä oikeudellista kehystä, johon sen oma toimivalta perustuu, jolloin erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset jäävät vähemmälle huomiolle. Tulkinta tehdään kyseisen lähestymistavan prioriteeteista käsin, ja niin tehtäessä ne myös määrittävät sääntelyn kohdetta uudestaan osana tulkintaa.

Tällaisessa määrittämisen ja uudelleenmäärittämisen prosessissa on se riski, että mahdollisuudet levittää ja oikeus vastaanottaa poliittisia viestejä – jotka kumpikin ovat oleellinen osa demokraattista yhteiskuntaa – kaventuvat suhteettomasti. Kohdennetun poliittisen verkkomainonnan oletettua haittaa on huomattavan vaikea osoittaa toteen, ja käytännössä sillä voidaan jopa tukea ja laajentaa demokraattista keskustelua. Demokraattista tiedonvaihtoa ja keskustelua ei tulisi rajoittaa köykäisin perustein.

The four regulatory frameworks of online targeted political advertising in European law

MIIKKA HILTUNEN, LL.M., Doctoral Researcher, University of Helsinki – PÄIVI LEINO-SANDBERG, LL.D., Professor, University of Helsinki

The purpose of political advertising is to change our views and opinions, and therefore it has inevitable consequences for a democratic society. In recent years, there has been discussion on the risks of political advertising and the need to regulate online targeted political advertising. In the European Union, this phenomenon has been approached in at least four different ways, and these are what form the framework of the article. We compare the differences between the different regulations on political advertising depending on whether the perspective is the protection of personal data under the General Data Protection Regulation; the e-commerce environment under the EU's Digital Services Act; or freedom of expression and information under the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention on Human Rights. In addition to the above, we will also examine the EU's new rules for political advertising. We will then consider how the different regulatory frameworks affect the regulatory focus or enforcement priorities. The EU's regulatory solutions are somewhat problematic from the perspective of certain constitutional interpretations expressed in Finland. Moreover, we argue that evidencing the harm created by online targeted political advertising is harder than initially assumed.