Janne Salminen 24.11.2018
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 29.11.2018

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU, EURATOM) N:O 1141/2014 muuttamisesta henkilötietojen suojaa koskevien sääntöjen rikkomuksiin liittyvän tarkastusmenettelyn osalta Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä (U 94/2018 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä olevassa valtioneuvoston kirjelmässä on kysymys komission ehdotuksesta asetuksen muutoksiksi. Ehdotetulla asetusmuutoksella pyrittäisiin siihen, että Euroopan tason poliittisille puolueille tai säätiöille, jotka hyödyntävät tietosuojasääntöjen rikkomuksia tarkoituksenaan vaikuttaa Euroopan parlamentin vaalien tulokseen, voitaisiin määrätä taloudellisia seuraamuksia. Lisäksi ehdotetaan asetuksen vastuuviranomaiselle omaa henkilöstöä, jonka nimittäisi vastuuviranomaisen johtaja. Asetusmuutos pyritään saamaan voimaan ennen Euroopan parlamentin vuoden 2019 vaaleja.

2. Valtioneuvosto on aikaisemmin tänä vuonna 23.10.2018 antanut eduskunnalle E-kirjelmän Euroopan parlamentin vaaleja koskevassa ”EU; Vapaat ja oikeudenmukaiset vaalit” -teemakokonaisuudessa (E 84/2018 vp). Sen osat muodostuvat komission 1) tiedonannosta Securing free and fair European elections varautumisesta vaalivaikuttamiseen erityisesti tulevissa kevään 2019 europarlamenttivaaleissa (12.9.2018, COM(2018) 637 final); 2) suosituksesta vaaliyhteistyöverkostoista, läpinäkyvyydestä verkossa, suojautumisesta kyberturvallisuuden häiriötilanteilta sekä disinformaatiokampanjoiden torjumisesta Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä (12.9.2018, C(2018) 5949 final); 3) ohjeistaunionin tietosuoja-asetuksen soveltamisesta vaalien yhteydessä (12.9.2018, COM(2018) 638 final); ja ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 1141/2014, 22.10.2014, muuttamisesta henkilötietojen suojaa koskevien sääntöjen rikkomuksiin liittyvän tarkastusmenettelyn osalta Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä (12.9.2018, COM(2018) 636 final/2).

Käsillä oleva U-kirjelmä, joka on annettu eduskunnalle perustuslain 96.2 §:n mukaisesti ja arvioni mukaan asianmukaisesti, on viimeksi mainittu osa tätä kokonaisuutta, jolla pyritään turvaamaan vapaat ja rehdit vaalit.

3. Perustuslakivaliokunnan tehtävän kannalta keskeisin sisältö nyt käsiteltävänä olevassa kirjelmässä koskee ehdotusta siitä, että Euroopan tason poliittiselle puolueelle ja säätiölle,

joka on vaikuttanut tai pyrkinyt vaikuttamaan Euroopan parlamentin vaalien tulokseen hyödyntämällä tietosuojasääntöjen rikkomuksia, olisi mahdollista määrätä taloudellisia seuraamuksia. Ehdotuksessa on määräyksiä tähän liittyvästä menettelystä. Asetukseen lisättäisiin uusi 10 a artikla. Sen mukaan jatkossa, jos vastuuviranomainen saa tietää Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) 4 artiklan 21 kohdassa tarkoitetun valvontaviranomaisen päätöksestä, jonka mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö on rikkonut henkilötietojen suojaan sovellettavia sääntöjä ja jos kyseisen päätöksen perusteella tai muutoin on perusteltuja syitä uskoa, että rikkomus liittyy Euroopan tason poliittisen puolueen tai Euroopan tason poliittisen säätiön poliittisiin toimiin Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä, vastuuviranomainen voisi viedä asian 11 artiklalla perustetun riippumattomista merkittävistä henkilöistä muodostuvan komitean käsiteltäväksi. Komitean lausunnon perusteella vastuuviranomainen määräisi taloudellisia seuraamuksia.

4. Arvioinnin lähtökohtana voi pitää sitä, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 10 artiklan 1 ja 2 kohtien mukaan ”unionin toiminta perustuu edustukselliseen demokratiaan” ja ”Euroopan parlamentti edustaa suoraan kansalaisia unionin tasolla”. Saman artiklan 4 kohdassa määrätään, että ”Euroopan tason poliittiset puolueet myötävaikuttavat eurooppalaisen poliittisen tietoisuuden muodostumiseen ja unionin kansalaisten tahdon ilmaisemiseen.”

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 ja 12 artiklassa puolestaan määrätään oikeudesta sananvapauteen ja yhdistymisvapauteen. Lisäksi perusoikeuskirjan 7 artiklassa määrätään, että jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.” Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella puolestaan on oikeus henkilötietojensa suojaan. Tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi. Lisäksi määrätään, että riippumaton viranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista.”.

5. Oikeusperustana säädösehdotukselle on esitetty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 224 artikla. Sen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat tavallista lainsäädäntömenettelyä noudattaen annettavilla asetuksilla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 10 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja Euroopan tasolla toimivia poliittisia puolueita ja erityisesti niiden rahoitusta koskevat säännöt. Samoin ehdotus perustuu Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 a artiklaan.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 224 artiklan perusteella Euroopan unionilla on tässä asiassa lainsäädäntökompetenssi. Ehdotus koskee Euroopan tasolla toimivia poliittisia puolueita.

6. Euroopan tason poliittisia puolueita ja Euroopan tason poliittisia säätiöitä varten on muutosehdotuksen kohteena olevalla asetuksella luotu erityinen eurooppalainen oikeusasema. Asetuksessa säädetään, että tällaiset puolueet ja säätiöt voivat saada rahoitusta Euroopan unionin yleisestä talousarviosta.

Euroopan unionin vaalisäädöstä ja myös Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta annettua asetusta on viime aikoina uudistettu.

7. Vaaleissa puolueet kilpailevat äänestäjien äänistä. On selvä, että henkilötietojen laiton käyttö voi epärehellisyydessään vahingoittaa vaaliprosesseja ja demokratiaa vaalien yhteydessä.

8. Tältä pohjalta ehdotettu sääntely sisältää menettelyn ja sanktiot tilanteessa, jossa Euroopan tason poliittinen puolue tai Euroopan tason poliittinen säätiö on tarkoituksellisesti vaikuttanut tai yrittänyt vaikuttaa Euroopan parlamentin vaalien tulokseen hyödyntämällä henkilötietojen suojaan sovellettavien sääntöjen rikkomuksia. Tarkoitus on antaa keinoja puuttua niihin tilanteisiin, joissa Euroopan tason poliittiset puolueet tai niihin liittyvät säätiöt pyrkivät hyötymään tietosuojasääntöjen vastaisista toimintatavoista tarkoituksenaan vaikuttaa tai yrittää vaikuttaa Euroopan parlamentin vaalien tuloksiin

9. Ehdotettu sääntely itsessään on monimutkaista. Vaaleja koskeva sääntely kuitenkin perustellusti on yksityiskohtaista. Esimerkiksi Suomessa vaalilainsäädäntö on huomattavan yksityiskohtaista ja lakitasoista.

Käsillä oleva sääntely kohdistuu erittäin merkittäviin toimijoihin eurooppalaisella tasolla.

Monimutkaisuutta seuraa myös siitä, että asetuksessa ehdotetaan järjestelyä, jossa toimivaltaisen tietosuojavalvontaviranomaisen toimivalta ja Euroopan tason poliittisten puolueiden vastuuviranomaisen toimivalta on nivottu yhteen. Vastuuviranomainen tarvitsee tietosuojavalvontaviranomaisen asetuksessa säädetyn sisältöisen päätöksen, jotta menettely voi käynnistyä.

Tässä yhteydessä on mielestäni asianmukaista korostaa sen ohella, että vaaliprosessien suojaaminen on demokratian kannalta keskeistä, myös sitä, että ehdotuksessa mainittuihin seikkoihin ja ylipäätään siihen, mikä on henkilötietojen laitonta käyttöä, liittyy vielä runsaasti tulkinnanvaraisuutta. Tältä kannalta sääntelyssä on aiheellista pyrkiä tarkkuuteen. Kysymys ei ole vain tässä säädetyn sääntelyn tarkkuudesta vaan ennen kaikkea siitä sääntelystä, joka tuottaa materiaalisen sisällön asiassa, eli tietosuojasääntelyyn ja sen rikkomiseen. Yleisen tietosuoja-asetuksen soveltaminen suoraan unionissa sinänsä ehkäisee henkilötietojen laitonta käyttöä ja on tarjonnut unionille ja viranomaisille keinoja puuttua siihen, mutta juuri kyseinen sääntely on erittäin monitulkintaista.

10. Seuraamusjärjestelmä noudattaa unionin sääntelyssä suhteellisen tavanomaista tehokkaan, oikeasuhteisen ja varoittavan seuraamusjärjestelmän vaatimusta.