



Dnro 10396/93/22

13.2.2023

Perustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönne 9.12.2022,

Tietosuojavaltuutetun lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 254/2022 vp eduskunnalle laeiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain 112 ja 143 l §:n sekä kansalaisaloitelain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa hallituksen esityksestä HE 254/2022 vp laeiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain 112 ja 143 l §:n sekä kansalaisaloitelain 10 §:n muuttamisesta. Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa.

Tietosuojavaltuutetun toimisto huomautti asian aiemmassa valmisteluvaiheessa, että erityisesti siltä osin, kun esitysluonnoksessa on kysymys Valtiontalouden tarkastusviraston uusista tiedonsaantioikeuksista sekä yksityishenkilöiden ehdokkaille antaman vaalirahoituksen julkistamisesta 800 euron tai 1500 euron ylittäviltä osin, on tarpeellista vielä yksityiskohtaisemmin arvioida, miten henkilötietojen suojaan liittyvät kysymykset huomioidaan esityksessä.

Yleisenä kommenttina totean, että hallituksen esityksen perusteluissa huomioidaan aiempaa valmisteluvaihetta paremmin henkilötietojen suojaan liittyvät kysymykset ja siten esitys on kehittynyt tältä osin oikeaan suuntaan. Esitän alla huomioitani henkilötietojen suojaan liittyvistä kehitystarpeista.

Vertailutietoja koskevan vaalirahoituslain 10 a §:n yksityiskohtaisten perustelujen (s. 20) mukaan *vertailutietoihin saattaa sisältyä rahoituksen antajia koskevia henkilötietoja. Esityksen mukaan lähtökohtaisesti valtiontalouden tarkastusvirastolle toimitettavat vertailutiedot, kuten esimerkiksi tilitiedot, eivät kuitenkaan sisältäisi erityisiin henkilötietoryhmiin liittyviä tietoja, sillä kyseessä ei olisi tiliotteeseen verrattava tieto. Kyseessä voisi olla rahoituksen tai mahdollisen rahoituksen antajan muu selvitys siitä, onko tukea annettu ja minkä verran. Toisaalta esimerkiksi yksittäinen media-yhtiö voisi antaa selvityksen omien laskutustietojensa perusteella. Esityksessä on tunnistettu, että rahoituksen antajaa koskevat henkilötiedot saattavat välillisesti ilmaista kyseessä olevan henkilön poliittisen mielipiteen. Esityksen mukaan sinänsä ehdokkaan tukeminen vaaleissa ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ilmaise rahoituksen antajan poliittista mielipidettä, mutta välillisesti tuen antaminen saattaa kertoa jotain tuen antajan poliittisesta vakaumuksesta. Esityksessä todetaan, että näiden henkilötietojen käsittely olisi sallittua EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU)2016/679 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan ja sitä täsmentävän tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla. Muutoin henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti rekisterinpitäjän laissa säädetty velvoite.*

Käsittelyllä on myös tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa edellytetty yleisen edun mukainen tavoite, joka on sen varmistaminen, että mahdollistetaan tehokas vaalirahoitusvalvonta ja siten lisätään myös luottamusta poliittiseen toimintaan. Oikeasuhteisuusperiaatteen mukaisesti käsiteltävät mahdolliset henkilötiedot on rajattu siihen, mikä on välttämätöntä valvonnan varmistamiseksi yksittäistapauksessa, jossa jo saatu selvitys ei ole riittävä laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi. Lisäksi vertailutietojen antamista voidaan pitää oikeasuhtaisena sillä tavoiteltuun päämäärään nähden ottaen huomioon saavutettavat hyödyt. Valtiontalouden tarkastusviraston oikeutta saada tietoja voidaan pitää demokraattisen yhteiskunnan kannalta tärkeänä. Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii valvottujen tietojen rekisterin pitäjänä ja noudattaa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lakia (621/1999) ja sen salassapitoperusteita. Lisäksi luovutettavia tietoja rajaa välttämättömyyskriteeri eli tietojen tulee olla välttämättömiä laissa tarkoitettuihin tarkoituksiin.

Suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä lausutaan esityksen sivulla 24. Esityksen mukaan ehdotetussa sääntelyssä henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely olisi oikeasuhteisuusperiaatteen mukaisesti rajoitettu siihen, mikä on välttämätöntä valvonnan varmistamiseksi, ilmoituksen tai jälki-ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyys varmistamiseksi yksittäistapauksessa, kun jo saatu selvitys ei olisi ollut riittävää laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi. Pyyntö perustuisi tarkastusviraston perusteltuun arvioon siitä, että vaalikampanjan tueksi on voitu antaa tukea tai vaalikampanjan tueksi on annettu tukea. Aiempiin perustuslakivaliokunnan käsittelemiін tilanteisiin nähden tässä ei kuitenkaan olisi varsinaisesti kyse vastaavista tiedoista, koska tässä ei olisi velvollisuutta antaa tilitietoja sellaisenaan, vaan ainoastaan tietty tieto. Kyseessä voisi olla rahoituksen tai mahdollisen rahoituksen antajan muu selvitys siitä, onko tukea annettu ja minkä verran. Toisaalta esimerkiksi yksittäinen media-yhtiö voisi antaa selvityksen omien laskutustietojensa perusteella. Tarkastusviraston tietopyynnot voisivat yksittäistapauksissa välillisesti kohdistua myös erityisiin henkilötietoryhmiin sisältyviін henkilötietoihin, kuten tietoihin henkilön poliittisista mielipiteistä. Rahoituksen antajaa koskevat henkilötiedot saattavat välillisesti ilmaista kyseessä olevan henkilön poliittisen mielipiteen. Sinänsä ehdokkaan tukeminen vaaleissa ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ilmaise rahoituksen antajan poliittista mielipidettä, mutta välillisesti tuen antaminen saattaa kertoa jotain tuen antajan poliittisesta vakaumuksesta. Kuitenkin tarkastusviraston tulee rekisterinpitäjänä minimoida erityisiin henkilötietoryhmiin sisältyvien henkilötietojen käsittelyä. Erityisten henkilötietoryhmien käsittelyä voidaan pitää oikeasuhtaisena vaalirahoitussääntelyn tavoitteeseen nähden, kun jo saatu selvitys ei ole ollut riittävä laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi ja tietojen saanti on välttämätöntä yksittäistapauksissa.

Esityksessä tulisi nähdäkseni nimenomaisesti nimetä ne perusoikeudet, joita säännöksellä rajoitetaan (esim. EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklat sekä perustuslain 10 §) sekä arvioida lailla tavoiteltuja tavoitteita suhteessa sanottuihin perusoikeusrajoituksiin. On keskeistä huolellisesti arvioida, mitkä tiedot ovat lain tavoitteiden kannalta merkityksellisiä ja ehdottoman välttämättömiä, jotta perusoikeuksiin puuttuminen ei ylitä sitä, mikä on lain tavoitteiden näkökulmasta objektiivisesti arvioiden perusteltua. Esityksen suhteellisuus- ja välttämättömyysarviointi ei ole mielestäni vielä ole riittävän konkreettisella tasolla, vaan jää perusteluissa melko pintapuoliseksi.

Käsiteltävässä asiassa olisikin mielestäni kiinnitettävä vielä huomiota suhteellisuusarviointiin ja siten arvioitava, voidaanko tavoite, johon esityksellä pyritään, kohtuullisesti saavuttaa yhtä tehokkaasti muilla toimenpiteillä, joilla loukataan vähemmän sääntelyn kohteena suoraan ja välillisesti olevien henkilöiden yksityiselämän kunnioitusta ja

henkilötietojen suojaa koskevia oikeuksia. Kiinnitän tässä yhteydessä valiokunnan huomiota Euroopan unionin tuomioistuimen suuren jaoston 1.8.2022 antamaan ratkaisuun asiassa C-184/20 Vyriausioji tarnybinės etikos. (esim. kohta 86.)

Euroopan unionin tuomioistuin toteaa myös 22.11.2022 antamassaan ratkaisussa yhdistetyissä asioissa WM (C-37/20), ja Sovim SA (C-601/20) vastaan Luxembourg Business Registers.yhdistetyt asiat C-37/20, ja C-601/20, (kohdat 63–64) muun muassa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sellaisten toimenpiteiden oikeasuhteisuus, joista aiheutuu puuttuminen perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa taattuihin oikeuksiin, edellyttää soveltuvuuden ja tarpeellisuuden vaatimusten sekä sen vaatimuksen noudattamista, että nämä toimenpiteet ovat oikeasuhteisia asetettuun tavoitteeseen nähden (ks. vastaavasti tuomio 5.4.2022, Commissioner of An Garda Síochána ym., C-140/20, EU:C:2022:258, 93 kohta). Tuomioistuin toteaa edelleen, että poikkeukset henkilötietojen suojaan ja sitä koskevat rajoitukset toteutetaan täysin välttämättömän rajoissa, ja silloin, kun on mahdollista valita usean legitiimisti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseen soveltuvan toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoitettava. Yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ei myöskään voida pyrkiä ottamatta huomioon sitä, että se on sovittava yhteen niiden perusoikeuksien kanssa, joita toimenpide koskee, saattamalla yhtäältä yleisen edun mukainen tavoite ja toisaalta kyseessä olevat oikeudet keskenään harmoniseen tasapainoon, jotta varmistetaan, että tästä toimenpiteestä aiheutuvat haitat eivät ole liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden. Mahdollisuutta oikeuttaa perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa taattujen oikeuksien rajoittaminen on siis arvioitava tutkimalla tällaiseen rajoittamiseen sisältyvän puuttumisen vakavuutta ja tarkastamalla, että kyseisen rajoituksen yleisen edun mukaisen tavoitteen tärkeys on oikeassa suhteessa tähän vakavuuteen (ks. vastaavasti tuomio 26.4.2022, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-401/19, EU:C:2022:297, 65 kohta ja tuomio 21.6.2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, 115 ja 116 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Lisäksi yhdyn eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen asian aiemmassa valmisteluvaiheessa esittämään huoleen siitä, että sääntely ei nykyisellään vaikuttaisi täyttävän tarkkarajaisuuden vaatimuksia ainakaan siltä osin, kun on kysymys vertailutiedoista. Vertailutietojen pyytämisen kohteet tulisi määritellä ja rajata mahdollisimman tarkasti ja pyydettävät tiedot ja asiakirjat tulisi pystyä määrittelemään tarkemmin. Kuten eduskunnan apulaisoikeusasiamies 8.8.2022 päivätyssä lausunnossaan totesi, *”luonnostellussa muodossa pykälä näyttäisi mahdollistavan hyvinkin massaluontoiset ja yksilöimättömät vertailutietojen pyytämiset kaikilta mahdollisilta tahoilta, jotka ovat voineet antaa ehdokkaalle vaalitukea tai esimerkiksi myydä hänelle erilaisia kampanjaan liittyviä palveluita.”* Tämä tulisi huomioida esityksen jatkovalmistelussa.

Esityksessä ei myöskään käsittääkseni ole määritelty sitä, kuinka pitkään vaalirahoituskauden jälkeen vertailutietojen pyytäminen on mahdollista. Aika olisi muun muassa tarkkarajaisuuden vaatimuksen, käyttötarkoitussidonnaisuuden ja säilytyksen rajoittamisen vuoksi syytä määritellä. Esityksessä todetaan kuitenkin, että tietojen säilytysaika 9 h §:ssä tarkoitetussa puoluerahoituksen ilmoitusrekisterissä määräytyy arkistolain ja julkisuuslain mukaan.

Puoluelain 9 h §:iin oltaisiin säätämässä lisäys, jonka mukaan myös lainatiedot tulee jatkossa ilmoittaa puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin. Esityksen mukaan jokaisella on oikeus saada rekisteristä jäljennöksiä sekä rekisteriin tallennettuja tietoja yleisen tietoverkon kautta. Esityksen perustelutekstissä ei havaintoni mukaan lausuta edellä



sanottujen tietojen saattamisesta yleiseen tietoverkkoon kaikkien saataville erikseen mitään, joten tähän on hyvä jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota.

Pidänkin tärkeänä kiinnittää huomiota siihen, että puoluelain 9 h §:n rekisteri-ilmoituksen piiriin ehdotetut lisättäväksi uudessa 8 d §:ssä tarkoitetut tiedot voivat pitää sisälleen henkilötietoja, kun otetaan huomioon henkilötietojen määritelmän laajuus. Esiityksen mukaan sanotussa puoluelain 8 d §:ssä säädettäisiin puolueen, puolueyhdistyksen ja puolueen lähiyhteisön ottamia lainoja koskevan ilmoituksen tekemisestä valtiontalouden tarkastusvirastolle. Lainoista ilmoitettaisiin, jos samalta lainanantajalta saadun lainan määrä on vähintään 1500 euroa kalenterivuodessa. Samalla olisi ilmoitettava myös suunnitelma lainojen takaisinmaksusta.

Korostan, että jos henkilötietoja ollaan saattamassa yleisesti jokaisen saataville tietoverkkoon, on tärkeää ottaa huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö (ks. esimerkiksi edellä mainitut ratkaisut) sekä perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö julkisista rekistereistä (esim. PeVL 32/2008 vp). En ole kuitenkaan tässä yhteydessä erikseen tarkemmin arvioinut tietojen saattamista yleiseen tietoverkkoon kaikkien saataville. Esityksestä ei käy selkeästi ilmi mitä mahdollisia henkilötietoja yleiseen tietoverkkoon voitaisiin sen perusteella julkaista.

Pidän hyvänä, että esityksessä on sinänsä tunnistettu, että sen soveltamisalaan voi liittyä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyä. Mahdollisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluviin tietoihin liittyvien erityisten suojatoimien tarvetta tulisi kuitenkin vielä arvioida esityksessä.

Tietosuojavaltuutettu Anu Talus

Ylitarkastaja Nina Jokela

Tietosuojavaltuutetun toimiston yhteystiedot

Postiosoite: PL 800, 00531 Helsinki

Sähköposti: tietosuoja@om.fi

Puhelinvaihtel: 029 566 6700

Verkkosivut: www.tietosuoja.fi