OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja

Lausunto

17.1.2023

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto 19.1.2023 klo 10.45; HE 317/2022 vp

Verojaosto on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuutta koskevaksi lainsäädännöksi. Ehdotettava sääntely perustuisi EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon ja on perusteltua. Siihen ei myöskään vaikuttaisi liittyvän kovinkaan paljon kansallista liikkumavaraa. EU:n yleinen tietosuoja-asetus mahdollistaa kansallisen sääntelyliikkumavaran käytön erityissäännösten antamiseksi esimerkiksi käsiteltävistä henkilötiedoista tai niiden luovuttamisesta.

Oikeusministeriö on kiinnittänyt liikkumavaran käytön lisäksi lausuntokierroksella huomiota erityisesti siihen, että sääntelyä on perusteltu osittain sillä, että käsiteltävät henkilötiedot ovat arkaluonteisia. Hallituksen esityksen jaksossa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys” on myös kiinnitetty huomiota perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön, joka koskee viranomaisten tiedonluovutus- ja tiedonsaantioikeuksia, viittaamalla erityisesti arkaluonteisten tietojen luovuttamista ja saamista koskeviin perustuslakivaliokunnan linjauksiin.

Henkilötietojen käsittelystä säätämisen tarve voi liittyä yhtäältä riskiperusteiseen arvioon tarpeesta vahvistaa henkilötietojen suojaa, tai toisaalta siihen, että kyse on esimerkiksi viranomaisen salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta tai viranomaisen tiedonsaantioikeudesta, johon liittyy myös henkilötietoja. Salassa pidettävät henkilötiedot tai muut tiedot ja arkaluonteiset tiedot ovat kuitenkin lähtökohtaisesti eri asioita, vaikka osa salassapitosäännöksistä perustuukin tietojen arkaluonteisuuteen. Perustuslakivaliokunta on EU:n tietosuojalainsäädännön uudistukseen liittyen tarkistanut henkilötietojen käsittelyä koskevaa tulkintakäytäntöään (PeVL 14/2018 vp ja sitä myöhemmät lausunnot). Oleellista on,

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

että EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla sitä täydentävä erityislainsäädäntö olisi rajattava sellaisiin tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittelyyn voidaan katsoa liittyvän erityisiä riskejä rekisteröidyn tietosuojan kannalta. Esimerkkeinä tällaisista tilanteista perustuslakivaliokunta on antanut arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn ja perusoikeusherkän sääntelykontekstin (PeVL 14/2018 vp). Erityisiä riskejä voisi liittyä lisäksi esimerkiksi erityisen laajamittaiseen henkilötietojen käsittelyyn, kuten laajaan tietojärjestelmäkokonaisuuteen, tai tietyntyyppisen teknologian käyttöön. Riskejä voisi aiheutua myös siitä, jos lainsäädäntö mahdollistaisi tietojen myöhemmän muun käytön laajalti muihin kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Oikeusministeriö ei ole kuitenkaan lausuntokierroksella ottanut näihin mahdollisuuksiin tarkemmin kantaa.

On syytä huomata, että EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa ei käytetä arkaluonteisten henkilötietojen käsitettä, vaan eräät henkilötietoryhmät (kuten terveystiedot) luokitellaan asetuksen 9 artiklassa erityisiksi henkilötietoryhmiksi. Toisaalta tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa säädetään erityisiä vaatimuksia rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelylle. Näitä on perustuslain tulkintakäytännössä pidetty samalla arkaluonteisina tietoina, mutta perustuslakivaliokunta on luonnehtinut arkaluonteisiin tietoihin kuuluvaksi myös muita tietoja, kuten sosiaalihuollon etuuksiin liittyvät tiedot (PeVL 15/2018 vp). Siten valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen joukko on käsitteenä laajempi kuin erityiset henkilötietoryhmät. Hallituksen esityksessä käytetään nimenomaisesti arkaluonteisten tietojen käsitettä. Hallituksen esityksessä viitataan esimerkkinä perustuslakivaliokunnan arvioihin, jotka koskevat yksityishenkilön tilitietoja. Tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Tietojen arkaluonteisuuden arvioinnin kannalta oleellista onkin se, voivatko käsiteltävät tiedot antaa samalla tietoa yksityishenkilön yksityiselämän suojaan kuuluvista seikoista. Huomioiden täytäntöönpantavan EU-lainsäädännön tavoitteet tehostaa arvonlisäpetosten torjuntaan liittyvää tiedonvaihtoa, kyse voi olla siitä, liittyisikö vaihdettaviin tietoihin esimerkiksi kuluttajille suunnatussa verkkokaupassa myös sellaisia tietoja, jotka paljastaisivat kuluttajien yksityiselämää koskevia tietoja. Siinä tapauksessa ehdotetuissa säännöksissä olisi huomioitava perustuslain tulkintakäytännöstä johtuvat vaatimukset, jotka koskevat sääntelyn tarkkarajaisuutta ja yksityiskohtia. Tämä voisi aiheuttaa tarvetta harkita myös muita kuin tietojen luovuttamista tai tiedonsaantia koskevia säännöksiä. Jos tiedot voisivat antaa samalla tietoa esimerkiksi terveydentilasta tai rikosepäilyistä, sääntelyssä olisi lisäksi huomioitava EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklasta tai 10 artiklasta johtuvat vaatimukset.

Toisaalta viranomaisten tiedonluovutuksia ja tiedonsaantia salassapitosäännösten estämättä koskeva perustuslain tulkintakäytäntö ei rajoitu pelkästään niihin tilanteisiin, joissa kyse on arkaluonteisten tietojen luovuttamisesta, vaan koskee myös yleisemmin salassa pidettäviä tietoja (esim. PeVL 17/2016 vp). Hallituksen esityksessä tarkoitetussa tiedoissa vaikuttaisi olevan ainakin joiltakin osin kyse salassa pidettäväksi säädetyistä tiedoista. Toisaalta sääntelyn täsmällisyyttä ja sisältöä arvioitaessa on syytä

kiinnittää perustuslakivaliokunnan tulkintojen mukaisesti siihen, sisältävätkö luovutettavat tai saatavat tiedot myös arkaluonteisia tietoja (esim. PeVL 15/2018 vp).

Hallituksen esityksestä ei ilmene tarkemmin, sisältäisivätkö EU-lainsäädännön tai sitä täydentävän kansallisen lainsäädännön perusteella käsiteltävät tiedot varsinaisesti arkaluonteisia henkilötietoja (kuten arvonlisäveroon liittyviä rikosepäilyjä koskevia tietoja) tai paljastaisivatko käsiteltävät tiedot muutoin seikkoja luonnollisen henkilön yksityiselämästä tai taloudellisesta asemasta, ja millä perusteella tietoja olisi pidettävä arkaluonteisina. Vaikka esityksessä viitataan tietojen salassapitovaatimuksiin, siitä ei myöskään ilmene kovin selkeästi, miltä osin luovutettavat tai muutoin käsiteltävät tiedot olisivat salassa pidettäviä. Esityksen lausuntopalautteen käsittelyä koskevasta jaksosta ilmenee, että maksajasta tallennettaviin tietoihin kuuluisi ainoastaan maksajan sijaintia ilmentävä maatunnus. Maksunsaajasta sen sijaan kerättäisiin tunnistamisen kannalta tarpeellisia tietoja kuten nimi, osoite ja arvonlisäverotunniste. Vaikka käsiteltävien tietojen arkaluonteisuus jääkin epäselväksi, näiden yksityiskohtien valossa ehdotettuun sääntelyyn ei kuitenkaan vaikuttaisi liittyvän erityisiä ongelmia, huomioiden erityisesti sen, että viranomaiselle luovutettavista tiedoista säädettäisiin tyhjentävästi.