OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja
Erityisasiantuntija Silja Kantonen

Lausunto

23.11.2023

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asiantuntijalausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisen euron käyttöönotosta (U 60/2023 vp)

Yleistä

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä (U 60/2023 vp) eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisen euron käyttöönotosta (digieuroasetus). Oikeusministeriölle on varattu mahdollisuus kommenttien esittämiseen U-kirjelmää laadittaessa.

Ehdotus on osa yhtenäisvaluuttapakettina julkaistua kokonaisuutta, jossa säädetään keskuspankkirahan, mukaan lukien euroseteleiden ja metallirahojen asemasta. Ehdotus loisi lainsäädäntökehyksen mahdollisesti liikkeelle laskettavaa digitaalista euroa varten. Ehdotuksella säädettäisiin laillisen maksuvälineen asemasta ja määritelmästä, maksuvälineen jakelusta, rahoitusvakauden turvaamisesta, teknisistä ominaisuuksista sekä yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa koskevista näkökohdista.

Tässä lausunnossa keskitytään käsittelemään ehdotukseen liittyviä ja kirjelmässä esiin nostettuja seikkoja koskien ehdotuksen suhdetta henkilötietojen suojaan. Myös Euroopan tietosuojaneuvosto (EDPB) sekä Euroopan tietosuojavaltuutettu (EDPS) ovat yhteisessä digieuroasetusta koskevassa lausunnossaan kiinnittäneet huomiota tässä lausunnossa käsiteltäviin seikkoihin.[1]

Asetusehdotuksen suhde henkilötietojen suojaan

Asetusehdotuksen suhde henkilötietojen suojaa koskevaan perusoikeuteen

Valtioneuvoston kirjelmässä on komission tekemiin vaikutusarvioihin viittaamalla tuotu esiin vaikutuksia, joita ehdotuksella olisi EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklojen mukaiseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Kuitenkin ehdotuksen suhdetta perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin käsittelevässä kappaleessa arvio on katettu toteamuksella, jonka mukaan ehdotusten ei katsota olevan ristiriidassa Suomen perustuslain tai Suomea velvoittavien perus- ja ihmisoikeussopimusten kanssa. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön koskien eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeutta EU-asioiden kansallisessa valmistelussa.

Perustuslakivaliokunta on eräissä lausunnoissaan huomauttanut siitä, että tarkasteltavana oleva U-kirjelmä ei ole sisältänyt asianmukaista pohjaa perustuslailliselle arviolle, koska perustuslakikytkentöjä ei ollut tuotu esiin. Se olisi kuitenkin ollut aiheellista sen vuoksi, että ko. EU-asia oli merkityksellinen useiden perustuslain säännösten kannalta ja asiakokonaisuudesta oli myös perustuslakivaliokunnan käytäntöä (PeVL 55/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa ja Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa. Valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa. (ks. esim. PeVL 37/2021, s. 8)

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan kiinnittänyt valtiosääntöisen tehtävänsä näkökulmasta erityistä huomiota verraten suppeaan ehdotuksen suhdetta perus- ja ihmisoi-

[1] EDPB-EDPS Joint Opinion 02/2023 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the digital euro Adopted on 17 October 2023.

keusvelvoitteisiin ja perustuslakiin käsittelevään jaksoon, jossa lähinnä luetellaan perustuslakivaliokunnan aiempia lausuntoja asetusehdotuksesta ja yleisemmin edellä mainittuun komission tiedonantoon sisältyvistä asetusehdotuksista. Valiokunnan mielestä näin pintapuolisen ja suppean jakson perusteella ei ole mahdollista esittää asianmukaista valtiosääntöoikeudellista arviota puheenjohtajan kompromissiehdotuksesta. Valiokunta painottaa, että sen lausunnoista ilmenevät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset tulee huomioida käsittelyn pohjana ollutta kirjelmää paremmin valtioneuvoston kannan muodostuksessa. (PeVL 2/2023 vp s. 5, ks. myös PeVL 4/2023 vp s.8-9)

Ehdotus sisältää perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisiä säännösehdotuksia. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Tämä huomioiden oikeusministeriö katsoo valtioneuvoston kannassa esitetyllä tavalla, että jatkovalmistelussa on tärkeää varmistaa säädösehdotuksen yhdenmukaisuus EU:n tietosuojasääntelyn kanssa sekä varmistua siitä, että henkilötietojen suojan kannalta keskeisistä asioista säädetään perussäädöksessä eikä delegoidussa säädöksessä. Oikeusministeriö esittää seuraavaksi henkilötietojen suojaa koskevia huomioita asetusehdotuksesta, jossa henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisiä ehdotuksia sisältyy ennen kaikkea ehdotuksen yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskevaan VIII lukuun.

Maksupalveluntarjoajille annettava ennakkohyväksyntä

Ehdotuksen 13 artiklan 4 kohdassa säädettäisiin digitaalisen euron käyttäjän ennakkohyväksynnästä, jonka käyttäjä antaa maksupalveluntarjoajalle, jotta tämä voi yhdistää käyttäjän digitaalisen euron maksutilit käyttäjän nimeämään muuhun kuin digitaalisen euron maksutiliin. Vastaavasti kuin EDPB ja EDPS, oikeusministeriö katsoo, että kyseistä ennakkohyväksyntää ei olisi tulkittava yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaiseksi suostumukseksi. Oikeusministeriö katsoo, että ennakkoluvan voisi tulkita henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaksi suojatoimeksi ja pitäisi kannatettavana sitä, että jatkovalmistelussa ennakkohyväksynnän suhdetta yleiseen tietosuoja-asetuksen mukaiseen suostumukseen avattaisiin ehdotuksen johdanto-osassa.

Lisäksi olisi huomioitava, että paraikaa neuvoteltavana olevissa komission ehdotuksessa maksupalveluasetukseksi[2] sekä komission ehdotuksessa asetukseksi rahoitusdatan saatavuutta koskevasta kehyksestä[3] säädettäisiin vastaavanlaisesta asiakkaan antamasta luvasta, jossa ei ole kyse yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesta suostumuksesta. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että näiden eri säädösehdotuksiin sisältyvien samankaltaisten instrumenttien osalta pyrittäisiin mahdollisimman yhdenmukaisiin ratkaisuihin esimerkiksi luvalle asetettavien edellytysten sekä niitä koskevissa säännöksissä käytetyn terminologian osalta. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen mukaisen ennakkohyväksynnän kohdalla jatkovalmistelussa olisi huomioitava soveltuvilta osin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ns. suojatoimisuostumusta koskien.

Perustuslakivaliokunta on ennen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamista arvioinut suostumusta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Valiokunta on korostanut suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Valiokunnan mukaan tällainen sääntelytapa ei ole helposti sovitettavissa yhteen sen perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimukseen julkisen vallan käytön perustumisesta lakiin. Valiokunta onkin pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisena kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumusta. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. Valiokunta on pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa, ja edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä. (PevL 20/2020 vp, PeVL 30/2010 vp, s. 6/II, PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 27/1998 vp, s. 2/II sekä PeVL 19/2000 vp, s. 3/II.)

Maksupalveluntarjoajien, keskuspankkien ja tukipalveluntarjoajien suorittama henkilötietojen käsittely

[2] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maksupalveluista sisämarkkinoilla ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta COM(2023) 367 final.
[3] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusdatan saatavuutta koskevasta kehyksestä ja asetusten (EU) N:o 1093/2010, (EU) N:o 1094/2010, (EU) N:o 1095/2010 ja (EU) 2022/2554 muuttamisesta COM(2023) 360 final.

Ehdotuksen 35 artiklassa määritellään tehtävät, joissa Euroopan keskuspankki ja kansalliset keskuspankit voisivat käsitellä henkilötietoja. Maksupalveluntarjoajien ja tukipalvelujen tarjoajien toteuttaman henkilötietojen käsittelyn perusteista säädettäisiin 34 ja 36 artikloissa. Asetuksessa säädettäisiin komissiolle delegoitu säädösvalta määritellä henkilötietokategorioita, jotka olisivat Euroopan keskuspankin, kansallisten keskuspankkien, tukipalveluntarjoajien ja maksupalveluntarjoajien käsiteltävänä kyseisten artiklojen mukaisesti.

Oikeusministeriö toteaa, että kyseisiä säännösehdotuksia olisi jatkovalmistelussa arvioitava yleisen tietosuoja-asetuksen salliman liikkumavaran kannalta. Tietosuoja-asetuksen sääntelyliikkumavara on otettava huomioon myös EU-tason henkilötietojen käsittelyn erityisääntelyssä. Myös EDPB ja EDPS ovat yhteisessä lausunnossaan kiinnittäneet huomiota yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran arviointiin.

Yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran arvioinnin ja sen nojalla annettavan lainsäädännön kannalta on keskeistä, että 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua sääntelyliikkumavaran käyttäminen ja asetusta täsmentävän sääntelyn antaminen on mahdollista silloin, kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin. Valmistelun aikana olisi varmistuttava siitä mihin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaiseen käsittelyn oikeusperusteeseen (c vai e alakohta) henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset perustuisivat. Käsittelyn oikeusperustetta määritettäessä olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltaminen edellyttää, että henkilötietojen käsittelylle perusteen luova oikeudellinen velvoite itsessään on täsmällinen ja että se luo selkeän oikeudellisen perustan velvoitteen edellyttämälle henkilötietojen käsittelylle. Rekisterinpitäjällä ei saisi tämän oikeusperusteen soveltuessa olla laajaa harkintavaltaa kyseisen lakisääteisen velvoitteen noudattamisessa.

Oikeusministeriö katsoo, että valmistelun aikana olisi varmistuttava siitä, että 34-36 artikloissa ja niitä koskevissa liitteissä III-V määritellyt kyseisten säännösten nojalla käsiteltävät henkilötiedot on rajoitettu tarpeellisiin ja että sääntely olisi oikeasuhtaista. Lisäksi olisi huomioitava, että käsiteltävät tiedot kattaisivat maksutapahtumatietoja, joiden osalta olisi arvioitava tarkemmin seuraavien valtiosääntöoikeudellisten reunaehtojen soveltumista ehdotettuun sääntelyyn.

Yleisessä tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetään erityisistä henkilötietoryhmistä, joihin maksutapahtumatiedot eivät kuulu. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että yleisen tietosuoja-asteuksen mukaisten erityisten henkilötietoryhmien lisäksi on henkilötietoja, jotka luokitellaan valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisiksi. Perustuslakivaliokunta on määritellyt tilitiedot valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisiksi tiedoiksi.

Perustuslakivaliokunnan mielestä mitä suurimmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, sitä yksityiskohtaisemman kuvan henkilön yksityiselämästä voi muodostaa pankkitilin tilitapahtumista. Tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Valiokunnan mielestä luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin. (PeVL 48/2018 vp, s. 4)

Perustuslakivaliokunta on 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 (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja - vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Oikeusministeriö katsoo, että myös ehdotuksen 32 artiklan mukaista yleisen petosten havaitsemis- ja torjuntamekanismia olisi arvioitava edellä esiin tuotujen yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaraan sekä henkilötietojen käsittelyyn liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien valossa. Liikkumavaran kannalta olisi keskeistä lisäksi arvioida, olisiko 32 artiklan mukaisessa henkilötietojen käsittelyssä kyse yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaisten rikostuomioita ja rikoksia koskevien tietojen käsittelystä, jolloin olisi säädettävä asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että esimerkiksi rikosta koskevassa viranomaisepäilyssä, on kyse ns. valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisista henkilötiedoista (ks. esim. PeVL 51/2018 vp).

Ehdotuksen 34-36 artikloissa säädetyn säädösvallan delegoinnin osalta olisi huomioitava, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää unionin lainsäätäjän antamassa perussäädöksessä. Jatkovalmistelun aikana olisi varmistuttava siitä, että henkilötietojen suojan kannalta keskeisistä asioista olisi säädetty perussäädöksen tasolla, huomioiden erityisesti edellä käsitellyt valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja koskevat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiset edellytykset.

Rahanpesun torjunta

Ehdotuksen 37 artiklassa säädetään rahanpesun torjuntaa koskevien sääntöjen soveltamisesta digitaalisilla euroilla verkon ulkopuolella suoritettaviin maksutapahtumiin. 37 artiklan nojalla ilman verkkoyhteyttä tapahtuvat digitaalisella eurolla suoritettavat maksut tapahtuisivat korkeammalla yksityisyyden suojalla, kuin verkkoyhteyden varassa tehtävät maksut. Oikeusministeriö pitää esitettyä säännöstä kannatettavana, sillä säännös osaltaan varmistaa tasapainon yksityisyyden suojan sekä rahanpesun ja terrorismin torjuntaa koskevien intressien välillä.

Maksupalveluntarjoajilla tai keskuspankeilla ei olisi pääsyä ilman verkkoyhteyttä tapahtuviin maksutapahtumatietoihin. Maksupalveluntarjoajilla olisi näkyvyys vain offline-maksuvälineeseen ja sieltä pois tehtävien talletusten ja nostojen maksudataan samalla tavoin kuin käteisnostojen ja talletusten kohdalla. Maksupalveluntarjoajien tulisi tarvittaessa toimittaa nämä tiedot rahanpesun selvittelykeskukseen tai muulle toimivaltaisille viranomaisille Suomen rahanpesulainsäädännön mukaisesti.

Loppupäätelmä

Vastaavasti kuin valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, on tärkeää, että digieuroasetuksen jatkovalmistelussa varmistetaan ehdotettujen henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten yhteensopivuus EU:n tietosuojasääntelyn kanssa. Kyseisen seikan osalta olisi kiinnitettävä huomiota erityisesti käsittelyn oikeusperusteiden määrittämiseen sekä säännösten nojalla käsiteltävien tietojen tarpeellisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen. Lisäksi

henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä olisi arvioitava lausunnossa viitatun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa kiinnittäen erityisesti huomiota käsiteltävien tietojen sisältöön.