TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Dnro 587/93/23

24.1.2023

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Viite: Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaoston lausuntopyyntö 19.1.2023

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunto

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuutta koskevaksi lainsäädännöksi HE 317/2022 vp.

Ehdotettavassa sääntely perustuisi EU-oikeuden täytäntöönpanoon ja sen tarkoituksena olisi panna kansallisesti täytäntöön maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuutta koskeva neuvoston direktiivi (EU) 2020/284 (jäljempänä maksutietodirektiivi). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rajat ylittäviä maksuja koskevasta maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuudesta sekä lisättäväksi oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylakiin säännös kyseisestä tiedonantovelvollisuudesta.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Tietosuojavaltuutettua ei ole kuultua asian valmistelun aiemmassa vaiheessa. EU-oikeutta täytäntöönpanevina säännöksinä nyt ehdotetut lakimuutoksia ovat perusteltuja. Kiinnitämme huomiota kuitenkin siihen, että edellä viitatun maksutietodirektiivin johdanto-osan 10 kappaleen mukaan sääntelyn kohteena olevia tietoja on runsaasti ja ne ovat henkilötietojen suojan kannalta arkaluonteisia. Tämän huomioiden esitämme seuraavat EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus) asettamiin velvoitteisiin liittyvät huomiot, jotka koskevat käsiteltävien henkilötietojen luonnetta, käyttötarkoitusta ja käsittelyn oikeusperustetta sekä henkilötietojen käsittelyn minimointia.

Käsiteltävien henkilötietojen luonteesta

Hallituksen esityksen mukaan sääntelyn kohteena olevat tiedot olisivat arkaluonteisia. Esityksen perustuslainmukaisuutta koskevassa osiossa on referoitu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä, erityisesti arkaluonteisia tietoja koskeviin perustuslakivaliokunnan linjauksia.[1] Esityksen perusteluiden mukaan maksajasta tallennettaviin tietoihin kuuluisi ainoastaan maksajan sijaintia ilmentävä maatunnus. Maksunsaajasta sen sijaan kerättäisiin tunnistamisen kannalta tarpeellisia tietoja kuten nimi, osoite ja arvonlisäverotunniste. Perusteluissa todetaan edelleen, että tiedonantovelvollisuus koskisi tietosuojasyistä ainoastaan tilanteita, joissa maksupalveluntarjoaja suorittaa maksupalveluja toistuvasti samalle maksunsaajalle menevien maksujen osalta, millä

[1] HE 317/2022 vp, s. 36.

pyrittäisiin rajaamaan muut kuin taloudelliseen toimintaan liittyvät maksut velvollisuuden ulkopuolelle.[2]

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomiota esityksen lausuntopalautteessakin esiin nousseeseen seikkaan koskien sitä, että esitys jättää edelleen jossain määrin epäselväksi, miltä osin käsiteltävät tiedot ovat henkilötietoja ja kenen henkilötiedoista maksutiedoissa on kyse. Tämän osalta tietosuojavaltuutettu kiinnittää huomiota muun muassa siihen, että henkilötiedon määritelmän kannalta ei ole ratkaisevaa, onko käsiteltävissä maksutiedoissa kyse taloudelliseen toimintaan liittyvistä maksuista vai jostain muusta.

Esityksestä ei myöskään käy ilmi, mistä syystä kyseessä olevia tietoja olisi pidettävä arkaluonteisina; sisältäisivätkö käsiteltävät tiedot varsinaisesti arkaluonteisia henkilötietoja vai paljastaisivatko käsiteltävät tiedot muutoin seikkoja luonnollisen henkilön yksityiselämästä tai taloudellisesta asemasta. Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että henkilötietojen käsittelyyn liittyvän riskin ja riskiä vastaavan asianmukaisen sääntelyn määrittämiseksi käsiteltävien tietojen arkaluonteisuutta olisi arvioitava esitettyä yksityiskohtaisemmalla tasolla. Lisäksi, vaikka esityksessä viitataan tietojen salassapitovaatimuksiin, esityksestä ei käy selvästi ilmi, miltä osin käsiteltävät tiedot olisivat salassa pidettäviä.

Käsiteltävien henkilötietojen käyttötarkoituksista

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kun henkilötietojen käsittely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi) tai e alakohtaan (käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi), on tarkoitetun käsittelyn perustasta säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Tällöin käsittelyn tarkoitus määritellään kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa tai, 1 kohdan e alakohdassa tarkoitetussa käsittelyssä, sen on oltava tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Nyt ehdotettavalla sääntelyllä on tarkoitus panna täytäntöön edellä viitattu maksutietodirektiivi, jonka johdanto-osan 3 kappaleen mukaan kyseessä olevat tiedot ovat tarpeen, jotta jäsenvaltioiden veroviranomaiset, jäljempänä ’veroviranomaiset’, voivat hoitaa perustehtävänsä eli tunnistaa petollista toimintaa harjoittavat yritykset ja valvoa arvonlisäverovelvoitteita. Sen vuoksi on tarpeen, että maksupalveluntarjoajat antavat kyseiset tiedot veroviranomaisten saataville, jotta ne voivat havaita ja torjua rajatylittäviä arvonlisäveropetoksia.

Edellä esitetyt seikat huomioiden tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että esitystä olisi tarkennettava kyseessä olevien henkilötietojen käyttötarkoituksen määrittelyn osalta, sillä käyttötarkoitusta ei ole määritelty selkeästi ehdotetuissa säännöksissä, saati esityksen perusteluissa.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää erityistä huomiota siihen, että esityksen perusteluissa henkilötietojen käyttötarkoituksen määrittelyn osalta todetaan muun muassa, että *verotuksen menettelysäännöissä ei ole erikseen rajoitettu Verohallinnon hallussa*

[2] HE 317/2022 vp, s. 37.

olevien tietojen käyttämistä verohallinnosta annetun lain 2 §:n mukaisissa tehtävissä, eikä tällainen rajoittaminen olisi tarkoituksenmukaista. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 10 §:n mukaan Verohallinto voi käsitellä tiettyä veroasiaa varten saatua tietoa myös muussa verohallinnosta annetun lain 2 §:n mukaisessa tehtävässä.[3]

Vuonna 2022 antamassaan ratkaisussa tietosuojavaltuutettu arvioi Verohallinnon edellytyksiä poiketa yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaisista henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista (mukaan lukien käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate) esityksen perusteluissa viitatun verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (jäljempänä verotustietojen julkisuuslaki) 10 §:n nojalla. Ratkaisussa tietosuojavaltuutettu katsoi, ettei Verohallinto voi poiketa yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisista henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista kyseessä olevan säännöksen nojalla, koska oikeutta poikkeamiseen ei ole annettu lainsäädäntötoimenpiteellä, joka täyttäisi perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan, yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaiset edellytykset.[4]

Ratkaisussa tietosuojavaltuutettu kiinnitti huomiota myös siihen, että perustuslakivaliokunta ei lain valmisteluaineiston perusteella ole arvioinut kyseessä oleva verotustietojen julkisuuslain 10 §:n perustuslainmukaisuutta. Tietosuojavaltuutettu saattoi päätöksen myös valtionvarainministeriön vero-osaston tietoon, jotta ministeriö voi ryhtyä Verohallinnon toimintaa sääntelevän lainsäädännön osalta tarpeellisiksi katsomiinsa toimenpiteisiin.

Tietosuojavaltuutettu lausuu ensimmäistä kertaa kyseessä olevasta hallituksen esityksestä ja yksityiskohtaisemman arvion antaminen asiasta olisi edellyttänyt pidempää lausuntoaikaa. Käyttötarkoituksen määrittelyä koskevissa perusteluissa oleva viittaus verotustietojen julkisuuslain 10 §:ään antaa kuitenkin ymmärtää, että esityksen tavoitteena olisi maksutietodirektiivissä määriteltyjä käyttötarkoituksia laajempien käyttötarkoituksien mahdollistaminen. Erityisen merkillepantavaa on, kuten edellä käy ilmi, että perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut kyseisen säännöksen perustuslainmukaisuutta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesta käsittelyn oikeusperusteesta

Tietosuojavaltuutetun toimisto pitää hyvänä sitä, että esityksessä on arvioitu henkilötietojen käsittelyn oikeusperustetta esitetyn sääntelyn kohteena olevan henkilötietojen käsittelyn osalta. Esityksen perustuslainmukaisuutta koskevien perusteluiden mukaan *Verohallinnon tehtävänä on Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:n mukaan verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvalvonta. Verohallinto voisi käyttää keräämiään ja tallentamiaan maksutietoja vastaavasti kuin CESOP-järjestelmästä saatuja maksutietoja kaikkia verolajeja koskevassa verovalvonnassa eli sen lakisääteisen tehtävän hoitamisessa. Kerättyjen tietojen tallentaminen Verohallinnon järjestelmään ei siten laajentaisi tietojen käyttöalaa. Henkilötietojen käsittely on siten tarpeen Verohallinnon lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.*[5]

[3] HE 317/2022 vp, s. 26.
[4] Tietosuojavaltuutetun päätös 11.11.2022, Dnro 3681/186/21. Saatavilla osoitteessa https://tietosuoja.fi/documents/6927448/105358665/TSV+P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+3681.186.21.pdf/dfeadf12-6e23-489e-1e7a-0e07fd2cfd9e/TSV+P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+3681.186.21.pdf?t=1668504857841
[5] HE 317/2022 vp, s. 37.

Esityksen mukaan Verohallinnon oikeus käsitellä henkilötietoja esitetyn sääntelyn osalta perustuisi siis yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (käsittely on tarpeen lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi). Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että nyt esitetyn sääntelyn kohdalla olisi seuraavat seikat huomioiden hyvä vielä arvioida, olisiko 6 artiklan 1 kohdan e alakohta (käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi) joiltakin osin soveltuvampi käsittelyn oikeusperuste, kuin esitetty 6 artiklan 1 kohdan c alakohta.

Tietosuojavaltuutettu on lausuntokäytännössään katsonut, että viranomaisen tehtävien suorittamiseen liittyvä henkilötietojen käsittely olisi perustettava yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan. Tältä osin lausuntokäytännössä on viitattu Euroopan tietosuojaneuvoston edeltäjän Tietosuojatyöryhmä WP 29:n lausuntoon 6/2014 direktiivin 95/46/EY 7 artiklan mukaisesta rekisterinpitäjän oikeutetun intressin käsitteestä[6].

Vaikka lausunto koskee yleistä tietosuoja-asetusta edeltäneen henkilötietodirektiivin 95/46/EY 7 artiklan mukaisia käsittelyn oikeusperusteita, on lausunnossa esitettyjen tulkintojen katsottu soveltuvan yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaisten henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteiden arvioimiseen. Kyseisten säädösten relevantit artiklojen kohdat ovat keskeisiltä osin yhtenevät toistensa kanssa eikä yleisen tietosuoja-asetuksen säätämisen tarkoituksena tiettävästi ollut muuttaa kyseisten käsittelyn oikeusperusteiden sisältöä merkittäviltä osin.

Lausunnossa todetaan laillista velvoitetta koskevan käsittelyn oikeusperusteen (henkilötietodirektiivin 7 artiklan c alakohta) osalta, että laillisen velvoitteen olisi oltava riittävän selvä sen edellyttämän henkilötietojen käsittelyn suhteen ja näin ollen kyseistä käsittelyn oikeusperustetta sovelletaan sellaisten säännösten perusteella, joissa viitataan nimenomaisesti käsittelyn luonteeseen ja tavoitteeseen. Lausunnon mukaan rekisterinpitäjällä ei saisi olla kohtuutonta harkinnanvaraa sen suhteen, miten se noudattaa laillista velvoitetta.[7]

Lausunnon mukaan yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista tai julkisen vallan käyttämistä koskeva käsittelyn oikeusperuste (henkilötietodirektiivin 7 artiklan e alakohta) kattaa puolestaan tilanteet, joissa itse rekisterinpitäjällä on julkista valtaa tai yleistä etua koskeva tehtävä (mutta ei välttämättä myös lakisääteistä velvoitetta käsitellä tietoja) ja tietojenkäsittely on tarpeen tämän vallan käyttämiseksi tai tehtävän suorittamiseksi.[8]

Esitetyn sääntelyn kohdalla Verohallinnon oikeus käsitellä henkilötietoja vaikuttaisi olevan sidottu esityksessä viitattuihin Verohallinnolle laissa säädettyjen yleistä etua koskevien tehtävien suorittamiseen sekä niihin liittyvän julkisen vallan käyttämiseen. Tästä johtuen yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisten käsittelyn oikeusperusteiden soveltuvuutta Verohallinnon esitetyn lainsäädännön nojalla suorittamaan käsittelyyn olisi hyvä vielä arvioida yksityiskohtaisemmin.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esitetyssä laissa rajat ylittäviä maksuja koskevasta maksupalveluntarjoajien tiedonantovelvollisuudesta

[6] Tietosuojatyöryhmä WP 29:n lausunto 6/2014 direktiivin 95/46/EY 7 artiklan mukaisesta rekisterinpitäjän oikeutetun intressin käsitteestä, annettu 9. huhtikuuta 2014.
[7] Ibid. s. 21.
[8] Ibid. s. 22.

säädettäisiin maksupalveluntarjoajia koskevista henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä velvoitteista. Lailla säädettäisiin maksupalveluntarjoajille velvollisuus säilyttää sekä luovuttaa henkilötietoja Verohallinnolle. Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste olisi määriteltävä esityksen perusteluissa myös kyseisten maksupalveluntarjoajan suorittamien käsittelytoimien osalta.

Tietojen tallentamisesta kansalliseen järjestelmään

Esityksen perusteluiden mukaan jäsenvaltioiden viranomaiset toimittaisivat maksutietodirektiiviin perustuvan sääntelyn nojalla maksupalveluntarjoajilta kerätyt tiedot komission kehittämään ja ylläpitämään sähköiseen keskusrekisteriin (Central Electronic System of Payments, jäljempänä CESOP-järjestelmä). Esityksen mukaan jäsenvaltioiden erikseen nimeämät petostentorjuntaverkostoon kuuluvat virkamiehet eli Eurofisc-yhteysvirkamiehet hyödyntäisivät näitä kerättyjä tietoja arvonlisäveropetosten tutkinnassa ja havaitsemisessa.[9]

Hallituksen esityksen kohteena olevaa maksutietojen käsittelyä niin ikään sääntelevä neuvoston asetus (EU) 2020/283 asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta hallinnollisen yhteistyön lujittamista koskevien toimenpiteiden osalta alv-petosten torjumiseksi (jäljempänä maksutietoasetus), jättää kansallista liikkumavaraa sen suhteen, haluaako jäsenvaltio tallentaa maksupalveluntarjoajilta kerätyt tiedot omaan kansalliseen tietokantaansa vai ei. Esityksen mukaan jäsenvaltio voi siis valita, välittääkö se maksupalveluntarjoajilta vastaanottamansa tiedon suoraan komission ylläpitämään keskitettyyn rekisteriin vai tallentaako se lisäksi vastaanottamansa tiedot omaan kansalliseen tietokantaansa.[10]

Esityksen mukaan Verohallinnon tarkoituksena on tallentaa Suomessa kerätyt tiedot Verohallinnon omaan järjestelmään vertailutiedoksi ja hyödyntää niitä verotuksessa ja verovalvonnassa.[11] Esityksen lausuntopalaute -osion mukaan Oikeusministeriön antamassa lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että tietojen kaksinkertainen rekisteröiminen keskitettyyn EU:n tietokantaan ja kansalliseen tietokantaan jo lähtökohtaisesti tarkoittaisi EU-oikeuden mukaiset vähimmäisvaatimukset ylittävää laajamittaisempaa tietojen käsittelyä. [12]

Esityksessä on vastattu Oikeusministeriön lausumaan toteamalla, että tietoja voidaan maksutietoasetuksen 55 artiklan 1 kohdan mukaan käyttää myös muiden verojen, maksujen ja tullien määräämiseen, kantoon tai hallinnolliseen valvontaan, vaikka pääsy CESOP-järjestelmään annetaan ainoastaan Eurofisc-yhteysvirkamiehille epäillyn arvonlisäveropetoksen tutkintaan tai arvonlisäveropetoksen havaitsemiseen liittyen. Esityksen mukaan se, että Verohallinnon tarkoituksena on tallentaa keräämänsä tiedot, ei siis laajentaisi tietojen käyttötarkoitusta, koska Verohallinnollahan olisi mahdollisuus joka tapauksessa hyödyntää näitä tietoja CESOP-järjestelmän kautta. Tämän seikan osalta esityksessä viitataan myös edellä käsiteltyyn verotustietojen julkisuuslain 10 §:ään.[13]

Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että tarvetta tietojen tallentamista Verohallinnon omaan järjestelmään olisi vielä arvioitava tarkemmin Oikeusministeriön esittämien

[9] HE 317/2022 vp, s. 6.
[10] HE 317/2022 vp, s. 10.
[11] HE 317/2022 vp, s. 27.
[12] HE 317/2022 vp, s. 26.
[13] HE 317/2022 vp, s. 26.

huomioiden sekä yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisen tietojen minimointiperiaatteen valossa. Esityksessä olisi perusteltava yksityiskohtaisesti tarve tietojen tallentamiselle Verohallinnon omaan järjestelmään, koska Verohallinnolla on mahdollisuus, kuten esityksen perusteluissakin todetaan, joka tapauksessa hyödyntää kyseisiä tietoja CESOP-järjestelmän kautta.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää tältä osin erityistä huomiota siihen, että esityksen perusteluissa niin ikään todetaan, että tiedon tallentaminen Verohallinnon omaan järjestelmään mahdollistaisi tietojen hyödyntämisen verovalvonnassa *jo tässä vaiheessa*[14] eli ennen tietojen hyödyntämistä perusteilla, jotka mahdollistavat tietojen hyödyntämisen CESOP-järjestelmän kautta. Edellä esitetyin perustein tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että tietojen kansallisen tallentamisen tavoitteena vaikuttaisi olevan maksutietodirektiivissä määriteltyjä käyttötarkoituksia laajempien käyttötarkoituksien mahdollistaminen huomioiden erityisesti edellä esitetyt verotustietojen julkisuuslain 10 §:ään liittyvät huomiot.

[14] HE 317/2022 vp, s. 37.