

Asia: VN/23585/2023

Lausuntopyyntö yleisen tietosuoja-asetuksen toimivuudesta ja sen soveltamiseen liittyvistä kokemuksista

Lausunnonantajan lausunto

Mitkä ovat olleet yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamiseen liittyvät merkittävimmät hyödyt ja haasteet?

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa yleisen tietosuoja-asetuksen toimivuudesta ja sen soveltamiseen liittyvistä kokemuksista. Lausuntoa ei ole erityisesti pyydetty Verohallinnolta. Verohallinto antaa lausunnon koska on tärkeää, että asetuksen arvioinnissa kuullaan myös kansallisia merkittäviä rekisterinpitäjiä. Lisäksi Verohallinto on hoitaa toimivaltaisena viranomaisena verotuksen kansainvälisiä tietojenvaihtotehtäviä yli sataan valtioon. Verohallinnolla on myös kokemusta yhteistyöstä globaalien toimijoiden kanssa uusien teknologioiden käyttämisessä.

Verohallinto esittää lausuntonsa vastaamalla lausuntopyyntöön esitettyihin kysymyksiin.

Verohallinto pitää yleisellä tietosuoja-asetuksella säädettyjä henkilötietojen käsittelyn periaatteita ja menettelyitä tärkeinä. Verohallinnon kokemuksena on, että asetukset on yhtenäistännyt henkilötietojen käsittelyä Euroopan unionin jäsenmaissa myös verotuksen alalla.

Verohallinto on Suomessa suuri rekisterinpitäjä ja Verohallinto on noudattanut yksityisyyden suojaa koskevaa sääntelyä huolellisesti jo tietosuojadirektiivin aikaan ja pyrkinyt myös osoittamaan sen toiminnassaan. Verotuksen oikeellisuus, tasapuolisuus ja yhdenmukaisuus perustuvat siihen, että Verohallinto saa verovelvollisilta ja sivullisilta tiedonantovelvollisilta tiedot oikea-aikaisesti ja oikean sisältöisinä. Tietosuoja-asetuksen mukainen henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyys, rekisteröidyn oikeuksien noudattaminen sekä valvonta edistävät luottamusta rekisterinpitäjänä toimivaan viranomaiseen ja vahvistaa myös lakisääteisten tehtävien tehokasta hoitamista.

Yleisen tietosuoja-asetuksen ja muodostuneen oikeuskäytännön haasteena on se, että samaa sääntelyä sovelletaan hyvin monenlaisen rekisterinpitäjän toimintaan. Henkilötietojen käsittely

viranomaisessa perustuu Suomessa hyvin tarkkaan viranomaiselle säädettyyn nimenomaiseen toimivaltaan. Viranomaisen velvoitteena on suunnitella ja toteuttaa kaikki tehtävänsä, kuten esimerkiksi henkilötietojen käsittelyn siten, että laissa säädetyt tehtävät tulevat tehokkaasti hoidetuksi. Suomessa viranomaisen toiminta on myös julkisuusperiaatteen mukaisesti läpinäkyvää.

Haasteena voidaan myös pitää asetuksen tulkinnan ja oikeuskäytännön vaikeaa ennustamista. Viranomaisen on tehtävä päätöksiä toiminnan tehokkaasta hoitamisesta ja esimerkiksi tietojärjestelmien hankinnasta. Silloin, jos esimerkiksi käytetään uutta teknologiaa tai uudenlaisia menettelytapoja, on tärkeää saada varmistettua tietojen käsittelyn oikeudelliset kysymykset riittävän ajoissa. Henkilötietojen käsittely jää usein jälkikäteisesti arvioitavaksi koska tietosuoja koskevassa sääntelyssä ei ole menettelyä, jossa tietosuojaviranomainen voisi ottaa ennakolta kantaa tietojen käsittelyä koskeviin kysymyksiin ja tuoda oikeusvarmuutta tietojen käsittelyä koskeviin suunnitelmiin. Nykyisessä sääntelyssä on vain ennakkokuuleminen tilanteessa, jossa suunniteltu käsittely sisältää vaikutustenarvioinnin perusteella korkean riskin. Verohallinto ehdottaa, että arvioitaisiin mahdollisuutta tietosuojakysymysten ennakkoratkaisumenettelylle, jossa tietosuojan valvontaviranomainen voisi antaa kannanoton tietosuoja koskeviin kysymyksiin jo silloin kun henkilötietojen käsittelyä suunnitellaan. Ennakkoratkaisu olisi tarpeen esimerkiksi tietosuojalain 4 §:n mukaisessa tilanteessa kun arvioidaan yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan perustuvaa henkilötietojen käsittelyä.

Onko tietosuojalaki koettu yleisesti toimivaksi? Minkälaisia haasteita sen soveltamisessa on ilmennyt?

Verohallinto pitää tärkeänä, että Suomi käyttää yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista kansallista liikkumavaraa sen mukaisesti kuin se on tarpeen sääntelyn tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi. Verohallinto on kokenut tietosuojalain pääasiassa toimivaksi.

Onko yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa sääntelyliikkumavaraa käytetty EU:ssa ja Suomessa tarkoituksenmukaisella tavalla? Jos ei, miten ja minkälaisia tilanteita varten tietosuoja-asetuksen sääntelyliikkumavaraa tulisi käyttää eri tavoin kuin on tehty?

Verohallinto pitää tärkeänä, että kansallista liikkumavaraa käytetään silloin, kun lainsäädännöllä voidaan ratkaista esimerkiksi tulkinnallisia ristiriitoja tietosuoja-asetuksen ja kansallisen lainsäädännön kohdalla. Esimerkiksi tiedonantovelvollisuuteen verotuksessa ja yleisesti erilaisten tietoerien käyttöön liittyy tulkintaa ja käytäntö vaihtelee esimerkiksi eri jäsenmaissa. Tämä koskee esimerkiksi rikostietojen käyttöä, Tullin keräämiä käteisvaratietoja, erilaiset matkustajarekisteritiedot sekä rahanpesun estämiseksi kerätyt tiedot.

Jäljempänä on selostettu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan soveltamista. Tältä osin voisi olla tarpeen tarkentaa tietosuojalain 4 §:n 2 kohtaa selventämällä millä tavoin viranomainen voi osoittaa tietojen käsittelyn tarpeellisuuden ja oikeasuhtaisuuden.

Millä toimialoilla yleistä tietosuoja-asetusta on pantu täytäntöön tehokkaasti ja onnistuneesti huomioiden asetukselle asetetut tavoitteet edistää rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien toteutumista sekä edistää tiedon vapaata liikkuvuutta EU-alueella?

Yleinen tietosuojasetus ei lähtökohtaisesti ole tuonut Verohallinnon toimintaan merkittäviä muutoksia. Verohallinnossa on kaikessa toiminnassa pyritty yhteen sovittamaan mahdollisimman hyvin kulloinkin voimassa oleva tietosuojasääntely Verohallinnon tehtäviin ja verotusta koskeviin menettelyihin.

Minkälaisia haasteita on ilmennyt yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen lainsäädännön tai muun EU-lainsäädännön yhteensovittamisessa eri soveltamistilanteissa?

Verohallinnon kokemuksen mukaisesti yleisen tietosuojasetuksen ja perusteluosan sanamuodot ja niiden käännökset ovat aiheuttaneet vaikeuksia yhteen sovittamaan yleisen tietosuojasetuksen säännöksiä ja esimerkiksi verotuksen tiedonantovelvoitteita koskevaa sääntelyä. Tämän lisäksi tietojen käsittelyperuste on aiheuttanut tulkintaa suurten tietoaaineistojen käsittelyssä. Myös julkisten henkilötietojen suhde rekisteröidyn oikeisiin on aiheuttanut haasteita.

Yleisenä havaintona on, että kansallisesti ja laajemminkin EU-tasolla on pyrkimys tehokkaaseen organisaatioiden ja myös viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon ja muuhun tietojen käsittelyyn (tietoja kysytään asiakkaalta vain kerran ja, että viranomaisen keräämät tiedot ovat käytössä silloin kun niitä tarvitaan jossain toisessa asiassa sekä mahdollisuudet rajat ylittävään asiointiin). Tietojen nopea siirtyminen ja ketjuuntuminen tuo haasteita käsittelyn läpinäkyvyyteen, rekisteröityjen oikeuksien toteutumiseen ja erityisesti tiedon oikeellisuuden ja niiden korjaamisen käytännön hallintaan.

Suomessa viranomaisen toimivalta perustuu lakiin ja menettelyä koskeva erityissääntely perustuu laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Yleisen tietosuojasetuksen yhteen sovittaminen viranomaisten tehtäviä koskevaan kansalliseen sääntelyyn voi olla vaikeaa etenkin arvioitaessa perustuuko käsittely 6 artiklan 1 kohdan c vai e kohtaan. Tällä on merkitystä oikeusvarmuuden ja rekisteröidyn oikeuksien kannalta. Nykyisessä menettelyssä 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan edellytysten täytyminen on helposti kyseenalaistettavissa ja lainmukaisuus jää jälkikäteen arvioitavaksi (esimerkit 1 ja 2). Mahdollinen oikeudellinen prosessi voi kestää vuosia ja aiheuttaa viranomaisten toiminnalle epävarmuuden, jolla on vaikutusta esimerkiksi verovalvonnan onnistumiseen, verovarojen kertymään sekä verovelvollisten yhdenvertaiseen kohteluun. Verohallinto pitää tärkeänä, että yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan soveltamistilanteissa olisi mahdollisuus saada ennakkoon arvio (ennakkoratkaisu) valvontaviranomaiselta. Tämä edistäisi oikeusvarmuutta ja suojaisi myös rekisteröityjä tilanteissa, joissa käsittelyperuste ei ole yksiselitteinen tai käsittelytapa on uudenlainen.

Esimerkkejä käytännön tilanteista

1. Viranomaisten tietopyynnöt

Verohallinnolla on verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 21 §:n mukainen oikeus tehdä verotarkastus siinä tarkoituksessa, että asetetaan sivulliselle tiedonantovelvoite sellaisiin tietoihin, jotka koskevat jonkun muun veroasiaa.

Vertailutietotarkastusta on käsitelty yhdessä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 2020:8 ja Tietosuojavaltuutetun ratkaisussa.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 2020:8 on arvioitu yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamista verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n mukaisen vertailutietotarkastuksen toteuttamisen lainmukaisuutta. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti vertailutietotarkastuksen lainmukaisuus tulee arvioida yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti ja ottaa huomioon tietosuojalain 4 §:n 2 kohta. Tämä tarkoittaa, että Verohallinnon tulee osoittaa tietojen käsittelyn oikeasuhtaisuus tältä osin. Korkein hallinto-oikeus on myös kiinnittänyt huomiota yleisen tietosuoja-asetuksen perusteluosan kohtaan 31 jossa on todettu, että viranomaisen esittämän tietopyynnön oikeasuhtaisuus ei täyty sen kohdistuessa kokonaiseen rekisteriin.

Verohallinto on toteuttanut Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä esitetyt vaatimukset rajaamalla pyynnöt koskemaan tiettyjä tapahtumia ja esittänyt tiedonantovelvollisille perusteen tietojen käsittelyn oikeasuhtaisuudesta.

Tietosuojavaltuutettu on antanut 11.11.2022 ratkaisun 3681/186/21, jossa on arvioitu vertailutietotarkastusten yhteydessä käsiteltävien henkilötietojen rajaamista. Tietosuojavaltuutetun päätöksen mukaisesti vertailutietotarkastuksessa henkilötietojen käsittelyperusteena on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta. Päätöksen mukaisesti käsittely ei täytä tietosuojalain 4 §:n 2 kohdan edellytyksiä.

Verohallinto on toteuttanut edellä mainittujen ratkaisujen mukaiset toimenpiteet täyttääkseen tietosuoja koskevan sääntelyn vaatimukset mutta oikeasuhtaisuuden osoittaminen on edelleen vaikeaa ja käytännössä vertailutietotarkastusta koskevan sääntelyn toimeenpano ei ole tehokasta. Käsittelyperusteen arviointi on kestänyt useita vuosia ja aiheuttanut sen, että Verohallinnolla ei ole ollut käytössä verovalvonnan kannalta välttämättömiä tietoja. Käytännössä tämä tarkoittaa, että Verohallinto ei ole voinut valvoa tehokkaasti mm. ulkomaantulojen ilmoittamista eikä selvittää vilpillistä toimintaa. Tämä on mahdollistanut verojen välttämisen ja sillä on ollut merkittävä vaikutus verotuloihin sekä verovelvollisten yhdenvertaiseen kohteluun ja oikeudenmukaiseen verotukseen.

2. Vastustamisoikeus

Tietosuoja-asetuksen voimaan tullessa tulkitsi Verohallinto asetusta siten, että rekisteröidyllä on oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä silloin, kun Verohallinto antaa tuloverotuksen julkisia tietoja journalistiseen tarkoitukseen ennalta määrätyn mukaisena listauksena. Huolimatta siitä, että menettely on vakiintunutta katsoi Verohallinto sillä olevan julkisuuden toteuttamisessa liikkumavaraa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 21 §:n puitteissa ja käsittelyn

perusteena on tältä osin asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta, joka oikeuttaa rekisteröidyn vastustamaan tietojen käsittelyä.

Rekisteröidyn oikeuksien toteuttaminen tältä osin jäi tosiasiasa kuitenkin vajavaiseksi. Vaikka vastustamista oli mahdollisuus tehdä, tulivat ne tiedot, joiden antamista oli vastustettu näkyviin mediassa koska vastustamisoikeus kohdistui vain medialle nimenomaisesti luovutettavaan listaukseen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan 146:2022, että vakiintuneen tietoluovutuksen perusteena oli yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, eikä e alakohta, vaikka käsittely ei perustu nimenomaiseen velvoittavaan säännökseen. Näin ollen yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista vastustamisoikeutta ei sovelleta tässä tilanteessa.

Yleisen tietosuoja-asetuksen rekisterinpitoa koskevia säännösten soveltaminen ei johda rekisterinpidon ja rekisteröidyn kannalta tarkoituksenmukaiseen tulokseen kaikissa viranomaisen rekisterinpitotehtävissä.

Esimerkiksi tulotietojärjestäjästä annetun lain (53/2018) 1 §:n mukaisesti Verohallinto pitää tulotietojärjestelmää, jonka avulla vastaanotetaan ja talletetaan työnantajien ja muiden tässä laissa tarkoitettujen tahojen antamia tietoja sekä välitetään tietoja niiden saantiin oikeutetuille viranomaisille ja muille tahoille suoritusten maksajien lakisääteisen ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuuden täyttämiseksi sekä tiedonsaantioikeuden toteuttamiseksi. Lain 4 §:n mukaisesti tulonsaajan on tehtävä virheellisen tiedon korjausvaatimus suorituksen maksalle. Tulotietojärjestelmän käyttöönoton jälkeen on valvontaviranomainen todennut, että järjestelmää koskevassa lainsäädännössä ei voida siirtää rekisterinpitäjän vastuulla olevia tehtäviä tiedon oikeellisuuden osalta vaan rekisterinpitäjän tulee käsitellä rekisterin tietojen oikeellisuutta koskevat kysymykset eikä tätä voi siirtää tietoja ilmoittavalle suorituksen maksalle huolimatta siitä, että keinot selvittää tietojen oikeellisuus on mahdotonta.

Rekisterinpitoa koskevan oikeudellisen kysymyksen selvittely ja lainmuutoksen arviointi on kesken. Yleisen tietosuoja-asetuksen näkökulmasta olisi kuitenkin hyvä ottaa huomioon, että rekisterinpito ja rekisteröidyn oikeudet voidaan järjestää usealla eri tavalla ja olisi hyvä, että yleinen tietosuoja-asetus tunnistaisi erilaisia tapoja rekisterinpidon järjestämiseen ja tarkastelussa olisi nimenomaisesti se, minkälaiset vaikutukset järjestelyllä on rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta.

Onko eri jäsenvaltioiden tietosuojalainsäädäntöjen eroavaisuuksiin ja täytäntöönpanoon liittyen tunnistettu haasteita? Jos on, minkälaisia haasteita?

Verohallinto ei ole havainnut nimenomaisia haasteita

Ovatko Euroopan tietosuojaneuvoston antamat ohjeet auttaneet käytännön soveltamistilanteisiin liittyvien ratkaisujen tekemisessä? Mitä yleisen tietosuoja-asetuksen tulkintaa koskevia ohjeita vielä tarvittaisiin?

Verohallinto pitää tärkeänä, että Euroopan tietosuojaneuvosto antaa tietosuoja-asetuksen soveltamista yhdenmukaistavaa ohjeistusta. Nykyiset ohjeet ovat laadukkaita ja käytännönläheisiä sekä auttavat ratkaisemaan tulkintakysymyksiä. Ohjeiden ja erityisesti niiden käänösten julkaisutahti on kuitenkin verkkainen, joka saattaa hidastaa ohjeista saatavan lisäarvon jalkautumista laajasti käytäntöön.

Onko edustamanne organisaatio ollut mukana laatimassa yleisen tietosuoja-asetuksen 40 artiklan mukaisia käytännesääntöjä tai harkinnut niiden laatimista? Mitkä ovat käytännesääntöjen laatimiseen liittyviä merkittävimpiä hyötyjä ja haasteita?

Verohallinto ei ole laatinut käytännesääntöjä eikä ole ollut mukana niiden laadinnassa.

Onko yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoon liittyvä seuraamusjärjestelmä Suomessa tehokas ja tarkoituksenmukainen? Mitä merkittävimpiä hyötyjä ja haasteita seuraamusjärjestelmään liittyy?

Verohallinto pitää nykyistä Suomen seuraamusjärjestelmää tarkoituksenmukaisena. Suomessa yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisia sakkoja ei voi tietosuojalain (1050/2018) 24 §:n mukaisesti määrätä viranomaiselle.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa on mainittu tavoitteesta laajentaa hallinnollisen seuraamusmaksun piiriin myös viranomaiset. Verohallinto pitää tältä osin tarkoituksenmukaista kohdentaa seuraamusmaksu sellaisiin tilanteisiin, joissa tietosuoja-asetuksen velvoitteita on laiminlyöty tahallisesti.

Viranomaisella on laissa säädetty velvoite huolehtia toimivallassaan olevien asioiden ratkaisemisesta ja huolehtia siitä, että toiminta on tehokasta. Seuraamusmaksun kohdistuminen viranomaisille tulisi määritellä siten, että sitä ei määrättäisi sellaisessa tilanteessa, jossa tietosuoja-asetusta on noudatettu mutta menettely on ollut tulkinnanvaraista eikä rekisteröidyn oikeuksille ole aiheutunut riskiä. Tämän lisäksi tulisi olla mahdollisuus saada valvontaviranomaisen kannanotto myös ennen käsittelyn aloittamista kuten edellä on kuvattu.

Verohallinto näkee riskinä sen, että rohkeus kehittää tietojen käsittelyä ja ottaa käyttöön uusia teknologioita vähenee silloin, jos hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä kaikissa niissä tilanteissa, joissa henkilötietojen käsittely on tulkinnanvaraista.

Ovatko yleisen tietosuoja-asetuksen kansainväliset tiedonsiirtomekanismit toimivia vai tulisiko niitä kehittää edelleen ja miten niitä tulisi kehittää edelleen? Mitkä ovat olleet kansainvälisiin tiedonsiirtoihin liittyvät merkittävimmät hyödyt ja haasteet?

Verotustehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä ei voi siirtää ulkomailla tehtäväksi ja kansainvälisillä tiedonsiirtomekanismeilla ei ole suurta vaikutusta Verohallintoon.

Verohallinto pitää kuitenkin ongelmallisena niitä tilanteita, joissa käytetään muualla kuin EU:ssa toimivia palveluntuottajia. Tiedon käsittelyssä ei ole tarkoituksena toteuttaa tiedonsiirtoa, mutta palvelun käytössä on mukana tilanteita, joissa tiedonsiirto voi tapahtua. Käytännössä kysymys voi olla käyttäjähallintatiedoista taikka tukipyyntöjen käsittelystä. Näissä tilanteissa käsittely voidaan järjestää siten, että mahdollisissa tiedonsiirroissa käsitellään vain julkisia henkilötietoja tai hyvin vähäisiä muita henkilötietoja eikä käsittely aiheuta riskiä rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille.

Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset tiedonsiirtomekanismit ovat näissä edellä kuvatuissa tilanteissa raskaita eivätkä ne tunnista tilannetta, jossa tietoja ei ole tarkoitus siirtää lainkaan mutta palvelun toteuttamisessa voi syntyä tarve siirtää vähäisiä tietoja.

Onko yleisen tietosuoja-asetuksen ns. laajennettu alueellinen soveltamisala, joka kattaa myös EU:n markkinoilla toimivien kolmansien maiden toimijoiden suorittaman henkilötietojen käsittelyn, toiminut tarkoituksenmukaisella tavalla? Olisiko yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoon liittyvää yhteistyötä kolmansien maiden kanssa tarpeen kehittää ja miten?

Ei kommentteja.

Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen I lukuun – Yleiset säännökset

-

Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen II lukuun – Periaatteet

-

Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen III lukuun – Rekisteröidyn oikeudet

-

Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen IV lukuun – Rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä

-

Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen V lukuun – Henkilötietojen siirrot kolmansiin maihin tai kansainvälisille järjestöille

-

Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen IV lukuun – Riippumattomat valvontaviranomaiset

-

Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen VII lukuun – Yhteistyö ja yhdenmukaisuus

-

Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen VIII lukuun – Oikeussuojakeinot, vastuu ja seuraamukset

-

Kommentit yleisen tietosuoja-asetuksen IX lukuun – Tietojenkäsittelyyn liittyviä erityistilanteita koskevat säännökset

-

Konow von Taito
Verohallinto