



Dnro 3654/91/2023

22.5.2023

Sisäministeriö
kirjaamo.sm@gov.fi ja key.poliisiosasto.sm@gov.fi

diaarinro VN/1365/2022

Lausunto tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämisestä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään

Sisäministeriö pyysi tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa laaditusta esiselvityksestä, jossa arvioidaan tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämisestä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään. Ensivaiheen tilitietokyselyn jälkeen voitaisiin tilitapahtumatiedot hakea kohdennetusti saman järjestelmän kautta.

Kun kysymys on luottolaitosten pankki- ja maksutilitietojen ja tilitapahtumatietojen hankkimisesta viranomaiskäyttöön, on ensisijaisesti kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä. Seuraavassa hanketta pyritään arvioimaan tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 10 kohdassa tarkoitettuna lainsäädäntövaiheen vaikutusten arviointina. Kun ehdotetun käsittelyn keskiössä on tekninen toteutusmalli ns. Tullin koostava sovellus, esitän, että varsinaisessa lakiesityksessä tehdään vielä 35 artiklan 10 kohdan arviointi ja sen lisäksi ennen käyttöönottoa tehdään käytännön käsittelystä ja tiedonsiirrosta vielä sovelluskohtainen vaikutusten arviointi. Tällaisen vaikutusten arvioinnin velvollisuus on johdettavissa tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 1 kohdasta, kun otetaan huomioon hankkeeseen ja sen eduskuntakäsittelyssä aiemmin esitetty perusoikeustulkinta tilitietojen kuulumisesta yksityiselämän ydinalueeseen. Seuraava tarkastelu perustuu tässä yhteydessä keskeisinä pidettävien tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa tarkoitettujen tietosuojaperiaatteiden riskiperusteeseen soveltamiseen lainsäädännön valmistelun yhteydessä.

1. Kielletty riski valtiosääntöoikeudellisesti – kattavat tilitapahtumatiedot lisätään järjestelmään

Hankkeen aikaisemmissa vaiheissa on puhuttu tilitapahtumatietojen lisäämisestä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään. Perustuslakivaliokunta kiinnitti nimenomaan huomiota tilitapahtumatietoihin ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella HE 167/2018 vp muutettiin siten, että muun muassa tilin saldoa ja tilitapahtumia koskevat tiedot poistettiin tiedonhakujärjestelmän yksityiskohtaisesta tietosisältösäännöksestä (4 §). Vuonna 2022 pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettuun lakiin lisättiin 7 a § ns. koostavasta sovelluksesta, jonka avulla Tulli luovuttaa valvontajärjestelmästä tietoja toimivaltaisille viranomaisille. Kun kaikkia asiakkaita ja heidän tilitapahtumiaan kattavasti sisältävää tietojärjestelmää (valtiosääntöoikeudellinen riski) ei ole tarkoitus perustaa, on säännökset selkeyden vuoksi hyvä kirjoittaa käsittelyn vaiheittain eteneväksi siten, että pankki- ja tilirekisterin avulla tunnistetaan ja yksilöidään henkilö, jonka tietoja haetaan ja vasta tämän jälkeen tehdään tilitapahtumakysely, johon toimivaltainen viranomainen on oikeutettu. Samalla tehtäisiin myös selväksi, ettei kyse ole viranomaisten suorasta pääsy luottolaitosten asiakastietoihin.



2. Laillisuus ja käyttötarkoitussidonnaisuus

Viranomaisten tiedonsaannin tarkoituksia ei sellaisenaan voi pitää luottolaitosten tili- ja tilitapahtumatietojen käsittelyn tarkoituksen kanssa yhteensopivina tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan a) – d) alakohtien perusteella. Siten tämä hanke perustuu käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisen osalta edellä mainitun artiklakohtien johdannossa tarkoitettuihin jäsenvaltion lain säännöksiin viranomaisten tiedonsaanti-oikeuksista. Kun ilmeisesti suurin osa tällaisista säännöksistä on annettu ennen tietosuoja-asetusta, tulisi kunkin tiedonsaantisäännöksen perusteella vielä varmistaa, että kyse on demokraattisissa yhteiskunnissa välttämättömästä ja oikeasuhteisesta toimenpiteestä asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Kyse on nimenomaan unionin oikeuden vaatimuksesta, kun kysymys on viranomaisten pääsystä henkilötietoihin, mikä on keskeinen tutkinnan kohde arvioitaessa kolmansien maiden tietosuojan riittävyttä. (ks. tietosuoja-asetus 45 artikla 2.a) alakohtaa).

EU:n tietosuojasääntelyn näkökulmasta tämä hanke on lähtenyt rikosasioiden tietosuojadirektiivin alaan kuuluvasta rahanpesudirektiivistä. EU:n rikosasioiden tietosuojadirektiivin (2016/680) kontekstissa viranomaisilla on rikosoikeudellisten periaatteiden nojalla velvollisuus osoittaa henkilö syylliseksi epäiltyyn rikokseen ja siten rikosasioiden tietosuojan puolella viranomaisilla on oltava tietosuoja-asetukseen verrattuna laajemmat oikeudet henkilötietojen hankintaan ja käsittelyyn sekä oikeudet rajoittaa käsittelyn avoimuutta tutkinnallisista syistä. Vaikka kaikkien voimassa olevan lain 3 §:n viranomaisten toimivaltaan kuuluu myös toimialan tyypilliset rikosvastuun kysymykset, ei viranomaisten tiedontarpeet kaikilta osin liity nimenomaisesti rikosvastuun toteuttamiseen. Näiltä osin on kyse myös kansallisesti sallitusta liikkumavarasta suhteessa unionin oikeuteen. Ennakkoratkaisussaan C-37 ja C-201/20 EUT totesi mittämäksi kansallisen tulkinnan rahanpesudirektiivistä, jonka mukaan oikeushenkilöitä koskevat edunsaajatiedot olisivat kaikissa tapauksissa suuren yleisön saatavilla.

3. Tietojen täsmällisyys ja virheettömyys

Kun pankki- ja maksutilien tiedonhakupöytäkirjat kattaa suurimman osan luottolaitosten asiakkaista, voidaan haun kohdistumista oikeaan henkilöön pitää varteen otettavana riskinä. Tiedonhaku voi kohdistua puutteellisten tunnistetietojen perusteella väärään henkilöön, jolloin haun tuloksena viranomaistoimien kohteena olevasta henkilöstä saadaan virheellistä tietoa tai kohteena on väärä henkilö. Vaikutukset vaihtelevat viranomaisittain, mutta voivat olla hyvinkin vakavia (vapauden menetys, varojen takavarikointi ym).

Kyse on siitä, millä hakukriteereillä tiedonhaku onnistuu ja jos haun tuloksena näytetään useampien henkilöiden tietoja, miten haun kohdistamista tuetaan. Ilmiö ei todennäköisesti ole uusi, mutta käytössä tulisi olla hyväksi havaittuja keinoja tunnistaa tai täydentää puutteellisia lähtötietoja. Jos haun kohdentaminen jää tiedon hakijan tehtäväksi, on vastuu myös tiedonhakijalla.

4. Tietosisällön minimointi sisällöllisesti ja ajallisesti sekä sovittaminen välttämättömään

Tietosuoja-asetuksen 5.1 c) alakohdassa säädetään tietojen minimoinnin periaatteesta, jota vielä tarkennetaan tietosuoja-asetuksen 25 artiklan 2 kohdassa. Rikosasioiden tietosuojalain 6 §:n 1 momentissa säädetään vastaavasti siitä, että käsiteltävien (tässä luovutettavien) tietojen on oltava jatkokäsittelyn tarkoitusten kannalta



asianmukaisia ja tarpeellisia. Kansallinen tiedonsaantioikeuksia koskeva lainsäädäntö edellyttää usein sitä, että salassapidon syrjäyttävään lakiin on kirjattu ns. välttämättömyysvaatimus, mikä tässä yhteydessä voisi tarkoittaa erityistä luovutettavien tietojen minimointia välttämättömään.

Kun kyselyjärjestelyn on määrä palvella useita viranomaisia niin rikosten torjunnan ja tutkinnan kuin hallinto-oikeuden alalla, voivat tietotarpeet vaihdella siten, ettei yksi ja sama toimitettavien tietojen sisältömääräys. Esiselvityksessä (s. 6) todetaan, että rahanpesun selvittelykeskuksen nykyisin saatavat vastaukset eivät ole yhdenmukaisessa muodossa, mikä vaikeuttaa tietojen hyödyntämistä, mikä näyttäisi tukevan havaintoa siitä, että kullakin viranomaisella on omat tietotarpeet. Käytännössä tämä näyttäisi koskevan erityisesti koostavalla sovelluksen tuottamia vastauksia kyselyihin. Vuonna 2022 lisätty 7 a § ei näyttäisi näiltä osin edellyttävän luovutuksensaajakohtaista eriyttämistä luovutettavissa tiedoissa, mitä välttämättömyysvaatimus voisi edellyttää.

Erityisesti kiinnitän huomiota luovutettavien tietojen ajalliseen ulottuvuuteen ts. kuinka pitkältä ajalta tilitiedot on annettava. Itse tiedonhakujärjestelmän osalta pankki- ja maksutilirekisteriin tallennettaviin melko pysyviä tunnistetietoja, joiden määrä ja päivittämistarve on pienehkö. Sen sijaan tilitapahtumatietojen osalta esiselvityksessä (s.19) on ehdotettu, että tilitapahtumat tulee toimittaa vähintään edeltävältä 5 vuodelta. Miten tällaista toimittavien tiedon määrään liittyvää ehdotusta voida perusteella välttämättömyysvaatimuksen perusteella varsinkin samassa yhteydessä todetaan, että kysely tehdään rajatulle aikavälille.

5. Luovutusten valvonta

Se, missä määrin koostavan sovelluksen toiminnasta tallennetaan luovutettuja tietoja, on pyritty voimassa olevassa 7 a §:n 3 momentissa ratkaisemaan sillä, että luovutetut tiedot poistetaan sovelluksesta välittömästi sen jälkeen, kun tiedot on luovutettu. Ottaen huomioon se, että Tulli rekisterinpitäjänä on tietosuojasetuksen 5.2 artiklan mukaan velvollinen osoittamaan, että 5.1 kohdan tietosuojaperiaatteita on noudatettu, miten Tulli kykenee osoittamaan, että koostava sovellus on toiminut niin tiedon kohteen kuin luovutettavien tietojen osalta tietojen täsmällisyys- ja minimointivaatimusten mukaisesti, jollei tietoja yksittäisistä luovutetuista tiedoista säilytetä.

Tullin asema koostavan sovelluksen (eli tiedonhaun ja tilitapahtumatietojen) rekisterinpitäjänä on myös niiltä osin haastava, ettei Tullilla ole käyttäjiin työnantajan määräraja- ja valvontavaltaa tietosuojasetuksen 29 artiklan tarkoittamalla tavalla. Jopa poikkeamahavaintojen tekeminen voi olla Tullille haastavaa, koska se ei voi tuntea muiden viranomaisten käsittelykäytäntöjä ja siten havaita lokitietojen perusteella poikkeamia, joita sen tulisi selvittää tarkemmin.

Esiselvityksessä ei ole tarkemmin tuotu esille vaikutuksia luottolaitoksen huolellisuus- ja osoitusvastuuseen asiakastietojensa rekisterinpitäjänä. Tavoitteena on ollut automatisoitu tai sähköinen tilitapahtumatietojen hakujärjestelmä viranomaiselle, minkä voi katsoa myös lisäävän viranomaistiedustelujen määrää. Luottolaitoksilta edellytetään yhä nopeampia vastauksia manuaalisesti. Kun on kyse viranomaistoimivaltuutuksiin käytöstä asioissa, jotka ovat tiedonkohteelta salaisia, ei luovutusten lainmukaisuuden valvontaa voida jättää pelkästään luottolaitoksen tehtäväksi.



6. Avoimuus – rekisteröidyn tiedolliset oikeudet

Voimassa olevan lain 7 a §:n 4 momentissa on säädetty kategorisesta tietosuoja-asetuksen 15 artiklan poissulkemisesta koostavan sovelluksen osalta ja ns. välillisen tarkastusoikeuden soveltamisesta. Tarkastusoikeuden poissulkemista on usein perusteltu sillä, että tiedonhankinnan ennakoinen paljastuminen tiedonkohteelle itselleen voi vaarantaa viranomaisen suunnitteleman toimenpiteen ja siten voidaan pitää tällaista tapauskohtaista rajoitusta perusteltuna tietosuojalain 34 §:n 1 momentin perusteella. Kaikkien toimivaltaisten viranomaisten osalta peruste ei varmaankaan tule sovellettavaksi. Lisäksi kun otetaan huomioon, että luovutetut henkilötiedot poistetaan voimassa olevan lain 7 a §:n 3 momentin mukaan välittömästi ja kun lokitietoja koskevat säännökset lain 10 §:ssä näyttävät koskevan lähinnä kyselyjärjestelmän käyttäjiä, jää epäselväksi mitkä ovat ne kyselyn kohdetta koskevat tiedot, jotka nyt olisivat tarkastusoikeuden ulkopuolella.

Tietosuojavaltuutettu

Anu Talus

Ylitarkastaja

Heikki Partanen