

Kirje

17.5.2023

VN/1365/2022  
VN/1365/2022-OM-36

Sisäministeriö

# Oikeusministeriön lausunto esiselvityksestä tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämisestä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään

## Yleistä

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa esiselvityksestä tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämisestä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään. Esiselvityksessä arvioidaan edellytyksiä lisätä tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuus pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään, jotta ensivaiheen tilitietokyselyn jälkeen voitaisiin tilitapahtumatiedot hakea kohdennetusti saman järjestelmän kautta. Esiselvityksen perusteella on tarkoitus arvioida tarve jatkovalmistelun käynnistämiseksi.

Oikeusministeriö on tarkastellut esitysluonnosta henkilötietojen suojaa ja viranomaisten tiedonsaantioikeuksia koskevan sääntelyn osalta. Esiselvityksessä henkilötietojen käsittelyä on kuvattu vielä varsin yleisellä tasolla ilman pykäläehdotuksia, mistä johtuen lausunnossa ei ole mahdollista ottaa yksityiskohtaisesti kantaa mahdollisiin sääntelyratkaisuihin. Oikeusministeriö keskittyy lausunnossa EU-oikeuden kansalliseen liikkumavaraan, valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisiksi henkilötiedoiksi määriteltyjen tilitapahtumatietojen käsittelylle asetettuihin edellytyksiin sekä viranomaisen tiedonsaantioikeuksille asetettuihin edellytyksiin. Lisäksi yleisempänä huomiona oikeusministeriö kiinnittää huomiota ensiksi siihen, miten pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä kokonaisuudessaan on säädetty ja miten lainsäädäntöä nyt esitettäisiin muutettavaksi.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 25  
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 1606 7730  
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi  
oikeusministerio.fi

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä on perustettu lailla pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (571/2019), joka annettiin hallituksen esityksellä HE 167/2018. Eduskuntakäsittelyssä hallituksen esityksessä esitettyjä viranomaisten tiedonsaantioikeuksia sekä järjestelmän tietosisältöä supistettiin merkittävästi, muun muassa rajaamalla tilitapahtumatietojen käsittely järjestelmän ulkopuolelle. Sitten lailla 814/2022 järjestelmää käyttävien viranomaisten piiriä laajennettiin merkittävästi lisäämällä Verohallinnolle, Tullille, Ulosottolaitokselle, poliisille, Rajavartiolaitokselle, Puolustusvoimille ja Finanssivalvonnalle pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään. Nyt esiselvityksen laatinut työryhmä suosittelee tilitapahtumiin kohdistuvien kyselyjen mahdollistamista pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta esiselvityksessä määriteltyihin käyttötarkoituksiin.

Edellä viitatus pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevat lait on hyväksytty Eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PevL 48/2018 vp ja PeVL 10/2022 vp). Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Eduskunnan valiokunnat eivät ole voineet arvioida pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää kokonaisuutena siten, että järjestelmää käyttävien viranomaisten piiri ja nyt esiselvityksen kohteena oleva järjestelmässä käsiteltävien tietojen laajuus olisivat tulleet arvioitavaksi samanaikaisesti. Eriaikainen valmistelu vaikeuttaa arviointia myös tässä yhteydessä jossain määrin.

## **EU-oikeuden kansallisen liikkumavaran käyttö**

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä perustettiin lailla pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (571/2019), jolla osaltaan pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta (jäljempänä viides rahanpesudirektiivi). Järjestelmää käyttävien viranomaisten piiriä laajennettiin lailla 814/2022, jolla pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1153 säännöistä, joilla helpotetaan rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä tiettyjen rikosten ennalta estämisestä, paljastamista, tutkimista tai niihin liittyviä syytetoimia varten (jäljempänä rahoitustietodirektiivi). Jälkimmäisellä esityksellä lakia lisäksi täydennettiin viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoa ja esitettiin sääntelyä kansallisista tarpeista johtuen.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42). Myös pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevaan hallituksen

esitykseen HE 163/2021 vp antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että hallintovaliokunnan on syytä varmistua esitetyn sääntelyn asianmukaisuudesta EU-oikeuden kannalta (PeVL 10/2022 vp).

Nyt tehdyssä esiselvityksessä on arvioitu tilitapahtumien kyselymahdollisuuden lisäämistä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään edellä mainittujen viidennen rahanpesudirektiivin sekä rahoitustietodirektiiviin kansallisen liikkumavaran kannalta. Esiselvityksen mukaan esitetty malli tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämisestä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään ei pohjautuisi kyseisiin direktiiveihin eikä ehdotettavalla sääntelyllä olisi tarkoitus käyttää direktiivien sallimaa kansallista liikkumavaraa. Esiselvityksen mukaan kyse olisi kansallisista tarpeista annettavasta sääntelystä (s.23).

Oikeusministeriö katsoo, että esiselvitykseen sisältyvää arviota EU-oikeuden salliman kansallisen liikkumavaran käytön edellytyksistä on syytä syventää. Arvioinnissa tulisi selvittää vielä tarkemmin, mikä arvioitavan sääntelyn suhde olisi erityisesti viidennen rahanpesudirektiivin mukaiseen sääntelyliikkumavaraan. Tämän seikan osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota esiselvityksessäkin käsiteltyyn Euroopan unionin tuomioistuimen tuomioon asiassa C-817/19 sekä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä tietosuoja-asetus) kansalliseen liikkumavaraan käyttöön liittyviin edellytyksiin. Sen lisäksi, että EU-oikeuden täytäntöönpanoon liittyvän kansallisen lain tulee olla täytäntöönpantavassa EU-säädöksessä sallitun liikkumavaran mukainen, sen tulee olla myös EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksen sisältämän liikkumavaran puitteissa, jos sääntelyssä on kyse samalla henkilötietojen käsittelystä. Tietosuojalainsäädäntö ei sellaisenaan muodosta estettä henkilötietojen siirroille. Tietosuojalainsäädännöstä seuraa kuitenkin henkilötietojen käsittelylle useita edellytyksiä, joista osaan on myös esiselvityksessä kiinnitettykin huomiota.

### **EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kansallinen liikkumavara**

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, jäsenvaltiot voivat käyttää 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua sääntelyliikkumavaraa ja antaa asetusta täsmentävää sääntelyä. Kansallinen sääntely voi koskea muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, tietojen luovutusta, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Tällaisen erityissääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskeva viimeaikainen tulkintakäytäntö (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp) erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömimpään.

Esiselvityksessä on sinänsä selostettu yleisen tietosuoja-asetuksen sallimaa liikkumavaraa sekä joiltakin osin arvioitu sen käyttöä ehdotetun tilitapahtumatietojen käsittelyn kannalta (ks. esim. s.

38-39). Arviota tulisi täydentää sen osalta, olisiko tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisääminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla yleisen edun mukaista ja oikeasuhteista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Vastaavasti perusteluista tulee käydä ilmi, miksi ehdotettava sääntely katsotaan edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden välttämättömäksi. Hallituksen esityksessä kansallisen liikkumavaran käyttöä tulisi kuvata niin säännöskohteisissa kuin säätämisyjärjestysperusteluissa.

Esiselvityksen mukaan viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöön panemiseen liittynyt pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä on jäänyt vähäiselle käytölle osittain siksi, että tilitapahtumatietoja ei saa järjestelmän kautta (s. 15). Jatkotyössä tulisi kyselymahdollisuuden lisäämisen osalta kiinnittää erityistä huomiota välttämättömyysarvioinnin tekemiseen. Arviossa on lisäksi huomiotava, että ehdotuksessa olisi kyse valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisista tiedoista, joiden käsittelyllä perustuslakivaliokunta on asettanut erityisiä edellytyksiä (tästä tarkemmin jäljempänä). Arviossa olisi avattava viranomaiskohtaisesti, käyttääkö viranomainen tosiasiallisesti tilitapahtumatietoja, ovatko tiedot välttämättömiä asianomaiselle viranomaiselle, kuinka säännönmukaisesti ja mihin käyttötarkoituksiin. Arvio olisi suoritettava kattavasti säädettäväksi ehdotetun tilitapahtumatietojen koko tietosisällön osalta.

Esiselvityksessä ehdotettu tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisääminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään on katsottava merkitykselliseksi myös yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Esiselvityksessä ehdotusta on joiltain osin arvioitu käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen asettamien edellytysten näkökulmasta. Jatkotyössä tulisi arvioida, merkitsisikö tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisääminen järjestelmään poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen viidennen rahanpesudirektiivin sekä rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanosääntelyyn perustuvalle henkilötietojen käsittelylle määriteltyjen henkilötietojen käyttötarkoitusten osalta. Toisaalta olisi hyvä kiinnittää huomiota myös siihen, mihin tarkoitukseen tilitapahtumatietoja käsitellään alun perin pankki- ja maksutilejä ylläpitävissä yritysissä.

Viidennen rahanpesudirektiivin johdanto-osan 21 kappaleen mukaan yksityisyyden ja henkilötietojen suojan kunnioittamiseksi ainoastaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien tutkimusten suorittamisen kannalta tarpeelliset vähimmäistiedot olisi säilytettävä pankki- ja maksutilien automatisoiduissa mekanismeissa, kuten rekistereissä tai tietojenhakujärjestelmissä. Jäsenvaltioiden olisi voitava määrittää, mitä tietoja on hyödyllistä ja oikeasuhteista kerätä, kun otetaan huomioon käytössä olevat järjestelmät ja vallitsevat oikeusperinteet, jotta tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien merkityksellinen tunnistaminen olisi mahdollista.

Rahoitustietodirektiivin johdanto-osan 26 kappaleen mukaan kyseisen direktiivin nojalla saatuja henkilötietoja olisi käsiteltävä ainoastaan sovellettavien tietosuojasääntöjen mukaisesti toimival-

taisten viranomaisten toimesta silloin, kun se on välttämätöntä ja oikeasuhteista vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, tutkimiseksi tai niihin liittyviä syytetoimia varten. Lisäksi direktiivin johdanto-osan 24 kappaleessa todetaan, että direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan periaatteita, jotka tunnustetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, erityisesti muun muassa oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen ja oikeutta henkilötietojen suojaan, sekä perusoikeuksia ja periaatteita, joista määrätään jäsenvaltioiden perustuslaeissa.

Esiselvityksessä ehdotetut viranomaiskohtaiset tilitapahtumatietojen käyttötarkoitukset vaikuttaisivat ulottuvan laajemmalle, mitä viidennessä rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanolainsäädännön perusteella käsiteltävien henkilötietojen kohdalla on direktiivien johdanto-osissa määritelty sallituksi. Koska tilitapahtumatietoja tultaisiin esiselvityksessä esitetyn mukaan käsittelemään edellä mainittuihin direktiiveihin perustuvassa tietojärjestelmässä, olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaisten rajoitusedellytysten soveltuvuus sekä artiklan asettamien vaatimusten täytyminen arvioitava huolellisesti ehdotetun tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämisen ja yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta.

### **Asia C-817/19 merkitys kansallisen liikkumavaran kannalta**

Esiselvityksessä on arvioitu Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) asiassa C-817/19 antaman matkustajarekisteritietojen käyttöä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/681 (jäljempänä PNR-direktiivi) tulkintaa koskevan tuomion vaikutusta esitettävään kansalliseen sääntelyyn. Asiassa tuomioistuin katsoi, että PNR-direktiivin 6 artikla, luettuna perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan sekä 52 artiklan 1 kohdan valossa, on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan kyseisen direktiivin mukaisesti kerättyjen matkustajarekisteritietojen (PNR-tiedot) käsittely muihin kuin mainitun direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa nimenomaisesti mainittuihin tarkoituksiin.

Esiselvityksessä kyseisen tuomion ei katsota soveltuvan työryhmän ehdotukseen. Esiselvityksessä esitettävän välitysmahdollisuuden ei katsota laajentavan automatisoidun mekanismin tai tilirekisteriin kerätyn tiedon käyttötarkoitusta, koska tilitapahtumatietojen kyselyiden mahdollistaminen ei tarkoittaisi, että tilitapahtumat lisättäisiin direktiivien mukaisen keskitetyn mekanismin kautta välitettäviin tietoihin. Esiselvityksen mukaan tilitapahtumatietojen kyselyjen mahdollistamisessa olisi kyse erillisestä kansallisesta ratkaisusta, jossa vain osittain hyödynnettäisiin samaa teknologiaa, joka on rakennettu viidennen rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivien täytäntöön panemiseksi. Esiselvityksen mukaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä tulisi nähdä yleisenä ”kattojärjestelmänä”, jonka sisällä voi olla erilaisia toisistaan erillä olevia tiedonvälitysmekanismia eri käyttötarkoituksiin ja eri oikeusperustaan perustuen.

Oikeusministeriö kiinnittää kyseisen tuomion osalta erityistä huomiota siihen, että tuomiossa tuomioistuin on arvioinut seikkaperäisesti PNR-tietojen käsittelyn sallittuja käyttötarkoituksia Euroo-

pan unionin perusoikeuskirjan valossa. Tässä arvioissa tuomioistuin on ottanut kantaa muun muassa PNR-direktiivillä käyttöön otetun järjestelmän sallittuun soveltamiseen sekä järjestelmän laajentamisen edellytyksiin.

Tuomiossa tuomioistuin on viitannut PNR-direktiivissä säädettyyn PNR-tietojen käsittelyn tarkoitukseen, joka on direktiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan ”terrorismirikosten” ja ”vakavan rikollisuuden” torjunta (141 kappale). Tuomion mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että PNR-direktiivillä käyttöön otetun järjestelmän soveltaminen tosiasiallisesti rajoittuu vakavan rikollisuuden torjuntaan ja että järjestelmää ei laajenneta rikoksiin, jotka kuuluvat tavanomaisen rikollisuuden alaan (152 kappale). Sitä vastoin rikoksilla, joilla ei ole mitään objektiivista, edes välillistä, yhteyttä matkustajalentoliikenteeseen, ei voida oikeuttaa PNR-direktiivillä käyttöön otetun järjestelmän soveltamista (156 kappale). Muun muassa edellä viitatuin perustein tuomioistuin katsoo, että perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklasta ja 52 artiklan 1 kohdasta johtuvien vaatimusten valossa jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että direktiivillä käyttöön otetun järjestelmän soveltaminen rajoitetaan terrorismirikoksiin ja ainoastaan sellaiseen vakavaan rikollisuuteen, jolla on vähintään välillinen objektiivinen yhteys matkustajalentoliikenteeseen (157 kappale).

Vaikka edellä mainittu tuomio liittyy erilaiseen asiayhteyteen, jossa tietoja siirretään lentoliikenteen harjoittajilta tallennettavaksi viranomaisen rekisteriin, sen perusteluista ilmenee yleisemmin sovellettavia käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen liittyviä näkökohtia. Oikeusministeriö katsoo, että muun muassa edellä esitetyiltä osin kyseisen tuomion sisältämät näkökohdat ovat hyvinkin merkityksellisiä myös esiselvityksen kannalta, kun arvioidaan edellytyksiä lisätä tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuus pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään, ja ne olisi syytä huomioida tarkemmin jatkotyössä.

### **Lakitekniset vaihtoehdot kansallisen liikkumavaran kannalta**

Esiselvityksen osiossa 3.8. Lakitekniset vaihtoehdot on pohdittu eri vaihtoehtoja sille, miten ja missä tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämisestä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään tulisi säätää (s. 24-25). Esiselvityksessä suositellaan, että hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä tarkastellaan mahdollisuutta eriyttää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä niin, että kaikki luottolaitokset luovuttaisivat asiakkuustiedot tullin ylläpitämään tilirekisteriin ja esiselvityksessä esitetty tilitapahtumatietojen kysely toteutettaisiin tiedonhakupöytäkirjan kautta erillisen lainsäädännön nojalla. (s. 43-45)

Esiselvityksen mukaan tilitapahtumatiedusteluja kyettäisiin näin käsittelemään jo toteutettujen tiedonhakupöytäkirjojen puitteissa kohtuullisen pienin muutoksin. Lisäksi järjestelmien eriyttäminen voisi helpottaa sen ymmärtämistä, että tilitapahtumien välittäminen on oma erillinen mekanisminsa direktiiveistä tulevista asiakkuustietojen välittämiseen liittyvistä vaatimuksista. Esiselvityksen mukaan tässä vaihtoehdossa olisi selvää, että säädettäisiin puhtaasti kansallista lainsäädäntöä keskitetystä sähköisestä tiedonvaihdosta ja hallituksen esityksessä tulisi ensisijaisesti perustella, että keskitetty sähköinen järjestelmä on oikeasuhtainen kansallisista lähtökohdista katsoen ja että sääntely on perustuslain sekä tietosuojasääntelyn asettamien reunaehtojen mukainen. (s. 44)

Oikeusministeriö katsoo, ettei lakiteknisillä vaihtoehdoilla ole kansallisen liikkumavaran kannalta ratkaisevaa merkitystä, sillä kansallisen liikkumavaran kannalta keskeiset kysymykset liittyvät pankki- ja maksutietojen kyselyjärjestelmässä käsiteltävien henkilötietojen sallittuihin käyttötarkoituksiin eivätkä henkilötietojen käsittelyyn liittyvään tekniseen toteutustapaan tai siihen, missä laissa ehdotettavasta henkilötietojen käsittelystä säädettäisiin. Tässä yhteydessä oikeusministeriö myös huomauttaa, että esiselvityksessä käytetään sähköisen käsittelyn termiä siten, että sen merkitys jää jokseenkin epäselväksi.

## Arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn edellytyksistä

Viidenteen rahanpesudirektiiviin perustuvaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevaan hallituksen esitykseen HE 167/2018 vp antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta arvioi tilitapahtumatietojen käsittelyn valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä.

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että mitä suurimmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteseen, 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)

Lausuntokäytännössään 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 15/2018 vp, s. 37, PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/l). Myös EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaan sen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voi 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).

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun kaltainen sääntely, jolla mahdollistetaan yksityiselämän suojan ydinalueelle ulottuva arkaluonteisten henkilötietojen käsittely salassapitovelvollisuuden estämättä, on valmisteltava, perusteltava ja laadittava sisällöltään erityisen huolellisesti perustuslain asettamat vaatimukset huomioiden (PeVL 48/2018 vp, s.7). Tilitapahtumien kyselymahdollisuuden lisäämistä koskevan sääntelyn osalta valmistelussa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota edellä viitattuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Lisäksi olisi huomioitava, että lailla 814/2022 toteutettu järjestelmää käyttävien viranomaisten piirin laajennus, minkä seurauksena nyt esitetty arkaluonteisten tietojen käsittely olisi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 48/2018 vp arvioitua henkilötietojen käsittelyä merkittävästi laajempaa.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jatkovalmistelussa olisi syytä huomioida arkaluonteisiksi määriteltyjen tilitapahtumatietojen käyttötarkoituksista poikkeamista koskevat näkökohdat. Perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5–6).

Valiokunta on ulkomaalaislain muuttamista koskevassa lausunnossa (PeVL 47/2010 vp, s. 4) pitänyt säätämisyjärjestyskysymyksenä, että ulkomaalaislain 131 §:n perusteella kerättyjen sormenjälkien käyttäminen rajoitetaan vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Tällainen tarkoitus voi valiokunnan mukaan sinänsä liittyä myös tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. (PeVL 40/2021 vp, s.5) Vaikka perustuslakivaliokunta on usein ottanut kantaa rekisterin käyttötarkoitukseen, on syytä huomata, että käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus koskee kaikkea tietosuojalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä.

Lopuksi arkaluonteisten henkilötietojen käsittelylle asetettujen edellytysten osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei perustuslakivaliokunta ole arvioinut rahoitustietodirektiiviin täytäntöön panoon perustuvia laajennuksia tai samanaikaisesti tehtyä kansallisesta tarpeesta toteutettuja laajennuksia arkaluonteisten tietojen käsittelyllä asetettujen edellytysten näkökulmasta käsin. Perustuslakivaliokunnan hallituksen esitykseen HE 163/2021 vp antamassa lausunnossa todetaan, että koska esitetyt kansalliset laajennukset eivät kuitenkaan ulotu yksityiselämän suojan ydinalueelle arkaluonteisina tietoina pidettäviin yksittäisiin tilitapahtumatietoihin, ei nyt ehdotettava aiemmin arvioitua täsmällisempi ja tarkkarajaisempi sääntely sille säätämisyjärjestysperusteissa esitetyt viranomaiskohtaiset perustelut huomioiden vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. (PeVL 10/2022 vp, s. 5)

## **Viranomaisten tiedonsaantioikeuksista**

Oikeusministeriö pitää tiedonsaantioikeuksia koskevan sääntelyn näkökulmasta perusteltuna, että pankkien tilitapahtumatietojen luovuttaminen viranomaisille ja eräille muille toimijoille toteutettaisiin esiselvityksessä kuvatulla tavalla pääsääntöisesti teknisten rajapintojen välityksellä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää hyödyntäen. Oikeusministeriö pitää tätä myös erityisen perusteltuna Ulosottolaitoksen osalta. Vaikka kysymys on arkaluonteisten tietojen luovuttamisesta, perustuslakivaliokunta on katsonut, että tekninen rajapinta on tietoturvallinen tapa siirtää tietoa sähköisessä muodossa. Henkilötietojen ja salassa pidettävien tietojen osalta olisi teknisesti varmistettava luovutettavien tietoaineistojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai välttämättömyys tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi (PeVL 73/2018 vp).



Esiselvityksessä (s. 37-38) todetaan, että kun punnitaan henkilötietojen suojaa ja pääsyn oikeasuhtaisuutta, oleellinen kysymys on se, miksi tilitapahtumat olisivat sellaisia tietoja, että viranomaisten, joilla on oikeus voimassaolevan lainsäädännön nojalla saada kyseiset tiedot, ei tulisi saada keskitettyä pääsyä näihin tietoihin sähköisessä muodossa ja koostettuna, kun tiedot tällä hetkellä saadaan vähintään paperimuodossa. Edelleen selvityksessä todetaan, että kyseessä olevat tiedot kuuluvat pankkisalaisuuden piiriin ja ne voivat sisältää arkaluonteisia tietoja, mutta selvityksen mukaisille toimivaltaisille viranomaisille on jo voimassaolevassa lainsäädännössä annettu pääsy näihin tietoihin.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan viranomaisen tietojensaanti-oikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden oikeusministeriö pitää erityisen tärkeänä, että toimivaltaisilla viranomaisilla on lainsäädännössä riittävän täsmälliset ja tarkkarajaiset tiedonsaantioikeudet pankkien tilitapahtumatietoihin. Hallituksen esityksen valmistelussa on syytä tarkastella tilitapahtumatietoja koskevien tiedonsaantioikeuksien täsmällisyyttä viranomaiskohtaisesti.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi painottanut, että mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytetään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaanti-pyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytyä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (esim. PeVL 62/2018 vp, s. 6 ja siinä viitatus lausunnot).

Esiselvityksessä (s. 38) todetaan, että järjestelmää käyttävien toimivaltaisten viranomaisten osalta tilitapahtumatietojen pyytäminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä tulisi olla välttämätön viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi, eli viranomaisen tulisi tehdä välttämättömyyshedellytyksen täyttymistä koskeva harkinta ennen tietopyynnön tekemistä.

Sen lisäksi, että viranomaisen tekee välttämättömyyshedellytystä koskevaa harkintaa ennen tietopyynnön tekemistä, oikeusministeriö pitää edellä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden tärkeänä, että tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset mahdollistavat myös tietoja luovuttaville pankeille tosiasiallisen mahdollisuuden arvioida pyydettyjen tietojen välttämättömyyttä viranomaisen esittämän tietopyynnön perusteella.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Silja Kantonen

**VN/1365/2022-OM-36**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: