



## **Ennakkotarkastus: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain, verotusmenettelystä annetun lain ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 30 §:n muuttamisesta**

Tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämistä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään koskevan hallituksen esityksen luonnos on jo aiemmin ollut oikeuskanslerin ennakolta tarkastettavana. Tuosta sisäministeriön 10.1.2025 tarkastettavaksi toimittamasta esitysluonnoksesta on laadittu 6.2.2025 päivätty oikeuskanslerin muistio (dnro OKV/868/23/2023).

Sisäministeriö on 11.2.2025 tiedustellut mahdollisuutta saada esitysluonnokseen jatkovalmistelussa tehtävät muutokset vielä oikeuskanslerin ennakolta tarkastettavaksi. Sisäministeriölle on 12.2.2025 ilmoitettu, että puheena oleva hallituksen esitys otetaan jatkettuun ennakkotarkastukseen.

Sisäministeriö on 26.2.2025 toimittanut oikeuskanslerin ennakolta tarkastettavaksi uuden luonnosversion hallituksen esityksestä, jota on jatkovalmistelussa täydennetty ja muokattu muun ohella edellä mainitussa oikeuskanslerin muistiossa esitettyjen huomioiden perusteella. Ministeriön ilmoituksen mukaan uudessa luonnosversiossa on huomioitu myös oikeusministeriön laintarkastuksen muutosehdotukset.

Jatketun ennakkotarkastuksen perusteella oikeuskansleri on tehnyt hallituksen esityksen uudesta luonnosversiosta tähän muistioon kootut havainnot ministeriön jatkovalmistelussa huomioiden otettavaksi. Hallituksen esityksen valmistelun loppuvaiheessa esitettävät huomiot keskittyvät vain periaatteellisesti merkittävimpiin näkökohtiin sekä sen valvomiseen, että hallituksen esitys täyttää eduskunnan päätöksentekoa varten valtiosääntöoikeudelliset ja EU-oikeudelliset vähimmäisedellytykset ja että eduskunta saa riittävät tiedot päätöksentekonsa perustaksi.

## Käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus

Hallituksen esityksen luonnoksessa ajatellaan käyttötarkoitussidonnaisuuden ongelma ratkaistavan sillä, että ehdotetussa uudessa keskitetyssä sähköisessä saldo- ja tilitapahtumajärjestelmässä on kysymys viidennen rahanpesudirektiivin edellyttämään järjestelmään nähden erillisestä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän osajärjestelmästä. Tämä ei kuitenkaan yksinään riitä. Vaikka viranomaisille on jo nytkin säädetty saldo- ja tilitapahtumatietoihin ja arvopaperitietoihin ulottuvat tiedonsaantioikeudet, merkitsee ehdotettu uusi saldo- ja tilitapahtumajärjestelmä nykytilaan verrattuna paljon suurempaa riskiä henkilötietojen ja sitä kautta yksityiselämän suojalle.

## Käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksesta poikkeamisen perusteleminen

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei perustella sitä, että ehdotettu sääntely olisi käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen osalta perustuslakivaliokunnan asettamien vaatimusten mukainen.

Esitysluonnoksen sivulla 136 (harhaanjohtavasti otsikon ”12.3.1 Euroopan unionin tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä” alla) todetaan kyllä, että valiokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla 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).

Hallituksen esityksessä on tarkemmin perusteltava sitä, että nyt ehdotettu poikkeus on vähäinen, sekä sitä, ettei toiminta muodostu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. Vaikuttaisi siltä, että tietojen toissijainen käyttö on tässä hallituksen esityksen tarkoittamassa asiayhteydessä muodostumassa nimenomaan pääasialliseksi tai merkittäväksi käyttötavaksi. Tätä koskevaa arviota tulee siis hallituksen esityksessä täsmentää. Arviossa on tältä osin otettava huomioon myös se merkittävä seikka, ettei järjestelmässä käsiteltäisi pelkästään viranomaisen suorittaman tutkinnan kohteena olevien henkilöiden tietoja, vaan runsaasti myös muiden, esimerkiksi rikostutkinnassa ulkopuolisiksi katsottavien henkilöiden tietoja.

## Perusoikeusrajoituksen perusteleva myös muiden henkilöiden kuin viranomaistoimien varsinaisten kohdehenkilöiden osalta

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei arvioida, mitä nyt ehdotettava merkittävä perusoikeusrajoitus, joka johtuu ehdotetun järjestelmän tietomassoista ja niistä pääteltävistä hyvin yksityiskohtaisista henkilöiden yksityiselämää koskevista tiedoista, tarkoittaa toisten henkilöiden, esimerkiksi rikostutkinnan ulkopuolisten henkilöiden oikeuksien kannalta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kuitenkin sellaista rajoitusta PL 10 §:ään, joka on - tai on varsin lähellä - oikeuden ydinaluetta.

Perusoikeuden rajoittaminen tulee perustella hallituksen esityksessä myös näiden ulkopuolisten henkilöiden osalta niin, että hallituksen esityksessä arvioidaan rajoituksen välttämättömyyttä, hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta.

Henkilötietojen ja yksityiselämän suojan rajoitusten oikeasuhtaisuus on myös EU-oikeudellisesti kansallisen liikkumavaran käytön hyväksyttävyyden edellytys esimerkiksi tietosuojasetuksen perusteella, joka samalla asianmukaisesti tulkittuna edustaa Suomessa hyväksyttävää ja yksilön oikeudet riittävästi turvaavaa sääntelyn tasoa

## Oikeusturvakeinoista säätäminen

Hallituksen esityksen luonnokseen ei edelleenkään sisälly sääntelyä sen enempää tutkittavana olevien henkilöiden kuin ulkopuolistenkaan henkilöiden oikeusturvasta tai tietosuojasääntelyn mukaisista heidän suojakeinoistaan. Esitysluonnoksessa perustellaan kyllä se, miksi tietosuojasetuksen 15 artikla suljetaan pois (sen sijaan 18 artiklan poissulkemista ei perustella, mikä sekin tulee perustella). Esitysluonnoksessa ei silti ehdoteta muuta, korvaavaa oikeutta tai oikeusturvakeinoja.

On otettava huomioon, että esimerkiksi poliisilain 5 a luvun 47 §:ssä säädetään tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisesta tiedonhankinnan kohteelle monissa tiedustelumenetelmien käyttötapauksissa. Tästäkin näkökulmasta hallituksen esityksessä pitäisi erikseen perustella, miksi vastaavan erityisjärjestelyn luominen ei olisi tarpeen niitä tapauksia varten, joissa saldo- ja tilitapahtumatietoja tai arvopaperitietoja on luovutettu ehdotetun uuden saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän välityksellä niitä pyytäneelle mille tahansa toimivaltaiselle viranomaiselle. Nyky- muotoisessa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä tällainen järjestely ei ole ollut tarpeen, mutta ehdotetussa uudessa saldo- ja tilitapahtumajärjestelmässä onkin kyse laadullisesti eri tasoisesta puuttumisesta perusoikeuteen.

Hallituksen esityksessä tulee säätää oikeusturvakeinoista harkiten esimerkiksi sitä, tulisiko henkilöiden ainakin tutkinnan päätyttyä saada tietää, että heidän tietojaan on luovutettu pankista järjestelmään ja edelleen jollekin viranomaiselle.

## Henkilötietojen käsittelyä ja suojaa koskeva sääntelyn selkeys

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti huomauttanut siitä, että ehdotettu henkilötietojen käsittelyä ja suojaa koskeva sääntely on ollut liian epäselvää (ks. esim. PeVL 53/2024 vp). Siltä vaikuttaisi tässäkin tapauksessa.

Hallituksen esityksessä tulee vielä tarkemmin selostaa se, miltä osin järjestelmä ja sen käyttäminen sijoittuu tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen lainsäädännön alle ja miltä osin rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja sitä täydentävän kansallisen lainsäädännön alle.

Eriyisen systematiikkaa hankaloittavan ongelman muodostanee tässä yhteydessä suojelupoliisin toiminta, joka voi, asiasta riippuen, olla tietosuoja-asetuksen tai rikosasioiden tietosuojasääntelyn kehikossa säänneltyä. Sekä eduskunnan tiedonsaantioikeuden että lain tulevan soveltamisen kannalta systematiikan on oltava lainsäädäntövaiheessa selvä.

## Perusoikeusrajoitusten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Perusoikeusrajoitusten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset eivät näyttäisi kaikilta osin täyttyvän hallituksen esityksen luonnoksessa. Esitysluonnoksen perusteella ei esimerkiksi ole selvää, mitä kaikkea ovat arvopapereihin liittyvät tiedot.

Myös perustuslakivaliokunta on muun muassa lausunnossaan PeVL 53/2024 vp todennut, että tuolloin käsittelyssä olleessa säännöksessä viitattua poliisia ei voi poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:ssä säädetty huomioon ottaen pitää selkeänä määrittelynä toimivaltaisesta viranomaisesta. Sanotulla epäselvyydellä voi olla erityistä merkitystä sovellettaessa esimerkiksi rekisterinpitäjän velvollisuuksia koskevia säännöksiä. Sääntelyä on syytä täsmentää.

## Sääntelyn arviointi Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta

Hallituksen esityksen luonnokseen ei edelleenkään sisälly nimenomaista johtopäätöstä siitä, onko ehdotettu sääntely EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklojen mukaista ja EIS 8 artiklan mukaista. Esitysluonnoksessa (s. 139) todetaan kyllä: ”Edellä todettu huomioon ottaen esityksessä ehdotetun sääntelyn arvioidaan täyttävän perustuslain 10 §:stä seuraavat vaatimukset ja se voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esitetty sääntely on lisäksi yhdenmukainen yleisen tietosuoja-asetuksen ja muun EU-sääntelyn kanssa.”

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin tulee sisällyttää nimenomainen kannanotto siihen, onko ehdotettu sääntely EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklojen ja EIS 8 artiklan sekä niiden soveltamiskäytännön mukaista.

## EUT:n data retention -tapauksista tehtävät johtopäätökset

Hallituksen esityksessä on tuotava esiin, että myös siinä EUT:n data retention -tapauksista tehtyyn johtopäätökseen oikeusviranomaisen etukäteisluvan ja muunkin oikeusviranomaisen kontrollimahdollisuuden tarpeettomuudesta liittyy vakavaa tulkinnallista epävarmuutta.

Siitä, että Euroopan unioni ei ole käyttänyt toimivaltaansa antaa erityislainsäädäntöä saldo- ja tilitapahtumatietojen käsittelystä, tehtävät johtopäätökset

Hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 40) todetaan, että Euroopan unioni ei ole käyttänyt toimivaltaansa antaakseen jäsenvaltioiden suorittamaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityislainsäädäntöä siltä osin kuin on kyse saldo- ja tilitapahtumatietojen käsittelystä.

Euroopan unioni ei sinänsä ole käyttänyt toimivaltaansa säätää edellä mainittua erityislainsäädäntöä, mutta esitysluonnoksessa ylikorostetaan tämän vaikutusta kansalliseen liikkumavaaraan. Henkilötietojen käyttö on hyvinkin kattavasti unionin yleisen tietosuojasetuksen tai rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla. Poikkeuksena on lähinnä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tehtävä toiminta, jota sitäkin unionin oikeus unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan rajoittaa huomattavasti.

## Sääntelyn arviointi viranomaistoiminnan valvonnan ja valvottavuuden kannalta

Hallituksen esityksen luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 119 - 121) on eräiltä osin tarkasteltu esityksen suhdetta julkisuusperiaatteeseen.

Hallituksen esityksellä on kuitenkin vaikutusta myös viranomaistoiminnan valvontaan ja valvottavuuteen, kun esityksellä huomattavassa määrin rajoitettaisiin myös rekisteröidyn oikeuksia saada tietää tietojensa käsittelystä edes tutkintatoimien jälkeen, jolloin rajautuvat pois valvontamahdollisuudet, jotka perustuvat julkisuusperiaatteeseen ja rekisteröidyn oikeuksiin saada tietää tietojensa käsittelystä. Viranomaistoiminnan valvonta jäisi siten käytännössä tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeuden varaan.

Hallituksen esityksessä pitäisi tältäkin osin antaa realistisesti oikea kuva siitä, että julkisen valvontajärjestelmän valvottavuutta ja valvontaa rajoitetaan, sekä tämänkin johdosta vielä harkita tiedustelulainsäädännössä omaksuttua ratkaisumallia vastaavan erityisjärjestelyn luomista rekisteröidyn tiedonsaantioikeuksien järjestämiseksi niitä tapauksia varten, joissa saldo- ja tilitapahtumatietoja tai arvopaperitietoja on luovutettu ehdotetun uuden saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän välityksellä niitä pyytäneelle mille tahansa toimivaltaiselle viranomaiselle.

### Toimivaltaisen viranomaisen velvollisuus erotella erilaiset tietopyyntönsä

Hallituksen esityksen luonnoksesta ei edelleenkään käy selville, onko valmistelussa varmistuttu siitä, että tiedon pyytäjän velvollisuudet erotella säädösperusteisesti jo tietopyynnössään, mihin osajärjestelmään sen tietopyyntö kohdistuu, on riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti säädetty pykälien tasolla.

Hallituksen esityksen säätämisperusteluissa olisi hyvä kirjoittaa auki mainittua kysymystä koskeva pohdinta sekä selkeä johtopäätös siitä, mihin pohdinnassa on päädytty.

### Aiemmin esitetyn teknisen huomion varteen ottaminen

Oikeuskanslerin 6.2.2025 päivätyssä muistiossa todettiin yhtenä teknisenä huomiona: ”Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 1 a §:n mukaan siinä tarkoitettuja tietoja saadaan ja välitetään ’pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän avulla’, mutta saman lakiehdotuksen 2 §:n 11 kohdan mukaan siinä tarkoitettuja tietoja välitetään ’pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän sisällä’. Onko tässä tavoiteltu tietoista merkityseroa?”

Hallituksen esityksen luonnoksesta ei edelleenkään käy selville vastausta mainittuun kysymykseen. Hallituksen esitystä olisi hyvä täydentää mainittuun kysymykseen liittyen vähintään perustelujen osalta.

### Uusi tekninen huomio

Hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 75) todetaan: ”Lausuntokierroksen jälkeen jatkovalmisteltu hallituksen esitysluonnos lähetettiin oikeuskanslerinviraston ennakkotarkastettavaksi 10.1.2025.”

Hallituksen esitykseen on korjattava, ettei kyse ole oikeuskanslerinviraston ennakkotarkastuksesta, vaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ennakkotarkastuksesta.