

21.11.2024

VN/4818/2024
VN/4818/2024-OM-40

SM Sisäministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettua lakia, verotusmenettelystä annettua lakia ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia. Muutosehdotusten tarkoituksena on antaa järjestelmää käyttäville viranomaisille oikeus tehdä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta saldo- ja tilitapahtumatietoja koskevia kyselyjä. Nykyisin järjestelmästä on mahdollista saada vain tilin asiakkuutta koskevia tietoja.

Oikeusministeriö on tarkastellut esitysluonnosta henkilötietojen suojaa ja viranomaisten tiedonsaantioikeuksia koskevan sääntelyn osalta. Oikeusministeriö keskittyy lausunnossa järjestelmässä käsiteltävien tietojen laajuuteen, EU-oikeuden kansalliseen liikkumavaraan, valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisiksi henkilötiedoiksi määriteltyjen tilitapahtumatietojen käsittelylle asetettuihin edellytyksiin sekä viranomaisen tiedonsaantioikeuksille asetettuihin edellytyksiin.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä käsiteltävien tietojen laajuus

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,

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

Ulosottolaitokselle, poliisille, Rajavartiolaitokselle, Puolustusvoimille ja Finanssivalvonnalle pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään. Nyt lausuttavana olevalla hallituksen esityksen luonnoksella esitettäisiin järjestelmässä käsiteltävää tietosisältöä laajennettavaksi lisäämällä järjestelmään sitä käyttävillä viranomaisille saldo- ja tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuus.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (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)perustuvaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevaan hallituksen esitykseen antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta arvioi tilitapahtumatietojen käsittelyn valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä, joita on asianmukaisesti käsitelty myös esitysluonnoksessa. Tuolloin valiokunta katsoi luonnollisen henkilön yksityiskohtaisten tilitietojen rinnastuvan yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin. (PeVL 48/2018 vp) 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).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei perustuslakivaliokunta ole arvioinut rahoitustietodirektiiviin täytäntöönpanon yhteydessä tehtyä järjestelmää käyttävien viranomaisten piirin laajentamista arkaluonteisten tietojen käsittelyllä asetettujen edellytysten näkökulmasta käsin. Järjestelmää käyttävien viranomaisten piiriä laajentaneeseen hallituksen esitykseen antamassa lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, 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 säätämisyjärjestysperusteluissa esitetyt viranomaiskohtaiset perustelut huomioiden vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. (PeVL 10/2022 vp, s. 5) Tuolloin toteutetun järjestelmää käyttävien viranomaisten piirin laajennuksen seurauksena nyt esitettävä arkaluonteisten tietojen käsittely olisi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 48/2018 vp arvioitua käsittelyä merkittävästi laajempaa.

Järjestelmässä suoritettavan henkilötietojen käsittelyn laajuuden kannalta on perusteltua kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä viitataan useassa kohtaa siihen, että esitettävät muutokset parantaisivat henkilötietojen suojaa. Näin esimerkiksi, koska kaikki kyselyt tuotaisiin samaan sähköiseen tietoturvaliseen järjestelmään, jossa viestinnän molemmat päät on aukottomasti tunnistettu ja tiedon käsittelysäännökset on määritelty yhdenmukaisesti lain tasolla. (s. 18) Myös järjestelmään kuuluvan sovelluksen katsotaan vahvistavan henkilötietojen suojaa (s. 41-42), samoin kuin kohdennettujen tiedustelujen tekeminen rajapintayhteyden kautta sähköpostin sijaan (s. 50). Edellä mainitun osalta olisi huomioitava, että muutosehdotuksilla tavoitellaan arkaluonteisten henkilötietojen aikaisempaa tehokkaampaa ja siten laajempaa käsittelyä. Mitä laajemmin tietoon pääsy sallitaan, sen enemmän riskejä sääntelyyn liittyy luonnollisen henkilön yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Tietoturvalisella teknologialla voi sinänsä olla henkilötietojen käsittelyn tietoturvalisuutta parantavaa vaikutusta, mutta tietojen luovutuksiin liittyy aina riskejä.

Järjestelmässä käsiteltävien henkilötietojen laajuuden kannalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettuun lakiin esitettävän 17 d § 2 momentin mukaan keskitetyn saldo ja tilitapahtumajärjestelmän kautta on mahdollista pyytää myös luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön sijoituksiin, osakkeisiin, arvopapereihin, luottoihin ja vakuuksiin liittyvät tiedot, jotka toimivaltaisella viranomaisella on välttämätöntä saada laissa määriteltyihin tarkoituksiin. Jatkovalmistelussa kyseistä säännöshdotusta olisi vielä arvioitava suhteessa lain 1 §:ään, joka koskee järjestelmän ja lain tarkoitusta sekä lain soveltamisalaa koskevaan 1 a §:ään.

Jatkovalmistelussa olisi myös arvioitava, merkitsisikö kyseisen säännöksen soveltaminen valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisten tai niihin rinnastuvien tietojen käsittelyä. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, että joihinkin luottotietoihin voi sisältyä

arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvia, salassa pidettäviä tietoja esimerkiksi henkilön toiminnasta yksityiselämässä ja taloudellisesta asemasta. Luottotietojen käsittelyyn saattaa siten perustuslakivaliokunnan mukaan liittyä erityisiä riskejä, ja tietojen käsittelyn laintasoinen yksityiskohtainen sääntely on tietosuoja-asetuksen puitteissa välttämätöntä (PeVL 8/2022 vp, kappale 7 ja PeVL 28/2022 vp, kappale 5–6) Säännöstä olisi myös arvioitava seuraavaksi käsiteltävä EU-oikeuden, erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen, kansallisen liikkumavaran kannalta.

EU-oikeuden kansallisen liikkumavaran käyttö

Lailla pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä pantiin täytäntöön viides rahanpesudirektiivi. Lailla, jolla järjestelmää käyttävien viranomaisten piiriä laajennettiin, pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1153 säännöistä, joilla helpotetaan rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä tiettyjen rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista tai niihin liittyviä syytetoimia varten (jäljempänä rahoitustietodirektiivi). Jälkimmäisellä esityksellä lakia lisäksi täydennettiin viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoa ja esitettiin sääntelyä kansallisista tarpeista johtuen.

Esitysluonnoksen säätämisympäristöissä on asianmukaisesti tuotu esiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, joka koskee EU-lainsäädännön kansallisen liikkumavaran käyttämistä sekä arvioitu esitettävää sääntelyä suhteessa tähän lausuntokäytäntöön. Esitettävää sääntelyä on myös arvioitu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä tietosuoja-asetus) sekä edellä mainittujen viidennen rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivin kansallisen liikkumavaran kannalta huomioiden tässä yhteydessä myös relevanttia EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä. Oikeusministeriö kiinnittää liikkumavara-arvion osalta huomiota seuraaviin seikkoihin.

Kansallinen liikkumavara käsiteltävien henkilötietojen käyttötarkoituksen kannalta

Esitysluonnoksessa ehdotettu tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisääminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään on merkityksellistä 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. Oikeusministeriö katsoo, että käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta koskevan arvion kannalta keskeistä on kiinnittää huomiota viidennen rahanpesudirektiivin sekä rahoitustietodirektiivin mukaisiin henkilötietojen käyttötarkoituksiin.

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 saatua henkilötietoja olisi käsiteltävä ainoastaan sovellettavien tietosuojasääntöjen mukaisesti toimivaltaisten 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.

Esitysluonnoksen mukaan tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisääminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään olisi kansallisista tarpeista annettavaa sääntelyä, eikä EU-sääntelyä, sillä tilitapahtumatietojen luovuttamisesta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta ei säädetä rahanpesudirektiivissä eikä rahoitustietodirektiivissä, eikä esityksessä katsota, että rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 4 kohdan sallima kansallinen liikkumavara soveltuisi tilitapahtumatietojen käsittelyyn valtiosääntöoikeudellisesta arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn liittyvien edellytysten vuoksi.

Esitysluonnoksessa 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.

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).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa kyseisen tuomion ei katsota soveltuvan esitettävään sääntelyyn. Perusteluiden mukaan kyselymahdollisuus kohdistuisi eri tietosisältöön kuin viidennen rahanpesudirektiivin mukaiset tiedot. Esitysluonnoksen mukaan tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämisellä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään ei mahdollistettaisi viidennen rahanpesudirektiivin mukaisten tietojen hyödyntämistä laajempaan käyttötarkoitukseen. Perusteluiden mukaan esityksessä ei myöskään ehdoteta, että rahanpesu- tai rahoitustietodirektiivin mukaisella perusteella nykyiseen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän saatua käyttöoikeutta laajennettaisiin myös saldo- ja tilitapahtumakyselyiden tekemiseen.

Esitysluonnoksen mukaan esitetty sähköinen keskitetty saldo- ja tilitapahtumajärjestelmä ei laajentaisi viidennen rahanpesudirektiiviin mukaisen automatisoidun mekanismin käyttötarkoitusta eikä se toisi tilitapahtumatietoja samaan tietokantaan direktiivin mukaisten tietojen kanssa. Perustelujen mukaan esityksellä ei muodostettaisi uutta tietomassaa pankki- ja maksutilirekisterin tapaan, koska tilitapahtumatiedot vain välitettäisiin Tullin koostavan sovelluksen kautta ja kyseessä olisi siten erillinen kansallinen ratkaisu, jossa vain hyödynnettäisiin samaa teknistä kehikkoa, joka on rakennettu viidennen rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivien täytäntöönpanemiseksi. Perusteluiden mukaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä tulisikin nähdä yleisenä ”kattojärjestelmänä”, jonka sisällä olisi toisistaan erillä olevia tiedonvälitysmekanismia eri käyttötarkoituksiin ja eri oikeusperustaan perustuen.

Oikeusministeriö kiinnittää erityistä huomiota siihen, että edellä käsitellyssä EU-tuomioistuimen tuomiossa tuomioistuin on arvioinut seikkaperäisesti PNR-tietojen käsittelyn sallittuja

käyttötarkoituksia Euroopan unionin perusoikeuskirjan valossa. Tässä arvioissa tuomioistuin on ottanut kantaa muun muassa PNR-direktiivillä käyttöön otetun järjestelmän sallittuun soveltamiseen sekä järjestelmän laajentamisen edellytyksiin. Vaikka edellä mainittu tuomio liittyy erilaiseen asiayhteyteen, jossa tietoja siirretään lentoliikenteen harjoittajilta tallennettavaksi viranomaisen rekisteriin, sen perusteluista ilmenee yleisemmin sovellettavia käyttötarkeitussidonnaisuuden periaatteeseen liittyviä näkökohtia.

Vaikka nyt esitettävissä lainsäädäntömuutoksissa olisi kyse kansallisesta laajennuksesta, hyödynnettäisiin siihen perustuvaan henkilötietojen käsittelyyn viidennellä rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanosääntelyllä perustettua tietojärjestelmää. Lisäksi nyt esitettävän arkaluonteisten tietojen käsittelyyn liittyisi esitysluonnoksen mukaan edellä mainittujen direktiivien täytäntöönpanosääntelyn nojalla käsiteltävien henkilötietojen käsittelyä. Esimerkiksi esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen 17 e §:n 2 momentin mukaan viranomaisen olisi annettava tilitapahtumatietoihin kohdistuvaa tietopyyntöä tehdessään tiedot kyselyn oikeusperustasta, käyttötarkoituksesta sekä tietopyyntöön liittyvästä tapaus- eli viitenumerosta. Säännösehdoista koskevien säännöskohtaisten perusteluiden mukaan saldo- ja tilitapahtumakyselyn tekeminen olisi mahdollista vasta kun viranomaisen olisi yksilöinyt sen pankki- ja maksutilin, jonka tietoja se hakee. Mikäli viranomaisella ei olisi sen pyyntöä koskevan tilin IBAN-tietoa, sen tulisi ensin tehdä tilin omistajatietokysely pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän automatisoituun tilitietojärjestelmään (s. 82).

Sillä, kuinka pitkään tilitapahtuma tietoja käsiteltäisiin järjestelmässä, eli olisiko kyse luovutuksesta vai pidempiaikaisesta säilyttämisestä, ei ole ratkaisevaa merkitystä liikkumavarakysymyksen kannalta. Myöskään kysymys siitä, muodostuisiko tilitapahtumatiedoista henkilörekisteri, ei ratkaisevaa liikkumavarakysymyksen kannalta. Yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen rekisterin käsite on merkityksellinen lähinnä muussa kuin automaattisessa muodossa käsiteltävien aineistojen kohdalla (ks. tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 1 kohta). Henkilörekisterin muodostumista keskeisempää liikkumavara-arviossa on se, että kyse on yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä. Lisäksi keskeistä on, että tilitapahtumatietojen käsittelyyn hyödynnettäisiin viidennen rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanosääntelyllä käyttöön otettua järjestelmää sekä kyseisen sääntelyn nojalla käsiteltäviä henkilötietoja. Liikkumavaraa koskevan kysymyksen merkityksen voidaan katsoa korostuvan, jos tietojärjestelmää ryhdytään hyödyntämään arkaluonteisten tietojen käsittelyyn, käsittelyyn liittyvien riskien vuoksi.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen kansallinen liikkumavara

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti selostettu yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käyttöön liittyviä näkökohtia sekä arvioitu liikkumavaran käyttöä esitettävän sääntelyn kannalta. Jatkovalmistelussa yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavara-arviota olisi kuitenkin tarkennettava, jotta säätämisyjärjestysperusteluissa selostettu liikkumavaran käyttämistä koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö tulisi asianmukaisesti huomioiduksi.

Esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää ja lain tarkoitusta koskevan 1 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on selostettu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaisia edellytyksiä sekä artiklan sisältämää liikkumavaraa. Kyseisten edellytysten merkitys järjestelmää ja lain tarkoitusta koskevan säännöksen perusteluissa jää epäselväksi ja jatkovalmistelussa sen merkitystä olisi perusteltua tarkentaa.

Esitysluonnoksen perusteluissa on arvioitu yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käyttöä yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisen käsittelyn oikeusperusteen kannalta. Jatkovalmistelussa kyseistä arviota olisi syytä täydentää tuomalla esiin, että tietoja järjestelmän kautta saavan viranomaisen osalta käsittelyn oikeusperuste riippuu tiedonsaantioikeuden perusteena olevasta säännöksestä. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla toimivien viranomaisten osalta henkilötietojen käsittely perustuisi rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanosääntelyyn.

Tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämisen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään on täytettävä yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla

yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Tiedonsaannin välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta koskevan arvion tekemiseksi esitysluonnoksen perusteluissa on tuotu esiin viranomaiskohtaisia tietoja koskien esimerkiksi sitä, kuinka säännönmukaisesti viranomainen käsittelee tilitapahtumatietoja esityksen mukaisissa käyttötarkoituksissa.

Oikeasuhtaisuusarvion osalta olisi kiinnitettävä huomiota esimerkiksi siihen, että arvion mukaan puolustusvoimat on tehnyt vuosittain muutamia tilitapahtumatietojen kyselyjä kyselyoikeuden perusteeksi esitettävän rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 44 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden perusteella. Oikeasuhtaisuusarvion osalta merkillepantavaa on lisäksi se, että Finanssivalvonnan osalta esitetään oikeutta tehdä tilitapahtumatietokyselyitä kaikkiin sen laissa säädettyihin tehtäviin liittyen. Arvion valossa vaikuttaisi kuitenkin jäävän täsmennyttömäksi, missä määrin kukin tehtävä edellyttää tilitapahtumatietojen käsittelyä.

Esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen 1 b §:n 1 momentin mukaista salassapitosäännöksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan tietojen salassapidosta tulisi säätää, sillä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan nojalla kansallisella lainsäädännöllä on mahdollista mukauttaa asetuksen sääntöjen soveltamista muun muassa käyttötarkoituksidonnaisuuden osalta. Perusteluiden mukaan salassapitosäännöksessä olisi siten kyse tietosuoja-asetuksen liikkumavaran nojalla annettavasta suojatoimisäytäntelystä, jolla mukautetaan käyttötarkoituksidonnaisuutta. (s. 63-64) Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa salassapitosäännöstä koskevaa liikkumavara-arviota on syytä tarkistaa. Salassapitosäytäntely voidaan perusteluiden mukaisesti määritellä henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaksi suojatoimeksi mutta sillä ei ole tarkoitus mukauttaa käyttötarkoituksidonnaisuutta. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisen liikkumavaran osalta kyseeseen voisi tulla ennemminkin esimerkiksi kohdan mukaiset yleiset edellytykset, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta.

Sen sijaan esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen 1 b §:n 2 ja 3 momenteissa, joissa säädetään toimivaltaisten viranomaisten tekemien tietopyyntöjen ja sekä järjestelmän kautta saatujen tietojen käyttötarkoitusten rajaamisesta, voidaan katsoa olevan kyse käyttötarkoituksidonnaisuutta mukauttavasta suojatoimisäytäntelystä. Tässä yhteydessä oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen vaikutusarviossa todetaan, että tilitapahtumatietojen saaminen samassa muodossa helpottaisi myös tietojen jatkokäsittelyä (s. 49). Jatkovalmistelussa kyseisen toteamuksen merkitystä olisi selvennettävä huomioiden esitettävän 1 b §:n 3 momentin, jolla rajattaisiin järjestelmän välityksellä saatujen tietojen käyttäminen vain niihin tarkoituksiin, jota varten tiedot on luovutettu. Jatkovalmistelussa olisi myös arvioitava viimeksi mainitun säännöksen suhdetta lain verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999) 10 §:ään, jonka mukaan verohallinto saa käyttää ja käsitellä tiettyä verotusasiaa varten saamiaan ja laatimiaan verotustietoja muidenkin Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:n mukaisten tehtävien suorittamiseksi henkilötietojen suoja ja asiakirjojen salassapitoa koskevien säännösten estämättä.

Esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen 17 f §:n 4 momentin mukaan poiketen siitä, miten tietojen luovutuksesta säädetään 4 §:ssä, 17 b ja 17 d §:ssä tarkoitettujen henkilötietojen käsittely 1 a §:n mukaisissa toimijoissa ei ole välitöntä. Säännöstä koskevien säännöskohtaisten perusteluiden mukaan tiedon luovuttajalle tulisi antaa riittävä aika ja mahdollisuus arvioida tietopyyntöä ja sen perusteita ja lailla mahdollistettaisiin se, että tiedon luovuttajalla on tosiasiallinen mahdollisuus esimerkiksi tarkistaa tietopyynnön sisältöä sen tehneeltä viranomaiselta. Ehdotetun sääntelyn tarpeellisuutta on syytä arvioida jatkovalmistelussa huomioiden sen, että esitettävässä sääntelyssä oltaisiin säätämässä tiedonluovutustavasta, jota sovellettaisiin jo voimassa oleviin tiedonsaantioikeuksiin. Tätä teemaa käsitellään tarkemmin jäljempänä jaksossa Tiedonsaantioikeudet ja tietojen sähköinen luovutustapa.

Esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotus vaikuttaisivat sisältävän yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisten tietojen minimointia ja säilytyksen rajoittamista koskevien periaatteiden sekä asetuksen mukaisten tietojen virheettömyyttä, täsmällisyyttä ja henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta koskevien velvoitteiden kanssa päällekkäistä sääntelyä.

Esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen 17 f §:n 5 momentissa säädettäisiin tietojen poistamisesta koostavasta sovelluksesta. Lisäksi esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen 17 g §:n 1 momentin mukaan toimivaltainen viranomainen vastaisi tietopyynnössä antamiensa tietojen oikeellisuudesta sekä tietojen oikaisemisesta ilman aiheetonta viivytystä ja saman pykälän 3 momentin mukaan tietoja luovuttavat toimijat vastaavat luovuttamiensa saldo- ja tilitapahtumatietojen oikeellisuudesta sekä tietojen oikaisemisesta ilman aiheetonta viivytystä.

Kyseisten säännösehdotusten osalta olisi huomioitava, että yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa päällekkäistä sääntelyä olisi vältettävä. Säännösten tarpeellisuutta olisi arvioitava jatkovalmistelussa huomioiden säätämisyjärjestelyissä viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön, joka koskee henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityislainsäädäntöä. Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Perustuslakivaliokunta katsoo myös, että sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. (PeVL 14/2018 vp, s. 4)

Lisäksi esitettävien 17 g §:n 1 ja 3 momentin mukaisten velvollisuuksien osalta on syytä huomata, että yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti rekisterinpitäjä vastaa tietojen oikeellisuudesta esimerkiksi rekisterinpitovastuullaan olevien henkilötietojen osalta. Rekisterinpitäjän vastuuta ei voi siirtää muulle taholle.

Esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen 17 g §:n 4 momentin mukaan toimivaltaisella viranomaisella on mahdollisuus ilmoittaa Tullille havaitsemistaan virheellisistä vastaanottamistaan tiedoista. Säännöstä koskevien säännöskohtaisten perusteluiden mukaan Tullilla olisi siten mahdollisuus selvittää kyselyn lokitietojen kautta tietojen oikeellisuutta tiedonluovuttajan kanssa ja kyseinen menettely olisi virheettömyyden varmistamiseksi sovellettava suojatoimi. Oikeusministeriö pitäisi tarpeellisena arvioida jatkovalmistelussa, olisiko säännös syytä muotoilla velvoittavaan muotoon, jotta säännöksen henkilötietojen suoja vahvistavasta vaikutuksesta voitaisiin varmistua.

Esitettävää tiedonluovutussääntelyä on arvioitu esityksen perusteluissa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaisten edellytysten valossa. Kyseisen artiklakohdan mukaan, jos käsittely tapahtuu muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty, eikä käsittely perustu rekisteröidyn suostumukseen eikä unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi, rekisterinpitäjän on otettava huomioon muun muassa kyseisessä säännöksessä määritellyt asiat varmistaakseen, että muuhun tarkoitukseen tapahtuva käsittely on yhteensopivaa sen tarkoituksen kanssa, jota varten tiedot alun perin kerättiin.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnin mukaan ehdotuksessa toimivaltaisten viranomaisten saldo- ja tilitapahtumatietojen tiedonsaantia koskevat normit ovat jo olemassa, joten siltä osin tietojen saannin välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus on jo punnittu 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pelkkä normien voimassaolo ei kerro siitä, että säännökset olisi arvioitu yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran kannalta. Jatkovalmistelussa arviota olisi täsmennettävä siten, että säännösten yhteensopivuus yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa käy selkeästi ilmi esityksestä.

Esitysluonnoksessa on selostettu yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käyttöä myös yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisten erityisten henkilötietoryhmien käsittelyyn sovellettavien edellytysten kannalta. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan erityisten henkilötietoryhmien käsittelyyn sovellettavan poikkeusperusteen osalta yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan. Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan tässä yhteydessä, että ehdotukseen on sisällytetty sellaiset yleistä tietosuoja-asetusta täydentävät erityissäännökset, joiden arvioidaan olevan välttämättömiä henkilön oikeuksille ja

vapauksille syntyvän korkean riskin minimoimiseksi. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa on useassa kohdassa viitattu käsittelyyn sovellettaviin suojatoimiin. Jatkovalmistelussa myös säätämisyjärjestysperusteluita olisi perusteltua täydentää tuomalla esiin, mitä 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaisia suojatoimia käsittelyyn on tarkoitus soveltaa.

Rekisterinpitäjästä säätäminen

Esitysluonnoksen vaikutusarvion mukaan Tullin rekisterinpitäjän rooliin koostavan sovelluksen ylläpitäjänä on voimassa olevan lain aikana kohdistunut eri toimijoiden taholta kritiikkiä. Vaikutusarvion mukaan selkeyden varmistamiseksi ja tulkintaepäselvyyksien poistamiseksi perusteltua säätää tarkemmin saldo ja tilitapahtumajärjestelmään liittyvistä vastuista. Oikeusministeriö pitää tavoitetta perusteltuna ja pitää rekisterinpitäjän määrittelyä koostavan sovelluksen osalta sinänsä perusteltuna. Oikeusministeriö kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että Tullin rooliin koostavan sovelluksen rekisterinpitäjänä liittyy epäselvyyksiä.

Esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen 1 c §:n 1 momentin mukaan Tulli ylläpitää koostavaa sovellusta, jonka avulla se siirtää koneellisesti toimivaltaisten viranomaisten tietopyynnöt 2 ja 3 luvussa säädettyihin käsittelytarkoituksiin 1 a §:n mukaisille toimijoille sekä välittää näistä vastaanotetut tiedot tietopyynnön mukaisesti toimivaltaiselle viranomaiselle. Säännöksen mukaan Tulli olisi koostavalla sovelluksella käsiteltävien henkilötietojen rekisterinpitäjä. Säännöksessä käytettyjen termien osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että koostavan sovelluksen ylläpitämiseen liittyvän tehtävän merkitys säännöksessä jää epäselväksi. Ylläpitämisestä säätäminen vaikuttaisi lisäksi tarpeettomalta, sillä säännöksessä säädetään Tullin roolista koostavan sovelluksen rekisterinpitäjänä. Lisäksi säännöksessä säädettäisiin tietojen välittämisestä toimivaltaiselle viranomaiselle. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tietojen välittäminen ei ole tavanomainen ilmaisu informaatio-oikeudellisessa sääntelyssä. Tietoja tyypillisesti joko luovutetaan, annetaan tai ilmoitetaan ja näiden mielletään yleisesti tarkoittavan samaa asiaa.

Esitysluonnoksen mukaan Tullilla ei ole oikeutta välittämäänsä tietoon eikä se luonnollisesti voi toteuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen täsmällisyyden velvoitetta välittämiensä tietojen luovuttajan osalta. (s. 43) Edellä mainitun osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti rekisterinpitäjä vastaa rekisterinpitäjän velvollisuuksista rekisterinpitovastuullaan olevien henkilötietojen osalta. Rekisterinpitäjän vastuuta ei voi siirtää muulle taholle. Mikäli rekisterinpitäjäksi säädetty taho ei voi tosiasiallisesti vastata yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisista velvollisuuksista, olisi lakiin perustuvaa rekisterinpitäjäroolia perusteltua arvioida uudelleen.

Rekisteröidyn oikeuksia koskevat rajoitukset

Esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen 1 c §:n 3 momentin mukaan, poiketen siitä, mitä yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta pääsystä tietoihin, pääsyä tietoihin ei ole, kun tietoja käsitellään koostavalla sovelluksella. Rekisteröidyn oikeuksien käyttämisestä tietosuojavaikuttetun välityksellä säädetään tietosuojalain (1050/2018) 34 §:ssä. Oikeuksien käyttämistä koskeva pyyntö on esitettävä tietosuojavaikuttetulle taikka Tullille noudattaen henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (650/2019) 35 §:n 2 momenttia. Tullille esitetty pyyntö on toimitettava viipymättä tietosuojavaikuttetulle.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan rajoitus perustuisi sekä yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa ja tietosuojalain 34 §:ssä säädettyyn mahdollisuuteen rajoittaa rekisteröidyn oikeuksia tutustua hänestä kerättyihin tietoihin. Oikeusministeriö katsoo, että rekisteröidyn oikeutta koskevaa rajoitusta olisi arvioitava yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaisten edellytysten valossa ja rekisteröidyn oikeuden rajoittamista koskevaa arviota olisi tältä osin täydennettävä. Perusteluihin sisältyvä toteamuksen, jonka mukaan rajoitus perustuisi tietosuojalain 34 §:ään, merkitys jää epäselväksi ja jatkovalmistelussa se tulisi poistaa perusteluista.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöksen mukaan tietosuojalain 34 §:ssä säädettäisiin rekisteröidyn oikeuksien käyttämisestä tietosuojavaltuutetun välityksellä. Tietosuojalain 34 §:n 4 momentin mukaan, jos rekisteröidyllä ei ole oikeutta tutustua hänestä kerättyihin tietoihin, tietosuoja-asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot on annettava tietosuojavaltuutetulle rekisteröidyn pyynnöstä. Oikeusministeriö katsoo, ettei edellä mainitussa säännöksessä ole kyse rekisterin oikeuksien käyttämisestä tietosuojavaltuutetun välityksellä (vrt. esim. laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018) 29 §). Jatkovalmistelussa säännöstä olisi arvioitava ja tarkistettava edellä mainituilta osin.

Salassapitosäntely

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 1 b §:n 1 momentissa ehdotetaan, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän avulla käsiteltävät tiedot ovat salassa pidettäviä. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä käsiteltävät tiedot eli tietopyyntö ja siihen annetun vastauksen sisältö, olisivat salassa pidettäviä tietoja. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä käsiteltävät tiedot muodostuvat viranomaisten kohdenetuista tietopyynnöistä sekä niiden perusteella luotto- ja maksulaitosten toimittamista asiakkaitaan koskevista tunnistamistiedoista, erilaisista tilitapahtumista; maksuista ja ostoista ja niihin liittyvistä tunnistetiedoista sekä mahdollisista muista asiakkaan omistajuuteen tai varallisuuteen liittyvistä pankin rekistereissä olevista tiedoista. Salassapitoa olisi tarkoitus laajentaa suhteessa voimassa olevaan säätelyyn ja ulottaa se koskemaan myös yksityisiä toimijoita. Oikeusministeriö toteaa, että mikäli ehdotettu salassapitosäännös kaventaa viranomaisten tietojen julkisuutta, on esityksen suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksossa tehtävä selkoa siitä, että julkisuuden rajoitus on perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioiden hyväksyttävää.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota salassapitosäännöksen täsmällisyyteen sekä sen suhteeseen nyt 5 §:ään siirrettäväksi ehdotettuun salassapitosäännökseen. Ehdotetun 1 §:n 1 momentin mukaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä muodostuisi jatkossa keskitetystä automatisoidusta tilitietojärjestelmästä sekä keskitetystä sähköisestä saldo ja tilitapahtumajärjestelmästä. Ehdotetun 5 §:n 1. virkkeen mukaan pankki- ja maksutilirekisteriin merkityt tiedot ovat salassa pidettäviä.

Ministeriö toteaa, että salassapitosäännöksen muotoilu ”avulla käsiteltävät tiedot” voi jättää soveltajalle tulkinnanvaraa, käsitelläänkö tietoja järjestelmässä vai sen ”osajärjestelmissä” vai niiden ulkopuolella. Ministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa on syytä arvioida, olisiko ehdoton salassapitosäännös perusteltua muotoilla koskemaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään ”tallennettuja tietoja”. Lisäksi ministeriö katsoo, että esityksessä on syytä tehdä selkoa siitä, mikä salassapitosäännöksen suhde on pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän osajärjestelmissä olevien tietojen julkisuuteen (keskitetty automatisoitu tilitietojärjestelmä ja keskitetty sähköinen saldo ja tilitapahtumajärjestelmä) sekä pankki- ja maksutilirekisteriin, johon merkittyjä tietoja ehdotetaan säädettäväksi nykytilaa vastaavasti salassa pidettäviksi (5 §).

Tiedonsaantioikeudet ja tietojen sähköinen luovutustapa

Oikeusministeriö pitää lain tavoitteiden ja Petteri Orpon hallituksen ohjelman näkökulmasta perusteltuna, että pankkien saldo- ja tilitapahtumatietoja luovutettaisiin viranomaisille teknisten rajapintojen välityksellä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää hyödyntäen. Oikeusministeriö pitää tätä myös erityisen perusteltuna Ulosottolaitoksen osalta.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 17 a ja 17 c §:ssä ehdotetaan säädettäväksi toimivaltaisten viranomaisten oikeudesta saada saldotietoja ja tilitapahtumatietoja. Ehdotetun 17 a §:n mukaan seuraavilla toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus saada keskitetystä sähköisestä saldo ja tilitapahtumajärjestelmästä salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä muun lain nojalla 1 a §:n mukaisilta toimijoilta 17 b §:ssä tarkoitetut tiedot seuraavasti, jos se on välttämätöntä toimivaltaiselle viranomaiselle

säädettyjen viranomaistehtävien hoitamiseksi: 1) poliisilla poliisilain 4 luvun 3 §:n ja 5 a luvun 50 §:n mukaisesti; 2) rahanpesun selvittelykeskuksella rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n mukaisesti [...]. Ehdotetun 17 b §:n mukaan keskitetystä saldo ja tilitapahtumajärjestelmästä on mahdollista saada seuraavat tilin saldoon liittyvät tiedot: 1) tilinumero; 2) tilin saldo; 3) tilin saldoa koskeva päivämäärä ja kellonaika. Lakiehdotuksen 17 c §:ssä ehdotetaan säädettäväksi vastaavalla tavalla samojen toimivaltaisten viranomaisten oikeudesta saada 17 d §:ssä luetteloituja tilitapahtumatietoja.

Esitysluonnoksen 17 a §:n säännöskohtaisen perustelujen (s. 72) mukaan kyseessä olevilla viranomaisilla on jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla oikeus saada tilin saldoa koskevat tiedot lakisääteisiin tehtäviinsä, joten tarkoitus on ainoastaan säätää tavasta, jolla saldo-tietoja saadaan keskitetyn sähköisen järjestelmän avulla. Edelleen 17 c §:n säännöskohtaisen perustelujen mukaan pykälän 1 momentin johtolauseessa viitattaisiin toimivaltaisen viranomaisen lakisääteiseen tehtävään, jonka nojalla sillä on jo voimassa olevan lain nojalla oikeus saada tietoja tilitapahtumista. Kyseessä eivät olisi siten uudet toimivaltuudet vaan ehdotetulla sääntelyllä mahdollistettaisiin tilitapahtumatietojen saaminen sähköisen keskitetyn järjestelmän kautta.

Perustuslakivaliokunta on varsin usein kiinnittänyt huomiota sääntelyn muodostumiseen sekavaksi ja vaikeasti hahmottuvaksi (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, kappale 13 ja siinä viitattu lausunnot). Valiokunta on korostanut, että myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp, s. 6). Lailla säätämisen vaatimukseen sisältyy vaatimuksia paitsi sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta myös selkeydestä ja ymmärrettävyydestä (ks. esim. PeVL 44/2021 vp, kappale 10, PeVL 13/2020 vp ja PeVL 2/2018 vp). Valiokunnan mukaan samanlaisia lähtökohtia voidaan soveltaa myös tietojen saamiseen ja luovuttamiseen yksityiseltä esimerkiksi pankkisalaisuuden estämättä (ks. PeVL 48/2018 vp, s. 5).

Oikeusministeriö toteaa, että 17 a ja 17 c §:ssä ehdotetut säännökset on muotoiltu tiedonsaantioikeuksiksi, joista kuitenkin säädetään jo muualla lainsäädännössä. Ehdotetut pykälät viittaussäännöksineen muodostavat sekavan kokonaisuuden. Ministeriön käsityksen mukaan sääntelykokonaisuus johtaisi tilanteeseen, jossa tiedonsaantioikeudesta samoihin tietoihin on säädetty kaksi kertaa. Huomioiden edellä selostettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu tiedonsaantioikeuksia koskeva sääntely on valtiosääntöisesti ongelmallinen.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan tarkoituksena on säätää edellä selostetut säännöskohtaiset perustelut huomioiden siitä, että 17 a ja 17 c §:ssä luetelluilla viranomaisilla on oikeus saada 17 b ja 17 d §:ssä lueteltuja tietoja sähköisesti keskitetystä saldo- ja tilitapahtumajärjestelmästä sen sijaan, että nykytilassa tiedot tulee pyytää ja luovuttaa järjestelmän ulkopuolella. Koska sähköinen tietojen luovuttaminen tapahtuisi yksityiseltä toimijalta viranomaiselle, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 22 tai 24 § eivät tule sovellettavaksi, vaan tietojen luovutustavasta tulee säätää erikseen nyt muutettavaksi ehdotetussa laissa.

Oikeusministeriö toteaa, että nyt 17 a–17 d §:iin ehdotettu sääntely on mahdollista toteuttaa siten, että ehdotetussa laissa säädetään tiedon luovutustavasta. Ehdotetuissa pykälissä mainituille viranomaisille voidaan säätää oikeus saada voimassa olevien tiedonsaantioikeuksiansa mukaisesti saldotietoja ja tilitapahtumatietoja myös sähköisesti teknisen rajapinnan avulla sähköisestä saldo ja tilitapahtuma-tietojärjestelmästä, jos viranomaisella on laissa säädetty oikeus saada pyydettyjä tietoja. Sääntelyllä on mahdollista rajoittaa teknisen rajapinnan avulla saatavia tietoja nyt 17 b ja 17 d §:ssä kaavaillulla tavalla. Valmistelevan ministeriön on varmistuttava siitä, että sähköistä tiedon luovutustapaa koskeva sääntely on tietojen käyttötarkoitusten suhteen yhteensopiva viidennen rahanpesudirektiivin ja rahoitusdirektiivin liikkumavaran kanssa. Direktiivien liikkumavaraa on käsitelty edellä jaksossa kansallinen liikkumavara käsiteltävien henkilötietojen käyttötarkoituksen kannalta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä mitä suurimmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan

maksuliikenteeseen, 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). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esim. PeVL 58/2018 vp). Vaikka tiedonsaantioikeudet määräytyvät voimassa olevien tiedonsaantioikeuksien perusteella, sähköistä tiedon luovutustapaa koskeva erityissäätely mahdollistaisi teknisesti uuden tavan käsitellä arkaluonteisia tietoja. Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskeva lausuntokäytäntö huomioiden sähköistä luovutustapaa koskeva sääntely on perusteltua sitoa välttämättömyyteen.

Ehdotetussa 17 f §:n 1 momentissa säädettäisiin, että 1 a §:n mukaisten toimijoiden on luovutettava 17 b ja 17 d §:n 1 momentissa tarkoitettut tiedot 17 a ja 17 c §:n mukaisiin tarkoituksiin toimivaltaisille viranomaisille. Oikeusministeriö toteaa, että velvollisuus luovuttaa tiedot seuraa jo voimassa olevista tiedonsaantioikeuksista.

Ehdotetussa 17 f §:n 3 momentissa säädettäisiin, että 1 a §:n mukainen toimija voi perustellusta syytä luovuttaa 17 d §:n 2 momentin mukaiset tiedot muuta sähköistä tietoturvallista tapaa käyttäen. Säännöksestä tai säännöskohtaisista perusteluista ei ilmene, mikä säännöksen tarkoitus tai tarpeellisuus on suhteessa esimerkiksi voimassa oleviin tiedonsaantioikeuksiin. Esityksen jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko säännös tarpeellinen.

Keskitettyyn sähköiseen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmään liittyvät vastuut

Ehdotetun 17 g §:n 1 momentin mukaan toimivaltainen viranomainen vastaa tekemänsä saldo- ja tilitapahtumatietopyynnön välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Oikeusministeriö toteaa momentin 1. virkkeen osalta, että tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset on vakiintuneesti muotoiltu siten, että tietojen luovuttaja arvioi tietojen välttämättömyyden. Myös perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään todennut, että mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi (esim. PeVL (73/2018 vp). Oikeusministeriö toteaa, että mikäli vakiintuneesta sääntelytavasta on tarkoitus poiketa, tulee se perustella perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa.

Tiedonantovelvollisuus pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 2 momentissa ehdotetaan, että Verohallinnon on 1 momentin mukaisessa tilanteessa huolehdittava siitä, että tietojen käsittely kohdistuu Verohallinnossa vain verotuksessa välttämättömiin tietoihin. Oikeusministeriö toteaa, että 1 momentissa ehdotettu tiedonantovelvollisuutta koskeva säännös on jo sidottu välttämättömyyskriteeriin. Näin ollen 2 momentin sääntely on tarpeeton ja se on syytä poistaa.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Silja Kantonen

Jakelu

SM Sisäministeriö

VN/4818/2024-OM-40

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: