Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä (HE 167/2018 vp) laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys sisältää ehdotukset kahdeksi uudeksi laiksi: laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (1. lakiehdotus) ja laiksi virtuaalivaluutan tarjoajista (2. lakiehdotus). Lisäksi muutettaisiin rahanpesulakia (laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisesta estämisestä 444/2017), lakia Finanssivalvonnasta (878/2008), lakia Finanssivalvonnan valvontamaksusta (878/2008) ja lakia rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017) (3.–6. lakiehdotukset). Esityksellä luotaisiin uusi pankki- ja maksutilien maksujärjestelmä, joka muodostuisi luottolaitosten ylläpitämästä pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmästä sekä Tullin ylläpitämästä pankki- ja maksutilirekisteristä. Virtuaalivaluutan tarjoajat kuuluisivat Finanssivalvonnan harjoittaman valvonnan piiriin, ja niihin sovellettaisiin myös rahanpesulakia.

Säätämisjärjestysperusteluissa esitystä tarkastellaan yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa (PL 10 § 1 mom.), elinkeinovapautta (PL 18 § 1 mom.), oikeusturvaa (PL 21 §), lailla säätämisvaatimusta (PL 80 § 2 mom.), verolain säätämistä (PL 81 § 1 mom.) ja rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta (PL 8 §) koskevien perustuslain säännösten kannalta (s. 104–110).

Keskityn lausunnossani tarkastelemaan 1. lakiehdotusta ja erityisesti sen niitä säännöksiä, jotka koskevat Kansaneläkelaitoksen oikeutta saada salassapitosäännösten estämättä tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä. Perustelujen mukaan uudistuksella pantaisiin pääosin täytäntöön ns. viides rahanpesudirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi EU 2018/843 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin EU 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta) (s. 1, 5–6). Tavoitteena on myös täydentää ja täsmentää erityisesti rahanpesulakia kansallisilla muutoksilla, jotka ovat osoittautuneet tarpeellisiksi neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanon jälkeen (s. 46). Sikäli kuin ehdotukset koskevat Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeuksia, tavoitteet eivät liity kuitenkaan viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoon tai rahanpesun ja terrorismin rahoi-

tuksen estämiseen yleisemmin eivätkä nähdäkseni suoranaisesti myöskään talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan (vrt. s. 46), vaan tavoitteena on näiltä osin edistää viranomaisten sähköistä tiedonsaantia pankki- ja maksutileistä (s. 1, 48). Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeuksia koskeva uudistusehdotus on tämän mukaan puhtaasti kansallinen hanke.

Kansaneläkelaitoksen oikeus saada tietoja pankki- ja maksutulien valvontajärjestelmästä

Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä säädettäisiin kyseistä valvontajärjestelmää koskevassa laissa (1. lakiehdotus). Tiedonsaantioikeus olisi voimassa salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä. Se edellyttäisi, että tiedon saaminen on ”välttämätöntä” erikseen mainituissa etuus- ja muissa laeissa Kansaneläkelaitoksen ”toimeenpantaviksi säädettyjen eläkkeiden ja etuuksien toimeenpanoa ja käsittelyä varten jo hakemuksen käsittelyn yhteydessä” (3 § 1 mom. 7 kohta). Luottolaitoksen velvollisuudesta ylläpitää valvontajärjestelmään kuuluvaa sähköistä pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmää ja tiedonhakujärjestelmästä toimivaltaisille viranomaisille, kuten Kansaneläkelaitokselle, luovutettavista tiedoista säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä. Salassapitosäännökset eivät estäisi tietojen luovuttamista silloin, kun toimivaltaisella viranomaisella on lakisääteinen oikeus tietojen saamiseen.

Valvontajärjestelmään niin ikään kuuluvasta, Tullin ylläpitämästä pankki- ja maksutilirekisteristä, siihen tallennettavista ja siitä toimivaltaiselle viranomaiselle, kuten Kansaneläkelaitokselle, sähköisesti annettavista tiedoista säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 5–7 §:ssä. Erikseen säädettäisiin niistä tiedoista, jotka luottolaitos olisi velvollinen antamaan Tullille rekisteröintiä varten ja jotka Tullin tulisi edellytysten täyttyessä luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle (6 § 3 mom.). Säännös on merkityksellinen Kansaneläkelaitoksen kannalta, sillä monet etuuslait oikeuttavat Kansaneläkelaitoksen saamaan salassa pidettäviä tietoja rahalaitokselta. Maksulaitosten, sähkörahayhteisöjen tai virtuaalivaluutan tarjoajien salassa pidettäviin tietoihin Kansaneläkelaitoksen tietojensaantioikeus ei sitä vastoin ulottune (vrt. 1. lakiehdotus 6 § 1 ja 2 mom.). Luottolaitosta koskevaa kyseistä säännöstä sovellettaisiin siinä tapauksessa, että luottolaitos saisi Finanssivalvonnalta luvan poiketa 4 §:ssä tarkoitetusta tiedonhakujärjestelmän ylläpitovelvoitteesta. Lupa voitaisiin myöntää, jos se on ”luottolaitoksen koko sekä toiminnan luonne ja laajuus huomioon ottaen perusteltua” (4 § 1 mom.). 1. lakiehdotus sisältää lisäksi säännökset tietojen poistamisesta pankki- ja maksutilirekisteristä (9 §), lokitiedoista (10 §), hallinnollisista tehosteista ja seuraamuksista (11–16 §) sekä muutoksenhausta (17 §).

Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeutta koskevissa säännösehdotuksissa on siten kyse luottolaitoksen velvollisuudesta luovuttaa asiakasta koskevia tietoja luottolaitoksen ylläpitämän sähköisen tiedonhakujärjestelmän kautta Kansaneläkelaitokselle ja toisaalta luottolaitoksen (vaihtoehtoisesta) velvollisuudesta luovuttaa asiakasta koskevia tietoja tallennettavaksi Tullin ylläpitämään sähköiseen pankki- ja maksutilirekisteriin ja Tullin velvollisuudesta luovuttaa rekisteriin sisältyviä tietoja edelleen Kansaneläkelaitokselle. Luovutettaviksi ehdotetut tiedot kuuluvat pankkisalaisuuden piiriin (laki luottolaitostoiminnasta, 610/2014, 15:14) ja ovat myös julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, 621/1999, 24 § 1 mom. 23 kohta).

Ehdotus on merkityksellinen *perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan* kannalta. *Perustuslakivaliokunta* on esimerkiksi uutta tulotietojärjestelmää ja siihen sisältyvää tulorekisteriä arvioidessaan todennut, että tällaista sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Valiokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn lakitasoisuutta, kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta. Lainsäätäjän liikkumavaraa kaventaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja sisältyy osittain perustuslaissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. (*PeVL 49/2017 vp* s. 2–3 ja siinä viitattu *PeVL 31/2017 v*p s. 2.)

Perustuslakivaliokunta on arvioinut myös viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslaissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Se on kiinnittänyt tällöin huomiota muun ohessa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten se sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus 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 välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta. Valiokunnan mukaan salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kyse siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tietoja hallussaan pitävään viranomaiseen tai muuhun tahoon kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojen saantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä 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. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi. (Esim. *PeVL 15/2018 vp* s. 39, PeVL 31/2017 vp s. 2, *PeVL 17/2016 vp* s. 5–6 ja niillä viitatut lausunnot.)

Yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia tulee arvioida kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (esim. PeVL 31/2017 vp s. 3). Käsillä olevan lakiehdotuksen yhteydessä merkitystä on muun ohessa sillä seikalla, että pankkisalaisuus ei perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan kuulu yksityiselämän suojan ydinalueeseen (*PeVL 7/2000 vp* s. 3, *PeVL 14/2002 vp* s. 3).

Lailla säätämisvaatimus ja sääntelyn selkeys

Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä. Tarkemmat säännökset tietojen luovuttamisesta tiedonhakujärjestelmästä ja toisaalta pankki- ja maksutilirekisteristä olisivat 1. lakiehdotuksen 4, 6 ja 7 §:ssä. Tiedon antaminen tiedonhakujärjestelmästä edellyttäisi toimivaltaisen viranomaisen ”lakisääteistä oikeutta” tietojen saantiin (4 § 2 mom.). Perustelujen mukaan tä-

mä tarkoittaa, että tiedonsaantioikeuden tulisi perustua jo nykyisin voimassa olevaan lakiin (s. 76). Kansaneläkelaitokselle ei siten ainakaan tiedonhakujärjestelmää koskevilla säännöksillä perustettaisi uusia tiedonsaantioikeuksia vaan ainoastaan mahdollistettaisiin tiedon saaminen sähköisesti silloin, kun Kansaneläkelaitoksella muun lain perusteella on oikeus 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitettuihin tietoihin. Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä etuuden ratkaisemista varten tietoja rahalaitokselta säädetään esimerkiksi kansaneläkelain (568/2007) 86 §:n 1 momentin 7 kohdassa. Oikeus ei koske nykyisin tietojen saamista sähköisesti teknisen käyttöyhteyden avulla (kansaneläkelaki 94 §).

Ehdotettu sääntely jättää jossain määrin epäselväksi sen, mikä olisi tiedon saamista ja luovuttamista koskevien 1. lakiehdotuksen 3 ja 4 §:n suhde niihin muihin edellytyksiin, jotka eri etuuslakien nojalla koskevat Kansaneläkelaitoksen oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja rahalaitoksilta. Esimerkiksi kansaneläkelain 86 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan tietojen saaminen rahalaitokselta edellyttää, ettei ”riittäviä tietoja ja selvityksiä muutoin saada ja on perusteltua syytä epäillä etuuden hakijan tai saajan antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta eikä tämä ole antanut suostumustaan tietojen saamiseen (…)”. Viittaus toimivaltaisen viranomaisen lakisääteiseen oikeuteen 1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa voidaan ymmärtää niin, että näitä etuuslaeissa säädettyjä edellytyksiä tulisi soveltaa myös tietojen luovuttamiseen pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmästä. Vastaavia tai niihin rinnastuvia edellytyksiä tiedonsaannille rahalaitokselta sisältyy muihinkin Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemiin etuuslakeihin (ks. esim. laki eläkkeensaajien asumistuesta, 571/2007, 43 § 2 mom. ja laki toimeentulotuesta, 1412/1997, 18a § 5 mom. sekä siihen liittyvä laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista, 812/2000, 20 § 2 mom.). Edellytysten suhde 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitettuun tietojen luovuttamiseen on tulkinnanvarainen, eikä asiaa ole selvennetty esityksen perusteluissa (vrt. s. 68, 74–75). Sääntelyn epäselvyyttä tässä suhteessa korostaa se, ettei 1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin säännöstä vastaavaa viittausta toimivaltaisen viranomaisen lakisääteiseen oikeuteen sisälly 1. lakiehdotuksen 7 §:ään, joka koskee tietojen antamista Tullin ylläpitämästä pankki- ja maksutilirekisteristä.

Perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää rajoitusten perustumista lakiin. Rajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, ja niiden olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. (*PeVM 25/1993 vp* s. 5.) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota viranomaisten tietojensaantioikeuksia koskevan sääntelyn selkeyteen esimerkiksi lausunnossa, joka koski lakia valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä. Valiokunta korosti sääntelyn selkeyden merkitystä ”erityisesti perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa”. Se viittasi aiempiin lausuntoihinsa, joissa henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn epäselvyyteen, raskauteen ja monimutkaisuuteen on kiinnitetty yleisemmin huomiota (PeVL 31/2017 vp s. 4 ja siinä mainitut lausunnot). – Ehdotettu sääntely kaipaa mielestäni täsmentämistä selostetuilta osin. Kyse on myös perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuudesta eli tässä tapauksessa siitä, syrjäyttäisikö ehdotettu sääntely ne edellytykset ja rajoitukset, jotka etuuslaeissa on vahvistettu perusoikeuteen puuttumiselle ja jotka on aikanaan hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (esim. PeVL 7/2000 vp, *PeVL 7a/2000 vp*, PeVL 14/2002 vp).

Tavoitteen hyväksyttävyys

Esityksen tavoitteena on Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeuksien osalta edistää viranomaisten sähköistä tiedonsaantia pankki- ja maksutileistä ja näin nopeuttaa ja tehostaa viranomaisten työtä (s. 1, 67). Perustelujen mukaan Kansaneläkelaitoksen oikeus saada tilitietoja sähköisesti tehostaisi muun muassa toimeentulotukipäätösten tekoa, mikä näkyisi tukiasiakkaille yksinkertaistettuna palveluna ja nopeampina tukipäätöksinä. Se myös vähentäisi tukien sekaannuksia ja väärinkäytöksiä (s. 62). Yhdessä tulorekisterin kanssa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä voisi mahdollisesti auttaa Kansaneläkelaitosta automatisoimaan osan tukipäätösmenettelystä (s. 67). Esityksellä edistettäisiin siten jokaiselle perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi ”asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä”. Tavoitteet ovat nähdäkseni hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta.

Sääntelyn oikeasuhtaisuus

Toimivaltaisen viranomaisen oikeus saada tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä edellyttäisi yleisesti sitä, että tiedon saaminen on ”välttämätöntä” viranomaisen lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi (1. lakiehdotus 3 § 1 mom. johdantolause). Tiedon välttämättömyyttä koskeva vaatimus sisältyy yleensä myös niihin etuuslakien säännöksiin, jotka vahvistavat Kansaneläkelaitokselle oikeuden saada salassa pidettäviä tietoja rahalaitokselta ja joihin 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa viitataan (esim. kansaneläkelaki 86 § 1 mom. johdantolause). Pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmästä luovutettavat tiedot lueteltaisiin tarkasti 1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa. Sisällöltään väljempi täydentävä säännös sisältyisi pykälän 3 momenttiin. Luovuttavat tiedot rajattaisiin siinä kuitenkin välttämättömyyslausekkeella. Luottolaitoksen Tullille antamat ja pankki- ja maksutilirekisteristä toimivaltaiselle viranomaiselle edelleen luovutettavat tiedot yksilöitäisiin 1. lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentissa. Niitäkin koskisi se välttämättömyysedellytys, josta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa. Rekisteritietojen luovutusta koskevassa 7 §:ssä ei toisaalta viitattaisi viranomaisen lakisääteiseen oikeuteen saada kyseisiä tietoja (edellä) eikä pykälässä olisi muutakaan mainintaa luovutettavien tietojen tarpeellisuudesta tai välttämättömyydestä toimivaltaisen viranomaisen tehtävien kannalta. Sääntelyä olisi selvyyden vuoksi mielestäni syytä tältä osin täsmentää. Muutoin se nähdäkseni täyttää näiltä osin sääntelyn oikeasuhtaisuutta koskevat perustuslakivaliokunnan vaatimukset (edellä).

Kansaneläkelaitoksen oikeus saada tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä kytkettäisiin 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 7 kohdassa lueteltuihin etuus- ja muihin lakeihin ja niissä Kansaneläkelaitokselle osoitettuihin tehtäviin. Perusteluissa ehdotettua sääntelyä tarkastellaan kuitenkin lähinnä vain kahden etuusjärjestelmän – toimeentulotuen ja eläkkeensaajan asumistuen – ja niitä koskevan päätöksenteon kannalta (s. 24–26, 62). Syynä lienee se, että hakijan (ja hänen perheenjäsenensä) omaisuus vaikuttaa kahden mainitun etuuden mutta ei muiden Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemien etuuksien määräytymiseen. Tarkemmat säännökset asiasta ovat asianomaisissa etuuslaeissa. Kansaneläkelaitos on oikeutettu saamaan rahalaitokselta tietoja hakijan omaisuudesta, ei kuitenkaan teknisen käyttöyhteyden avulla. Tiedot hakijan tuloista – jotka vaikuttavat myös esimerkiksi yleisen asumistuen määräytymiseen – taas ovat saatavissa verottajalta myös sähköisesti henkilön suostumuksesta riippumatta (esim. laki yleisestä asumistuesta,

938/2014, 46 §). Kansaneläkelaitokselle ehdotettu oikeus saada salassa pidettäviä tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä näyttää muodostuvan tällä perusteella varsin laajaksi, kenties jopa tarpeettoman laajaksi. Ainakin sen tarvetta olisi tullut perustella muidenkin etuusjärjestelmien kuin vain toimeentulotuen ja eläkkeensaajien asumistuen päätöksenteon kannalta. Tällaisten perustelujen nyt puuttuessa kysymys näyttää olevan osin päällekkäistä tai jonkinlaisesta ”varmuuden vuoksi” -sääntelystä, jota on vaikea sovittaa yhteen perusoikeusrajoitusta koskevan suhteellisuusvaatimuksen kanssa.

Oikeasuhtaisuuteen liittyy myös edellä käsitelty kysymys esityksen suhteesta niihin eri etuuslaeissa säädettyihin edellytyksiin, jotka koskevat Kansaneläkelaitoksen oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja rahalaitokselta. Perusteluissa viitataan Kansaneläkelaitoksen vuosittain ja päivittäin käsittelemien tiliotteiden suureen määrään ja arvioidaan, että tiliotteiden saaminen sähköisesti tehostaisi Kansaneläkelaitoksen toimintaa ja voisi myös johtaa nopeampiin tukipäätöksiin (s. 65). Suurin osa näistä tiliotteista lienee kuitenkin hakijoiden itsensä Kansaneläkelaitokselle toimittamia. Etuuslakien mukaan tietojen saaminen suoraan hakijalta tai tämän suostumuksella rahalaitokselta on ensisijainen keino rahalaitokselle ilman hakijan suostumusta osoitettavaan tietopyyntöön nähden (edellä). Jos etuuslakien vahvistamia edellytyksiä sovelletaan jatkossa tietojen saamiseen myös pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä – mihin ehdotetut säännökset mielestäni viittaavat –, voidaan kysyä, kuinka paljon esitys tosiasiassa tehostaisi toimintaa ja nopeuttaisi päätöksentekoa. Kansaneläkelaitoksen mukaan etuuslaeissa tarkoitettujen edellytysten johdosta tiedusteluja rahalaitoksille tehdään esimerkiksi eläkkeensaajan asumistuessa vain muutamia kymmeniä vuodessa[1]. Suhteellisuusvaatimus sisältää myös vaatimuksen, jonka mukaan keinon tulee olla tarkoitukseen sopiva: Jos tavoitetta ei voida saavuttaa valitun keinon avulla tai jos sen saavuttaminen on mahdollista vain pieneltä osalta, suhteellisuusvaatimus ei täyty. Tämä koskee etenkin tilannetta, jossa keinon käyttäminen merkitsee perusoikeuden rajoittamista.

Oikeusturva

Oikeuskäytännön mukaan henkilö, jota luovutettavat tiedot koskevat, ei ole asianosainen viranomaisten välistä tietojen vaihtoa koskevassa asiassa eikä voi hakea muutosta tietopyyntöä koskevaan päätökseen, kun kysymys on etuuspäätöstä varten hankittavasta selvityksestä (*KHO 2006:92*). Sosiaalihuollon asiakaslain 20 §:n 2 momentissa säädetään toisaalta erikseen rahalaitokselle tehtävästä tietopyynnöstä ja sitä koskevasta päätöksestä. Tähän päätökseen se, jota pyydettävät tiedot koskevat, voi hakea valittamalla muutosta (KHO 2006:92). Säännös sosiaalihuollon viranomaisen velvollisuudesta tehdä (muutoksenhakukelpoinen) päätös rahalaitokselle osoitettavasta tietopyynnöstä lisättiin asiakaslakiin eduskunnassa. Tarkoitus oli selventää tietopyynnön oikeudellista luonnetta ja varmistaa sosiaalihuollon asiakkaan muutoksenhakuoikeus asiassa (PeVL 7/2000 vp s. 3–4, *StVM 18/2000 vp* s. 14). Asiakaslain 20 §:ää sovelletaan myös Kansaneläkelaitokseen sen hoitaessa toimeentulotukeen liittyviä tehtäviä (laki toimeentulotuesta 18a § 5 mom.). Yksityisen oikeusturvankin kannalta on sen vuoksi tärkeä selventää ehdotetun sääntelyn suhdetta kyseiseen asiakaslain säännökseen samoin kuin niihin muihin etuuslakien säännöksiin, jotka koske-

[1] Kansaneläkelaitoksen 6.8.2018 päiväämä lausunto valtiovarainministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi s. 4.

vat Kansaneläkelaitoksen oikeutta saada tietoja rahalaitokselta (edellä). Jos esityksen tarkoitus on syrjäyttää nämä säännökset, asian tulisi ilmetä selvästi säännöksistä, minkä lisäksi pitäisi pohtia korvaavia oikeusturvajärjestelyjä syrjäytettävien tilalle.

Kun kysymys on yksityiselämän suojan piiriin kuuluvien tietojen luovuttamisesta luottolaitoksen ja Kansaneläkelaitoksen välillä ilman asianomaisen henkilön suostumusta, oikeusturvan kannalta tärkeitä seikkoja ovat myös sääntelyn selkeys ja täsmällisyys sekä luovutettavien tietojen rajaaminen välttämättömiin tai tarpeellisiin tietoihin, siten kuin perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan todennut (edellä). Valvontajärjestelmää koskeva lakiehdotus sisältää lisäksi oikeusturvan kannalta merkitykselliset säännökset Kansaneläkelaitoksen velvollisuudesta ilmoittaa hakijalle valvontajärjestelmän hyödyntämisestä päätöksenteossa laissa tarkoitettujen päätösten yhteydessä (3 § 2 mom.), toimivaltaisen viranomaisen velvollisuudesta yksilöidä pyynnön perusteena oleva säännös tiedonhakujärjestelmään kohdistuvan tietopyynnön yhteydessä (4 § 4 mom.) ja Tullin oikeudesta antaa määräyksiä tiedonhakujärjestelmän teknisistä vaatimuksista (4 § 6 mom.). Oikeusturvan ja siihen liittyvän tiedonhakujärjestelmän käytön valvonnan kannalta tärkeä on myös lokitietoja koskeva sääntely 1. lakiehdotuksen 10 §:ssä. Toimivaltainen viranomainen, kuten Kansaneläkelaitos, olisi velvollinen pitämään lokikirjaa tiedonhakujärjestelmän käytöstä sen mukaan, kuin 10 §:n 2 ja 3 momenteissa säädettäisiin. Toimivaltaisen viranomaisen tietosuojavastaan tulisi valvoa tiedonhakujärjestelmän käyttöä. Lokitiedot säilytettäisiin ”ainoastaan henkilötietojen suojan ja tietoturvallisuuden sekä oikeusturvan varmistamiseksi”, ja ne tulisi suojata epäasialliselta käytöltä (10 § 4 mom.). Säilytysaika olisi 10 vuotta. Perustelujen mukaan tietoja ei varastoitaisi tiedonhakujärjestelmään, vaan ne luovutettaisiin luottolaitokselta suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle (s. 107).

Mitä tulee Tullin ylläpitämään pankki- ja maksutilirekisteriin ja siitä Kansaneläkelaitokselle luovutettaviin tietoihin, kysymys olisi henkilörekisteristä ja siihen sisältyvien henkilötietojen käsittelystä. Käsittelyyn sovellettaisiin Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta ja sen määräyksiä rekisteröidyn oikeuksista ja oikeusturvasta. 1. lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentissa säädettäisiin kuitenkin rajoituksesta, joka koskisi tietosuoja-asetuksessa rekisteröidylle perustettua oikeutta vaatia henkilötietojensa käsittelyn rajoittamista. Perustelujen mukaan ehdotettu rajoitus täyttää tietosuoja-asetuksen tällaiselle rajoitukselle asettamat edellytykset (s. 79–80). Tullin oikeudesta luovuttaa lokitietoja toimivaltaiselle viranomaiselle tämän oman toiminnan ”seurantaa ja valvontaa” varten säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentissa ja Tullin velvollisuudesta ylläpitää lokikirjaa pankki- ja maksutilien käyttökerroista, lokikirjan tarkemmasta sisällöstä ja lokitietojen säilyttämisestä 1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 ja 4 momenteissa.

Minulla ei ole huomautettavaa oikeusturvaa koskevan sääntelyn johdosta sen lisäksi, mitä olen edellä tässä lausunnossa esittänyt.

Tampereella 1. marraskuuta 2018

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori