Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori 20.5.2025

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI PANKKI- JA MAKSUTILIEN VALVONTAJÄRJESTELMÄSTÄ ANNETUN LAIN, VEROTUSMENETTELYSTÄ ANNETUN LAIN JA OMA-ALOITTEISTEN VEROJEN VEROTUSMENETTELYSTÄ ANNETUN LAIN 30 §:N MUUTTAMISESTA (HE 25/2025 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettua lakia, verotusmenettelystä annettua lakia ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia. Muutosehdotusten tarkoituksena on antaa eräille toimivaltaisille viranomaisille, joilla on lainmukainen oikeus saada tehtävänsä hoitamiseksi saldo- ja tilitapahtumatietoja ja arvopapereihin liittyviä tietoja, mahdollisuus jatkossa selvittää nuo tiedot pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä. Nykyisin järjestelmästä on mahdollista saada vain tilin asiakkuutta koskevia tietoja. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään ehdotetaan lisättäväksi uusi tiedon käsittelytapa, keskitetty sähköinen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmä. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.12.2025.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso (12). Perustuslakijaksossa ehdotuksia on arvioitu etenkin suhteessa perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Lisäksi perustuslakijaksossa on viitattu perustuslain 12 §:n 2 momenttiin (julkisuusperiaate). Esitykseen sisältyy lisäksi EU-oikeudellista arviointia sekä muutamia viittauksia Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sitä koskevaan tulkintakäytäntöön. Esityksessä on katsottu, että ehdotetut lait voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Arvioinnin lähtökohdat

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tausta

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä on perustettu pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetulla lailla (571/2019). Lailla pantiin täytäntöön rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (jäljempänä rahanpesudirektiivi). Eduskuntakäsittelyssä hallituksen esityksessä esitettyjä viranomaisten tiedonsaantioikeuksia ja järjestelmän tietosisältöä supistettiin merkittävästi. Perustuslakivaliokunta katsoi esityksestä antamassaan lausunnossa, että luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin. Valiokunnan 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.)

Sittemmin järjestelmää käyttävien viranomaisten piiriä laajennettiin merkittävästi lisäämällä Verohallinnolle, Tullille, Ulosottolaitokselle, poliisille, Rajavartiolaitokselle, Puolustusvoimille ja Finanssivalvonnalle pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään (L 814/2022). Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, että koska esitetyt kansalliset laajennukset eivät ulottuneet yksityiselämän suojan ydinalueelle arkaluonteisina tietoina pidettäviin yksittäisiin tilitapahtumatietoihin, ei ehdotettu aiemmin arvioitua täsmällisempi ja tarkkarajaisempi sääntely sille säätämisjärjestysperusteluissa esitetyt viranomaiskohtaiset perustelut huomioiden vaikuttanut lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. (PeVL 10/2022 vp, s. 5.)

Yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskeva arviointiperusta

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän ha henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan 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. Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin. Valiokunnan mielestä tällaisia lähtökohtia voidaan soveltaa myös tietojen saamiseen ja luovuttamiseen pankkisalaisuuden estämättä. (Ks. PeVL 48/2018 vp, s. 4–5 ja siinä viitatut lausunnot.)

Henkilötietojen käsittelystä säädettäessä lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä, minkä vuoksi esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta. Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Perustuslakivaliokunnan mielestä luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin. (Ks. PeVL 48/2018 vp, s. 4 ja siinä viitatut lausunnot.)

Arviointi

Yleisarvio

Ehdotettu uusi keskitetty sähköinen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmä laajentaisi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä käsiteltävää tietosisältöä lisäämällä järjestelmään sitä käyttävillä viranomaisille saldo- ja tilitapahtumatietojen sekä arvopaperitietojen kyselymahdollisuuden. Tilitapahtumatietoihin voi liittyä erityisiä henkilötietoja, arkaluonteisia tietoja sekä muita yksityisyyden piiriin kuuluvia tietoja. Tilitapahtumatietojen käsittelyssä voidaan käsitellä myös tietopyyntöön nähden ulkopuolisten henkilöiden henkilötietoja. Tällaista järjestelmää on keskeistä arvioida perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa koskee vakiintunut tulkintakäytäntö ja tällaista arviointia on tehty myös pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain osalta (ks. PeVL 10/2022 vp, PeVL 48/2018 vp).

Ehdotetussa tietosisällön laajennuksessa olisi kyse yksityiselämän suojan ydinalueelle ulottuvasta arkaluonteisina tietoina pidettävien yksittäisten tilitapahtumatietojen käsittelystä (ks. PeVL 10/2022 vp, s. 5). Ehdotettu sääntely merkitsisi järjestelmän nykytilaan nähden suurempia riskejä perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu arkaluonteistein tietojen käsittely olisi lausunnossa PeVL 48/2018 vp arvioitua käsittelyä merkittävästi laajempaa. Havaintojeni mukaan esityksessä ei ole arviointia ehdotetussa 17 d §:n 2 momentissa tarkoitettujen arvopaperitietojen luonteesta mahdollisesti arkaluonteisina tai niihin rinnastuvina tietoina. En pidä poissuljettuna, että tältä osin perusteluissa esitetyn määritelmän mukainen tietojen käsittely voisi pitää sisällään myös arkaluonteisiksi luonnehdittavia tietoja.

Esityksen perustuslakijaksossa on todettu, että ehdotettu uusi tiedonvälitystapa, keskitetty sähköinen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmä, poikkeaa nykyisen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän rahanpesudirektiivin mukaisesta automatisoidusta mekanismista tietosuojasääntelyn ja perustuslain asettamien edellytysten osalta (s. 152). Vaikka etenkin viimeksi mainittu perustuslainmukaisuutta koskeva maininta jää epäselväksi, pidän tarpeellisena korostaa tarvetta ottaa asianmukaisesti huomioon ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuudelle asetettavat vaatimukset. Nähdäkseni tässä asiayhteydessä on syytä nostaa esiin perustuslakivaliokunnan toteamus siitä, että 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 huomioon ottaen (PeVL 48/2018 vp, s. 7).

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on sinänsä tuotu esille sääntelyn yhteys perustuslain 10 §:ään sekä tähän liittyvät valtiosääntöoikeudelliset arviointiperusteet. Perustuslakijaksossa käsitellään jonkin verran myös oikeusturvakysymyksiä viittaamatta kuitenkaan perustuslain 21 §:ään. Lisäksi esitykseen sisältyy jonkin verran arviointia myös yhdenmukaisuudesta EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklojen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan sekä niiden soveltamiskäytännön kanssa.

Esityksen laajaa perustuslakijaksoa (33 sivua esityksen 189 sivusta) voi ylipäänsä pitää yhtäältä perusteellisena, mutta toisaalta tarpeettoman monipolvisena ja osin sekavana. Jakso pitää sisällään paikoin ainesta, jonka valtiosääntöoikeudellinen merkitys jää epäselväksi ja joka myös osaltaan hankaloittaa arviointia esityksen perustuslainmukaisuudesta. Pidän tarpeellisena korostaa, että hallitusten esitysten perustuslakijaksossa tulisi pidättyä tiiviiseen esittämismuotoon perustuslainmukaisuuden arvioinnissa olennaisesta siten, että jakso palvelee parhaalla mahdollisella tavalla esityksen eduskuntakäsittelyä ja lain soveltamistakin.

Esityksessä on nähdäkseni kaikkiaan merkittäviä puutteita etenkin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymisessä sekä avoimuutta EU-oikeuden mukaisuudesta. Teen seuraavassa yksityiskohtaisempaa arviointia näistä seikoista etenkin koskien 1. lakiehdotusta (laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain muuttamisesta).

Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyys

Esityksellä tavoitellaan kustannussäästöjä, päällekkäisten tietojärjestelmien aiheuttaman työmäärän vähentymistä ja tätä kautta viranomaistyön tehokkuuden kasvamista sekä hallinnollisen taakan keventämistä. Tavoitteena on myös lisätä tietosuojaa ja -turvaa sekä varmistaa, että viranomaisten tekemät saldo- ja tilitapahtumatiedustelut eivät vaaranna perusteettomasti perustuslain 10 §:n mukaista yksityisyyden suojaa.

Esityksessä on todettu, että ehdotettu henkilötietojen käsittelyä ja salassapitoa koskeva sääntely ei merkitse pidemmälle menevää perusoikeuksien rajoitusta kuin on perusteltua, ottaen huomioon ehdotusten taustalla olevien tavoitteiden painavuus suhteessa rajoitettavaan perusoikeuteen. Tavoiteltavia hyötyjä ei ole esityksen mukaan mahdollista saavuttaa ilman uudesta keskitetystä järjestelmästä aiheutuvia luonnollisten henkilöiden yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia. Yksityiselämän suojaa ei rajoitettaisi enempää kuin on tarpeen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän käyttötarkoituksen kannalta. Ottaen huomioon saldo- ja tilitapahtumia koskevien tietojen käsittelyn luonteen ja vaikutukset sekä tällaiseen käsittelyyn liittyvät riskit, ehdotetun kaltaista yksityiskohtaista ja tarkkarajaista sääntelyä voidaan esityksen mukaan kuitenkin pitää välttämättömänä, hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena toimenpiteenä esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että yksityiselämän suojan rajoituksella tulisi olla hyväksyttävä yhteiskunnallinen intressi ja rajoituksen tulisi olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Tämä merkitsee, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoittaminen on sallittua ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. (PeVM 25/1994 vp, ks. esim. PeVL 56/2014 vp ja PeVL 18/2013 vp.)

Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt perusteluja menettelyn nopeuttamisesta sinänsä hyväksyttävinä ja perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen mukaisina. Valiokunnan mielestä yksin menettelyn nopeuttamisella ja sujuvoittamisella ei voi kuitenkaan perustella suostumuksesta riippumatonta syvälle käyvää rajoitusta yksityiselämän suojaan. (PeVL 48/2018 vp, s. 7.)

Esityksen tavoitteet kytkeytyvät nähdäkseni etenkin sellaisiin menettelyn nopeuttamiseen ja sujuvoittamiseen liittyviin seikkoihin, joilla ei yksinomaan voi perustella esityksen merkitsemää syvälle käyvää rajoitusta yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Esityksessä viitataan useassa kohtaa siihen, että esitettävät muutokset parantaisivat henkilötietojen suojaa. Tietoturvallisella teknologialla voi sinänsä olla henkilötietojen käsittelyn tietoturvallisuuttaa parantavaa vaikutusta. Esityksen viittaukset perustuslain 10 §:n 3 momentin mahdolliseen muutokseen ja teknologian kehityksen seurauksena syntyneeseen uuteen tapaan käsitellä henkilötietoja (s. 132–134) jäävät hyväksyttävyyden perusteluina erikoisiksi eikä niille ole nähdäkseni syytä antaa merkitystä. Kun muutoksilla tavoitellaan arkaluonteisten henkilötietojen aikaisempaa tehokkaampaa ja laajempaa käsittelyä, liittyy ehdotettuun sääntelyyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta lisääntyviä riskejä. Esityksessä ei ole nähdäkseni riittävästi täsmennetty niitä perusteita, joiden valossa laajennettavaksi ehdotettavaa henkilötietojen käsittelyä voitaisiin pitää perustuslain näkökulmasta hyväksyttävään syyhyn perustuvana. Esityksen perusteella on siten vaikea vakuuttua siitä, että ehdotettu perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan rajoittamista tarkoittava sääntely olisi hyväksyttävää perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta.

Oikeasuhtaisuus

Esityksessä ehdotetaan tietojen luovutustapaa koskevaa sääntelyä, jossa keskitetyn sähköisen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän avulla tehtävän tietopyynnön edellytykset sidottaisiin välttämättömyyteen.

Ehdotettu luovutustapaan sidottu välttämättömyyskriteeri olisi käsittääkseni varsin erityislaatuinen, mutta ei sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti täysin mahdotonkaan. Ehdotetussa mallissa ei kuitenkaan saa jäädä epäselvyyttä siitä, minkä tarkoituksen kannalta välttämättömyyttä arvioidaan. Esityksessä on tehty viranomaiskohtaista arviointia, mutta osin täsmentymättömäksi kuitenkin jää, missä määrin kukin tehtävä edellyttää tilitapahtumatietojen käsittelyä ja missä määrin ehdotettuja käsittelytoimia voidaan pitää oikeasuhtaisina. Lisäksi on syytä vielä varmistua, ovatko viranomaisten tiedonsaantioikeudet rahanpesudirektiivin edellyttämiä. Lakiehdotuksesta tulisi poistaa muut kuin direktiivin edellyttämät tiedonsaantioikeudet (ks. PeVL 48/2018 vp).

Oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden kannalta merkitystä on syytä antaa myös sille, että perustuslakivaliokunta on jo aiemmin suhtautunut kriittisesti pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tietosisällön laajenemiseen (PeVL 48/2018 vp). Ylipäänsä ehdotetun järjestelmän tietomassoista ja niistä pääteltävistä hyvin yksityiskohtaisista henkilöiden (myös ulkopuolisten) yksityiselämää koskevista tiedoista johtuva asetelma, johon ei nähdäkseni kytkeytyisi riittäviä oikeusturvakeinojakaan, herättää vakavia epäilyjä välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden toteutumisesta.

Tarkkarajaisuus ja täsmällisyys

Ehdotettua sääntelykokonaisuutta voi luonnehtia sekavaksi ja epäselväksi. Esityksen hahmottamista vaikuttaa ylipäänsä se, että esityksessä puhutaan ”keskitetystä sähköisestä saldo- ja tilitapahtumajärjestelmästä” olemassa olevan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän ”uutena tiedon käsittelytapana”. Sääntelyssä on myös ongelmallista avoimuutta esimerkiksi 17 d §:n 1 momentin 7 kohdassa. Lisäksi 17 d §:n 2 momentin mukaiset arvopapereihin liittyvät tiedot on määritelty vain säännöskohtaisissa perusteluissa. Nähdäkseni olisi asianmukaisempaa esittää mainittu määrittely säädöstekstissä.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti huomauttanut siitä, että ehdotettu henkilötietojen käsittelyä ja suojaa koskeva sääntely on ollut liian epäselvää (ks. esim. PeVL 53/2024 vp). Valiokunta on korostanut, että 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, PeVL 2/2018 vp). Pidän tarpeellisena tällaisten huomautusten esittämistä myös tämän esityksen kohdalla.

Kansallinen liikkumavara

Esityksen mukaan ehdotetussa sääntelyssä on kysymys pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tietosisällön laajentamisesta kansalliseen liikkumavaraan ja harkintaan perustuen verrattuna siihen, mitä Euroopan unionin oikeus edellyttää. Kyse on yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä. Lisäksi tietojärjestelmän tietosisällön laajentaminen on merkityksellistä rahanpesudirektiivin ja sekä rahoitustietotietodirektiivin mukaisen henkilötietojen käyttötarkoituksiin liittyvän liikkumavaran kannalta. Esityksen mukaan saldo- ja tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisääminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään olisi EU:n tietosuojasääntelyn liikkumavaran nojalla kansallisista tarpeista annettavaa sääntelyä, sillä saldo- ja tilitapahtumatietojen luovuttamisesta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta ei säädetä rahanpesudirektiivissä eikä rahoitustietodirektiivissä. Rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 4 kohdan salliman kansallisen liikkumavaran ei esityksessä katsota soveltuvan saldo- ja tilitapahtumatietojen käsittelyyn.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Valiokunta on kuitenkin korostanut edelleen, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta. Valiokunta on useassa yhteydessä huomauttanut valtioneuvostoa puutteista kansallisen liikkumavaran selostamisessa (ks. PeVL 48/2018 vp ja siinä viitatut lausunnot).

Esityksessä on esitetty varsin laajaa arviointia kansallisesta liikkumavarasta. Ehdotettua sääntelyä on arvioitu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sekä rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiiviin kansallisen liikkumavaran kannalta. Huomioon on otettu myös asiassa olennaista EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä. Perustuslakijaksossa on lisäksi asianmukaisesti tuotu esiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä EU-lainsäädännön kansallisen liikkumavaran käyttämisestä sekä arvioitu ehdotettua sääntelyä tähän lausuntokäytäntöön nähden.

Esitettyyn arvioon EU-oikeuden liikkumavarasta liittyy kuitenkin käsittääkseni oikeudellista epävarmuutta. Esitykseen sisältyvä arvio liikkumavarasta on lisäksi osin täsmentymätön. Koska liikkumavara-arvio on keskeinen EU-oikeuden kannalta ja myös valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta ja koska sen merkityksen voidaan katsoa korostuvan arkaluonteisten tietojen käsittelyyn liittyvien riskien vuoksi, on asiassa syytä vielä varmistua yhdenmukaisuudesta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa sekä rahanpesudirektiivin ja rahoitustietotietodirektiivin mukaisesta henkilötietojen käyttötarkoituksiin liittyvästä liikkumavarasta.

Käyttötarkoitussidonnaisuus

Esityksessä on ehdotettu, että saldo- ja tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuus lisättäisiin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmäkehikon sisään, mutta erilliseksi osioksi rahanpesudirektiivin mukaisesta automatisoidusta järjestelmästä. Perusteluiden mukaan kyselymahdollisuus kohdistuisi lisäksi eri tietoihin kuin rahanpesudirektiivin mukaisiin tietoihin. Lisättävillä kyselyoikeuksilla ei esityksen mukaan tuotaisi saldo- ja tilitapahtumatietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän olemassa olevaan tietokantaan. Esityksessä ei myöskään ehdoteta, että rahanpesu- tai rahoitustietodirektiivin mukaisella perusteella nykyiseen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän saatua käyttöoikeutta laajennettaisiin myös saldo- ja tilitapahtumakyselyiden tekemiseksi.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus edellyttää, että henkilötiedot kerätään tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Esityksellä ehdotetaan poikkeusta käyttötarkoituksesta. Esityksessä on todettu, että siinä on ehdotettu sääntelyä, joka poikkeaa perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta käytännöstä koskien henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuutta (s. 152). Käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista voidaan pitää esityksen mukaan tulkinnanvaraisena, koska kyse ei ole direktiivin mukaisista käyttötarkoituksista.

Perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiksi 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.)

Esityksen perusteella syntyy vaikutelma, että käyttötarkoitussidonnaisuuden ongelma voitaisiin ratkaista luomalla rahanpesudirektiivin edellyttämään järjestelmään nähden erillinen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän osajärjestelmä. On syytä korostaa, että ehdotetulla järjestelyllä ei saa kiertää käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tilitapahtumatietojen käsittelyssä hyödynnettäisiin joka tapauksessa rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanosääntelyllä käyttöön otettua järjestelmää ja kyseisen sääntelyn nojalla käsiteltäviä henkilötietoja.

Esityksen perusteella on vaikea vakuuttua siitä, että nyt ehdotettu poikkeus käyttötarkoitussidonnaisuuteen olisi vähäinen. Näyttää myös siltä, että tietojen toissijainen käyttö voisi muodostumassa pääasialliseksi tai merkittäväksi käyttötavaksi. Lisäksi tässäkin asiayhteydessä tulisi varmistua EU-oikeuden jättämästä kansallisesta liikkumavarasta käsiteltävien henkilötietojen käyttötarkoituksen kannalta.

Helsingissä 20.5.2025

Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori