LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 25/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain, verotusmenettelystä annetun lain ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 30 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 25/2025 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sääntelyä, joka koskee pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää. Laki on säädetty alun perin EU:n viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanemiseksi, mutta sääntelyyn on sisällytetty kansallisista tarpeista lähtevää lisäsääntelyä. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut aiemmin tähän lisäsääntelyyn kriittisesti ja edellyttänyt muutoksia tuolloin käsittelyssä olleeseen lakiehdotukseen, joka koski mahdollisuutta saada ja käsitellä tilitapahtumatietoja (PeVL 48/2018 vp). Sittemmin sääntelyä on kansallisesti laajennettu, mutta tuolloinkaan kysymys ei ollut tilitapahtumatietojen käsittelystä eikä valtiosääntöisesti arkaluonteisista tiedoista (PeVL 10/2022 vp). Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eräille viranomaisille annettaisiin mahdollisuus hankkia tilitapahtumatietoja sähköisen kyselyjärjestelmän avulla. Tästä syystä hallituksen esityksen 1. lakiehdotus merkitsee arkaluonteisten tietojen käsittelyä. Keskeisinä seikkoina sääntelyn perustuslainmukaisuuden arvioinnille on arkaluonteisten tietojen käsittelyn mahdollistaminen, käyttötarkoitussidonnaisuus sekä tietojen luovuttamisen edellytykset ja keinot. Hallituksen esitys koskee siten perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädettyyn henkilötietojen suojaan puuttumista, mutta käytännössä ehdotuksen perusteella sääntelykohteena ovat perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitetut viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet.

Hallituksen esitys ei johdu EU:n sääntelystä, vaan esityksen mukaan kysymys on kansallisista muutostarpeista, joissa laajennettaisiin tietojen saantia pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän avulla. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi valvontajärjestelmään uusi tiedonkäsittelytapa – keskitetty sähköinen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmä. Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 13/2016 vp). Nyt lausuttavana oleva sääntely tarkoittaisi uudenlaista laajamittaista henkilötietojen käsittelyä, joka merkitsisi aiempaa pidemmälle ulottuvaa puuttumista luonnollisen henkilön yksityiselämän suojaan, ja siihen liittyisi jo pelkästään käsittelyn laajamittaisuuden takia erityisiä riskejä henkilötietojen suojan kannalta. Käsittelyyn liittyvät riskit nousevat myös esiin hallituksen esityksessä, jossa on pyritty minimoimaan riskejä ehdotettavilla suojasäännöksillä.

Hallituksen esityksessä esitetään toiveita perustuslakivaliokunnan kannanotoiksi (s. 131), jotka koskevat ehdotettavan ja säädetyn käyttötarkoituksen yhteensopivuudesta: ”hallitus toivoo, että perustuslakivaliokunta ottaisi käsittelyssään kantaa, onko tällainen alkuperäistä käyttöä tukeva toiminta hyväksyttävä käyttötapa vai voidaanko sitä pitää liian merkittävänä käyttötapana alkuperäiseen käyttötarkoitukseen verrattuna ottaen huomioon teknologiset muutokset, joita tilitapahtumatietojen käyttöön liittyy”.

2. Arkaluonteiset henkilötiedot

(1) Kuten edellä on todettu hallituksen esityksen 1. lakiehdotus merkitsee valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimista. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneiden kannanottojen mukaan luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset maksu/tilitiedot rinnastuvat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin (esim. PeVL 48/2018 vp ja PeVL 10/2022). Tästä syystä tilitapahtumatietojen käsittelyä on arvioitava samoista lähtökohdista kuin muihin arkaluonteisiin tietoihin ja tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kohdistuviin sääntelyvaatimuksiin nähden.

(2) Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (esim. PeVL 37/2013 vp), joten käsittelyedellytyksiä on erityisesti arvioitava perusoikeuksien rajoitusperiaatteiden valossa täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja välttämättömyyden kannalta katsottuna (mm. PeVL 3/2017 vp ja PeVL 51/2018 vp).

(3) Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut vakiintuneesti, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava välttämättömiin perusteisiin (PeVL 3/2017 vp), jolloin tilitapahtumatietojen on oltava ehdottoman välttämättömiä viranomaiselle siihen käyttötarkoitukseen, johon tietoja aiotaan käyttää. Tosiasiallista välttämättömyysedellytyksen täyttymistä on pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä (PeVL 15/2018 vp).

(4) Yleisesti ottaen arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn valtiosääntöinen välttämättömyysedellytysrajoituksen tulee olla paitsi lakiteknisesti toteutettu oikeaoppisella tasolla, mutta *sen tulee myös käytännössä tarkoittaa henkilötietojen käsittelyn rajoittamista riittävillä kontrolleilla välttämättömään*. Kysymys on kuitenkin perusoikeuden ytimeen kohdistuvasta henkilötietojen suojaan puuttumisesta, jolloin perusoikeuksien rajoittamista koskevat sääntelyvaatimukset on myös pantava täytäntöön käytännössä toteutettaessa henkilötietojen käsittelyä. *Käytännössä välttämättömyysedellytyksen toteutumisen varmistamiseksi laissa tulisi olla säädetty perusteet sille, miten välttämättömyyden täyttymistä kontrolloidaan ennalta, jos tietojen saamista ja käsittelyä ei arvioida esimerkiksi tietopyyntökohtaisesti luonnollisen henkilön toimesta tietoja luovuttavassa toimijassa.*

(5) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus velvoittaa keräämään tietojen hakemisesta lokitiedot. Sinällään jälkikäteisenä tietoturvallisuuskeinona tämä on mahdollinen ja siitä on asianmukaisesti säädetty, koska laki velvoittaa myös valvomaan lokitietojen avulla käsittelyä. Lokitietojen kerääminen ja käsittely palvelee siis jälkikäteistä kontrollia, mutta se ei toimi tehokkaana suojatoimena kontrolloimaan välttämättömyysedellytyksen täyttymistä arkaluonteisia tietoja kerättäessä ja käsiteltäessä.

(6) Hallituksen esityksessä *jossain määrin ennakollisen kontrollin ajatuksena näyttäisi olevan se, että tietojenkäsittelyn turvallisuus ja asianmukaisuus nojaa virkavastuujärjestelmään*. Hallituksen esityksessä mm. todetaan, että

   a. ”Toimivaltainen viranomainen vastaa tekemänsä kyselyn välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Viranomaisen on ennen kyselyn tekemistä arvioitava 17 b ja 17 d §:n perusteluissa esitellyllä tavalla, mitä tietoja ja kuinka pitkältä ajalta sen on välttämätöntä saada kyseisen tehtävänsä hoitamiseksi.”

   b. ”Viranomaiset toimivat virkavastuulla ja saldo- ja tilitapahtumia koskevan tiedonhaun sähköistämisen seurauksena laillisuusvalvonta niiden osalta paranisi toimivaltaisessa viranomaisessa entisestään.”

   c. ”Tilitiedon tarpeellisuus arvioidaan ja harkitaan Verohallinnossa aina tapauskohtaisesti virkavastuulla”….”Harkinta säännösten soveltamisesta tehdään virkavastuulla noudattaen, mitä verotusmenettelystä muutoin säädetään.”

(7) Perustuslakivaliokunta on todennut toistuvasti, että tietojen suojaamista oikeudettomalta käytöltä ei voi perustaa vain rekisterinpitäjää tai tietojen käsittelijää koskevan virkavastuun varaan (PeVL 4/2021 vp, PeVL 65/2018 vp, PeVL 52/2018 vp, PeVL 51/2018 vp).

(8) Arvioitaessa ennakkokontrolleja, merkitystä on sillä, että 1. lakiehdotuksen 17 e §:n nojalla saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän käyttäjinä voi olla nimetty ja valtuutettu henkilö. Lisäksi pyynnön yksilöintitiedot kontrolloivat melko muodollisesti tietopyyntöjä. Ennakkokontrollin kannalta yksilöintitiedot eivät kuitenkaan sisällä tietoa siitä, miten tiedonsaantioikeuden käyttöä suhteessa välttämättömyysedellytykseen on arvioitu tietoja pyytävässä toimivaltaisessa viranomaisessa. *Nähdäkseni tällainen välttämättömyysarviointi tulisi kirjata joko saldo- ja tilitapahtumajärjestelmään tai toimivaltaisen viranomaisen omaan tietojärjestelmään ennakkokontrollin varmistamiseksi sekä sen todentamiseksi, että kukin tietopyynnön tekijä on arvioinut tietopyynnön laajuutta lakiehdotuksessa ehdotetulla tavalla sekä voimassa olevien tiedonsaantioikeuksien mukaisesti.* Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että ”valvontajärjestelmästä pyydettävän tiedon tulisi olla välttämätön viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi eli viranomaisen tulisi tehdä välttämättömyysedellytyksen täyttymistä koskeva harkinta ennen tietopyynnön tekemistä. Koska viranomaisella voi olla tarve rajata pyyntö vain sille välttämättömiin tietoihin, tulisi viranomaisen omassa järjestelmässään kyselyä tehdessään rajata (sekä pyynnön että vastauksen osalta), mitä tietoa viranomainen tarvitsee kyselykohtaisesti, mikäli sen ei olisi välttämätöntä saada kaikkia tietoja. Siten tiedon mahdolliset tekniset rajaukset tiedon välttämättömyyden osalta tulisi tehdä vastaanottavan viranomaisen omasta toimesta sen omassa järjestelmässä.” *Perusteluissa on sinällään asianmukaisesti esitetty tapa, jolla välttämättömyyttä pyritään kontrolloimaan. Nähdäkseni riittävien pidäkkeiden asettaminen myös välttämättömyysarvioinnin kirjaamisvelvollisuutena on paikallaan, koska hallituksen esityksenkin mukaan ehdotettu käsittely muodostaa rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille korkean riskin. Automatiikan riskinä on se, että tietoja haetaan ja käsitellään laajemmin kuin se on välttämätöntä, jos tietojen käsittelyssä tehtävää harkintaa ei dokumentoida riittävästi.*

3. Käyttötarkoitussidonnaisuus

(9) Hallituksen esityksessä käsitellään myös tilitapahtumatietojen käyttöä toissijaisiin tarkoituksiin. Tilitapahtumatietojen ensisijainen käyttötarkoitus on laissa tarkoitettujen finanssialan toimijoiden lakisääteisten velvollisuuksien toteuttaminen. Tilitapahtumatietoja ei kerätä ja käsitellä finanssialalla viranomaisen käsittelytarpeita varten, vaikka finanssialalla käsittelyä tehdään myös rahanpesun estämisen tarkoituksessa. Siten pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä sekä kussakin toimivaltaisessa viranomaisessa käsiteltävien tietojen käyttötarkoitus on toissijainen suhteessa siihen, minkä vuoksi tietoja on kerätty esimerkiksi maksulaitoksen toiminnassa.

(10) Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2017 vp) ottanut kantaa erityisesti arkaluonteisten tietojen käyttöön muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan näissä tilanteissa voidaan tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia toissijaisiin käyttötarkoituksiin. Tällainen sääntely ei saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi.

(11) Lakiehdotuksessa luodaan sinällään olemassa oleviin tiedonsaantioikeuksiin perustuen uusi tiedonsaantitapa saada tilitapahtumatietoja toissijaisiin käyttötarkoituksiin useille toimivaltaisille viranomaisille. Siten kysymys ei ole mitenkään vähäisestä tietojen saannista ja käsittelystä toissijaisiin käyttötarkoituksiin, mutta tietojen käyttöä on pyritty rajaamaan välttämättömyysedellytyksellä sekä yksityiskohtaisella tietopyyntöön kohdistuvalla sääntelyllä.

(12) Arvioitaessa henkilötietojen käsittelyn edellytyksiä 1. lakiehdotuksen mukaisesti käyttötarkoituksen kannalta merkitystä on sillä, että valiokunta on kiinnittänyt lausuntokäytännössään erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely rajataan täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp). Hallituksen esitys sisältää

täsmälliset säännökset siitä, mitä tietoja kyselysovelluksella voidaan hakea ja mihin käyttötarkoituksiin. Toisaalta sääntelyssä on myös sidottu tiedonsaantioikeutta välttämättömään. Niin ikään tietojen säilyttämistä sovelluksessa on rajoitettu. *Tosin ehdotuksesta ei tai sen perusteluista ei ilmene, miten saldo- ja tilitapahtumatietojen säilyttämistä on rajoitettu toimivaltaisten viranomaisten käsittelyä koskevassa sääntelyssä.* Arkaluonteisten tietojen käsittelyssä on huomioitava, että tietojen säilyttäminen kuuluu valtiosääntöiseen perusoikeuksien rajoittamista koskevan sääntelyvaatimusten alaan, jolloin arkaluonteisten tietojen säilyttämistä on arvioitava välttämättömyyskriteeriä vasten. Perustuslakivaliokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 13/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista erityisesti arkaluonteisten tietojen osalta. Tästä syystä säilytysaikaa koskevissa säännöksissä on oltava aikamääre (PeVL 20/2006 vp).

(13) Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa pääosin tällä hetkelläkin toimivaltaisille viranomaisille tietojen saamisen tilitapahtumatiedoista. Hallituksen esityksen perusteella tietojen saantitavat sähköisessä muodossa poikkeavat toisistaan ja tietoja jopa saadaan turvasähköpostillakin. Toissijaiselle käytölle on olemassa jo aiemmassa lainsäädännössä vahvistettuja perusteita. Siten voimassa oleva lainsäädäntö sallii tilitapahtumatietojen toissijaisen käytön. *Lähinnä nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä kysymys on siitä, miten tietojen saanti toteutetaan tavalla, joka minimoi tietojen saannin ja tosiasiassa välttämättömyysedellytyksen toteutumista kontrolloidaan riittävästi.* Siten vaikka tietojen saaminen ja käsittely toissijaisiin käyttötarkoituksiin voi tarkoittaa merkittävääkin tietojen käyttöä, en pitäisi sitä valtiosääntöisesti ongelmallisena, kunhan tietojen käytölle on riittävät ja uskottavat ennakkokontrollit, jotka luovat kynnyksen tietojen saannille. Välttämättömyysedellytykseen perustuva salassapidosta poikkeaminen edellyttää pääsääntöisesti tapauskohtaista harkintaa tietojen saamiseksi johonkin laissa säädettyyn hyväksyttävään tarkoitukseen (PeVL 73/2018 vp). Tällä on erityinen merkityksensä, miten teknisiin rajapintoihin toteutetaan riittävät ja tosiasialliset kontrollit. *Olen edellä esittänyt tähän lisäsääntelytarpeen välttämättömyysedellytyksen täyttymisen ennakkokontrollia koskevaksi suojatoimeksi.*

(14) Toissijaisen käytön kannalta ei ole merkitystä sillä, että tietojärjestelmäkokonaisuutta käytetään kahteen eri käyttötarkoitukseen. Kumpikin käyttötarkoitus on, suhteessa tilitapahtumatietojen keräämiseen ja käyttöön finanssialalla, toissijaista käyttötarkoitusta. Tietojärjestelmä voi palvella hyvin erilaisiakin käyttötarkoituksia. Tietosuoja-asetuksenkaan näkökulmasta tietojärjestelmä ei ole käyttötarkoitusta määrittävä tekijä, vaan se, mihin tietoja tietojärjestelmästä käytetään. Tällöin merkitystä on sillä, että tietojärjestelmässä käsiteltävät tiedot on eroteltu toisistaan käyttötarkoituksen mukaan tai käsiteltäviin tietoihin kohdistuu käyttötarkoituksen mukaisia rajoituksia.

4. Tiedonsaantioikeudet ja tietojen luovutusoikeudet

(15) Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (mm. PeVL 38/2016 vp).

(16) Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus 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 53/2024 vp ja PeVL 62/2018 vp).

(17) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus tarkoittaa sitä, että toisin kuin edellisessä kohdassa on selostettu, välttämättömyysarvioinnin tekee tiedot pyytävä toimivaltainen viranomainen eikä tiedot luovuttava finanssialan toimija. Tällöin luovuttajalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta arvioida välttämättömyysedellytystä eikä pyynnön oikeasuhtaisuuttakaan. Siten edellä esitettyä tietojen luovuttamista koskevaa vakiintunutta valtiosääntöistä sääntelyoppia ei voida soveltaa nyt ehdotetussa tilanteessa.

(18) Tietojen saamisessa ja sen laajuudessa on olemassa riskejä, jotka ovat myös konkretisoituneet oikeuskäytännön perusteella. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksessä 2020:8 Verohallinto oli kehottanut pankkia esittämään muun ohella listauksen kaikista asiakkaistaan vertailutietotarkastuksen suorittamista varten. Ennakkopäätöksen mukaan tietopyyntöä ei ollut rajattu sellaisiin asiakkaisiin, joita koskevien tietojen voidaan olettaa olevan verovalvonnan toteuttamiseksi tarpeellisia. Vaikka tietopyyntö ei ollut ulottunut kaikkiin tietueisiin, joita pankin asiakasrekisteriin oli eri asiakkaista merkitty, tietopyynnön toteuttaminen oli vaikutuksiltaan rinnastettavissa kokonaisen asiakasrekisterin luovuttamiseen. KHO arvioi, ettei kehotus ollut oikeasuhtainen. KHO:n mukaan oikeasuhtaisuuden arvioimisessa on otettava huomioon yhtäältä julkisen vallan käyttämiseen kuuluva verovalvonnan turvaaminen tietojen keräämistä puoltavana tekijänä ja toisaalta tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a - c alakohdista ilmenevät kohtuullisuuden ja läpinäkyvyyden, käyttötarkoitussidonnaisuuden sekä tietojen minimoinnin vaatimukset tietojen keräämistä rajoittavina seikkoina. *KHO:n ennakkopäätös ilmentää ja osin painottaakin jo edellä esitettyjä seikkoja ennakkokontrollin tarpeesta siten, että tietopyyntöjen perusteet välttämättömyyden, mutta myös oikeasuhtaisuuden osalta arvioidaan ja dokumentoidaan asianmukaisesti kontrollin ja valvonnan mahdollistamiseksi.*

(19) Hallituksen esityksessä ehdotettava tietopyyntöjen esittämistä ja tietojen luovuttamista koskeva sääntely on vaivalloinen sääntely- ja toteutustavaltaan. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 1 c §:n mukaan Tulli siirtäisi koneellisesti toimivaltaisten viranomaisten tietopyynnöt 1 a §:ssä tarkoitetuille toimijoille sekä luovuttaa välittämällä näistä vastaanotetut tiedot tietopyynnön mukaisesti toimivaltaiselle viranomaiselle. Varsinaisesti tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset sisältyvät 17 c §:ään ja saatavat tiedot 17 d §:ään. Epäselväksi jää, mihin Tullin välittäjänä tapahtuva tiedonsaantioikeus perustuu. Muutenkin ehdotettu sääntely Tullin välittäjän asemasta, joka on tekninen, vaikuttaa olevan jossain määrin tietojenkäsittelyn välttämättömyysedellytyksen kannaltakin ongelmallinen, koska Tulli ei varsinaisesti käsittele tietoja, vaan sen järjestelmän avulla käytännössä hoidetaan tietojensiirtoa 1 a §:n mukaisilta toimijoilta toimivaltaisille viranomaisille. Tulli sinällään kerää tästä tietojensiirrosta lokitietoja.

(20) On myös aiheellista kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan teknistä käyttöyhteyttä koskevaan perustuslakivaliokunnan kannanottoon vuodelta 2002. Tällainen sääntelyvaatimus kuului aikanaan perustuslakivaliokunnan luettelemiin sääntelykohteisiin, mutta sittemmin jo ennen tietosuojasääntelyn kokonaisuudistusta tällainen sääntelyvaatimus poistui sääntelykohdeluettelosta. *Tekninen käyttöyhteys tarkoittaa tätä nykyä yleislakina sovellettavassa tiedonhallintalaissa teknistä rajapintaa tai katseluyhteyttä, joiden käytöstä ei tarvitse säätää erikseen, koska yleislaissa on säädetty riittävistä suojakeinoista yksityiselämän suojan turvaamiseksi näitä sähköisiä luovutustapoja käytettäessä* (PeVL 73/2018 vp). Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa on sinällään tarpeellista säätää teknisen rajapinnan kautta tapahtuvista tietojen luovutuksista, koska varsinainen tietojen luovuttaja ei ole viranomainen toisin kuin tiedonhallintalaissa on säädetty.

5. Salassapidosta sääntely

(21) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 1 b §:n mukaan ”Pankki ja maksutilien valvontajärjestelmässä käsiteltävät tiedot ovat salassa pidettäviä.” Voimassa olevassa laissa salassa pidettäväksi on säädetty pankki- ja maksurekisteriin merkityt tiedot. Salassapitosäännös koskee siten vain niitä tietoja, joita käsitellään valvontajärjestelmässä. Säännöksen sanamuotoa ei voida pitää täysin onnistuneena. *Vastakohtaispäätelmän perusteella muualla käsiteltävät tiedot eivät olisi salassa pidettäviä ehdotetun säännöksen perusteella.*

(22) Eduskunta on edellyttänyt, että hallituksen huolehtivan siitä, että tulevaisuudessa suhtaudutaan pidättyvästi viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (EV 303/1998 vp). Tätä seikkaa myös perustuslakivaliokunta on sittemmin pitänyt tärkeänä eri yhteyksissä (PeVL 2/2008 vp ja PeVL 62/2018 vp). Hallituksen esityksessä tehdään selkoa jo nyt hajautuneeseen salassapitoa koskevaan pistemäiseen sääntelyyn, joka koskee maksu- ja tilitietoja. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ei ole säädetty maksu- ja tilitietoja yksiselitteisesti salassa pidettäviksi. Koska salassapitosäännöstä perustellaan tietojen arkaluonteisuudella ja salassapitoa näiden tietojen suojatoimena, tulisi sääntelyn olla tältä osin yleislainsäädännössä kattavaa erityisesti, kun nyt ehdotettu salassapitosäännös rajoittuu järjestelmässä käsiteltäviin tietoihin. Vaikka oikeusministeriössä arvioidaan julkisuuslain salassapitosääntelyn muutostarpeita, ei tällä arvioinnilla voida perustella arkaluonteisten tietojen salassapitoon jääviä mahdollisia aukkoja tai sitä, että salassapitosäännös sijoitetaan erityislakiin.

(23) Salassapitosäännöksen perustellut vaikuttavat osin myös epäselvältä. Salassapitoa perustellaan tietosuoja-asetuksen käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevalla sääntelyllä. Hallituksen esityksen mukaan ”Salassapidosta tulisi kuitenkin säätää, sillä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan nojalla kansallisella lainsäädännöllä on mahdollista mukauttaa asetuksen sääntöjen soveltamista muun muassa käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta. Salassapitosäännöksessä olisi siten kyse tietosuoja-asetuksen liikkumavaran nojalla annettavasta suojatoimisääntelystä, joilla mukautetaan tietosuoja-asetuksen yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta”. Hallituksen esityksen mukaan salassapitosäännöksen perusteina olisi se, että ”Salassapitosäännös poistaisi luotto- ja maksulaitoksen mahdollisuuden hyödyntää tietoja muuhun tarkoitukseen kuin tietopyynnön toteuttamiseksi. Lisäksi salassapidosta säätämällä turvattaisiin viranomaisen toimintaa.” Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjojen ja tallenteiden julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömien syiden vuoksi lailla. Hallituksen esityksessä sinällään ilmenee erilaisia perusteita salassapidolle, mutta näiden perusteiden välttämättömyys kaiketi kohdentuu henkilötietojen suojaamisen toteuttamiseen, koska tiedot ovat arkaluonteisia. Käyttötarkoitussidonnaisuus sitoo suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla eikä siitä voida poiketa kuin laissa erikseen säätämällä. Tässä suhteessa salassapitosääntelyllä ei voida ratkaista käyttötarkoituksen rajaamiseen liittyviä seikkoja.

(24) Kiinnitän myös huomiosta siihen, että mainitussa salassapitosäännöksessä on kirjoitusvirhe ”Pankki**[-]** ja maksutilien”.

6. Tulli rekisterinpitäjänä

(25) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 1 c §:n mukaan Tulli toimisi koostavan sovelluksen rekisterinpitäjänä. Tulli ylläpitäisi sovellusta. Sääntelyn ajatuksena on, että Tulli toimii tietopyyntöjen ja niihin saatujen vastausten välittäjänä. Ehdotuksen mukaan koostavalla sovelluksella tapahtuva henkilötietojen käsittely on automaattista. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 17 g §:n mukaan jokainen keskitettyyn sähköiseen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmään kuuluvia tietoja käsittelevä taho on rekisterinpitäjä käsittelemänsä

tiedon osalta. Sääntely tarkoittaa, että pyyntöjen käsittelyn eri vaiheissa rekisterinpitäjänä toimii toimivaltainen viranomainen, Tulli taikka 1 a §:ssä tarkoitettu tiedot luovuttava toimija.

(26) Tullin rooli sovelluksen ylläpitäjänä ja rekisterinpitäjänä jää osin epäselväksi. Koska viestintä käydään toimivaltaisten viranomaisten ja tietoja luovuttavien finanssialan toimijoiden välillä, Tullin rooli tietojen välittäjän vaikuttaa erikoiselta myös suhteessa arkaluonteisten tietojen käsittelyä rajoittavan välttämättömyysedellytyksen valossa. Epäselväksi jää, miltä osin Tullin on välttämätöntä käsitellä lakiehdotuksessa esitellyllä tavalla tietoja vai käsitteleekö Tulli niitä varsinaisesti lainkaan, jos käsittely on automaattista. Epäselväksi jää, miten tällaisessa tietojen välittäjän roolissa Tulli hoitaa rekisterinpitäjälle kuuluvat tehtävät erityisesti, kun käsittelyketjussa väistämättä myös Tullin järjestelmän kautta kulkevat tiedot ovat tietosuoja-asetuksen tarkoittamalla tavalla täsmällisiä. Tietosuoja-asetuksen 5 (2) artiklan mukaisesti rekisterinpitäjä vastaa muun muassa täsmällisyysvaatimuksen täyttymisestä. Tältä osin asetukseen ei sisälly kansallista liikkumavaraa.

20.5.2025

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti