Tuomas Ojanen

21.5.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettua lakia, verotusmenettelystä annettua lakia ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia.
2. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä on jo nykyisin mahdollista saada tilin asiakkuutta koskevia tietoja. Kansallisista muutostarpeista johtuen ehdotetaan, että useilla toimivaltaisilla viranomaisilla, joilla on lainmukainen oikeus saada tehtävänsä hoitamiseksi saldo- ja tilitapahtumatietoja ja arvopapereihin liittyviä tietoja, olisi mahdollisuus jatkossa selvittää tiedot ehdotettavassa keskitetyssä sähköisessä saldo- ja tilitapahtumajärjestelmässä.
3. Laissa säädettäisiin järjestelmän käyttöön oikeutettujen viranomaisten lisäksi järjestelmässä käsiteltävistä tiedoista, velvollisuudesta luovuttaa tietoja järjestelmän kautta ja järjestelmän käyttöön liittyvistä lokitiedoista sekä lokitietojen käsittelytarkoituksista. Kyseessä olisi keskitetty järjestelmä, jossa jokainen siihen kuuluvia tietoja käsittelevä taho olisi omalta osaltaan ja itsenäisesti rekisterinpitäjä käsittelemänsä tiedon osalta. Järjestelmän käytön edellytyksenä olisi, että saldo- ja tilitapahtumatiedot sekä arvopapereihin liittyvät tiedot ovat viranomaiselle välttämättömiä sen suorittaessa lakisääteisiä tehtäviään.

Arvioinnin lähtökohtia

4. Voimassa oleva laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 48/2018 vp, ks. myös PeVL 10/2022 vp). Nämä valiokunnan lausunnot tuovat esiin nyt käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohtia. On kuitenkin huomattava, että perustuslakivaliokunnan aiemmissa lausunnoissa ovat olleet pääosin arvioitavana sellaiset lakiehdotukset, joissa on ollut kysymys EU-lainsäädännön täytäntöönpanosta. Sitä vastoin nyt arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä ei ole kysymys EU-oikeuden täytäntöönpanosta, vaan kansallisesti tarpeelliseksi ja tarkoituksenmukaisiksi katsotuista lakiehdotuksista.
5. Esityksen huomattavan pitkässä säätämisjärjestysperusteluluvussa (luku 12, s. 119-152) on tehty selkoa ehdotetusta sääntelystä perustuslain 10 § :ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta.
6. Perustuslain ohella säätämisjärjestysperusteluissa on samalla huomioitu EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikla vastaavista perusoikeuksista sekä niitä

konkretisoiva unionin yleinen tietosuoja-asetus sekä muu EU-lainsäädäntö, sellaisina kuin ne ilmenevät EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Tämä on perusteltua, koska EU-oikeudella on erityinen valtiosääntöinen merkitys perustuslain 10 §:ssä turvatun henkilötietojen suojan kannalta käsillä olevassa sääntely-yhteydessä (ks. erit. PeVL 14/2018 vp, ks. myös PeVL 10/2022 vp, kappaleet 3-5).

7. Esityksessä ehdotettava sääntely annetaan esityksen mukaan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran puitteissa. Tähän liittyen on muun ohella syytä varmistua esityksessä ehdotettavan sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n tietosuojalainsäädännön kanssa. Ehdotettua sääntelyä arvioidaankin esityksen säätämisjärjestysperusteluissa erikseen suhteessa EU:n tietosuoja-asetukseen ja lailla säätämisen vaatimukseen (jakso 12.1.1), tietosuoja-asetuksen kansalliseen liikkumavaraan ja erityisesti sen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen (jakso 12.1.2), erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyedellytyksiin (jakso 12.1.3) sekä rekisteröidyn oikeusturvaan (jakso 12.1.4). Muuallakin esityksessä on tehty selkoa EU-oikeudesta (ks. jakso 4.2, ks. myös 4.1.3)
8. Nähdäkseni esityksen säätämisjärjestysperustelujaksosta ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohtiin ei ole olennaista lisättävänä.
9. Esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan esityksestä on pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa ensinnäkin siksi, että "…esitykseen sisältyy perustuslain 10 §:n yksityisyyden suojaan kuuluvien arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä sekä merkittäviä tosiasiallisia ja oikeudellisia perusoikeuksia rajoittavia vaikutuksia henkilötietojen suojaan." Valiokunnan lausuntoa pidetään esityksessä edelleen tarpeellisena siksi, että "hallituksen esityksessä ehdotettava sääntely poikkeaa esityksen mukaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta käytännöstä koskien henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuutta ja sitä, että alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittymätön henkilörekisterin tietojen käyttö ei saisi muuttua pääasialliseksi tai merkittäväksi toiminnaksi rekisteröityjen tietojen alkuperäiseen käyttöön verrattuna." Lisäksi valiokunnan lausunto on esityksen mukaan tarpeen sen vuoksi, että ehdotetussa sääntelyssä on kysymys pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tietosisällön laajentamisesta kansalliseen liikkumavaraan ja harkintaan perustuen verrattuna siihen, mitä Euroopan unionin oikeus edellyttää." (HE, s. 152).

Arvio

10. Viranomaisilla on jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla oikeus saada finanssialan toimijoilta saldo- ja tilitapahtumatietoja. Näiden tietojen kyselymahdollisuuden lisääminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään ei laajentaisi nykyisiä laissa säädettyjä toimivaltuuksia, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 48/2018 vp ja PeVL 10/2022 vp). Tältä osin ehdottavan sääntelyn perusratkaisut eivät ole ongelmallisia perustuslain kannalta.
11. Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen merkityksellisyys perustuslain 10 §:ssä turvatun henkilötietojen suojan sekä yksityiselämän suojan kannalta syntyy

kuitenkin siitä, että nykyiseen, direktiivin täytäntöönpanolakiin perustuvan valvontajärjestelmän sisälle ehdotetaan perustettavaksi erillinen keskitetty sähköinen järjestelmä saldo- ja tilitapahtumatietojen välittämiselle. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä muodostaisi siten kattojärjestelmän, jonka sisällä olisi yhtäältä direktiivin mukainen keskitetty tilitietoja sisältävä järjestelmä ja toisaalta nyt (kansallisista tarpeista) ehdotettava keskitetty sähköinen saldo- ja tilitapahtumatietoja välittävä järjestelmä, jonka avulla viranomaiset voisivat pyytää ja saada saldo- ja tilitapahtumia ja arvopapereita koskevia tietoja luotto- ja maksulaitoksilta sekä muilta ehdotetun 1 a §:n mukaisilta tiedonluovuttajilta. Koska kyseessä olevissa tiedoissa on kysymys arkaluontoisista tiedoista, ja koska kyseessä olisi samalla alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittymätön henkilötietojen käsittely, ehdotettavan keskitetyn sähköisen järjestelmän mukainen henkilötietojen käsittely tarkoittaisi voimassa olevaan lakiin verrattuna huomattavasti laajamittaisempaa ja aiemmista käyttötarkoituksista poikkeavaa arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyä sekä sitä myöden aiempaa mittavampaa puuttumista henkilötietojen ja yksityiselämän suojan perusoikeuksiin.

12. Edellä esitetyistä syistä nyt ehdotettu sääntely muodostaa varsinkin yhdessä jo voimassa olevan lainsäädännön kanssa valtiosääntöoikeudellisesti merkittävän sääntelykokonaisuuden.
13. Koska ehdotettu sääntely merkitsee puuttumista henkilötietojen ja yksityiselämän suojan perusoikeuksiin, sitä on muun muassa arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Vaikka esityksessä ehdotettava sääntely on sinänsä täsmällistä ja monessa kohtaan huomattavankin yksityiskohtaista, juuri ehdotettavan sääntelyn korostettu kasuistisuus ja yksityiskohtaisuus saattaa yhdessä sääntelyn "teknisten ominaispiirteiden" kanssa aiheuttaa ongelmia ja ennakoimattomuutta arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden ja sitä myöden henkilötietojen ja yksityiselämän suojan sekä tietoturvan tosiasiallisen toteutumisen kannalta.
14. Varsinkaan yhdessä jo voimassa olevan lainsäädännön kanssa nyt ehdotettavasta sääntelystä muodostuva sääntelykokonaisuus on vaikeaselkoinen ja vaikeasti hallittava. Koska viranomaisten tiedonsaantioikeudet määräytyisivät voimassa olevan lainsäädännön mukaan, esityksessä ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä sekä täsmällistä sisältöä on hankala selvittää, mikä saattaa synnyttää ongelmia henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden kannalta.
15. Vaikeaselkoisuuteen liittyviä ongelmia korostaa se, että ehdotettava sääntely koskee arkaluontoisia, mutta samalla ihmisten verraten jokapäiväiseen elämään kuuluvia saldo- ja tilitapahtumatietoihin liittyviä henkilötietoja (ks. myös selkeyden vaatimuksista sellaisessa perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa esim. PeVL 26/2021 vp, kappale 11, PeVL 32/2020 vp, s. 2, ks. myös PeVL 45/2016 vp, s. 3, PeVL 41/2006 vp, s. 4/II).
16. Ehdotettu sääntely perustuu kansallisiin tarpeisiin, eikä siinä ole kyse EU-lainsäädännön täytäntöönpanosta. Koska ehdotettu uusi keskitetty järjestelmä rakentuu kuitenkin rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanosääntelyllä perustetun valvontajärjestelmän varaan ja siihen sisältyy

myös ao. direktiivien täytäntöönpanosääntelyn nojalla käsiteltävien arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyä, ja koska ehdotettu sääntely on muutoinkin EU-oikeuden soveltamisalalla, hallituksen esityksessä on tehty verraten paljon selkoa henkilötietojen käyttötarkoitusta koskevasta kansallisesta liikkumavarasta direktiivien sekä unionin yleisen tietosuoja-asetuksen kannalta. Kysymys kansallisesta liikkumavarasta on myös yksi peruste sille, miksi esityksestä on pidetty tarpeellisena pyytää perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

17. Esityksessä on päädytty katsomaan kansallisesta liikkumavarasta, että ehdotettava sääntely olisi EU-oikeuden mukaisen kansallisen liikkumavaran puitteissa. Nähdäkseni esityksen arviosta voidaan tältä osin olla toistakin mieltä; viittaan tässä yhteydessä myös esityksen valmistelun aikana saatuun oikeusministeriön lausuntoon (ks. HE, s. 73-75), samoin kuin oikeusministeriön lausuntoon käsillä olevasta esityksestä talousvaliokunnalle (ks. myös TaVL 13/2025 vp).
18. Yhdyn oikeusministeriön kantaan siitä, että kysymykseen kansallisesta liikkumavarasta liittyy oikeudellista epäselvyyttä ja -varmuutta, ja että esityksessä ehdotettava sääntely saattaa olla ongelmallista unionin yleisen tietosuoja-asetuksen ja unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa perusoikeutena turvatun henkilötietojen suojan kannalta etenkin siltä osin kuin on kysymys henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta. Sitä myöden ehdotettu sääntely on myös altis unionin yleiseen tietosuoja-asetukseen ja perusoikeuskirjan 8 artiklaan pohjautuville valvonta-arvioinneille komissiossa ja EU-tuomioistuimessa.
19. Tässä yhteydessä on lisättävä, että myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä korostuu arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus. Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä (ks. esim. PeVL 65/2018 vp PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (PeVL 65/2018 vp, PeVL 1/2018 vp ja PeVL 14/2017 vp).
20. Vaikka perustuslakivaliokunta katsoisi, että ehdotettu sääntely ei ole ongelmallista niiden linjausten kannalta, joita perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on tehty arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen suhteen, se ei poista edellä mainittua EU-oikeudellista epävarmuutta ehdotettavan sääntelyn yhteensopivuudesta unionin yleisen tietosuoja-asetuksen ja unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa perusoikeutena turvatun henkilötietojen suojan kanssa.
21. Lisäksi EU-oikeudellisia ongelmia saattaa syntyä sen suhteen, varmistaako ehdotetusta sääntelystä yhdessä jo voimassa olevan lainsäädännön kanssa muodostuva sääntelykokonaisuus riittävästi kaikilta osin sitä, että viranomaisten tiedonsaantioikeus pankki- ja maksutileistä sähköisessä, keskitetyssä järjestelmässä on rajattu vain välttämättömiin tietoihin ja tilanteisiin. Lisäksi on huomautettava siitä, että välttämättömyysvaatimus ei koske vain lain soveltamistilanteita, vaan että myös arkaluontoisten henkilötietojen laajaa käsittelyä tarkoittavalle

lakitasoiselle sääntelyn välttämättömyydelle tulee esittää hallituksen esityksessä perustuslain (ja EU-oikeuden) kannalta hyväksyttäviä perusteita. Tästä näkökulmasta voidaan todeta, ettei käsillä olevassa esityksessä ole eritelty kovin seikkaperäisesti niitä syitä ja perusteita, joiden takia ehdotettava arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyä tarkoittava sääntely katsotaan välttämättömäksi.

22. Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 17 d §:ssä säädettäisiin keskitetystä sähköisestä saldo- ja tilitapahtumajärjestelmästä saatavista tilitapahtuma- ja arvopaperitiedoista. Pykälän 1 momentin 7 kohdan mukaan keskitetystä sähköisestä saldo- ja tilitapahtumajärjestelmästä on mahdollista pyytää 1-6 kohdissa mainittujen tietojen ohella "muut kuin 1–6 kohdassa tarkoitetut tilitapahtumaan liittyvät tiedot." 1. lakiehdotuksen 17 d §:n 1-6 kohtien luetttelo ei siis ole tyhjentävä luettelo saatavista tiedoista, vaan 7 kohdan "kaatosäännös" laajentaisi saatavat tiedot epämääräisen laajaksi. Koska 1. lakiehdotuksen 17 d §:n 1-7 kohdissa tarkoitetuissa tiedoissa on kauttaaltaan tai ainakin pääosin kysymys arkaluontoisista henkilötiedoista, kohta 7 tulisi poistaa lakiehdotuksesta, jotta arkaluontoisten henkilötietojen käsittely olisi riittävän selvästi ja yksiselitteisesti rajattu säännösperusteisesti vain välttämättömiin tietoihin. Tällainen poisto on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.
23. Lopuksi on syytä huomauttaa siitä, että ehdotetun sääntelyn esille tuomat kysymykset kansallisesta liikkumavarasta ja käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta ovat ensisijaisesti ja viime kädessä EU-oikeudellisia, vaikka niillä on myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Tästä syystä näistä kysymyksistä syntyvät mahdolliset ongelmat ehdotettavan sääntelyn EU-oikeudenmukaisuuden kannalta eivät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.
24. Lisäksi on syytä huomauttaa siitä, että käsillä olevaa oikeudellista epävarmuutta ehdotettavan sääntelyn EU-oikeuden mukaisuudesta ei voida poistaa siten, että perustuslakivaliokunta sille perustuslain 74 §:ssä säädettyyn tehtävään vedoten edellyttäisi tavanomaiseen tapaansa (ks. esim. PeVL 48/2018 vp ja PeVL 10/2022 vp, kappale 14), että mietintövaliokunta tarkastelee ehdotetun järjestelmän suhdetta EU:n tietosuojalainsäädäntöön ja varmistuu sen yhteensopivuudesta EU-oikeuden kanssa. Myöskään mietintövaliokunnalla ei ole edellytyksiä varmistua täysin ehdotettavan sääntelyn EU-oikeudenmukaisuudesta, koska täysi oikeudellinen varmuus ehdotetun sääntelyn EU-oikeuden mukaisuudesta voidaan saavuttaa vain sitä kautta, että EU-tuomioistuin ratkaisee ja linjaa ehdotettavan sääntelyn esille tuomia EU-oikeudellisia kysymyksiä.