OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lausunto

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Petteri Jartti
Erityisasiantuntija Silja Kantonen

23.5.2025

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain, verotusmenettelystä annetun lain ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 30 §:n muuttamisesta

Yleistä

Eduskunnan hallintovaliokunta on 20.5.2025 pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettua lakia, verotusmenettelystä annettua lakia ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia.

Oikeusministeriö on nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen perusvalmisteluvaiheessa 21.11.2024 antanut lausunnon sisäministeriölle. Lausunnossaan oikeusministeriö tarkasteli esitysluonnosta henkilötietojen suojaa ja viranomaisten tiedonsaantioikeuksia koskevan sääntelyn osalta. Lausunnossa kiinnitettiin huomioita muun muassa tiedonsaantioikeuksiin ja tietojen sähköiseen luovutustapaan, salassapitosääntelyyn, EU-oikeuden kansallisen liikkumavaran käyttöön ja rekisterinpitäjästä säätämiseen. Oikeusministeriö toteaa, että osa sen esityksen valmisteluvaiheessa esiin nostamista kommenteista on huomioitu asianmukaisesti hallituksen esityksessä. Tästä huolimatta ministeriö katsoo edelleen perustelluksi lausua seuraavista henkilötietojen suojaa ja tietojen luovutustapaa koskevista seikoista.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Yleisemmän tason huomiona oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä on perustettu lailla pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (571/2019). Eduskuntakäsittelyssä hallituksen esityksessä (HE 167/2018) esitettyjä viranomaisten tiedonsaantioikeuksia sekä järjestelmän tietosisältöä supistettiin merkittävästi, muun muassa rajaamalla tilitapahtumatietojen käsittely järjestelmän ulkopuolelle. Sittemmin lailla 814/2022 järjestelmää käyttävien viranomaisten piiriä laajennettiin merkittävästi lisäämällä Verohallinnolle, Tullille, Ulosottolaitokselle, poliisille, Rajavartiolaitokselle, Puolustusvoimille ja Finanssivalvonnalle pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään.

Hallituksen esityksessä esitetään järjestelmässä käsiteltävää tietosisältöä laajennettavaksi lisäämällä järjestelmään sitä käyttäville viranomaisille saldo- ja tilitapahtumatietojen sekä arvopapereita koskevien tietojen kyselymahdollisuus. Laajennuksessa olisi kyse yksityiselämän suojan ydinalueelle ulottuvasta arkaluonteisina tietoina pidettävien yksittäisten tilitapahtumatietojen käsittelystä (ks. PeVL 10/2022 vp, s. 5) ja siten järjestelmän nykytilaan verrattuna suuremmista riskeistä henkilötietojen ja yksityiselämän suojalle.

EU-oikeuden kansallinen liikkumavara käsiteltävien henkilötietojen käyttötarkoituksen kannalta

Kuten esityksen perusteluissa on asianmukaisesti huomioitu, tietojärjestelmän tietosisällön laajentaminen on merkityksellistä viidennen 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, eikä esityksessä katsota, että rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 4 kohdan sallima kansallinen liikkumavara soveltuisi saldo- ja tilitapahtumatietojen käsittelyyn.

Esitykseen sisältyvässä liikkumavara-arviossa on asianmukaisesti huomioitu Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) asiassa C-817/19 (Ligue des droits humains ASBL vs. Conseil des ministres) antama 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 koskeva tuomio. Asiassa oli kyse direktiivin mukaisesti kerättyjen matkustajarekisteritietojen (PNR-tiedot) käsittelystä muihin kuin mainitussa direktiivissä nimenomaisesti mainittuihin tarkoituksiin, mitä tuomioistuin ei pitänyt EU:n perusoikeuskirjan mukaisena.

Esityksen perusteluissa on verrattu nyt esitettävää sääntelyä edellä mainitussa ratkaisussa arvioituun sääntelyyn nähden. Perustelujen mukaan ratkaisu koskee PNR-direktiivillä käyttöönotettua järjestelmää, joka sisältää PNR-direktiivin mukaiset tiedot ja tuomiossa oli kyse täysin samojen tietojen hyödyntämisestä sellaisiin käyttötarkoituksiin, jotka eivät tuomioistuimen mukaan ole direktiivin mukaisia. Perusteluiden mukaan tuomio lisäksi koskee tietokantaa eli pysyvää henkilörekisteriä. Perusteluiden mukaan esityksessä puolestaan ehdotetaan, että saldo- ja tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuus lisättäisiin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmäkehikon sisään, mutta erilliseksi osioksi viidennen rahanpesudirektiivin mukaisesta automatisoidusta jär-

jestelmästä. Perusteluiden mukaan kyselymahdollisuus kohdistuisi lisäksi eri tietoihin kuin viidennen rahanpesudirektiivin mukaisiin tietoihin. Lisättävillä kyselyoikeuksilla ei perusteluiden mukaan tuotaisi saldo- ja tilitapahtumatietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän olemassa olevaan tietokantaan. Perusteluiden mukaan esityksessä ei myöskään ehdoteta, että rahanpesu- tai rahoitustietodirektiivin mukaisella perusteella nykyiseen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän saatua käyttöoikeutta laajennettaisiin myös saldo- ja tilitapahtumakyselyiden tekemiseksi.

Vaikka esitettävän sääntelyn on esityksen perusteluissa katsottu eroavan edellä mainitulla tavalla ratkaisussa C-817/19 arvioidusta lainsäädännöstä, on perusteluissa lisäksi arvioitu järjestelmässä käsiteltävien tietojen eri käyttötarkoituksien välistä yhteyttä ja yhdenmukaisuutta. Perusteluiden mukaan eri käyttötarkoitusten välillä on yhteys, ja ne ovat yhdenmukaisia toistensa kanssa niiden liittyessä kiinteästi toisiinsa. Perusteluiden mukaan koska kyse ei ole direktiivin mukaisista käyttötarkoituksista, käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista voidaan pitää tulkinnanvaraisena.

Oikeusministeriö katsoo, että perusteluissa esitettyyn arvioon EU-oikeuden liikkumavarasta liittyy oikeudellista epävarmuutta ja kiinnittää erityistä huomiota siihen, että edellä mainitun tuomion liittyessä erilaiseen asiayhteyteen, jossa tietoja siirretään lentoliikenteen harjoittajilta tallennettavaksi viranomaisen rekisteriin, sen perusteluista ilmenee kuitenkin yleisemmin sovellettavia käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen liittyviä näkökohtia. Ratkaisussa tuomioistuin on ottanut kantaa muun muassa PNR-direktiivillä käyttöön otetun järjestelmän sallittuun soveltamiseen sekä järjestelmän laajentamisen edellytyksiin.

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 voisi esityksen perusteluiden valossa liittyä edellä mainittujen direktiivien täytäntöönpanosäänteIyn nojalla käsiteltävien henkilötietojen käsittelyä. Esityksen 1 lakiehdotuksen 17 e §:n 2 momentin mukaan viranomaisen olisi annettava tilitapahtumatietoihin kohdistuvaa tietopyyntöä tehdessään tiedot kyselyn oikeusperustasta, käyttötarkoituksesta, tietopyyntöön liittyvästä tapaus- eli viitenumerosta sekä pyyntöä koskevan pankki- ja maksutilin IBAN-numero tai muu yksilöintitunnus. Säännösehdotusta koskevien säännöskohtaisten perusteluiden mukaan saldo- ja tilitapahtumakyselyn tekeminen olisi mahdollista vasta kun viranomainen olisi yksilöinyt sen pankki- ja maksutilin, jonka tietoja se hakee. Mikäli viranomaisella ei olisi sen pyyntöä koskevan tilin IBAN-tietoa ja sillä olisi 3 a §:ssä tarkoitettu oikeus käyttää voimassa olevan lain mukaista pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää, sen tulisi ensin tehdä tilin omistajatietokysely pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän automatisoituun tilitietojärjestelmään. (s. 107).

Sillä, kuinka pitkään tilitapahtumatietoja käsiteltäisiin järjestelmässä, eli olisiko kyse luovutuksesta vai pidempiaikaisesta säilyttämisestä, ei ole ratkaisevaa merkitystä liikkumavarakysymyksen kannalta. Myöskään kysymys siitä, muodostuisiko tilitapahtumatiedoista rekisteri, ei ole ratkaisevaa merkitystä 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). Rekisterin muodostumista keskeisempää liikkumavara-arviossa on se, että kyse on yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä sekä se, että tilitapahtumatietojen käsittelyyn hyödynnettäisiin viidennen rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanosäänte-

lyllä käyttöön otettua järjestelmää ja kyseisen sääntelyn nojalla käsiteltäviä henkilötietoja. Liikkumavaraa koskevan kysymyksen merkityksen voidaan katsoa korostuvan, kun kyse on arkaluonteisten tietojen käsittelystä, käsittelyyn liittyvien riskien vuoksi.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen kansallinen liikkumavara

Esityksessä on asianmukaisesti selostettu yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käyttöön liittyviä näkökohtia sekä arvioitu liikkumavaran käyttöä esitettävän sääntelyn kannalta. Liikkumavara-arvio jää kuitenkin vieläkin osin täsmentymättömäksi. Liikkumavaran käyttämistä koskeva arvio on keskeinen, jotta esitettävän sääntelyn kohdalla voidaan varmistua sen yhteensopivuudesta EU:n tietosuojasääntelyn kanssa ja jotta liikkumavaran käyttämistä koskevat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiset valtiosääntöoikeudelliset edellytykset tulisivat asianmukaisesti huomioiduksi.

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 rikosten selvittämistä koskevan tiedonsaantioikeutensa perusteella. Oikeasuhtaisuusarvion osalta merkillepantavaa on lisäksi se, että Finanssivalvonnan osalta esitetään oikeutta tehdä tilitapahtumatietokyselyitä kaikkiin sen laissa säädettyihin tehtäviin liittyen. Arvion valossa vaikuttaa kuitenkin jäävän täsmentymättömäksi, missä määrin kukin tehtävä edellyttää tilitapahtumatietojen käsittelyä ja missä määrin ehdotettuja käsittelytoimia voidaan pitää oikeasuhtaisina.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 1 b §:n 1 momentissa ehdotetun 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 käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta. Perusteluiden mukaan salassapitosäännöksessä olisi siten kyse tietosuoja-asetuksen liikkumavaran nojalla annettavasta suojatoimisääntelystä, jolla mukautetaan käyttötarkoitussidonnaisuutta. (s. 81) Oikeusministeriö katsoo, että salassapitosääntely voidaan perusteluiden mukaisesti määritellä henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaksi suojatoimeksi, mutta tyypillisesti sen tarkoituksena ei ole mukauttaa käyttötarkoitussidonnaisuutta. 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 esityksen 1. lakiehdotuksen 1 b §:n 2 ja 3 momenteissa, joissa säädettäisiin toimivaltaisten viranomaisten tekemien tietopyyntöjen ja sekä järjestelmän kautta saatujen tietojen käyttötarkoitusten rajaamisesta, voidaan katsoa olevan kyse käyttötarkoitussidonnaisuutta mukauttavasta suojatoimisääntelystä, mikä on osin huomioitu säännöskohtaisissa perusteluissa. Tässä yhteydessä oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että kyseessä olevan sään-

nöksen 3 momentti, jonka mukaan viranomainen ei saisi käsitellä järjestelmän kautta saatuja tietoja muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jota varten tiedot on luovutettu, vaikuttaisi olevan merkityksellinen verotustietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kannalta. Esityksen vaikutusarviossa on käsitelty verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999, verotustietojen julkisuuslaki) 10 §:ää, 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 suojaa ja asiakirjojen salassapitoa koskevien säännösten estämättä. Esityksen perusteella verotustietojen julkisuuslain 10 §:n ja nyt esitettävän käyttötarkoituksen rajaamista koskevan säännöksen välinen suhde jää kuitenkin täsmentymättömäksi.

Esityksen 1. lakiehdotus vaikuttaa 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. Esityksen 1. lakiehdotuksen 17 f §:n 4 momentissa säädettäisiin tietojen poistamisesta koostavasta sovelluksesta. Lisäksi esityksen 1. lakiehdotuksen 17 g §:n 2 momentin mukaan toimivaltainen viranomainen vastaisi tietopyynnössä antamiensa tietojen oikeellisuudesta sekä tietojen oikaisemisesta ilman aiheetonta viivytystä ja saman pykälän 4 momentin mukaan tietoja luovuttavat toimijat vastaavat luovuttamiensa saldoja tilitapahtumatietojen oikeellisuudesta sekä tietojen oikaisemisesta ilman aiheetonta viivytystä.

Kyseisissä säännösehdotuksissa on kyse yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa päällekkäisestä sääntelystä, jota olisi vältettävä huomioiden esityksen suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -jaksossa viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, joka koskee henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityislainsäädäntöä. Perustuslakivaliokunnan tarkistetun ja sittemmin vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. 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 edellä mainittujen 17 g §:n 2 ja 4 momentin mukaisten velvollisuuksien osalta on syytä huomata, että yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti rekisterinpitäjä vastaa tietojen oikeellisuudesta rekisterinpitovastuullaan olevien henkilötietojen osalta. Rekisterinpitäjän vastuuta ei voi siirtää muulle taholle.

Esityksen perusteluissa tiedon luovutustapaa koskevaa sääntelyä on useassa kohtaa arvioitu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaisten edellytysten valossa. Kyseisen säännöksen 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.

Kyseisen käyttötarkoituksen muuttumista koskevan liikkumavara-arvion merkitys esityksessä jää keskeisiltä osin täsmentymättömäksi. Esityksen mukaan esitettävässä sääntelyssä olisi kyse tie-

donluovutustapaa koskevasta sääntelystä, jossa viitattaisiin muun lainsäädännön mukaisiin virnaomaisen tiedonsaantioikeuksiin eikä sääntelyssä siten vaikuttaisi olevan kyse yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan tarkoittamasta sääntelystä, jonka nojalla käsittely tapahtuisi muuta kuin alkuperäistä käyttötarkoitusta varten. Esityksessä tiedonsaantioikeutta koskevaa sääntelyä esitetään ainoastaan Verohallinnon osalta esityksen 2. ja 3. lakiehdotuksissa, joiden osalta edellä mainittua liikkumavaraa koskevia edellytyksiä on asianmukaisesti huomioitu esityksen perusteluissa.

Rekisterinpitäjästä säätäminen

Esityksen 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 on 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 esitettyyn rekisterinpitäjää koskevaan sääntelyyn liittyy edelleen epäselvyyksiä.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 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 on 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 vaikuttaa 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, tallennetaan tai ilmoitetaan ja näiden mielletään yleisesti tarkoittavan samaa asiaa.

Esityksen mukaan Tullilla ei ole oikeutta välittämäänsä tietoon eikä se luonnollisesti voi toteuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen täsmällisyyden velvoitetta välittämiensä tietojen luovuttajan osalta. (s. 50) 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. Ministeriö toteaa, että mikäli rekisterinpitäjäksi esitettävä taho ei voi tosiallisesti vastata yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisista velvollisuuksista, on rekisterinpitoroolia perusteltua arvioida uudelleen.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 17 g §:n 1 momentin mukaan jokainen keskitettyyn sähköiseen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmään kuuluvia tietoja käsittelevä taho on rekisterinpitäjä käsittelemänsä tiedon osalta. Kuten esityksen perusteluissa on asianmukaisesti tunnistettu, yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavara mahdollistaa rekisterinpitäjästä säätämisen. Silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen, rekisterinpitäjästä on yleensä syytä säätää perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen ja erityisesti siihen sisältyvän vaatimuksen perusteella, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Rekisterinpitäjästä säätäminen

on perusteltua myös silloin, jos rekisterinpitäjä voisi käsittelyn luonteesta tai laajuudesta johtuen jäädä epäselväksi.

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on asianmukaisesti arvioitu kyseistä rekisterinpitäjän määrittämistä koskevaa sääntelyä kunkin saldo- ja tilitapahtumajärjestelmään liittyvän toimijan kannalta. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin vielä huomiota siihen, että säännös ei välttämättä tarkoituksensa mukaisesti riittävällä tavalla täsmennä kunkin toimijan rekisterinpitovastuuta. Lisäksi rekisterinpitovastuun määrittämisessä olisi merkityksellistä kiinnittää huomiota rekisterinpitäjäksi kaavaillun tahon mahdollisuuteen käytännössä vastata rekisterinpitäjän velvollisuuksista. Viimeksi mainitun osalta merkityksellistä on muun muassa, että esityksen 1. lakiehdotuksen 1 d §:n 5 momentin mukaan Tulli antaisi määräyksen tiedonhakujärjestelmien teknisistä vaatimuksista.

Rekisteröidyn oikeuksia koskevat rajoitukset

Esityksen 1. lakiehdotuksen 1 c §:n 3 ja 4 momenteissa säädettäisiin rajoituksesta yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaiseen oikeuteen saada pääsy tietoihin. Sääntelyn mukaan välillisen tarkastusoikeuden käyttöä koskeva pyyntö olisi esitettävä tietosuojavaltuutetulle taikka Tullille noudattaen henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (650/2019) 35 §:n 2 momenttia ja Tullille esitetty pyyntö olisi toimitettava viipymättä tietosuojavaltuutetulle. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan rekisteröidyn oikeuksien rajoittamiseen liittyvänä suojatoimena säädettäisiin välillisen tarkastusoikeuden hyödyntämisestä. Edelleen perustelujen mukaan välillisestä tarkastusoikeudesta säädetään tietosuojalain 34 §:ssä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöksessä ja sitä koskevissa perusteluissa viitataan välilliseen tarkastusoikeuteen, jonka merkitys tässä yhteydessä jää epäselväksi. Välillisellä tarkastusoikeudella viitataan tyypillisesti rekisteröidyn oikeuksien käyttämiseen tietosuojavaltuutetun välityksellä (esim. laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018) 29 §). Oikeusministeriö katsoo, ettei perusteluissa viitatussa tietosuojalain 34 §:ssä ole kyse rekisteröidyn oikeuksien käyttämisestä tietosuojavaltuutetun välityksellä eikä esitettävässä sääntelyssä vaikuttaisi muiltakaan osin olevan kyse ns. välillistä tarkastusoikeutta koskevasta sääntelystä. Säännökseen sisältyvä viittaus välilliseen tarkastusoikeuteen vaikuttaa aiheettomalta.

Tietojen luovutustapa ja siihen liittyvä menettely

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 17 f §:n 1 momentin 1. virkkeen mukaan edellä 1 a §:ssä tarkoitettujen toimijoiden on luovutettava 17 b §:ssä ja 17 d §:n 1 momentissa tarkoitetut tiedot keskitettyyn sähköiseen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmään. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan velvollisuus luovuttaa tiedot viranomaisille seuraa jo 17 a ja 17 c §:n mukaisten viranomaisten voimassa olevista tiedonsaantioikeuksista. Edelleen perustelujen mukaan ehdotetulla säännöksellä on tarkoitus säätää tiedonluovutuksen käytänteistä sähköisen rajapinnan avulla. Ehdotetun 17 a ja 17 c §:in säädetään toimivaltaisille viranomaisille oikeus saada keskitetystä sähköisestä saldo ja tilitapahtumajärjestelmästä salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä oikeus saada saldotietoja ja tilitapahtumatietoja. Oikeusministeriö toteaa, että velvollisuus luovuttaa tiedot seuraa jo voimassa olevista tiedonsaantioikeuksista, ja että tietojen sähköisestä luovutustavasta säädettäisiin ehdotetussa 17 a ja 17 c §:ssä

edellä selostetulla tavalla. Ministeriö toteaa, että ehdotettu 17 f §:n 1 momentin 1. virkkeen käytännesäännös vaikuttaa tarpeettomalta.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 17 g §:n 2 momentin 1. virkkeessä ehdotetaan, että toimivaltainen viranomainen vastaa tekemänsä saldo- ja tilitapahtumatietopyynnön välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan viranomaisen on ennen kyselyn tekemistä arvioitava 17 b ja 17 d §:n perusteluissa esitetyllä tavalla, mitä tietoja ja kuinka pitkältä ajalta sen on välttämätöntä saada kyseisen tehtävänsä hoitamiseksi. Edelleen säännöksen perusteluissa painotetaan, että viranomaiset toimivat virkavastuulla. Säännöksellä on oikeusministeriön käsityksen mukaan tarkoitus vähentää tietojen luovuttajan vastuuta.

Oikeusministeriö toteaa, että tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset on vakiintuneesti muotoiltu siten, että tietojen luovuttaja arvioi tietojen välttämättömyyden. Esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta uusia tiedonsaantioikeuksia, vaan tietojen luovutustapaa koskevaa sääntelyä, jossa keskitetyn sähköisen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän avulla tehtävän tietopyynnön edellytykset sidottaisiin välttämättömyyteen. Ministeriön käsityksen mukaan ehdotettu sääntely tarkoittaa sitä, että tietojen pyytäjä arvioi ensin nyt ehdotetun sääntelyn perusteella, mitkä tiedot ovat välttämättömiä saada teknisen rajapinnan avulla sille säädetyn tiedonsaantioikeuden puitteissa. Tämän jälkeen tietojen luovuttajan on arvioitava voimassa olevan tiedonsaantioikeuden perusteella, ovatko pyydetyt tiedot tarpeellisia tai välttämättömiä riippuen, mihin kriteeriin voimassa oleva tiedonsaantioikeus on sidottu. Ministeriö pitää luovutustapaan sidottua välttämättömyyskriteeriä mahdollisena ja perusteltuna, mutta pitää valitettavana, että sääntelykokonaisuus muodostuu sekavaksi ja vaikeaselkoiseksi. Lisäksi ministeriö toteaa, että ehdotettu sääntely saattaa johtaa sellaiseen tilanteeseen, jossa välttämättömyysedellytys tietojen pyytämiselle saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän avulla ei täyty, mutta järjestelmän ulkopuolella pyydettynä vastaavat tiedot saattavat olla saatavissa voimassa olevan tiedonsaantioikeuden perusteella, joka on sidottu matalampaan kriteeriin. Lisäksi järjestelmän ulkopuolella tehtävän pyynnön perusteella tietojen pyytäjällä ei olisi myöskään samantasoista vastuuta tekemänsä pyynnön oikeasuhtaisuudesta.

Perustuslakivaliokunta on varsin usein kiinnittänyt huomiota sääntelyn muodostumiseen sekavaksi ja vaikeasti hahmottuvaksi (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, kappale 13 ja siinä viitatut lausunnot). 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 ja PeVL 2/2018 vp). Oikeusministeriö toteaa, että nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on lähetetty myös perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten, joka ottanee kantaa esityksen perustuslainmukaisuuteen.

Luovutettavat tiedot

Esityksen 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 seuraavat pankki- ja maksutilejä koskevat tilitapahtumatiedot: 7) muut kuin 1–6 kohdassa tarkoitetut tilitapahtumaan liittyvät tiedot. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan ISO20022-sanomarakenteesta on saatavilla laaja tietosisältö kyselyn kohteena olevan luonnollisen henkilön tai

oikeushenkilön tilitapahtumasta, eikä tämän vuoksi sanomarakenteen jokaista kohtaa ole mahdollista määritellä pykälätasolla. Kohdassa 1–6 eritelty sisältö ei olisi siten tyhjentävä lista järjestelmästä saatavista tilitapahtumatiedoista. Kohta 7 koskisikin siten kaikkia muita kuin 1–6 kohdassa määriteltyjä tilitapahtumaan liittyviä tietoja.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu 7 kohta mahdollistaisi arkaluonteisten tietojen luovuttamisen. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti lausuntokäytännössään antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Arkaluonteisten tietojen käsittelyn on oltava välttämätöntä ja sääntelyn täsmällistä ja tarkkarajaista (PeVL 3/2024 vp, s. 4). Edellä selostetun lausuntokäytännön valossa oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu 7 kohta vaikuttaa jäävän väljäksi.