Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

Erityisasiantuntija Milka Tornberg-Nyman 28.4.2025

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys 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)

Talousvaliokunta on pyytänyt sisäministeriön asiantuntijalausuntoa laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain, verotusmenettelystä annetun lain ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 30 §:n muuttamisesta.

Esityksen tavoitteet

Ehdotettujen lainmuutosten tavoitteena on mahdollistaa toimivaltaisten viranomaisten saldo-, tilitapahtuma- ja arvopaperitietoihin liittyvien kyselyjen tekeminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta.

Esityksessä ei ehdoteta viranomaisille uusia toimivaltuuksia saldo- ja tilitapahtumatietoihin ja arvopaperitietoihin pääsyn osalta, vaan ne viranomaiset, jotka jo nykyisellään saavat kyseisiä tietoja tehtäviensä hoitamiseksi omien toimivaltapykäliensä mukaisesti, voisivat käyttää noiden kyselyjen tekemiseen ja vastaanottamiseen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää. Kyseessä on siis sähköistä tiedonluovutusta ja välittämistä koskeva ehdotus.

Keskittämällä kaikki viranomaisten pankki- ja maksutilejä koskevat kyselyt samaan järjestelmään tavoitellaan kustannussäästöjä, päällekkäisten tietojärjestelmien aiheuttaman työmäärän vähentymistä ja tätä kautta viranomaistyön tehokkuuden kasvamista. Lisäksi yhdenmukaistamalla saldo- ja tilitapahtumatietojen toimittamisen muoto, helpotetaan toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuutta käsitellä ja analysoida noita tietoja. Ehdotus merkitsisi, että saldo- ja tilitapahtumatiedot sekä arvopaperitiedot olisivat nykyistä sujuvammin viranomaisten saatavilla, joka voi johtaa tietopyyntöjen määrän kasvuun. Tämä tarkoittaisi nykyistä tehokkaampaa henkilötietojen luovuttamista ja siten laajempaa käsittelyä.

Tavoitteena on myös lisätä saldo- ja tilitapahtumakyselyjä koskevien tiedustelujen tietosuojaa- ja turvaa tuomalla kaikki kyselyt samaan sähköiseen tietoturvalliseen järjestelmään, jossa viestinnän molemmat päät on aukottomasti tunnistettu ja tiedon käsittelysäännökset on määritelty yhdenmukaisesti lain tasolla. Keskitetyn sähköisen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän käyttöönotolla tavoitellaan siis rekisteröidyn kannalta tietoturvallisempaa tapaa käsitellä viranomaisen tarvitsemia henkilötietoja. Keskitetyllä järjestelmällä mahdollistetaan rekisteröidyn oikeuksien kannalta huomattavasti valvotumpi järjestelmä nykytilaan verrattuna, sillä järjestelmään rakennetaan uutta teknologiaa hyödyntäen tarvittavat suojatoimet siten, että järjestelmässä ei ole mahdollista käsitellä tietoja laissa

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Sisäministeriö				
PL 26 00023 Valtioneuvosto	Kirkkokatu 12 Helsinki	0295 480 171 +358 295 480 171	09 160 44635 +358 9 160 44635	kirjaamo.sm@gov.fi www.intermin.fi

säädetystä poikkeavasti. Esityksellä tavoitellaan yhtäältä myös luotto- ja maksulaitosten saldo- ja tilitapahtumakyselyjä koskevan hallinnollisen taakan keventymistä.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä on perustettu vuonna 2019 pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetulla lailla (571/2019), jolla osaltaan pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta (jäljempänä *viides rahanpesudirektiivi*). Viidennessä rahanpesudirektiivissä edellytettiin, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön keskitettyjä automatisoituja mekanismeja, kuten keskitettyjä rekistereitä tai keskitettyjä sähköisiä tietojenhakujärjestelmiä, jotka mahdollistavat pankki- ja maksutilien sekä tallelokeroiden haltijoiden oikea-aikaisen tunnistamisen (myöhemmin *tilitietojärjestelmä*). Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä on tällä hetkellä mahdollista saada viidennen rahanpesudirektiivin mukaiset tilin asiakkuuteen liittyvät tiedot, kuten tilinhaltijan nimi ja henkilötunnus, tilin IBAN-numero ja tilin avaamispäivä, mutta ei saldo- ja tilitapahtumatietoja.

Viranomaisten käytännöt saldo- ja tilitapahtuma- ja arvopaperitietojen kyselemiseksi vaihtelevat viranomaisten välillä. Osa viranomaisista on rakentanut kahdenvälisiä rajapintoja joidenkin luottolaitosten kanssa, mutta osa viranomaisista pyytää tarvitsemansa saldo- ja tilitapahtuma- ja arvopaperitiedot esimerkiksi sähköpostitse. Koska kansallisesti on rakennettu pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä, jolla pankki- ja maksutilejä koskevat asiakkuustiedot toimitetaan toimivaltaisille viranomaisille, tässä esityksellä ehdotetaan, että ne viranomaiset, joilla on jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla oikeus saada ja käsitellä saldo- ja tilitapahtuma- ja arvopaperitietoja, voisivat saada myös nuo tiedot pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta. Tätä voidaan perusteltuna viranomaistoiminnan digitalisoinnin ja viranomaistoiminnan resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen näkökulmasta.

Ehdotettava keskitetty sähköinen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmä

Koska saldo- ja tilitapahtumatietojen ja arvopaperitietojen käsittely eroaa käsittelytavaltaan ja oikeusperustaltaan nykylain mukaisesta tilitietojärjestelmästä, esityksessä ehdotetaan, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän sisälle muodostettaisiin uusi keskitetty sähköinen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmä. Siten pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä tulisi nähdä eräänlaisena kattojärjestelmänä tai teknisenä kehikkona, jonka sisällä olisi viidennen rahanpesudirektiivin mukainen tilitietojärjestelmä ja sen rinnalle tuotaisiin uusi keskitetty sähköinen saldo- ja tilitapahtumatietoja ja arvopaperitietoja välittävä järjestelmä. Näin ei olisi tarvetta rakentaa uutta keskitettyä tietojärjestelmää saldo- ja tilitapahtumatietojen välittämistä varten tai rakentaa ja ylläpitää toimivaltaisten viranomaisten omia kahdenvälisiä rajapintoja luotto- ja maksulaitosten kanssa.

Viranomaisten oikeus ehdotettavan saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän käyttöön perustuisi niiden olemassa oleviin tiedonsaantioikeuksiin. Esityksessä ehdotetaan, että käyttöoikeus keskitettyyn sähköiseen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmään olisi poliisilla, suojelupoliisilla, rahanpesun selvittelykeskuksella, Rajavartiolaitoksella, Tullilla, Verohallinnolla, ulosottolaitoksella, Finanssivalvonnalla ja Puolustusvoimilla.

Keskitetyn sähköisen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän kautta tehtävät kyselyt olisivat aina kohdennettuja ja tietoa voisi hakea vain yksittäistä, ratkaistavana tai käsiteltävänä olevaa tapausta varten, jota varten tietojen saanti olisi viranomaiselle välttämätöntä. Ehdotetun mukaisesti järjestelmässä ei olisi mahdollista tehdä kohdentamattomia massahakuja. Tarkoitus ei siis ole muodostaa kaikkia asiakkaita ja heidän saldo- ja tilitapahtumiaan sisältävää tietorekisteriä. Viranomaisille ei tule myöskään muodostumaan suoraa pääsyä tiedonluovuttajien asiakastietoihin vaan ainoastaan mahdollisuus tehdä saldo- ja tilitapahtumatietoja ja arvopaperitietoja koskevia kyselyjä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän avulla määritellylle tiedonluovuttajille.

Saldo- ja tilitapahtumakyselyn sekä arvopaperitietoja koskevan kyselyn tekeminen olisi mahdollista vasta kun viranomainen olisi yksilöinyt sen pankki- ja maksutilin tai arvopaperitilin, jonka tietoja se hakee ja sen yksittäisen tietotarpeen, minkä takia kysely tehdään. Viranomaisen tulisi määritellä omassa tiedonhakujärjestelmässään tekemässään tietopyynnössä, olisiko siinä kyse viidennen rahanpesudirektiivin mukaisesta tilitietokyselystä vai erillisestä saldo- ja tilitapahtumakyselystä eli se kumpaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän osajärjestelmään viranomaisen tietopyyntö

kohdistuisi. Koostava sovellus tunnistaisi eri kyselymuodot ja ohjaisi mainitun kyselytarpeen mukaan viranomaisen kyselyn oikeaan osajärjestelmään. Toisin sanoen, mikäli viranomaisen kyselystä kävisi ilmi, että kyseessä on viidennen rahanpesudirektiivin mukainen tilitietokysely, toimivaltaisen viranomaisen kysely ohjautuisi Tullin koostavan sovelluksen avulla keskitetyn automatisoidun tilitietojärjestelmän mukaiseen käsittelyyn. Automatisoidusta järjestelmästä tieto tilin omistajuudesta palautuisi välittömästi Tullin koostavaan sovellukseen toimivaltaiselle viranomaiselle noudettavaksi. Jos taas viranomaisen kysely koskisi yksilöidyn tilin saldo- tai tilitapahtumatietoja tai asiakkaan arvopapereita koskevia tietoja, koostava sovellus ohjaisi kyselyn keskitetyn sähköisen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän mukaiseen käsittelyyn. Mikäli luotto- tai maksulaitos ei ylläpitäisi tiedonhakujärjestelmää, Tulli toimittaisi kyselyn suojatun sähköpostin tai muun tietoturvallisen tavan avulla tiedonluovuttajalle. Tiedonluovuttaja tarkastaisi, että kysely täyttää sille tässä laissa asetetut vaatimukset ja keräisi tarvitun tiedon viimeistään seuraavan pankkipäivän kuluessa viranomaiselle. Tiedonhakujärjestelmää ylläpitävän tiedonluovuttajan vastaus ohjautuisi koostavaan sovellukseen viranomaiselle noudettavaksi. Muut kuin tiedonhakujärjestelmää ylläpitävät tiedonluovuttajat toimittaisivat tiedot Tullin tiedonluovutusjärjestelmän kautta koostavaan sovellukseen viranomaiselle noudettavaksi. Kyselyn tai vastauksen sisältöä ei tallennettaisi koostavaan sovellukseen vaan tietosisältö vain välitettäisiin sen kautta toimivaltaiselle viranomaiselle. Mikäli pyydettyä tietoa ei olisi haettu viranomaisen järjestelmään määritellyn ajan kuluessa, tietosisältö poistuisi automaattisesti koostavasta sovelluksesta. Tulli välittäisi tiedonluovuttajalle tilitapahtumakyselyiden mukana kaikki kyselyyn määritellyt tiedot, jotka ovat toimivaltaiselle viranomaiselle välttämättömiä. Tiedonluovuttaja luovuttaisi vastauksen pyydetyn sisällön mukaisesti viranomaiselle.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2024/1654) (jäljempänä *rahoitustietodirektiivi*) mukaan jäsenvaltioiden tulee rajat ylittävän yhteistyön mahdollistamiseksi varmistaa, että tilitapahtumatiedot toimitetaan komission määräämässä sähköisessä muodossa ja teknisillä keinoilla 10.7.2027 alkaen. Direktiivin II luvun 6 artiklan mukaan komissiolla on valta antaa täytäntöönpanosäädöksillä teknisiä eritelmiä, joilla vahvistetaan sähköinen jäsennelty muoto ja tekniset keinot, joita käytetään tilitapahtumatietojen toimittamiseen. Hyväksyessään tällaisia täytäntöönpanosäädöksiä komissio ottaa huomioon asiaankuuluvien finanssipalvelujen sanomastandardien kehityksen. Vaikka komissio ei ole vielä julkaissut täytäntöönpanosäädösten teknisiä eritelmiä, direktiiviä koskevien neuvottelujen yhteydessä tavoite on ollut se, että kaikissa jäsenvaltiossa tilitapahtumatietojen välittämisen tullaan käyttämään ISO20022 standardin (International Organization for Standardization) mukaisia camt.052 tai camt.053 sanomarakenteita.

Ehdotuksen mukaisten tilitapahtumatietokyselyjen ja niiden vastauksien toimittamisessa noudatettaisiin suositusta eurooppalaisten lainvalvontaviranomaisten käyttämästä ISO20022 sanomarakenteesta, joten kyselyn tietosisältö määrittyisi sanomarakenteen mukaisesti. ISO20022 sanomarakenteen käyttö tilitapahtumatietojen kysely- ja vastausrakenteissa mahdollistaisi lähitulevaisuudessa implementoitavan rahoitustietodirektiivin velvoitteen sujuvan täytäntöönpanon. Kun jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille toimitettavat tilitapahtumatiedot olisivat jo valmiiksi rahoitustietodirektiivin vaatimassa harmonisoidussa muodossa, kansallisen tiedon välittäjän eli keskusrikospoliisin kansainvälisen yksikön olisi sujuvaa hakea pyydetyt tiedot keskitetystä saldo- ja tilitapahtumajärjestelmästä ja välittää ne tiedon pyytäjälle oikeassa sanomamuodossa.

Henkilötietojen suoja

Esityksessä ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Valiokunnan mielestä luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin (PeVL 48/2018 vp). Tämän johdosta ehdotetussa sääntelyssä noudatetaan valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä erityisten henkilötietojen luovutukseen liittyen. Mahdollisesti arkaluonteisiakin henkilötietoja sisältävien tilitapahtumatietojen käsittelyyn liittyy riskejä, joten tilitapahtumatietojen käsittelyssä tulee noudattaa erityistä huolellisuutta. Henkilötietojen suojan varmistamiseksi tilitapahtumatietojen luovuttaminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta olisi sidottu tietojen välttämättömyyteen toimivaltaiselle viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän toteuttamiseksi ja tiedot luovuttavan luotto- tai maksulaitoksen tietopyynnön ennakkotarkastusmahdollisuuteen. Tiedonluovuttajalla olisi mahdollisuus kieltäytyä luovuttamasta tietoja, mikä mahdollistaa sen, että ulkopuolinen taho voi päätyä arvioimaan tietojen luovuttamisvelvollisuuden.

Lakiehdotuksessa teknisen rajapinnan avulla tapahtuva tietoluovutusten sääntely on laadittu yksityiskohtaiseksi siten, että siinä asetetaan tarkat edellytykset siitä, mihin käyttötarkoituksiin ja mitä tietoja teknisen rajapinnan avulla voidaan luovuttaa, ketkä viranomaiset ovat oikeutettuja niitä käsittelemään, sekä minkälaiset tiedon turvalliseen käyttöön liittyvät menettelyt tällä tavalla luovutettaessa tietoja on toteutettava sekä säännökset tietojen hävittämisestä. Saldo- ja tilitapahtumatietojen kyselemisessä ja välittämisessä keskitetyn sähköisen järjestelmän kautta varmistettaisiin aina välitettävien henkilötietojen suojaus. Tulli antaisi tarkemmat tekniset määritykset siitä, miten tiedonhaun rajapinta tulisi muodostaa tietoturvallisesti niin viranomaisen päässä kuin myös luotto- tai maksulaitoksen taholla.

Yksi oleellinen muutos nykytilanteeseen olisi, että jokaisesta tiedonkäsittelyn vaiheesta jäisi jälki järjestelmään. Säätämällä velvoite kerätä ja ylläpitää lokitietoja tietoa pyytävälle viranomaiselle, tietoja välittävälle Tullille ja tietoja luovuttavalle luotto- ja maksulaitokselle, voitaisiin jälkikäteen aukottomasti todentaa tehtyjen kyselyjen perusteet ja tiedonkäsittely järjestelmän sisällä. Toimivaltaisen viranomaisen virkavastuun toteuttaminen tehostuisi järjestelmään tallennettujen lokitietojen avulla. Jokainen viranomainen vastaisi osaltaan laillisuusvalvonnan toteutumisesta oman järjestelmänsä ja käyttötarkoituksensa osalta. Koostavan sovelluksen vaikutuksista henkilötietojen suojalle on arvioitu käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen, että ehdotettu keskitetty tilitapahtumien käsittelytapa vahvistaa henkilötietojen suojaa verrattuna viranomaisten nykyiseen tapaan, jossa tietoja saadaan jopa sähköpostitse. Uutta teknologiaa käytettäessä voidaan sisäänrakennetusti ja oletusarvoisesti minimoida henkilön oikeuksille ja vapauksille syntyvää korkeaa riskiä. Uuden teknologian avulla voidaan rakentaa tietoturvallinen tapa välittää tietoa, kun suojatoimissa hyödynnetään uutta teknologiaa henkilötietojen käsittelyssä suojattujen ja salattujen yhteyksien avulla.

Henkilön oikeuksille ja vapauksille syntyvää riskiä pyrittäisiin minimoimaan järjestelmään luotavilla tietoteknisillä suojamekanismeilla. Järjestelmään luotaisiin oletusarvoinen sisäänrakennettu tietosuoja siten, että tietopyynnön tulisi täyttää kaikki annetut kriteerit, jotta pyyntö etenisi järjestelmän kautta. Ehdotettuun lakiin on katsottu välttämättömäksi lisätä säännös viranomaisen velvollisuudesta määritellä tietopyyntöä tehdessään kumpaan pankki- ja maksutilien osajärjestelmään sen tietopyyntö kohdistuisi. Tämä tietopyynnön kohdentamisen velvoite olisi yksi tiedonkäsittelyn suojatoimi, jolla varmistettaisiin viranomaisen tietopyyntöjen välittäminen vain sille tiedonluovuttajalle, jolle sen toimittaminen olisi välttämätöntä. Rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia suojattaisiin organisatorisin toimenpitein siten, että oikeus tehdä saldo- ja tilitapahtumatietoja koskevia kyselyjä olisi ehdotetun lain mukaan kunkin toimivaltaisen viranomaisen osalta vain tähän tarkoitukseen koulutetulla henkilöstön jäseniillä, jotka on nimetty ja valtuutettu suorittamaan näitä tehtäviä viranomaisen sisäisen työjärjestyksen mukaisesti. Laissa säädetyt tietojenkäsittelyn tarkoitukset voitaisiin uutta teknologiaa hyödyntämällä sisäänrakentaa valvontajärjestelmään siten, ettei järjestelmässä olisi mahdollista käsitellä tietoja laissa säädetystä poikkeavasti.

Rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille kohdistuvaa korkeaa riskiä minimoitaisiin myös lisäksi siten, että tietojen käsittelijää koskisi salassapitovelvollisuus. Tietojen käsittely muussa tarkoituksessa kuin siinä, mitä varten niitä on järjestelmässä käsitelty, olisi kielletty niin tietoa luovuttavassa luotto- ja maksulaitoksessa kuin viranomaisessakin.

Laki verotusmenettelystä annetun lain ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 30 §:n muuttamisesta

Verotusmenettelystä annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös nimenomaisesta luotto- ja maksulaitosten tiedonantovelvollisuudesta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetussa laissa tarkoitettuihin saldotietoihin ja tilitapahtumatietoihin. Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettuun lakiin esitetään säädettäväksi viittaus uuteen verotusmenettelystä annetun lain säännökseen.

Liitteet -

Jakelu Eduskunnan talousvaliokunta

Tiedoksi Sisäministeri Rantanen
Kansliapäällikkö Sarasmaa

Valtiosihteeri Salminen
Erityisavustaja Kerttula
Osastopäällikkö Vuori
Poliisijohtaja Taavila
Sisäministerin sihteeri Söderman
Valtiosihteerin sihteeri Landström
Sisäministeriön henkilöstö- ja oikeusyksikkö