Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

Erityisasiantuntija Milka Tornberg-Nyman 20.5.2025

Perustuslakivaliokunta

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)

Perustuslakivaliokunta 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 tarkoituksena on, että 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.

Tilitapahtumatiedot tarjoavat ratkaisevan tärkeitä tietoja useiden viranomaistehtävien hoitamiseen. Tilitapahtumat ovat erityisesti rikosepäilyä koskevan näytön ja todistelun kannalta oleellisia kohdennettaessa rikosvastuuta ja etsittäessä osallisia epäiltyyn rikokseen tai selvittäessä henkilön yleistä varallisuutta, tuloja ja menoja ja niiden nopea saaminen on ensiarvoisen tärkeää viranomaistehtävän toteutumisessa. Osa viranomaisista on rakentanut kahdenvälisiä rajapintoja joidenkin pankkien kanssa, mutta osa viranomaisista pyytää tarvitsemansa saldo- ja tilitapahtuma- ja arvopaperitiedot esimerkiksi sähköpostitse. Tietojen manuaalinen käsittely ei takaa hyvää tietosuojaa eikä nykyisiä pankkitiedustelun käytäntöjä voi pitää yksilönsuojan, tietosuojan eikä rikoshyödyn jäljittämisen ja poisottamisen kannalta uskottavana tai kestävä ratkaisuna. Koska kansallisesti on rakennettu pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä, jolla pankki- ja maksutilejä koskevat asiakkuustiedot toimitetaan toimivaltaisille viranomaisille, esityksessä 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 pitää perusteltuna viranomaistoiminnan digitalisoinnin ja viranomaistoiminnan resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen näkökulmasta.

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

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

käsitellä ja analysoida noita tietoja. 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 säädetystä poikkeavasti. Esityksellä tavoitellaan yhtäältä myös luotto- ja maksulaitosten saldo- ja tilitapahtumakyselyjä koskevan hallinnollisen taakan keventymistä. On kuitenkin huomionarvoista, että muutosehdotuksilla tavoitellaan myös henkilötietojen aikaisempaa tehokkaampaa ja siten laajempaa käsittelyä järjestelmässä. 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.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä on perustettu 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.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttöoikeus on laajennettu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen, paljastamiseeni ja selvittämiseen liittyvien käyttötarkoitusten lisäksi muun muassa rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi liittyviin tehtäviin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 10/22) hyväksytyn hallituksen esityksen HE 163/2021 vp. mukaisesti. Hallituksen esitys liittyi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2019/1153 säännöistä, joilla helpotetaan rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä tiettyjen rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista tai niihin liittyviä syytetoimia varten (jäljempänä *rahoitustietodirektiivi*). Esityksellä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttöoikeus lisättiin Verohallinnolle, Tullille, Ulosottolaitokselle, poliisille, Rajavartiolaitokselle, Puolustusvoimille ja Finanssivalvonnalle liittyen voimassa olevassa lainsäädännössä edellä mainituille viranomaisille säädettyihin toimivaltuuksiin.

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 tarkempia tietoja tilin saldosta tai tiliä koskevista tapahtumista.

Ehdotusten suhde perustuslain 10 §:ään

Esityksessä ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Momentin toisen lauseen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Merkityksellistä on ollut, että lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä 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 (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3–4). Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä vuoksi esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4–5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja

käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 2, PeVL 25/2010 vp, s. 2, PeVL 27/2006 vp, s. 2 ja PeVL 14/2002 vp, s. 2). Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (PeVL 12/2002 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että pankkisalaisuus ei ole yksityiselämän ydinalueeseen kuuluva seikka (PeVL 14/2002 vp, s. 4/II, PeVL 7/2000 vp, s. 4/I). Valiokunta on sittemmin arvioinut uudelleen yksityiselämän suojan ydinalueen merkitystä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että mitä suurimmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, sitä yksityiskohtaisemman kuvan henkilön yksityiselämästä voi muodostaa pankkitilin tilitapahtumista. 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).

Esityksellä ei esitetä tilitapahtumatietoja koskevan viranomaisrekisterin perustamista, vaan ainoastaan uuden keskitetyn sähköisen tiedonvälitysmekanismin perustamista, jolla tilitapahtumat tarpeen mukaan pyydetään luotto- ja maksulaitoksilta. Vaikka kyse olisi siis tietojen välittämisestä ja luovuttamisesta eikä tietojen säilyttämisestä, järjestelmän kautta saatavan tietosisällön 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. Esityksellä on siten merkittäviä tosiasiallisia ja oikeudellisia perusoikeuksia rajoittavia vaikutuksia henkilötietojen ja yksityiselämän suojaan.

Tietosuoja-asetus sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä koskevat säännökset, jossa asetetaan aiempaa tiukemmat vaatimukset näiden tietojen käsittelylle, mukaan lukien henkilötietojen suojaamista koskevat vaatimukset. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen käsittelystä. Artiklan 1 kohdan mukaan sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisten tai biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely on kiellettyä. Artiklan 2 kohdassa säädetään poikkeuksesta 1 kohdan kieltoon. Tämän esityksen mukainen oikeus saldo- ja tilitapahtumatietojen käyttöön perustuu kyseisen artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaiseen käsittelyyn. Kyseiseen artiklakohtaan sisältyy sääntelyliikkumavaraa. Artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan 1 kohtaa ei sovelleta, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Toisin sanoen yleistä etua koskevasta syystä käsittely ei ole mahdollista suoraan asetuksen perusteella, vaan se edellyttää lisäksi tarkentavaa sääntelyä tai muuta menettelyä.

Keskitetty sähköinen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmä ja luovutettavat tiedot

Hallituksen esityksessä laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 167/2018 vp) ehdotettiin tilin saldo- ja tilitapahtumatietojen lisäämistä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään. Esityksen mukaan saldo- ja tilitapahtumatiedot ehdotettiin lisättäväksi osaksi viidennen rahanpesudirektiivin mukaista automatisoidun järjestelmän tietosisältöä. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetun kaltainen sääntely, jolla olisi mahdollistettu yksityiselämän suojan ydinalueelle ulottuva arkaluonteisten henkilötietojen käsittely salassapitovelvollisuuden estämättä, olisi ollut valmisteltava, perusteltava ja laadittava sisällöltään erityisen huolellisesti perustuslain asettamat vaatimukset huomioiden. Valiokunnan mielestä tilitietojen näin laaja käsittely ilman yksittäistapauksellista päätöksentekoa merkitsee edellä sanotun mukaisesti syvälle käyvää rajoitusta yksityiselämän suojaan. (PeVL 48/2018 vp, s. 7–8). Eduskuntakäsittelyssä hallituksen esitysluonnoksessa esitettyä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tietosisältöä supistettiinkin merkittävästi.

Nyt ehdotettavassa sääntelyssä on kyse automaattisesta käsittelystä erillisestä, ennakolliseen kontrolliin perustuvasta saldo- ja tilitapahtumatietojen käsittelystä. Tilitapahtumatiedot arkaluonteisina

henkilötietoina vaativat erilaisen tiedon käsittelytavan muun muussa erilaisten suojaustoimien takia. Käytännössä tämä ei automatisoidussa järjestelmässä ole mahdollista, koska direktiivit edellyttävät, että tieto on oltava saatavilla keskitettyjen automatisoitujen tiedonhakujärjestelmien kautta välittömästi eli heti ilman viivettä. Siten tilitapahtumatietojen lisääminen keskitettyyn direktiivin mukaiseen välittömään mekanismiin ei olisi valtiosääntöoikeudenoikeuden asettamien salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevien edellytyksien huomioiden mahdollista. Arkaluonteistakin henkilötietoa sisältävien tilitapahtumatietojen käsittelyn tulee mahdollistaa, että myös tiedonluovuttaja voi arvioida pyydetyn tiedon lainmukaisuutta esitetyn tietopyynnön perusteella viranomaisen tekemän arvioinnin lisäksi.

Koska tilitapahtumatietojen käsittely eroaa käsittelytavaltaan sekä oikeusperustaltaan nykylain mukaisesta tilin asiakkuustietoja koskevasta käsittelystä, 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 tilin asiakkuustietoja välittävä järjestelmä 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.

Keskitetyn sähköisen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän kautta tehtävät kyselyt olisivat aina kohdennettuja ja tietoa voisi hakea vain yksittäistä, ratkaistavana tai käsiteltävänä olevaa tapausta varten. Ehdotetun mukaisesti järjestelmässä ei olisi mahdollista tehdä kohdentamattomia massahakuja. Esityksellä ei muodosteta kaikkia asiakkaita ja heidän saldo- ja tilitapahtumiaan sisältävää tietorekisteriä eikä viranomaisille 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. Jos viranomaisen kysely koskisi yksilöidyn tilin saldo- tai tilitapahtumatietoja tai asiakkaan arvopapereita koskevia tietoja, koostava sovellus ohjaisi kyselyn keskitetyn sähköisen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän mukaiseen käsittelyyn. Tiedonluovuttaja tarkastaisi, että kysely täyttää sille tässä laissa asetetut vaatimukset ja keräisi tarvitun tiedon viimeistään seuraavan pankkipäivän kuluessa viranomaiselle. 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 kyselyllä pyydetyt tiedot, jotka ovat toimivaltaiselle viranomaiselle välttämättömiä. Tiedonluovuttaja luovuttaisi vastauksen pyydetyn sisällön mukaisesti viranomaiselle.

Vaikka järjestelmän tiedonsaantioikeudet määräytyvät voimassa olevien tiedonsaantioikeuksien perusteella, sähköistä tiedon luovutustapaa koskeva erityissääntely mahdollistaa teknisesti uuden tavan käsitellä arkaluonteisia tietoja. Perustuslakivaliokunnan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskeva lausuntokäytäntö huomioiden sähköistä luovutustapaa koskeva sääntely on sidottu välttämättömyyteen. Esityksessä ehdotetaan, että toimivaltaisilla viranomaisilla olisi oikeus saada teknisen rajapinnan avulla keskitetystä sähköisestä saldo- ja tilitapahtumajärjestelmästä 17 b ja 17 d §:n mukaiset tiedot 17 a ja c §:n mukaisiin käyttötarkoituksiin, jos se olisi välttämätöntä viranomaisen tehtävien hoitamiseksi.

Keskitetyn sähköisen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän kautta saatavat tiedot olisi selkeästi rajattu 17 b ja 17 d §:in mukaisesti. 17 d §:n 1 momentissa säädettäisiin keskitetystä sähköisestä saldo- ja tilitapahtumajärjestelmästä saatavista tilitapahtumatiedoista, joita ovat tapahtumatyyppi, tapahtumapäivä ja kellonaika, tapahtuman summa tilivaluutassa ja alkuperäisessä valuutassa, tapahtuman viesti ja viitenumero, tapahtumaa koskeva tilinumero, vastaanottajan tai lähettäjän nimi sekä muut

kuin edellä mainitut tilitapahtumaan liittyvät tiedot. Ehdotuksen mukaisten tilitapahtumatietokyselyjen ja niiden vastauksien toimittamisessa noudatettaisiin suositusta eurooppalaisten lainvalvontaviranomaisten käyttämästä ISO20022 sanomarakenteesta, joten kyselyn tietosisältö määrittyisi sanomarakenteen mukaisesti. ISO20022-sanomarakenteesta on saatavilla laaja tietosisältö kyselyn kohteena olevan tilin tilitapahtumasta, ja pitkälti kyse on tilitapahtumaan liittyvistä metatiedoista, eikä tämän vuoksi sanomarakenteen jokaista kohtaa ole mahdollista määritellä pykälätasolla. Pykälän 1 momentin kohta 7 koskisikin siten kaikkia muita kuin erikseen määriteltyjä tilitapahtumaan liittyviä tietoja. ISO20022-sanomarakenteesta saatavia 7 kohdassa tarkoitettuja tietoja olisivat muun muassa sanoman tunniste, arkistointitunnus, kirjausselitekoodi, tapahtuman status, tilin valuutta, toistuvaissuorituksen selite ja tieto maksunvälittäjästä. Nämä tiedot eivät sisällä tilitapahtumaan mahdollisesti liittyviä arkaluonteisia tietoja kuten tietoa maksajasta tai maksunsaajasta tai esimerkiksi viestikentässä olevaa tietoa, vaan arkaluonteisia tietoja mahdollisesti sisältävät kohdat on eritelty omina 4 ja 6 kohtinaan.

ISO20022 sanomarakenteen käyttö tilitapahtumatietojen kysely- ja vastausrakenteissa mahdollistaisi lähitulevaisuudessa implementoitavan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2024/1654, Direktiivin (EU) 2019/1153 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisten viranomaistenpääsystä keskitettyihin pankkitilirekistereihin yhteenliittämisjärjestelmän kautta ja teknisistä toimenpiteistä tilitapahtumatietojen käytön helpottamiseksi annettu, (jäljempänä *rahoitustietodirektiivi*) 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.

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. Euroopan tietosuojavaltuutettu on pitänyt pankkitilejä koskevia kohdentamattomia tiedusteluita selkeästi ongelmallisena tietosuojanäkökulmasta ja ehdotetut muutokset vähentäisivät näiden kohdentamattomien tiedustelujen tekemisen tarvetta toimivaltaisten viranomaisten osalta. Vaikka kysymys on arkaluonteisten tietojen luovuttamisesta, perustuslakivaliokunta on katsonut, että tekninen rajapinta on tietoturvallinen tapa siirtää tietoa sähköisessä muodossa. Henkilötietojen ja salassa pidettävien tietojen osalta olisi teknisesti varmistettava luovutettavien tietoaineistojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai välttämättömyys tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi (PeVL 73/2018 vp).

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.

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.

Luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille kohdistuvaa korkeaa riskiä minimoitaisiin myös lisäksi siten, että tietojen käsittelijää koskisi 1 b §:n mukainen salassapitovelvollisuus. Mainitun pykälän 2 ja 3 momentissa säädettäisiin tietosuojaa palvelevasta ehdottomasta kiellosta, jonka mukaan tietojen käsittely muussa tarkoituksessa kuin siinä, mitä varten niitä on järjestelmässä käsitelty, olisi kielletty niin viranomaisessa kuin tietoa luovuttavassa luotto- ja maksulaitoksessakin. Luotto- tai maksulaitos ei saisi hyödyntää viranomaisten tietopyyntöjä mihinkään muuhun tarkoitukseen kuin niihin vastaamiseksi. Niillä olisi ehdoton kielto käyttää viranomaisten tietopyynnöistä kertyvää tietoa esimerkiksi rekisteröidyn riskiluokitteluun tai muuhun organisatoriseen käyttötarkoitukseen. Luottolaitos ei voisi myöskään käyttää tiedonhakujärjestelmäänsä jääviä lokitietoja eikä ilmaista niitä omaksi tai toisen hyödyksi eikä myöskään toisen vahingoksi. Näin ollen luottolaitos ei voisi myöskään ilmaista asiakkaalleen tai muulle taholle, onko viranomainen tehnyt rekisteröityä koskevan tietopyynnön ja onko siihen annettu vastaus.

Salassapitovelvollisuus on merkittävä perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen näkökulmasta. Julkisuus on vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys (PeVL 43/1993 vp, s. 2). Julkisuus on pääsääntö, josta voidaan kuitenkin poiketa erilaisten tärkeiden intressien vuoksi. Tällaisia voivat olla esimerkiksi yksityisyyden suoja ja liikesalaisuudet. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan toisen perusoikeuden edistäminen voi olla sellainen välttämätön syy, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien tallenteiden julkisuutta on mahdollista lailla erikseen rajoittaa (PeVL 40/2005 vp, s. 2/II ja PeVL 2/2008 vp, s. 2/I). Salassapitovelvollisuuden tarkoituksena on edellä kuvatun mukaisesti turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa perustuslain 10 §:n mukaisena perusoikeutena.

Rekisteröidyn oikeusturva

Ehdotettuun sääntelyyn ja erityisesti tietojen luovuttamiseen liittyy riskejä luonnollisen henkilön yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Koska ehdotettu tiedonkäsittely eli järjestelmän mukainen tietojen luovutus ja välitys liittyy tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan, luonnollisen henkilön oikeudet määräytyisivät pääosin henkilötietojen suojaan yleisesti sovellettavan tietosuoja-asetuksen perusteella. Ehdotettuun sääntelyyn hyödynnetään tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mahdollistamaa liikkumavaraa ja ehdotetaan, että kaikki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä käsiteltävät tiedot olisi rajattu 15 artiklan mukaisen tarkastusoikeuden ulkopuolelle 1 c §:n mukaisesti. Tarkastusoikeuden rajoitus ulottuisi myös 1 d §:n mukaisesti tietoa luovuttaviin luotto- ja maksulaitoksiin. Kyse on järjestelmän osalta lokirekisterin tiedoista, sillä koostavaan sovellukseen ei tallenneta muita tietoja kuin lokitietoja.

Rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittaminen kaventaa yksilön perusoikeuksia. Tarkastusoikeuden rajoittamista voidaan kuitenkin pitää perusteltuna ja oikeasuhtaisena, koska viranomaisten tekemät tietopyynnöt liittyisivät tehtäviin, jotka on listattu tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa. Tarkastusoikeus lokirekistereihin voisi siten merkittävästi vaarantaa esimerkiksi kesken olevan rikostutkinnan, varojen takaisinsaannin, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelun tai tällaisten uhkien ehkäisyn tai keskenolevan muun valvontatehtävän. Tiedonhankinnan ennenaikainen paljastuminen tiedonkohteelle itselleen voisi vaarantaa kokonaan viranomaisen toimenpiteen, jota varten tietoja olisi haettu. Tarkastusoikeuden rajoituksesta huolimatta 15 artiklan mukaiset tiedot tulisi kuitenkin antaa tietosuojalain 34 §:n mukaisesti tietosuojavaltuutetulle rekisteröidyn pyynnöstä.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään ehdotetun välillisen tarkastusoikeuden lisäksi rekisteröidyllä on jokaisen toimivaltaisen viranomaisen rekistereihin vähintään välillinen tarkastusoikeus nykyisen sääntelyn mukaisesti. Rekisteröidyn oikeusturvan oikeasuhtaisuutta punnittaessa on otettava huomioon, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä on tietoa luovuttava ja välittävä järjestelmä, ja jokainen toimivaltainen viranomainen vastaa käsittelemänsä tiedon oikeasuhtaisesta käsittelystä voimassa olevan ja sen noudattaman tietosuojasääntelyn mukaisesti. Viranomaisten erilaisista tiedonkäsittelyn tarkoituksista johtuen tietopyynnön kohteen oikeusturvan varmistamista koskevat suojatoimet tulisikin ratkaista kunkin toimivaltaisen viranomaisen tasolla.

Oikeus käyttää keskitettyä sähköistä saldo- ja tilitapahtumajärjestelmää

Ehdotuksessa esitettävät saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän käyttöoikeudet perustuvat kunkin viranomaisen voimassa olevan lainsäädännön mukaisiin toimivaltuuksiin ja tiedonsaantioikeuksiin. Esityksessä ei esitetä viranomaisille uusia toimivaltuuksia saada saldo- ja tilitapahtumatietoja ja arvopaperitietoja eikä esityksen mukaisten viranomaisten osalta kyse siis ole varsinaisesta tiedonsaantioikeussääntelystä, vaan kyse on tietyn teknisen järjestelmän tietosisältöä ja käyttöoikeutta koskevasta sääntelystä. Nykytilanteeseen verrattuna esitys ei muuttaisi viranomaisten saamien tietojen sisältöä tai laajuutta vaan ainoastaan tapaa, jolla tiedot toimitetaan luotto- ja maksulaitosten toimesta toimivaltaisille viranomaisille.

Vaikka taustalla olevat muodolliset viranomaisen tietojensaantioikeudet eivät muutu, tietojen uudenlainen käsittely tietojärjestelmässä muuttaa oikeudellisesti tietojen käsittelyä. Vaatimus tiedonkäsittelyn oikeusperusteen säätämiselle tulee tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdasta. Säädettäessä uudesta tavasta käsitellä tietoja, joissa oikeusperuste tietojen saannille on jo nykyisissä laeissa olemassa, tulee säädettäväksi oikeusperusteet uudesta käsittelytavasta ja arvioitavaksi uuden käsittelytavan oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys. Saldo- ja tilitapahtumatietojen käytön tulee myös olla viranomaiselle tosiasiallista ja säännönmukaista ja pääsyn keskitettyyn järjestelmään tämän johdosta perusteltua.

Esityksessä esitetään oikeutta keskitetyn sähköisen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän käyttöön ja sen kautta saataviin tietosisältöihin poliisille, suojelupoliisille, rahanpesun selvittelykeskukselle, Verohallinnolle, Tullille, Ulosottolaitokselle, Rajavartiolaitokselle, Finanssivalvonnalle ja Puolustusvoimille.

Poliisille esitetään oikeutta saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän käyttöön poliisilain 4 luvun 3 §:n perusteella. Poliisilla on päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi tarvittavia tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutussalaisuuden estämättä. Poliisilla on sama oikeus saada 6 luvussa tarkoitetussa poliisitutkinnassa tarvittavia tietoja, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii. Poliisin tiedonsaantioikeudet on ensinnäkin rajattu rikoksen estämiseen tai selvittämiseen tai tärkeään yleiseen tai yksityiseen etuun. Käytännössä poliisissa päätöksen kyseisten tietojen hankkimisesta tekisi päällystöön kuuluva poliisimies kussakin yksittäistapauksessa erikseen, jolloin myös päätöksentekotaso on riittävän korkealla. Tietojen hankinnasta tehdään erillinen päätös ja pyyntö. Oikeus saldo- ja tilitapahtumatietojen saamiseen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta mahdollistaisi poliisin edellä mainittujen tehtävien suorittamisen tehokkaalla tavalla. Viime vuosien muutokset toimintaympäristössä korostavat järjestelmästä saatavan tiedon merkitystä rikostorjunnassa. Varojen nopea liikkuminen haastaa poliisin tehtäviä, jolloin uuden teknologian mukaisesta tiedonkäsittelystä on saatavilla merkittäviä hyötyjä rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Erityisesti petosrikollisuuden ja rikoshyödyn takaisinsaannin osalta tilitapahtumakyselyjen merkitys on erittäin oleellinen.

Poliisin saldo- ja tilitapahtumatietojen pyytäminen perustuu rikosasioiden tietosuojalain mukaisiin tehtäviin muiden kuin poliisilain 6 luvun mukaisten tehtävien osalta, eikä poliisin tiedonsaannin perusteita tule siten arvioida kuin tältä osin tietosuoja-asetuksen mukaisten vaatimusten pohjalta. Poliisin toimivaltuudet erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelylle perustuvat lain henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019) 2 luvun 15 §:ään, jonka mukaan poliisi saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Rikosasioiden tietosuojalain 2 luvun 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa on säädetty, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on sallittu vain, jos se on välttämätöntä, rekisteröidyn oikeuksien turvaamisen edellyttämät suojatoimet on toteutettu ja jos käsittelystä säädetään laissa. Kaikki saldo- ja tilitapahtumatietoja koskevat kyselyt perustuvat aina välttämättömyyteen ja tapauskohtaiseen harkintaan ja kyselyn päätöksenteosta vastaa päällystöön kuuluva poliisimies. Lisäksi kyselyt ja vastaukset kirjautuvat poliisin tietojärjestelmään ja mahdollistavat kattavan jälkikäteisen laillisuusvalvonnan ja jälkikäteisen tarkastelun. Poliisitoimintaa valvovat lisäksi ulkopuolelta muun muassa eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja tietosuojavaltuutettu. Poliisihallituksen laillisuusvalvonta tekee lisäksi vuosittain sisäministeriölle selvityksen poliisin tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta.

Rahanpesun selvittelykeskukselle esitetään oikeutta saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän käyttöön rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n perusteella. Rahanpesun selvittelykeskuksella

on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä sekä ilmoitusvelvollisilta, mukaan lukien tarvittaessa edellä mainittujen johtajat ja työntekijät, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisen kannalta välttämättömät tiedot ja asiakirjat maksutta sen estämättä, mitä liikesalaisuutta tai yksilön, yhteisön tai säätiön taloudellisia olosuhteita, taloudellista asemaa tai verotustietoja koskevien tietojen salassapidosta säädetään. Päätöksen salassa pidettävien tietojen hankkimisesta tekee selvittelykeskuksessa työskentelevä päällystöön kuuluva poliisimies. Selvittelykeskuksella on oikeus saada maksutta yksityiseltä yhteisöltä, säätiöltä ja henkilöltä selvittelykeskuksessa työskentelevän päällystöön kuuluvan poliisimiehen kirjallisesta pyynnöstä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisen kannalta välttämättömät tiedot yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toiminnantarkastajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan salassapitovelvollisuuden estämättä. Saldo- ja tilitapahtumatietojen käyttäminen on välttämätöntä, jotta rahanpesun selvittelykeskus voi suorittaa sille laissa säädetyt tehtävät eli muun muassa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen, paljastamisen ja selvittämisen sekä tutkintaan saattamisen. Kun vastaukset tilitapahtumakyselyihin saataisiin ehdotetun sääntelyn mukaisesti yhdenmukaisessa analysoitavassa muodossa, niitä pystyttäisiin hyödyntämään tehokkaammin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja niiden esirikosten torjunnassa sekä rikoshyödyn jäljittämisessä ja pois ottamisessa, jotka ovat olennainen osa rikosvastuun toteutumista. Rahanpesun selvittelykeskus toimittaa tekemänsä ensivaiheen analyysin ja selvittelyn jälkeen asian toimivaltaiselle viranomaiselle toimenpiteitä kuten esitutkintaa varten. Rahanpesun selvittelykeskuksen järjestelmien käyttöä valvotaan osana selvittelykeskuksen omaa laillisuusvalvontaa ja keskusrikospoliisin laillisuusvalvontaa. Lisäksi Poliisihallitus ja tietosuojavaltuutettu valvovat sen rekistereiden käyttöä.

Kansallisen turvallisuuden ylläpitämistä koskevat pääsyoikeudet saldo- ja tilitapahtumajärjestelmään liittyisivät suojelupoliisin tehtäviin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, eli siviilitiedustelun suorittamiseksi. Siviilitiedustelun kohteina voi olla muun muassa terrorismi, ulkomainen tiedustelutoiminta, joukkotuhoaseet, yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaava toiminta ja sellainen vieraan valtion toiminta, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen tärkeille eduille. On huomioitava, että terrorismin rahoittamista koskeva tiedonhankinta kuuluu näin ollen suojelupoliisin tehtäviin myös sen suorittaessa siviilitiedustelua. Suojelupoliisin käyttötarve ei rajoitu terrorismin ja sen rahoittamisen estämiseen, vaan se koskee yhtäläisesti suojelupoliisin kaikkia toimintasektoreita eli muun muassa vakoilun, proliferaation ja valtiollisen vaikuttamisen torjuntaa. Suojelupoliisin tiedonsaantioikeudet perustuisivat joko poliisilain 4 luvun 3 §:ään tai 5 a luvun 50 §:ään, riippuen siitä olisiko kyse rikoksen estämisestä vai siviilitiedustelutehtävistä. Pankkisalaisuuden alaiset saldo- ja tilitapahtumatiedot muodostavat keskeisen tietolähteen suojelupoliisille ennalta estettäessä rikoksia ja suojattaessa kansallista turvallisuutta. Suojelupoliisin toiminnassa tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyn lain- ja asianmukaisuutta valvoo paitsi tietosuojavaltuutettu, myös erityisvaltuutettuna toimiva tiedusteluvalvontavaltuutettu.

Oikeutta saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän käyttämiseen Rajavartiolaitokselle esitetään henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 20 §:n mukaisesti. Rajavartiolaitoksella on oikeus saada pidättämiseen oikeutetun virkamiehen pyynnöstä Rajavartiolaitoksen tutkittavan rikoksen ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutussalaisuuden estämättä. Rajavartiolaitoksella on sama oikeus saada rajavartiolain 27 §:ssä tarkoitettua tutkintaa varten tietoja, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii. Hankitut tilitapahtumatiedot muodostavat keskeisen osan Rajavartiolaitoksen tutkimien rikosten selvittämisessä ja estämisessä. Pyynnöt liittyvät pääosin Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan ydintehtäviin, eli laittomaan maahantuloon liittyvään rikollisuuteen, mutta myös satunnaisemmin rahanpesuun liittyvään rikollisuuteen. Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeudet on Rajavartiolaitoksen henkilötietolain kautta jo rajattu välttämättömiin tietoihin. Tietojen hankinnasta tehdään erillinen päätös ja pyyntö. Järjestelmien käyttöä valvotaan Rajavartiolaitoksen laillisuusvalvontasuunnitelman mukaisesti, ja tilitapahtumakyselyiden osalta laillisuusvalvonta tultaisiin toteuttamaan muun muassa käyttöoikeushallinnalla.

Tullille esitetään oikeutta saldo- ja tilitapahtumajärjestelmä käyttämiseen tullilain 102 §:n 2 momentin ja rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun 14 §:n perusteella. Tullin verotustoiminnoilla on merkittävä rooli varojen takaisin hankkimisessa erityisesti EU:n perinteisten omien varojen osalta. Tullin verotustoiminnot myös turvaavat unionin taloudellisia etuja. Rikostorjunnan osalta Tulli on esitutkintalaissa tarkoitettu esitutkintaviranomainen ja Tulli vastaa tullirikostorjunnasta siten kuin siitä rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa sekä muualla lainsäädännössä säädetään. Myös rikostorjunnan osalta tilitapahtumilla on keskeinen merkitys. Tullirikoksien motiivi on lähes poikkeuksetta taloudellisen hyödyn saaminen. Tilitapahtumakyselyt ovat olennainen osa rikoksen selvittämistä.

Tilitapahtumilla pyritään kohdentamaan rikosvastuuta, etsimään osalliset epäiltyyn rikokseen, sekä myös selvittämään rikoshyötyä ja henkilöiden varallisuutta. Tulli valvoo rekisterien käyttöä ja henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta sisäisellä laillisuusvalvonnalla.

Verohallinnolla esitetään oikeutta saada saldo- ja tilitapahtumatiedot ehdotetun VML 18 a §:n perusteella. Ehdotetun pykälän mukaisesti pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 1 a §:ssä mukaisten toimijoiden on luovutettava pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän avulla Verohallinnolle lain 17 a §:ssä ja 17 c §:ssä tarkoitetut tiedot silloin, kun nämä tiedot ovat välttämättömiä verotuksessa ja VML 19 §:n mukaiset edellytykset tietojen antamiselle täyttyvät. Verohallinnon on 1 momentin mukaisessa tilanteessa huolehdittava siitä, että tietojen käsittely kohdistuu Verohallinnossa vain verotuksessa välttämättömiin tietoihin. Tiedot tulee antaa VML 22 §:n 4 momentin mukaisesti salassapitosäännösten ja muiden tietojen saantia koskevien rajoitusten estämättä. Verohallinnolla on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä koskevan lain 9 luvun 5 §:n mukainen velvollisuus ottaa toiminnassaan huomioon rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen ja paljastaminen. Verohallinnon on huolenpitovelvoitteen takia kiinnitettävä huomiota verotusta toimittaessa sellaisiin tilanteisiin, joissa jokin asia tai tapahtuma tulisi ilmoittaa rahanpesun selvittelykeskukselle. Huolenpitovelvoitteen toteuttaminen ei ole kuitenkaan peruste saada tilitapahtumatietoja sivulliselta, vaan kyse on aina verotuksellisesta tarpeesta. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että Verohallinto arvioi saldo- ja tilitapahtumatiedon tarpeellisuuden verotusmenettelystä annetun lain 19 §:n mukaisella perusteella, mutta pankkija maksutilien valvontajärjestelmän käytön tulee olla välttämätöntä tiedonhankinnan toteuttamiseksi. Saldo- ja tilitapahtumatiedot varmentavat verovelvollisen rahavirtoja ja sitä kautta taloudellista asemaa, johon verotus perustuu. Tilitapahtumatietoja ei kysyttäisi ilman, että niiden tarve arvioidaan ensin yksittäisen tapauksen tosiseikkojen perusteella ja ne katsotaan verovalvonnan näkökulmasta välttämättömiksi. Välttämättömyys tarkoittaa, että verovalvonnassa on verotuksellinen syy selvittää tai varmentaa verotuksen oikeellisuus, eikä Verohallinnolla ole muuta ilmoitus-, sivullis- tai vertailutietolähdettä käytettävissä verovelvollisen verotukseen vaikuttavien tulojen tai varojen selvittämiseksi. Saldo- ja tilitapahtumatiedon käsittelyn edellytyksenä ei ole verojen välttämistä koskevan asian selvittäminen, vaikkakin erityisesti harmaan talouden torjunnassa tilitapahtumatiedoilla on suuri merkitys selvitettäessä veropetoksia, jotka usein ovat nivoutuneet muihin talousrikoksiin. Verohallinto valvoo tietojen käsittelyä muun muassa lokitietojen valvontamenettelyillä.

Ulosottoviranomaiselle esitetään oikeutta saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän käyttöön ulosottokaaren 3 luvun 64 ja 66 §:ssä säädettyjen oikeuksien nojalla. Ulosottomiehellä on 64 §:n mukaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada säädetyt tiedot, asiakirjat ja aineistot, jos ne ovat yksittäisessä ulosottoasiassa välttämättömiä täytäntöönpanoa varten. Välttämättömyyden arvioi ulosottomies. Ulosottokaaren 3 luvun 3 luvun 66 §:ssä säädetään 141 sivullisen tietojenantovelvollisuudesta. Sivullisen on kysyttäessä ilmoitettava ulosottomiehelle muun muassa (1 mom.): 1) onko hänellä velalliselle kuuluvaa omaisuutta hallussaan tai muutoin määräysvallassaan ja omaisuuden laatu; 2) onko velallisella häneltä tai hänellä velalliselta saatavia ja saatavien peruste ja määrä sekä saatavia koskevien tilien maksuliike ja velallisella olevat tilin käyttöoikeudet. Ulosottomies harkitsee jokaisen velallisen osalta tapauskohtaisesti, onko tilitapahtumatietojen hankkiminen välttämätöntä täytäntöönpanoa varten. Tiedustelun voi tehdä ainoastaan velalliselle, jolla on ulosotossa vireillä ulosottoasioita. Tiedustelun voi tehdä vain velallisen vastaava ulosottomies, samaan tiimiin kuuluva ulosottotarkastaja/ulosottoylitarkastaja tai näiden esimies. Pääosin laillisuusvalvontaa toteuttaa Ulosottolaitoksen keskushallinnon oikeudellinen yksikkö kanteluiden käsittelyn puitteissa. Lisäksi Ulosottolaitoksessa suoritetaan toiminnan sisäistä laillisuusvalvontaa suunnitelmallisesti. Tällä hetkellä lokitietojen valvonta on pääosin tietosuojavastaavan tehtävänä. Myös sisäisessä tarkastuksessa voidaan lokitietoja tarkastaa pistokoemaisesti ja tarkastusprosessia ollaan edelleen kehittämässä.

Puolustusvoimille esitetään oikeutta saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän käytölle sotilastiedustelulain 104 §:n ja sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain (89/2025) 112 §:n mukaisesti. Puolustusvoimien osalta tarve saldo- ja tilitapahtumatietoihin perustuu Puolustusvoimien suorittamaan rikostorjuntaan, joka käsittää rikosten estämisen, paljastamisen ja sotilaskurinpitomenettelyyn kuuluvan rikosten selvittämisen. Pankkitiedustelua on käytetty omaisuus- ja petosrikosten selvittämisessä. Lisäksi Puolustusvoimat suorittaa sotilastiedustelua, jonka tarkoituksena on hankkia ja käsitellä tietoa ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi Suomeen kohdistuvasta tai Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta vieraan valtion toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Sotilastiedustelulain nojalla tehdään pankkitiedusteluja silloin, kun edellytykset ja tarve on olemassa. Puolustusvoimien tarve saada

laissa säädetyn toimivallan ja toimivaltuuksien nojalla pankki- ja tilitapahtumatietoja liittyy olennaisesti Puolustusvoimien sensitiiviseen toimintaa. Toiminnassa korostuu toiminnan salassapito ja turvallisuus sekä tietojen ajantasaisuus, luotettavuus, salassapito ja tietoturvallisuus. Siten pankki- ja tilitietotapahtumien pyytämistä ei voida toteuttaa tarkoituksenmukaisella tavalla välttämättömissä tapauksissa paperisena tai sähköpostitse yleisessä tietoverkossa. Tietojärjestelmien käyttöä Puolustusvoimissa valvoo sisäinen laillisuusvalvonta laillisuusvalvonta-suunnitelman mukaisesti.

Finanssivalvonnalle esitetään pääsyä saldo- ja tilitapahtumajärjestelmään finanssivalvonnasta annetun lain 18 §:n mukaisesti. Valvottavan ja muun finanssimarkkinoilla toimivan on salassapitosäännösten estämättä ilman aiheetonta viivytystä toimitettava Finanssivalvonnalle sen pyytämät tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen Finanssivalvonnalle laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Vastaava velvollisuus on sillä, jolla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta valvottavassa tai muussa finanssimarkkinoilla toimivassa tai joka on valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan määräysvallassa. Tarkempien tietojen saaminen tilitapahtumista ja niiden tunnistetiedoista on välttämätöntä tilanteissa, joissa Finanssivalvonta valvontatehtävässään toteaa merkittävän poikkeaman tai riskin rahanpesun tai terrorismin rahoittamiselle tai talouspakotteiden kiertämiselle. Tietojen hankkimisen peruste on epäillyissä rahanpesutapauksissa vakavien rikosten torjunnasta. Finanssivalvonnan rikosepäilyihin liittyvät tutkinnat voivat liittyä myös muihin kuin markkinoiden väärinkäyttöasetuksen mukaisiin sisäpiirikauppoihin ja markkinoiden manipulointiin (jotka on mainittu Europol-asetuksen liitteessä vakavina rikoksina). Tilitapahtumia koskeva tietopyyntö perustuu jo olemassa olevaan epäilyyn ja erikseen tehtävään tietopyyntöön. Pankkitili- ja henkilötietojen käsittelyä koskeva valvonta jakautuu esimiesten suorittamaan yleiseen valvontaan, sekä jälkikäteiseen laillisuusvalvontaan. Lisäksi asiakirjojen käsittelystä jää lokimerkintä, joka mahdollistaa jälkikäteisen valvonnan. Valvontakeinoja ovat myös työtehtävien mukaisesti määritellyt käyttöoikeudet asiakirjoihin ja työkansioihin.

Kun punnitaan tiedonsaannin oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä viranomaiskohtaisesti on oleellista tarkastella tietojen käyttötarkoituksen lisäksi sitä, että tietojen käsittelyssä on noudatettu keskeiseltä osin rekisteröidyn perusoikeuksia ja – vapauksia. Ehdotuksen mukaisilla viranomaisilla on oikeus saada saldo- ja tilitapahtumatietoja voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Tietojen käsittelyn oikeudellisessa arvioinnissa on huomioitava, että vaikka viranomaisten pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta saatavien yksityisten henkilöiden yksityiselämään liittyvien tietojen määrä lisääntyy, viranomainen on nykytilanteessa saanut kaikki kyseiset tiedot muulla tapaa. Viranomaisen saamien tietojen määrä ei lisäänny nykytilaan verrattuna. Se mikä tilitapahtumatietojen kautta saatava yksittäinen jopa arkaluonteinen tieto on olennaista tietoa viranomaiselle, on yksinomaan viranomaisen arvioitavissa. Tätä arviointia ei ole aina mahdollista tehdä ennakollisesti. Toimivaltaisen viranomaisen virkavastuulla on se, että epäoleelliset tiedot jätetään huomioimatta ja poistetaan välittömästi, kun niille ei ole enää tarvetta tietosuoja-asetuksen 5 artiklan periaatteiden mukaisesti. Välitettävien tietojen luonteen vuoksi katsotaan lisäksi tarpeelliseksi ehdottaa tietosuoja-asetusta täsmentävää sääntelyä. Tilitapahtumatietoihin voi liittyä arkaluonteisia tietoja sekä muita tietoja, jotka menevät syvälle rekisteröidyn yksityisyyden piiriin. Lisäksi tilitapahtumatietojen käsittelyssä voidaan käsitellä myös tietopyyntöön nähden ulkopuolisten henkilöiden henkilötietoja. Tämän takia ehdotetaan 17 f §:n mukaisesti, että viranomaisen tulisi poistaa tarpeettomat henkilötiedot ilman aiheetonta viivytystä. Vaikka muun muassa henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018) 6 §:n 1 momentissa on säädetty tarpeettomien henkilötietojen poistosta ilman aiheetonta viivytystä, viranomaisella tulisi myös tämän lain henkilötietojen käsittelyn osalta olla velvollisuus analysoida luovutettuja tilitapahtumatietoja ja poistaa tarpeettomat tiedot ilman aiheetonta viivytystä. Näin vahvistettaisiin rekisteröityjen henkilötietojen- ja yksityisyyden suojaa ja sekä henkilötietojen käsittelyn minimoinnin periaate että henkilötietojen käsittelyn välttämättömyys toteutuisivat varmemmin.

Saldo- ja tilitapahtumatietojen välittäminen ja luovuttaminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta merkitsisi toimivaltaisille viranomaisille nykyistä nopeampaa, sujuvampaa ja helpommin käsiteltävässä muodossa olevaa pääsyä saldo- ja tilitapahtumatietoihin. Edellä mainittu saldo- ja tilitapahtumatietojen luovuttamisen tehostaminen tarkoittaisi nykyistä tehokkaampaa henkilötietojen luovuttamista ja siten laajempaa käsittelyä. Henkilötietojen laajamittaisessa käsittelyssä keskitetyssä järjestelmässä aiheutuu korkea riski henkilötietojen suojalle. Tilitapahtumia koskevan tiedonsaannin sujuvoittaminen voisi johtaa siihen, että viranomaiset pyytäisivät niitä jonkin verran aikaisempaa enemmän, koska tiedonsaannin sähköistymisen ja keskittymisen myötä myös viranomaisten toiminta tehostuisi. Toisaalta on huomioitava, että jokaisen kyselyn tulee perustua yksittäiseen viranomaistehtävään, johon saldo- ja tilitapahtumatietojen pyytäminen on välttämätöntä. Viranomaisten

tarpeet saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän käyttämiseksi liittyvät tiedon tehokkaampaan saamiseen rikosten torjuntaan liittyvissä tehtävissä, siviilitiedustelutehtävissä, ulosoton toimeenpanoon liittyvässä tehtävissä, rahanpesun estämiseen ja selvittämiseen liittyvissä tehtävissä, sotilastiedusteluun liittyvissä tehtävissä ja verotukseen liittyvissä tehtävissä. Saldo- ja tilitapahtumatiedot tarjoavat ratkaisevan tärkeitä tietoja edellä mainittuihin tehtäviin. Viranomaisten tehtäviä kuitenkin vaikeuttaa se, että luotto- ja maksulaitokset, toimittavat viranomaisille tilitapahtumatietoja eri muodoissa, jotka eivät ole välittömästi valmiita analysoitavaksi. Erityisesti useimpien vakavia rikoksia koskevien tutkintojen rajat ylittävä luonne ja muodot, joita tilitapahtumatietojen toimittamiseen käytetään vaikeuttavat rajat ylittävien talousrikostutkintojen kehittämistä. Keskitetyn järjestelmän kautta saatavat tiedot olisivat sellaisessa teknisessä muodossa, jossa viranomaisen olisi sujuvampi käsitellä niitä ja siten tiedon hyödyntäminen viranomaisen edellä mainittuun tehtävään tehostaisi viranomaisten toimintaa. Punnittaessa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan kajoamista ja viranomaisten tarpeita, on tärkeää huomioida, että viranomaisten toiminnan tehostuminen turvaisi myös yksilöiden oikeuksien toteutumista yhteiskunnassa. Viranomaisen toiminnan tehostumisella olisi siten positiivinen vaikutus muun muassa rikosvastuun toteutumiseen, mikä vahvistaisi rikosten uhrien oikeuksia ja siten edesauttaisi toisen perusoikeuden eli oikeusturvan vahvistumista.

Ottaen huomioon sen, että pääsyoikeuksilla toteutettaisiin viranomaisten lakisääteisiä ja yleisen edun mukaisia tehtäviä tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaisten tavoitteiden turvaamiseksi ja sen, että tietoja olisi oikeus hyödyntää vain viranomaisten välttämättömiin tarkoituksiin ja tietosuojasta olisi huolehdittu esityksen mukaisella tavalla, pääsyn myöntäminen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmään edellä mainituille viranomaisille on oikeasuhtaista ja siihen liittyvä henkilötietojen käsittely perusteltua perusoikeuden rajoitus huomioiden.

Kansallinen liikkumavara käsiteltävien henkilötietojen käyttötarkoituksen kannalta

Saldo- ja tilitapahtumatietojen luovuttamisesta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta ei säädetä rahanpesudirektiivissä eikä rahoitustieto-direktiivissä eikä tiedossa ole, että tällaista harmonisointia oisi suunnitteilla. Siten saldo- ja tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisääminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään olisi EU:n tietosuojasääntelyn liikkumavaran nojalla kansallisista tarpeista annettavaa sääntelyä.

Esityksessä ehdotetaan, että saldo- ja tilitapahtuma- sekä arvopaperitietojen kyselymahdollisuus lisättäisiin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän sisään, mutta erilliseksi toiminnallisuudeksi voimassa olevassa laissa säädetystä viidennen rahanpesudirektiivin mukaisesta automatisoidusta järjestelmästä. Ehdotettu kyselymahdollisuus kohdistuisi järjestelmän kautta välitettävään uuteen tietosisältöön eli kyseessä olisivat eri tiedot kuin ne viidennen rahanpesudirektiivin mukaiset tiedot, joita järjestelmässä nyt on. Esityksessä ei myöskään ehdoteta, että rahanpesu- tai rahoitustietodirektiivin mukaisella perusteella nykyiseen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän saatua käyttöoikeutta tilin asiakkuustietojen saamiseksi laajennettaisiin myös saldo- ja tilitapahtumakyselyiden tekemiseen.

Vaikka esityksen lähtökohta on ollut, että kyseessä on kansallisesta tarpeesta annettu sääntely, joka oikeudellisesti tarkoittaa, että saman tietoteknisen alustan tai tietojärjestelmäkokonaisuuden sisällä olisi ehdotuksen mukaisesti kaksi erillistä osajärjestelmää tai toiminnallista kokonaisuutta: EU:n viidennen rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivin edellyttämiä tietoja käsittelevä keskitetty automatisoitu tilitietojärjestelmä sekä keskitetty sähköinen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmä, tulee arvioinnissa lisäksi punnita myös viranomaisten saldo- ja tilitapahtumatietojen tiedonsaantioikeuksien käyttötarkoitusta suhteessa siihen käyttötarkoitukseen, joka on viranomaisten viidennen rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivin edellyttämien tietojen keräämisen käyttötarkoitus, jotta näiden kahden osajärjestelmän keskinäiset yhteydet tulisivat selkeämmin esille. Vaikka nyt esitettävissä lainsäädäntömuutoksissa olisi kyse kansallisesta laajennuksesta, hyödynnettäisiin siihen perustuvaan henkilötietojen käsittelyyn viidennellä rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanosäänteylyllä perustettua tietojärjestelmää. Lisäksi nyt esitettävän arkaluonteisten tietojen käsittelyyn liittyisi edellä mainittujen direktiivien täytäntöönpanosäänteylyn nojalla käsiteltävien henkilötietojen käsittelyä niissä tilanteissa, kun viranomainen hyödyntäisi rahanpesudirektiivin mukaisia asiakkuustietoja saldo- ja tilitapahtumatietoja koskevan pyynnön kohdentamiseksi.

Siltä osin, kun toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaantioikeuksissa on kysymys sellaisista käyttötarkoituksista, joissa viranomaisen tiedonsaantioikeus perustuu rahanpesudirektiivin mukaiseen rahanpesun- ja terrorismin rahoittamisen estämisen tarkoitukseen tai rahoitustietodirektiivin mukaiseen vakavan rikollisuuden torjuntaan ja kun pyydettyjä asiakkuustietoja käytetään toissijaisesti nimenomaan siihen, että tietopyyntö voidaan kohdentaa oikeaan pankki- ja maksulaitokseen, voidaan saldo- ja tilitapahtumatietojen käsittelyn katsoa olevan yhteensopiva niiden tietojen kanssa, jotka koskevat asiakkuuksia näistä tiedoista. Siten käyttötarkoitus osajärjestelmien välillä voidaan tulkita yhdenmukaiseksi. Rahanpesusääntelyn mukaisen automatisoidun järjestelmän tarkoitus on selvittää, missä luotto- tai maksulaitoksissa asiakkuuksia on, jotta rahanpesun selvittelykeskus ja muut toimivaltaiset viranomaiset saavat tiedot erityisesti anonyymien pankki- ja maksutilien ja tallelokeroiden haltijoiden henkilöllisyydestä. Myös terrorismiin liittyvä varainsiirtojen paljastaminen vaikeutuu, mikäli ei ole tehokasta keinoa saada ajallaan pääsy pankki- ja maksutilien sekä tallelokeroiden haltijoiden henkilöllisyyttä ja heidän asiamiehiään ja näiden tilien tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskeviin tietoihin. Jäsenvaltioiden tiedot, joiden avulla voidaan selvittää samalle henkilölle kuuluvat pankki- ja maksutilit sekä tallelokerot, ovat hajanaisia eivätkä ne sen vuoksi ole ajallaan rahanpesun selvittelykeskusten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten saatavilla.

Käyttötarkoitussidonnaisuus tarkoittaa sitä, ettei tietoja saa käsitellä alkuperäisten tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla myöhemmin. Koska rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivin mukaisten tietojen käyttötarkoitus liittyy sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen, kuin myös vakavan rikollisuuden estämiseen, on näihin tehtäviin liittyen toimivaltaisen viranomaisen saldo- ja tilitapahtumatietojen käsittely yhteensopivaa niiden tietojen kanssa, jotka koskevat asiakkuuksia näistä tiedoista. Jotta lähtökohtaisesti asiakkuustiedoilla olisi käyttöarvoa viranomaisen edellä mainituissa tehtävissä, tulee asiakkuuksien selvittämisen jälkeen voida tehdä kansallisen lainsäädännön perusteella asiakkuuksiin liittyviä saldo- ja tilitapahtumakyselyitä. Silloin kun toimivaltaisen viranomaisen tehtävän kannalta on mahdollista tehdä välttämättömiä saldo- ja tilitapahtumatietopyyntöjä, tulisi olla myös välttämätöntä minimoida rekisteröidyn oikeuksille (erityisesti yksityisyydensuojalle) mahdollisesti koituvaa korkeaa riskiä siten, ettei tietopyyntöjä saldo- ja tilitapahtumista pidä tehdä, ennen kuin toimivaltaisella viranomaisella on varmuus siitä, että missä luotto- tai maksulaitoksessa asiakkuus sijaitsee. Näin kyselyn tekeminen luotto- ja maksulaitoksiin olisi oikeasuhtaista rekisteröidyn yksityisyyden suojaan ja muihin perusoikeuksiin nähden vain ja ainoastaan silloin, kun voidaan osoittaa, että asiakkuus kyseisessä luotto- tai maksulaitoksessa on olemassa. Asiakkuuden selvittäminen on tärkeää myös varojen jäljittämiseksi, mahdollisen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen havaitsemiksi ja nopeiden lainvalvontatoimien takaamiseksi.

Järjestelmät ovat toiminnallisesti erilaiset. Unionin rahanpesulainsäädännön mukainen järjestelmä on täysin automatisoitu ja järjestelmän käyttö perustuu jälkikäteiseen valvontaan. Toisin sanoen se on järjestelmä, jonka puitteissa pankkisalaisuuden alaisia henkilötietoja annetaan viranomaisten käyttöön ilman varsinaista ennakollista kontrollia. Tietopyynnön tekeminen on mahdollista, mikäli viranomaisella on laissa säädetty käyttötarkoitus ja muut vaadittavat tiedot, mutta tiedonkäsittely on rahanpesudirektiivin mukaisesti automaattista. Tästä syystä sen käyttö on myös rajoitetumpaa kuin ehdotettavan kansallisista tarpeista johtuvan saldo- ja tilitapahtumatietoja koskevan erillisen järjestelmän käyttö, jossa mahdollistettaisiin ennakollinen kontrolli myös valvonnan näkökulmasta. Tietojen luovuttaja voisi näin ollen kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaisi tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi ja myös nostettu esiin perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausuntokäytännössä (ks. esim. PeVL 17/2016 vp s. 6 ja siinä viitatut lausunnot ja PeVL 48/2018 vp s. 5). Valiokunnan mielestä tällaisia lähtökohtia voidaan soveltaa myös tietojen saamiseen ja luovuttamiseen pankkisalaisuuden estämättä. Toiminnallisesti voidaan siis todeta, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä on kaksi eri oikeusperustasta lähtöisin rakennettua järjestelmää, jotka ovat toiminnallisesti toisistaan erilliset järjestelmät edellä selostetulla tavalla.

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 saldo- ja tilitapahtumatietoihin. Ehdotuksessa esitetään, että verotusmenettelyä koskeviin sivullisten yleisiin velvoitteisiin säädettäisiin nimenomainen oikeus käyttää

tiedonantovelvoitteiden toteuttamisessa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain mukaisia menettelyitä, saldo- ja tilitapahtumien selvittämiseksi silloin kun se on välttämätöntä verotusta koskevan asian selvittämisessä. Tämä toteutettaisiin säätämällä uusi 18 a §, jonka mukaisesti tiedonantovelvoite kohdentuisi nimenomaisesti luotto- ja maksulaitoksiin, joilla on jo nyt verotusmenettelystä annetussa laissa säädetty velvollisuus antaa tietoja saldo- ja tilitapahtumista. Tällä hetkellä Verohallinnolla on pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettuun lakiin kirjattu oikeus selvittää tilin omistajatiedot verotusmenettelystä annetun lain 19 §:n soveltamistilanteissa.

Velvoite kohdistuisi luotto- ja maksulaitoksiin, vaikka tietojen antamisessa käytettäisiin Tulliin ylläpitämää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää. Tarkoituksena on, että arvio siitä pyydetäänkö tietoja sivulliselta, tehtäisiin samoin perustein kuin muissakin tilanteissa, joissa sivullisilta pyydetään tietoja erityisen tiedonantovelvoitteen nojalla. Tältä osin oikeustila säilyisi ennallaan. Tietopyynnöt toteutettaisiin lähettämällä yksittäiset pyynnöt Tullin ylläpitämän järjestelmän kautta luotto- ja maksulaitoksiin. Tietojen antamista koskeva velvoite kohdennettaisiin luotto- ja maksulaitoksiin, ja harkinta tietojen pyytämisestä sisältäsi ehdotetun sääntelyn mukaisesti aina välttämättömyysarvioinnin. Menettely toteuttaa verovelvollisten yhdenmukaisen kohtelun verotuksessa silloin, kun tietoja pyydetään sivulliselta erityisen tiedonantovelvoitteen nojalla esimerkiksi selvitettäessä, onko tulot tai varat ilmoitettu oikein. Laissa edellytettäisiin sitä, että saldo- ja tilitapahtumatietojen käytön välttämättömyys arvioidaan tapauskohtaisesti. Yleisesti voidaan todeta, että pankeilta saatavien tietojen perusteella valvotaan pääasiassa samojen velvoitteiden noudattamista kuin muiden sivullistietojen osalta. Edellä mainituin perustein uudessa 18 a §:ssä olisi viitattu lain 19 §:n mukaiseen harkintaan.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä mahdollistaa teknisesti nopean ja laajan kyselymahdollisuuden ja näin ollen on perustelua rajata järjestelmän käyttö välttämättömyyttä koskevalla edellytyksellä. Verohallinto voisi pyytää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta saldo- ja tilitapahtumatietoja vain silloin, kun tiedot ovat välttämättömiä yksittäisen verotusta koskevan asian selvittämiseksi. Tilitapahtumatietoja ei kysyttäisi ilman, että niiden tarve arvioidaan ensin yksittäisen tapauksen tosiseikkojen perusteella ja ne katsotaan verovalvonnan näkökulmasta välttämättömiksi. Välttämättömyys tarkoittaa, että verovalvonnassa on verotuksellinen syy selvittää tai varmentaa verotuksen oikeellisuus, eikä Verohallinnolla ole muuta ilmoitus-, sivullis- tai vertailutietolähdettä käytettävissä verovelvollisen verotukseen vaikuttavien tulojen tai varojen selvittämiseksi

Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettuun lakiin esitetään säädettäväksi viittaus uuteen verotusmenettelystä annetun lain säännökseen.

Liitteet -

Jakelu Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Tiedoksi Sisäministeri Rantanen
Kansliapäällikkö Sarasmaa
Erityisavustaja Kerttula
Osastopäällikkö Vuori
Poliisijohtaja Taavila
Sisäministerin sihteeri Söderman
Valtiosihteerin sihteeri Landström
Sisäministeriön henkilöstö- ja oikeusyksikkö