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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 21.5.2025

Milka Tornberg-Nyman, SM/PO

Hallituksen esityksen tavoitteet

- Kyseessä on hallituksen esitys viranomaisten tekemien pankkitiedustelujen sähköistämisestä ja keskittämisestä.
  → Esityksessä ehdotetaan, että kaikki toimivaltaisten viranomaisten saldo- ja tilitapahtumatietoja sekä arvopaperitietoja koskevat kyselyt keskitetään pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään.

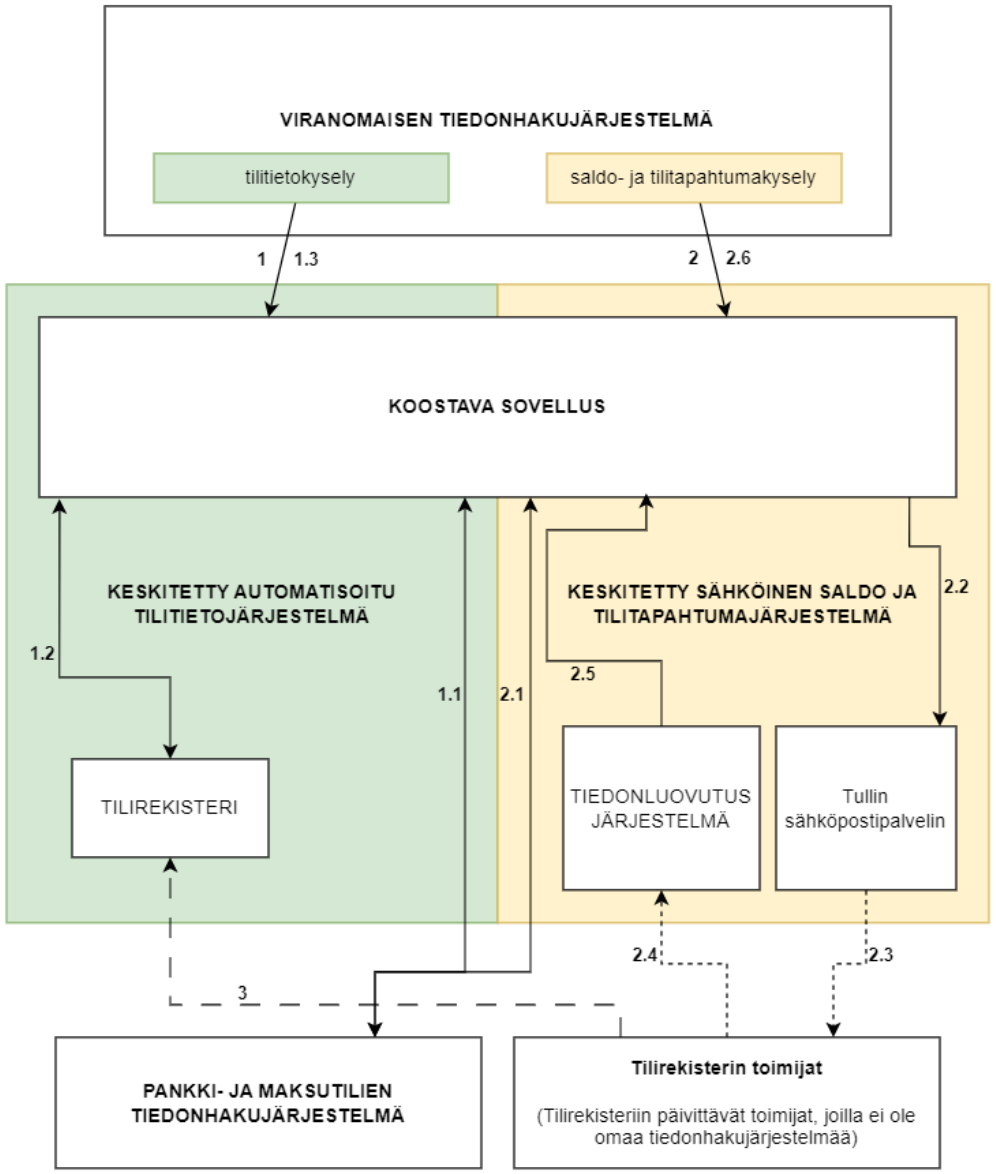
- Keskittämisellä tavoitellaan viranomaistyön tehostamista, päällekkäisten tietojärjestelmien aiheuttaman työmäärän vähentymistä sekä tilitapahtumatietojen käsittelysääntelyn yhdenmukaistamista. Ehdotettavan muutoksen myötä tilitapahtumatiedot tuodaan viranomaisten saataville tarkan laillisuusvalvonnan mahdollistavan, tietosuojan kannalta koherentin teknisen työkalun avulla sen sijaan, että kukin viranomainen ratkaisee menettelytapoja ja tietosuojaa koskevat kysymykset omista lähtökohdistaan käsin.

- Tavoitteiden saavuttamiseksi ehdotetaan muutettavaksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettua lakia, verotusmenettelystä annettua lakia ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä

- Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä (PMJ) perustettiin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetulla lailla (571/2019), jolla osaltaan pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843 (jäljempänä viides rahanpesudirektiivi). Viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artiklassa edellytetään, 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.
- Rahoitustietodirektiivin (EU) 2019/1153 täytäntöönpanon myötä PMJ:n käyttöoikeus on laajennettu mm. viranomaisille, jotka vastaavat rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta ja tutkimisesta.
- PMJ:stä on nykyisin saatavilla ainoastaan tilin asiakkuuteen liittyvät tiedot, kuten tilinumero ja tilinhaltijan nimi sekä tilin avaamispäivä, mutta sen kautta ei ole saatavilla saldo- ja tilitapahtumatietoja.
- Esityksessä ehdotetaan, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään muodostettaisiin uusi kansalliseen tarpeeseen perustuva toiminnallisuus, **keskitetty sähköinen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmä**, nykylain mukaisen automaattisen tilin asiakkuustietoja välittävän toiminnallisuuden rinnalle.
- Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä tulisi esityksen mukaan nähdä ’kattojärjestelmänä’, jonka sisällä olisi 2 eri toiminnallisuutta, jotka eroavat toisistaan oikeusperustan ja tiedon käsittelytavan suhteen.

PMJ



Toiminnan kuvaus

1. Viranomaiskäyttäjän tiedonhakujärjestelmä lähettää tilitietokyselyn koostavaan sovellukseen
    - 1.1/2 Koostava sovellus ohjaa kyselyn pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmään ja/tai tilirekisteriin. Kyselyn vastaanottanut järjestelmä vastaa kyselyyn ja palauttaa sen koostavalle sovellukselle,
    - 1.3 Viranomaisen tiedonhakujärjestelmä noutaa kyselyn vastauksen
2. Viranomaiskäyttäjän tiedonhakujärjestelmä lähettää tilitapahtuma-/saldokyselyn koostavaan sovellukseen
    - 2.1 Koostava sovellus ohjaa kyselyn pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmään, joka palauttaa vastauksen koostavalle sovellukselle
    - 2.2/3 Tilirekisterin toimijoille välitettävät kyselyt koostava sovellus välittää tullin sähköpostipalvelimelle, joka lähettää kyselyn turvasähköpostilla tilirekisterin toimijalle.
    - 2.4 Muodostettuaan vastauksen, tilirekisterin toimija lataa pyydetyt tilitapahtuma-/saldotiedot tiedonluovutusjärjestelmään.
    - 2.5 Tiedonluovutusjärjestelmä siirtää vastauksen koostavaan sovellukseen viranomaiskäyttäjän noudettavaksi.
    - 2.6 Viranomaisen tiedonhakujärjestelmä noutaa kyselyn vastauksen
3. Tilirekisterin toimija päivittää ajantasaiset tilitiedot Tilirekisteriin

Toimivaltaiset viranomaiset

- Esityksellä ei lisätä viranomaisille uusia toimivaltuuksia, vaan käyttöoikeus järjestelmän kautta tehtäville kyselyille perustuisi viranomaisten olemassa oleviin tiedonsaantioikeuksiin.

→Esityksellä mahdollistettaisiin ainoastaan määriteltyjen saldo- ja tilitapahtuma- ja arvopaperitietojen pyytäminen ja saaminen keskitetyn järjestelmän avulla erikseen nimetyille toimivaltaisille viranomaisille.

- Oikeus saada saldo- ja tilitapahtumatietoja sekä arvopaperitietoja (17 a ja c §) saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän kautta olisi:

1) poliisilla poliisilain 4 luvun 3 §:n ja 5 a luvun 50 §:n mukaisiin tarkoituksiin;

2) rahanpesun selvittelykeskuksella rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n mukaisiin tarkoituksiin;

3) Tullilla tullilain 102 §:n 2 momentin ja rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun 14 §:n 1 momentin mukaisiin tarkoituksiin;

4) Rajavartiolaitoksella henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksesta annetun lain (639/2019) 20 §:n mukaisiin tarkoituksiin;

5) Verohallinnolla verotusmenettelystä annetun lain 18 a §:n mukaisiin tarkoituksiin;

6) ulosottoviranomaisella ulosottokaaren 3 luvun 64 ja 66 §:n mukaisiin tarkoituksiin;

7) Finanssivalvonnalla Finanssivalvonnasta annetun lain 18 §:n mukaisiin tarkoituksiin;

8) Puolustusvoimilla sotilastiedustelulain 104 §:n ja sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain 112 §:n mukaisiin tarkoituksiin.

Muutosehdotusten perustuslainmukaisuudesta

- Esityksessä ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.
- Koska tilitapahtumista voi ilmetä mahdollisia arkaluonteisia tietoja, tilitapahtumat rinnastuvat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti arkaluonteisiin henkilötietoihin (PeVL 48/2018 vp).
- Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla.
- Perustuslakivaliokunnan mukaan kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Muutosehdotusten perustuslainmukaisuudesta

- EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaan erityisten henkilötietojen käsittely on kiellettyä, paitsi jos käsittely on tarpeen **erittäin 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.

→ Keskitetyn sähköisen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän avulla käsiteltävien **henkilötietojen käsittelystä on välttämätöntä säätää erityislailla tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa.**

Muutosehdotusten perustuslainmukaisuudesta

- Henkilötietojen käsittelyssä on huomioitava, että osa viranomaisista, joille ehdotetaan käyttöoikeutta saldo- ja tilitapahtumajärjestelmään, soveltaa tehtäviinsä liittyvään henkilötietojen käsittelyyn rikosasioiden tietosuojadirektiiviä ja rikosasioiden tietosuojalakia.

- Tästä huolimatta **tiedon luovutukseen liittyvän käsittelytoimen on katsottu olevan tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla**, kun kyse on henkilötietojen luovuttamisesta tietosuoja-asetuksen soveltamisalalta rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalle.
  → **Saldo- ja tilitapahtumien välittämiseen ja luovuttamiseen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän avulla sovelletaan siten pelkästään tietosuoja-asetusta**, mutta viranomaiset voivat omalta osaltaan soveltaa saldo- ja tilitapahtumajärjestelmästä saatujen tietojen käsittelyyn rikosasioiden tietosuojasääntelyä.

Muutosehdotusten perustuslainmukaisuudesta

- Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely olisi rajoitettava EU:n tietosuojalainsäädäntö, perusoikeussääntely ja perustuslakivaliokunnan kannanotot huomioiden **välttämättömyyteen**.

- Ehdotetuista säännöksistä ilmenisi tarkkarajaisesti, millaisia tietoja järjestelmässä voidaan käsitellä (17 b ja 17 d §) ja ketkä viranomaiset ovat oikeutettuja niitä käsittelemään (17 a ja 17 c §) sekä menettelyt tietoja käsiteltäessä (17 e - 17 h §).

- Saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän kautta tehtävät kyselyt olisivat aina kohdennettuja ja tietoa voisi hakea vain yksittäistä, ratkaistavana olevaa viranomaistehtävää varten, jota varten viranomaisen olisi **välttämätöntä** saada saldo- ja tilitapahtumatietoja.
  → järjestelmästä ei ole mahdollista tehdä massahakuja eikä esityksellä olla muodostamassa tilitapahtumatietoja koskevaa rekisteriä.

Muutosehdotusten perustuslainmukaisuudesta

- Tiedonluovuttajille välitettäisiin tieto siitä mikä viranomainen pyytää tietoa, millä perusteella ja mitä tapausta varten (17 g §). Kyselyjen käsittelyssä olisi aikaviive, eli tiedonluovuttajan tulisi luovuttaa pyydetyt tiedot viimeistään seuraavana pankkipäivänä (17 f §).

  →Tiedonluovuttajalla olisi siten tosiasiallisesti mahdollisuus arvioida tiedonluovutuksen perusteita. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (esim. PeVL 48/2018 vp.).
- Tiedot olisi pyydettäessä mahdollista saada 5 edeltävän kalenterivuoden ajalta (17 f §, tämän soveltamisessa porrastus).
- Kyselyt ja vastaukset toimitettaisiin ISO20022 sanomarakenteella, jonka käyttö kysely- ja vastausrakenteissa mahdollistaisi lähitulevaisuudessa implementoitavan rahoitustietodirektiivin velvoitteen sujuvan täytäntöönpanon. Rahoitustietodirektiivin mukaan jäsenvaltioiden tulee EU-tasolla toimittaa tilitapahtumatiedot komission määräämässä sähköisessä muodossa ja teknisillä keinoilla 10.7.2027 alkaen. Direktiiviä koskevien neuvottelujen yhteydessä on todettu tilitapahtumatietojen välittämisen toteutettavan ISO20022 sanomarakenteella.

Muutosehdotusten perustuslainmukaisuudesta

- Oikeus tehdä kyselyjä olisi kunkin viranomaisen osalta vain tähän tarkoitukseen koulutetuilla henkilöstön jäsenillä (17 e §).
- Jokaisen järjestelmässä tietoa käsittelevän tahon (viranomainen, Tulli ja tiedonluovuttaja) tulisi pitää lokirekisteriä järjestelmän kautta tehtävistä kyselyistä (17 h §).

→Yksi merkittävä yksilön oikeuksia lisäävä suojatoimi olisi, että jokaisesta tiedonkäsittelyn vaiheesta jäisi jälki järjestelmään. Näin voitaisiin jälkikäteen aukottomasti todentaa tehtyjen kyselyjen perusteet ja tiedonkäsittely järjestelmän sisällä.

- Lokirekisterin olisi sisällettävä vähintään seuraavat tiedot: 1) asian viitetiedot; 2) säännökset, joiden nojalla tietoja pyydetään; 3) tiedustelun tai haun päivämäärä ja kellonaika; 4) tiedustelussa tai haussa käytettyjen tietojen tyyppi; 5) tiedustelun tai haun tuloksen tunnistetiedot; 6) järjestelmää käyttäneen toimivaltaisen viranomaisen nimi. Toimivaltaisen viranomaisen lokirekisteristä on käytävä ilmi myös tiedustelun suorittaneen henkilön ja sen määränneen henkilön tunnistetiedot ja jos mahdollista, tiedustelun tulosten vastaanottajan tunnistetiedot. Toimivaltaisen viranomaisen on nimettävä henkilö, joka valvoo keskitetyn sähköisen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän käyttöä (17 h§).

Yhteenveto

- Ehdotetun mukaisella sääntelyllä pyritään ennen kaikkea mahdollistamaan viranomaisille tehokkaat ja yhdenmukaisemmat tiedonsaantimahdollisuudet niissä tapauksissa, kun viranomaisten on välttämätöntä saada saldo- ja tilitapahtumatietoja määrättyjen viranomaistehtävien hoitamiseksi. Ehdotetulla sääntelyllä parannetaan toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuuksia hoitaa merkittäviä rikosten estämiseen, selvittämiseen ja paljastamiseen, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen, verotukseen, ulosottoon ja yleiseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä. Esitys parantaa siten viranomaisten toimintakykyä.
- Punnittaessa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan kajoamista ja viranomaisten tarpeita, on tärkeää huomioida, että viranomaisten toiminnan tehostuminen turvaisi myös yksilöiden oikeuksien toteutumista yhteiskunnassa.
- Ehdotetun järjestelmän voidaan sille esitetyt perusteet huomioiden katsoa täyttävän välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksen. Henkilötietojen käsittely järjestelmän kautta laajenee, mutta henkilötietojen käsittelyyn liittyvät suojatoimet vahvistuvat.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171
www.intermin.fi