



Esiselvitys tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämisestä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään

Sisällysluettelo

Esiselvitys tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämisestä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään	1
1. Asia tausta ja valmistelu.....	3
1.1. Yleistä	3
1.2. Tavoitteet	4
1.3. Valmistelu.....	4
2. Toimivaltaisten viranomaisten tilitapahtumatietoihin pääsyn nykytila ja kehittämiskohteet.....	4
2.1. Poliisi.....	4
2.1.1. Poliisin pankkitiedustelun sähköistäminen	5
2.2. Rajavartiolaitos.....	5
2.3. Rahanpesun selvittelykeskus	6
2.4. Suojelupoliisi	7
2.5. Puolustusvoimat.....	8
2.6. Tulli	8
2.7. Verohallinto	10
2.8. Ulosottolaitos.....	12
2.9. Etelä-Suomen aluehallintovirasto	13
2.10. Suomen Asianajajaliitto.....	13
2.11. Finanssivalvonta	14
2.12. Johtopäätökset nykytilasta	15

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

3.	Tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisääminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään 16	
3.1.	Tullin tilirekisterihanke	16
3.2.	Tiedonluovuttajat ja tiedonhyödyntäjät.....	16
3.3.	Tekninen toteutusmalli.....	17
3.4.	Tilitapahtumien tietosisältö	19
3.5.	Henkilötietojen käsittely ja laillisuusvalvonta.....	19
3.6.	Muut pankki- ja maksutietojärjestelmän kautta välitettävät tiedot.....	21
3.7.	EU:n perusoikeuskirjan (SEUT) mukaisuuden arviointi ja kansallisen liikkumavaran käyttö.....	21
3.8.	Lakitekniset vaihtoehdot.....	24
3.9.	Muut huomioidut asiat	25
3.9.1.	Rahanpesun vastainen säädösehdotuspaketti ja rahoitustietodirektiivin muutos.....	25
3.9.2.	Kuolinpesä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän mahdollisena hyödyntäjänä	27
4.	Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristöön	28
4.1.	Henkilötietojen suoja	28
4.1.1.	Erikoiset henkilötietoryhmät	31
4.1.2.	Oikeus tehdä tilitapahtumatiedusteluja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta	32
4.1.2.1.	Yhteenveto	37
4.2.	EU:n yleinen tietosuojasetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi	38
4.3.	Tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi.....	40
5.	Pääasialliset vaikutukset.....	40
5.1.	Vaikutukset viranomaisille	40
5.1.1.	Tilitapahtumien lisääminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään.....	40
5.1.2.	Kustannukset toimivaltaisille viranomaisille	40
5.1.3.	Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	41
5.2.	Julkisen hallinnon tiedonhallinnan keskittäminen.....	42
5.3.	Vaikutukset luotto- ja maksulaitoksille	42
5.4.	Vaikutukset yksityishenkilöille.....	43
6.	Muut toteuttamismallit.....	43
6.1.	Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot	44
7.	Lausuntopalaute	44
8.	Työryhmän suositukset	45

1. Asia tausta ja valmistelu

1.1. Yleistä

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (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) 32 a artiklassa on edellytetty, että jäsenvaltioiden on otettava käyttöön keskitettyjä automatisoituja mekanismeja, kuten keskitettyjä rekistereitä tai keskitettyjä sähköisiä tietojenhakujärjestelmiä, joiden avulla voidaan ajallaan tunnistaa mikä tahansa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka on niiden alueella toimivassa luottolaitoksessa olevan IBAN-tunnisteisen maksutilin ja pankkitilin, sekä tallelokeron haltija tai jolla on määräysvalta tällaiseen tiliin tai tallelokeroon. Tietojen tulee olla suoraan rahanpesun selvittelykeskusten saatavilla välittömästi ja suodattamattomina sekä toimivaltaisten viranomaisten saatavilla niiden viidennen rahanpesudirektiivin mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi.

Kansallisesti viidennen rahanpesudirektiivin pankkitilirekisteriä koskevan velvoitteen täytäntöönpanemiseksi on säädetty laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (571/2019). Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä (PMJ) koostuu luottolaitosten ylläpitämistä tiedonhakujärjestelmistä muodostuvista pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmästä ja Tullin ylläpitämästä pankki- ja maksutilirekisteristä, johon osa luottolaitoksista toimittaa tietonsa sekä koostavasta sovelluksesta. Hallituksen esityksessä laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 167/2018 vp) käytettiin direktiivin 32 a artiklan 4 kohdan sallimaa kansallista liikkumavaraa ja ehdotettiin tilin saldo- ja tilitapahtumatietojen saamista valvontajärjestelmästä. Kansalliseen sääntelyyn perustuen esitettiin lisäksi pääsyä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään laajemmalle joukalle viranomaisia sekä käyttötarkoituksiin, joista ei ole rahanpesudirektiivissä säädetty. Eduskuntakäsittelyssä hallituksen esitysluonnoksessa esitettyjä viranomaisten oikeuksia saada tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä supistettiin merkittävästi, samoin kuin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tietosisältöä. Perustuslakivaliokunta katsoi esitystä koskeneessa lausunnossaan PeVL 48/2018 vp muun muassa, että koska arkaluonteisten tietojen käsittely on valiokunnan käytännön mukaan rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään, oli sääntelyä täsmennettävä ja selkiytettävä olennaisesti.

Eduskunta hyväksyi 9.9.2022 hallituksen esityksen laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 163/2021 vp). 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 (ns. rahoitustietodirektiivi). Lisäksi esityksellä täydennettiin viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoa ja esitettiin sääntelyä kansallisista tarpeista johtuen. Esityksessä ehdotettiin, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetussa laissa säädettyjen voimassaolevien pääsyoikeuksien lisäksi Verohallinnolla, Tullilla, Ulosottolaitoksella, poliisilla, Rajavartiolaitoksella, Puolustusvoimilla ja Finanssivalvonnalla olisi pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään liittyen voimassaolevassa lainsäädännössä edellä mainituille viranomaisille säädettyihin toimivaltuuksiin. Lisäksi esityksessä ehdotettiin, että Tulli laatisi koostavan sovelluksen tietojen välittämiseksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä, jolloin jokaisen toimivaltaisen viranomaisen ei tarvitsisi rakentaa omia rajapintojaan niihin järjestelmiin, joista pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä koostuu.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä sisältää viidennessä rahanpesudirektiivissä säädetty tiedot, eli asiakkuutta koskevat tiedot, mutta ei tilitapahtumatietoja. Edellä mainitun hallituksen esityksen valmistelua varten perustetun työryhmän työskentelyn aikana tarkasteltiin myös mahdollisuutta lisätä tilitapahtumatiedot pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään. Tältä osin

asian selvittäminen todettiin tarpeelliseksi siirtää erilliseksi hankkeeksi ja hallituksen esityksessä todetaan, että hanke tullaan käynnistämään sisäministeriön toimesta.

1.2. Tavoitteet

Hankkeen tavoitteena on laatia esiselvitys tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämisestä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään, jotta ensivaiheen tilitietokyselyn jälkeen voitaisiin tilitapahtumatiedot hakea kohdennetusti saman järjestelmän kautta. Esiselvityksen tehtävänä on kartoittaa toimivaltaisten viranomaisten tilitapahtumatietoihin pääsyn nykytila ja kehittämiskohteet sekä selvittää myös mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat.

Esiselvityksessä tulee tarkastella ainakin tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämisestä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään aiheutuvia vaikutuksia viranomaisille, yrityksille ja yksityisille sekä siitä aiheutuvia kustannuksia ja järjestelmämuutoksia. Esiselvityksessä tulee arvioida tilitapahtumatietoihin pääsyn sähköistämisen osalta tietosuojasääntelyn ja perustuslain asettamia edellytyksiä.

Esiselvityksen perusteella arvioidaan tarve jatkovalmistelun käynnistämiseksi.

1.3. Valmistelu

Esiselvitystä varten asetettiin 10.2.2022 sisäministeriössä työryhmä, jossa oli edustajia sisäministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, puolustusministeriöstä, Poliisihallituksesta, keskusrikospoliisista, suojelupoliisista, Tullista, Verohallinnosta, Ulosottolaitokselta, Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, Suomen Asianajajaliitosta, Finanssivalvonnasta ja Finanssiala ry:stä. Työryhmä on kuullut oikeusministeriön ja tietosuojavaltuutetun edustajia liittyen esitystä koskeviin sääntämisyksityksistä ja tietosuoja-asioihin sekä lakitekniisiin kysymyksiin. Lisäksi hankkeessa kuultiin viittä rahoituslaitosta. Esiselvityksestä järjestettiin lausuntokierros 5.4.–17.5.2023.

2. Toimivaltaisten viranomaisten tilitapahtumatietoihin pääsyn nykytila ja kehittämiskohteet

2.1. Poliisi

Poliisilla on oikeus saada tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä esitutkintaan, rikosten ennalta estämiseen ja selvittämiseen, kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen, rahankeräyslaissa tarkoitettuun rahankeräysten valvontatehtävän suorittamiseen sekä poliisilain (872/2011) 6 luvun mukaisessa poliisitutkinnassa tarvittavia tietoja, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii.

Poliisin osalta tilitapahtumien tiedonsaantioikeus pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä perustuisi poliisilain (872/2011) 4 luvun 3 §:ään, jonka mukaan 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 vakuutuslainsäädännön estämättä. Poliisilla on sama oikeus saada 6 luvussa tarkoitettussa poliisitutkinnassa tarvittavia tietoja, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii. Poliisin tiedonsaantioikeudet on poliisilain kautta jo rajattu välttämättömiin tietoihin, tietosisällöt on lueteltu riittävän tyhjentävästi ja käytännössä päätöksen kyseisten tietojen hankkimisesta tekisi päällystöön kuuluva poliisimies kussakin yksittäistapauksessa erikseen, jolloin myös päätöksentekotasoa on riittävän korkealla. Tietojen hankinnasta tehdään käytännössä erillinen päätös ja pyyntö. Poliisin toimivalta kattaa kaikki rikoslajit.

Järjestelmien käyttöä valvotaan osana keskusrikospoliisin oikeusyksikön ja tiedusteluosaston laillisuusvalvontaa laillisuusvalvontasuunnitelman mukaisesti. Lisäksi Poliisihallitus ja tietosuojavaltuutettu valvovat rekistereiden käyttöä. Laillisuusvalvontaa varten poliisin yksiköt, eli Poliisihallitus ja keskusrikospoliisi voivat pyytää Tullilta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 7 §:n mukaisesti lokitietoja, jotka liittyvät sen oman toiminnan seurantaan ja valvontaan. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käytön laillisuusvalvonta tullaan toteuttamaan muun

muassa käyttöoikeushallinnalla, eli jokaisella käyttöoikeutetulla on oma käyttäjätunnus, jolla kyselijä voidaan yksilöidä. Lisäksi kyselyjä voi tehdä vain sisäasiainhallinnon käytössä olevassa Turvallisuusverkossa (TUVE) olevilla työasemilla, joihin kirjautumiseksi vaaditaan henkilökohtainen toimikortti ja pin-koodi.

2.1.1. Poliisin pankkitiedustelun sähköistäminen

Poliisin pankkitiedustelun sähköistämistä koskevan projektin tavoitteena on toteuttaa poliisille yhtenäinen sähköinen ja tietosuojan kannalta turvallinen pankkitiedustelujen kyselyalusta. Poliisin sähköisen pankkitiedustelujärjestelmän rakentaminen pohjautuu viranomaisten ja Finanssialan aikanaan tekemään yhteistyöhön pankkitiedusteluiden sähköistämisestä, jonka yhteydessä luotiin kansainvälinen standardi käytettävästä sanomarakenteesta. Rajapintojen rakentaminen perustuu molemmiin puolin vapaaehtoisuuteen. Poliisin projekti on alkanut vuonna 2017 ja siinä on rakennettu keskusrikospoliisiin neljä erillistä järjestelmää, joista muodostuu pankkitiedustelujärjestelmäkokonaisuus.

Sapatti-järjestelmän kautta poliisissa tehdään varsinaiset pankkitiedustelut, jotka välitetään eteenpäin pankeille toistaiseksi sähköpostitse. Järjestelmä on ollut poliisissa valtakunnallisessa käytössä 03/2022 alkaen ja rajavartiolaikoksella 04/2022 lähtien. Suojelupoliisin kanssa tehdään parhaillaan määrittelytyötä Supon liittymiseksi mukaan.

Pankkien vastauksia varten on rakennettu kaksi järjestelmää. Vastaustavat ovat automaattiorajapinta (Patti-järjestelmä) sekä Dropbox-tyylinen toiminto (Supi-järjestelmä). Myös näiden kahden hybridimalli on mahdollinen. Järjestelmät ovat testausvaiheessa ja niiden pilottikäyttöönotto tapahtuu vuoden 2023 aikana.

Poliisin sähköinen pankkitiedustelujärjestelmä eroaa siinä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä, että omistaja- tai tilinhaltijatietojen lisäksi järjestelmän kautta voidaan tiedustella ja toimittaa vastaukset koskien kaikkia pankkitietoja eli esimerkiksi tilitapahtumia, luottoja ja omaisuuden säilytyksiä.

Poliisin sähköisen pankkitiedustelun Patti-järjestelmään on toteutettu pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän mukainen rajapinta, jonka kautta poliisin ja rahanpesun selvittelykeskuksen kyselyt voidaan ohjata pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään. Poliisin PMJ-lainsäädännön mukaiset tiedustelut tullaan tekemään Sapatti-järjestelmässä, josta ne ohjataan Patti-järjestelmän kautta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään, joka toimittaa vastaukset rajapinnan kautta takaisin Patti-järjestelmään. Rahanpesun selvittelykeskuksen tiedustelut ohjataan heidän omasta rekisteristä Patti-järjestelmän kautta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään ja sieltä saadut vastaukset toimitetaan Patti-järjestelmän kautta rahanpesurekisteriin. Rahanpesun selvittelykeskus ei ole kuitenkaan vielä liittännyt rahanpesurekisteriä tähän rajapintaan, koska pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tietosisältö on luonnollisten henkilöiden päivämäärätietojen osalta puutteellinen, eikä liittymistä sen vuoksi pidetä mielekkäänä.

2.2. Rajavartiolaitos

Rajavartiolaikoksen tehtävänä on rajavartiolain (578/2005) 3 §:n mukaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi Rajavartiolaitos on muun muassa toimivaltainen rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen ja syyteharkintaan saattamiseen itsenäisesti tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa rikostorjunnasta Rajavartiolaikoksessa annetun lain (108/2018) mukaisesti.

Edellä mainituissa tehtävissä Rajavartiolaikoksella on muun muassa oikeus pankki- ja tilitapahtumatietojen saamiseen. Tietojensaantioikeus perustuu henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaikoksessa annettuun lain (639/2019) 20 §:än. Tuon mukaisesti Rajavartiolaikoksella on oikeus saada pidättämiseen oikeutetun virkamiehen pyynnöstä Rajavartiolaikoksen tutkittavan rikoksen ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslainsäädännön estämättä. Rajavartiolaikoksella on sama oikeus saada rajavartiolain 27 §:ssä tarkoitettua tutkintaa varten tietoja, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii.

Rajavartiolaitos on pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain (571/2019) 3 §:n mukaisesti järjestelmää käyttävä viranomaislainen, mutta ei käytännössä käytä valvontajärjestelmää saatavien tietojen rajallisuudesta johtuen. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien osalta tuodaan esiin, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 3 §:n 7 kohdan muuttamista tulisi harkita siltä osin, kun siinä viitataan Rajavartiolaitoksen kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviin tehtäviin, sillä Rajavartiolaitoksella ei näitä tehtäviä ole.

Rajavartiolaitos käyttää poliisin rakentamaa ja ylläpitämää pankkiedustelujärjestelmää pankkitietojen kysymiseen vastaavin periaattein kuin poliisi. Rajavartiolaitos tekee vuosittain joitakin satoja (tarkkaa tietoa ei toistaiseksi saatavilla) tiedonsaantipyynnöitä pankeille tai maksulaitoksille, koskien tilien haltijatietoja sekä tilien tapahtumatietoja. Pyynnöt liittyvät pääosin Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan ydintehtäviin, eli laittomaan maahantuloon liittyvään rikollisuuteen. Vuosittain vähäinen määrä pyynnöistä liittyy rahanpesuun liittyvään rikollisuuteen, näiden ollessa kuitenkin selkeästi vähemmistössä.

Hankitut pankki- ja tilitapahtumatiedot muodostavat keskeisen osan Rajavartiolaitoksen tutkimien rikosten selvittämisessä ja estämisessä. Tästä johtuen Rajavartiolaitos pitää toimintansa kannalta erittäin tärkeänä, että tiedot saadaan kootusti ja kattavasti yhdestä järjestelmästä.

2.3. Rahanpesun selvittelykeskus

Rahanpesun selvittelykeskuksella on oikeus saada tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin 1–4 ja 7 kohdassa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen. Pankki- ja maksutilitiedot ml. tilitapahtumatiedot ovat välttämättömiä, jotta rahanpesun selvittelykeskus voi suorittaa edellä mainitut lakisääteiset tehtävänsä.

Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n mukaan rahanpesun selvittelykeskuksella on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä sekä ilmoitusvelvollisilta 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. Selvittelykeskuksen n. 40 henkilöstä päällystöön kuuluu tällä hetkellä 6 henkilöä.

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.

Nykyisin välttämättömiäkin tilitapahtumakyselyitä jää tekemättä, koska saatavat vastaukset eivät ole yhdenmukaisessa analysoitavassa muodossa ja henkilöresurssit eivät riitä niiden laajempaan käsittelyyn. Tilitapahtumatietojen kyselyiden sähköistäminen tulee kasvattamaan merkittävästi näiden kyselyiden määrää. Kun vastaukset saadaan yhdenmukaisessa analysoitavassa muodossa, niitä pystytään 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 selvittelykeskus on vastaanottanut aikaisemmin vuositason useita kymmeniä tuhansia rahanpesuilmoituksia, mutta määrä on viime aikoina merkittävästi noussut. Esimerkiksi vuonna 2022 ilmoituksia vastaanotettiin jo yli 200.000. Osa näistä ilmoituksista valitaan esikäsittelyn jälkeen jatkoselvittelyyn kohteeksi ja vuodessa avataan noin 1500 selvittelykokonaisuutta. Yhdessä selvittelykokonaisuudessa voi olla osallisena useampia henkilöitä ja yhtiöitä ja niihin liittyy tyypillisesti 1–5 eri rahanpesuilmoitusta. Käytännössä kaikissa näissä selvittelykokonaisuuksissa tehtäisiin useita kyselyitä sekä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään, että tilitapahtumiin.

Lisäksi sekä tili- että tilitapahtumatietoja tarvitaan välttämättä myös ilmoitusten esikäsittelyn yhteydessä, jotta ilmoituksista saadaan analyysin keinoin valittua jatkokäsittelyyn ne, joissa rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riski on suurin.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käytön laillisuusvalvonta tullaan toteuttamaan vastaavalla tavalla kuin rahanpesun selvittelykeskuksen muiden järjestelmien käytön valvonta. Järjestelmien käyttöä valvotaan osana keskusrikospoliisin oikeusyksikön ja tiedusteluosaston laillisuusvalvontaa laillisuusvalvontasuunnitelman mukaisesti. Lisäksi Poliisihallitus ja tietosuojavaltuutettu valvovat rekistereiden käyttöä. Laillisuusvalvontaa varten rahanpesun selvittelykeskus ja poliisin yksiköt, eli Poliisihallitus ja, keskusrikospoliisi voivat pyytää Tullilta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 7 §:n mukaisesti lokitietoja, jotka liittyvät sen oman toiminnan seurantaan ja valvontaan. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käytön laillisuusvalvonta tullaan toteuttamaan muun muassa käyttöoikeushallinnalla, eli jokaisella käyttöoikeutetulla on oma käyttäjätunnus, jolla kyselijä voidaan yksilöidä. Lisäksi kyselyjä voi tehdä vain sisäasiainhallinnon käytössä olevassa Turvallisuusverkossa (TUVE) olevilla työasemilla, joihin kirjautumiseksi vaaditaan henkilökohtainen toimikortti ja pin-koodi.

Päätöksen rahanpesun selvittelykeskuksen tietojen — jotka voivat sisältää myös tämän järjestelmän kautta haettuja tili- ja tilitapahtumatietoja — luovuttamisesta toimivaltaiselle viranomaiselle tekee selvittelykeskuksen päällystään kuuluva poliisimies kussakin tapauksessa erikseen.

2.4. Suojelupoliisi

Suojelupoliisin tehtävistä säädetään poliisin hallinnosta annetussa laissa (110/1992). Lain 10 §:n mukaan suojelupoliisin tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseksi ja estämiseksi.

Suojelupoliisin tehtävät jakautuvat kahteen osaan. Ensinnäkin suojelupoliisin tehtävänä on estää ja paljastaa rikoslain 12, 13 ja 34 a luvuissa rangaistavaksi säädettyjä rikoksia. 12 luku koskee maanpetosrikoksia, 13 luku valtiopetosrikoksia ja 34 a luku terrorismirikoksia. Siten esimerkiksi terrorismin rahoittamisen estäminen kuuluu suojelupoliisin toimivaltaan.

Toiseksi suojelupoliisin tehtävänä on kansallisen turvallisuuden suojaaminen eli siviilitiedustelun suorittaminen. Niistä uhkista, jotka voivat olla siviilitiedustelun kohteena, säädetään poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä. 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. Terrorismin rahoittamista koskeva tiedonhankinta kuuluu näin ollen suojelupoliisin tehtäviin myös sen suorittaessa siviilitiedustelua.

Suojelupoliisin oikeudesta saada tietoa yksityisiltä tahoilta salassapidon estämättä rikoksen estämiseksi säädetään poliisilain 4 luvun 3 §:n 1 momentissa, jonka mukaan poliisilla on päällystään kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi tarvittavia tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslainsäädännön estämättä. Säännöksen tarkoittama tiedonsaantioikeus koskee siten muun muassa pankkisalaisuuden alaisia ja muita finanssilaitosten asiakkuussuhteisiin liittyviä tietoja. Suojelupoliisin siviilitiedustelutehtävissä sovellettavasta oikeudesta saada tietoja yksityiseltä yhteisöltä säädetään poliisilain 5 a luvun 50 §:ssä. Myös poliisilain 5 a luvun 50 §:ä kattaa nimenomaisen mainintansa perusteella pankkisalaisuuden alaiset ja muuhun finanssitoimintaan liittyvät asiakastiedot. Se, sovelletaanko poliisilain 4 luvun 3 §:ssä vai poliisilain 5 a luvun 50 §:ssä tarkoitettua tiedonsaantioikeutta, määräytyy yksinomaan sen perusteella, tarvitaanko tiedot rikoksen estämistä vai siviilitiedustelutehtävän suorittamista varten. Vastaavasti kun muunkin poliisin osalta, päätöksen tietojen pyytamisestä tekee päällystään kuuluva poliisimies.

Pankkisalaisuuden alaiset tiedot muodostavat keskeisen tietolähteen Suojelupoliisille ennalta estettäessä rikoksia ja suojattaessa kansallista turvallisuutta. Suojelupoliisin toiminnan kannalta on erittäin tärkeää, että se voisi saada tilitapahtumatiedot PMJ-järjestelmän kautta kaikkien Suojelupoliisille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Suojelupoliisi on osallistunut poliisin pankkietiedustelujen sähköistämistä koskevaan projektiin. Suunnitellusti Suojelupoliisi tulisi tukeutumaan pääosin samoihin ratkaisuihin, kuin muut poliisiyksiköt. Tietojärjestelmien käyttöä Suojelupoliisissa valvoo sisäinen laillisuusvalvoja laillisuusvalvontasuunnitelman mukaisesti sekä tietoturveysyksikkö. Suojelupoliisin työntekijöiden suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn kohdistetaan järjestelmällisesti lokitietotarkastuksia.

2.5. Puolustusvoimat

Puolustusvoimien osalta toimivaltuuksista pankki- ja maksutilitietoihin pääsystä on säädetty laissa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimista (255/2014) sekä laissa sotilastiedustelusta (590/2019).

Laissa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa säädetään puolustusvoimien rikostorjunnasta, joka käsittää rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja sotilaskurinpitomenettelyyn kuuluvan rikosten selvittämisen. Laissa säädetään lisäksi menettelystä sotilaskurinpitoasiassa, siinä määrättävistä seuraamuksista sekä sotilasoikeudenkäyntimenettelyn aloittamisesta.

Puolustusvoimien rikostorjuntaan sovelletaan poliisilain, esitutkintalain ja pakkokeinolain (806/2011) sekä muun lainsäädännön säännöksiä rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta ja selvittämisestä, jollei jäljempänä säädetystä muuta johdu. Pankkietiedustelua on käytetty omaisuus- ja petosrikosten selvittämisessä nojautuen sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain 44 pykälässä säädettyyn oikeuteen. Vuositasolla näitä tiedusteluja tehdään muutamia ja tilitapahtumat kysytään lähes poikkeuksetta.

Sotilastiedustelun 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 104 §:ssä säädetään, että sotilastiedusteluviranomaisella on oikeus saada yksityiseltä yhteisöltä yritys-, pankki- tai vakuutuslaisuuden estämättä sellaisia tietoja, joiden yksittäistapauksessa voidaan olettaa olevan tarpeen esim. tiedustelun kohteen (henkilö/oikeushenkilö) taloudellisen toiminnan selvittämisessä. Pykälä vastaa tarkoitukseltaan pitkälti poliisilain 4 luvun 3 §:ssä säädettyä toimivaltuutta, mutta tietopyynnön tarkoituksena ei kuitenkaan ole rikoksen estäminen tai selvittäminen vaan se liittyy sotilastiedustelun kohteeseen. Sotilastiedustelulain nojalla tehdään pankkietiedusteluja silloin, kun edellytykset ja tarve on olemassa. Pyyntöissä hyödynnetään poliisin tietojärjestelmää Sapattia, mutta joillekin pankeille lähetetään kirjallinen pankkietiedustelupyyntö.

2.6. Tulli

Tullin tehtävänä on Tullin hallinnosta annetun lain (960/2012) 2 §:n 1 momentin mukaan huolehtia tulliselvityksestä ja -verotuksesta, maahan tuotavien ja maasta vietävien tavaroiden ja ulkomaanliikenteen tullivalvonnasta, tullirikosten estämisestä ja paljastamisesta sekä muista tullitoimenpiteistä ja sen mukaan kuin erikseen säädetään toimittaa valmisteverotusta, arvonlisäverotusta ja muuta verotusta, suorittaa verovalvontaa ja tullirikosten esitutkintaa.

Tulliverotuksessa Tulli kantaa EU:n ulkopuolelta saapuvista tavaroista tulliveron sekä muut tullin kaltaiset verot ja maksut. Kyse on siis niin sanotuista EU:n perinteisistä omista varoista, jotka jäsenmaiden tulliviranomaiset kantavat ja tilittävät sitten EU:lle. Tulli kantaa tavaroiden maahantuonnin yhteydessä myös maahantuonnin arvonlisäveron yksityisiltä maahantuojilta sekä valmisteverot esimerkiksi silloin, kun tullivelka syntyy tuontisäännösten noudattamatta jättämisestä.

Tullilla on verotus- ja verovalvontatehtävissä oikeus pyytää tilitapahtumatietoja suoraan pankeilta ja muilta vastaavilta luottolaitoksilta tullilain (304/2016) 102 §:n 2 momentin nojalla, jonka mukaan

henkilön, jolla on hallussaan toisen tulliverotusta tai siitä johtuvaa muutoksenhakua koskevaa asiaa varten tarpeellisia tietoja, on annettava ne Tullille sen kehotuksesta määräajassa.

Tilitapahtumatietokyselyt tehdään suoraan pankeille ja määrät vaihtelevat tarkastettavien juttujen laadun mukaan. Tilitapahtumakyselyt liittyvät tulliverotuksen oikeellisuuden tarkastamiseen ja tilitapahtumat pyydetään yleensä koko tarkastusajanjaksolta tai tietyltä osalta siitä.

Tilitapahtumakyselyissä saaduista tiliotteista pyritään selvittämään esimerkiksi tullausarvon oikeellisuus eli tavarasta tosiasiallisesti maksettu hinta sekä maksajan ja maksunsaajan tiedot. Lisäksi tilitietokyselyillä voidaan pyrkiä selvittämään yrityksen muita tilejä, joissa voi olla tilitapahtumia niin sanotuista piilokaupoista. Tilitapahtumien avulla voidaan myös vertailla kirjanpidon sekä tullililmoitusten oikeellisuutta.

Verotuspäätöksiä laadittaessa tilitieto- ja tapahtumakyselyitä tehdään vähemmän, sillä Tullin verovalvonnasta vastaava yritystarkastus yleensä tekee tarvittavat selvitykset ennen kuin asia siirretään Tullin verotustoiminnoille esimerkiksi jälkikantopäätösten laatimista varten. Tilitietojen pyytäminen pankeilta voi olla kuitenkin tarpeellista myös esimerkiksi silloin, kun käsitellään verotukseen liittyvää muutoshakemusta, kuten esimerkiksi oikaisuvaatimusta. Tällöin voi olla tarpeellista tarkistaa esimerkiksi tavaroista tosiasiallisesti maksettu kauppahinta tilitapahtumatietojen 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 (805/2011) tarkoitettu esitutkintaviranomainen ja Tulli vastaa tullirikostorjunnasta siten kuin siitä rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa (623/2015) sekä muualla lainsäädännössä säädetään. Tullirikos on määritelty rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 1 luvun 2 §:n 1 kohdassa.

Tullirikoksella tarkoitetaan:

- a) rikosta, jolla rikotaan sellaista tullilain tai muun lain säännöstä, jonka noudattamisen valvonta tai täytäntöönpano on Tullin tehtävänä;
- b) tullimieheen kohdistuvaa rikoslain (39/1889) 16 luvun 3 §:ssä tarkoitettua haitantekoa virkamiehelle sekä 4 b §:ssä tarkoitettua niskoittelua tullimiestä vastaan;
- c) rikoslain 46 luvun 6 ja 6 a §:ssä tarkoitettua laitonta tuontitavaraan ryhtymistä;
- d) sellaista rikosta, johon sisältyy omaisuuden maahantuontia, maastavientiä tai Suomen kautta kuljettamista.

Tullilla on rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun 14 §:n 1 momentin nojalla oikeus saada yksityiseltä tai julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen tai hallintoneuvoston jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslainsäädännön estämättä tarvittavat tiedot tullirikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi.

Tullin tutkinnan toimintayksikkö tutkii muun muassa huumausainerikoksia, lääkerikoksia, veropetoksia, salakuljetusrikoksia sekä muita maahantuonnin yhteydessä tehtyjä rikoksia. Veropetosrikokset liittyvät usein EU:n taloudellisia intressejä vahingoittaviin tekoihin, kuten esimerkiksi tullien tai polkumyynnitullien välttämiseen, mutta Tulli tutkii myös valmisteverotukseen kohdistuvat rikokset. Tilitapahtumatietoja tullirikosten tutkinnassa pyydetään yleensä vakimuotoisella lomakkeella, johon merkitään kaikki tarpeelliset tiedot pyydettävistä tiedoista ja tutkittavasta rikoksesta. Pankit toimittavat vastauksen salattuna sähköpostina pankkitiedustelussa pyydettyyn sähköpostiosoitteeseen. Satunnaisesti vastaukset tulevat edelleen paperitulosteista skannattuina tiedostoina, mikä vaikeuttaa jatkoanalysointia. Tulli on tehnyt luotto- ja maksulaitoksiin tullirikosten tutkinnan yhteydessä vuosina 2017 ja 2018 noin 24 000 tilitapahtumatietokyselyä vuodessa. Tullin tutkinnan kyselymäärät ovat säilyneet ennallaan, eikä tällä hetkellä ole tiedossa mitään seikkaa, jonka perusteella pitäisi arvioida, että kyselyt olisivat olennaisesti vähenemässä tai lisääntymässä.

Tulli pyytää pääsääntöisesti ensimmäisissä luonnolliseen tai oikeushenkilöön kohdistuvissa kyselyissä tilitapahtumatietoja. Jatkokyselyissä tai erillisissä täsmällisemmissä kyselyissä saattaa olla riittävää, että saadaan vastaus yhteen asiaan esimerkiksi tilin- tai kortin omistajaan.

Tilitapahtumat ovat usein näytön kannalta oleellisia etsittäessä laittomien tuotteiden ostajia tai selvittäessä henkilön yleistä varallisuutta, tuloja ja menoja ym.

Tulli valvoo rekisterien käyttöä ja henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta sisäisellä laillisuusvalvonnalla. Tullin valvontaosastolla laaditaan vuosittain laillisuustarkastussuunnitelma, johon otetaan erityyppisiä tarkastuskohteita. Tarkastusten kohteena voi olla esimerkiksi Tullin rekisterien käytön tai tilitietokyselyiden lainmukaisuuden valvonta. Tarkastuksissa kiinnitetään aina erityistä huomiota henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuteen. Tämän lisäksi Tullissa tehdään myös niin sanottuja ad hoc –tarkastuksia, joissa impulssi tarkastukseen tulee jostain ulkoisesta tekijästä tai tapahtumasta. Vuotuisen laillisuusvalvontasuunnitelman tarkastustuloksista laaditaan loppuraportti ja tulokset esitellään Tullin valvontaosaston johdolle. Jos tarkastuksissa havaitaan epäkohtia, niihin laaditaan toimenpidesuosituksia ja asiassa ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin. Loppuraportti toimitetaan erikseen pyydettyä tiedoksi myös eduskunnan oikeusasiamiehelle.

2.7. Verohallinto

Verohallinnon oikeus käsitellä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain mukaisia tietoja perustuu lain 3 §:ään, jonka mukaisesti käsiteltävän tiedon tulee olla välttämätön Verohallinnon hoitaessa sille rahanpesulain 9 luvun 5 §:ssä säädettyä huolenpitovelvoitetta.

Verohallinnosta annetun lain (503/2010, jäljempänä verohallintolaki) 2 §:ssä säädettyinä Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvilvonta. Verohallinnolle ei ole rahanpesulaissa säädetty nimenomaista valvontatehtävää. Verohallinnolla on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 9 luvun 5 §:ssä säädetty huolenpitovelvoite, jonka mukaisesti sen toiminnassa kiinnitetään huomiota rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja paljastamiseen sekä tehtäviensä hoidon yhteydessä ilmi tulleiden epäilyttävien liiketoimien tai terrorismin rahoittamisen epäilyn ilmoittamiseen rahanpesun selvittelykeskukselle. Verohallinnolla on verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 18 §:n 1 momentin mukaisesti oikeus ilmoittaa rahanpesun selvittelykeskukselle verovalvonnan yhteydessä havaituista epäilyttävistä liiketoimista tai kun voidaan epäillä liiketoimeen sisältyviä varoja käytettävän terrorismin rahoittamiseen tai sen rangaistavaan yritykseen. Verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 23 a §:ssä säädetään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 2 §:n mukaisten ilmoitusvelvollisten velvollisuudesta esittää tarkastettavaksi hallussaan olevat tiedot siitä miten suomalaiset finanssilaitokset ovat suorittaneet verotusmenettelystä annetun lain 17 a - 17 d §:ssä säädettyt velvoitteet ja huolellisuusmenettelyt lainkohtien mukaan raportoitavien tilien tunnistamisessa. Verohallinnolla on verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 § 1 mom. 12 kohdan nojalla oikeus antaa Finanssivalvonnalle ja Patentti- ja rekisterihallitukselle verovalvonnassa havaittuja tietoja, joilla saattaa olla merkitystä niiden valvoessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa säädettyjä velvoitteita asiakkaan tuntemista.

Tällä hetkellä on tulkinnanvaraista se, miten pankki- ja maksutilijärjestelmästä annetun lain 3 §:n mukaisia edellytyksiä sovellettaisiin suhteessa niihin tehtäviin, jotka Verohallinnossa liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 9 luvun 5 §:n huolenpitovelvoitteeseen. Pankki- ja maksutilijärjestelmän 3 §:ssä on säädetty tietojen käytön edellytyksenä olevan, että ne ovat välttämättömiä huolenpitovelvoitteen toteuttamisessa. Käytännössä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tiedot ovat tarpeellisia Verohallinnon tehtävissä ja rahanpesun estämiseen liittyvä huolenpitovelvoitteen täyttäminen tapahtuu Verohallinnon tehtävien yhteydessä. Verohallinto ei ole toistaiseksi pitänyt tarpeellisena pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttöä vaan tilitietoihin liittyvä tiedonantovelvollisuus on toteutettu verotusmenettelyä koskevan sääntelyn nojalla.

Verohallinto saa tällä hetkellä pankki- ja maksutilien tietoja verotusmenettelystä annetun lain 19 §:n mukaisen sivullisen tiedonantovelvollisuuden nojalla. Verotusmenettelystä annetun lain 19 §:ää voidaan soveltaa laajasti eri verolajien kohdalla. Eri verolajeja koskevissa menettelysäännöissä on viitattu verotusmenettelyä koskevan sääntelyn soveltamiseen. Esimerkiksi oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016) 30 §:n mukaisesti sivullisen erityiseen

tiedonantovelvollisuuteen sovelletaan, mitä verotusmenettelystä annetun lain 19 §:ssä säädetään. Verohallinto voi myös tarkastaa asiakkaan tuntemistietojen menettelyt lain 23 a §:n nojalla. Verotusmenettelystä annetun lain 19 § mukaisesti jokaisen on annettava Verohallinnon kehoituksesta nimen, pankkitilin numeron, tilitapahtuman tai muun vastaavan yksilöinnin perusteella tietoja, jotka saattavat olla tarpeen muun verovelvollisen verotusta tai muutoksenhakua koskevan asian käsittelyä varten ja jotka selviävät hänen hallussaan olevista asiakirjoista tai muutoin ovat hänen tiedossaan, jollei hänellä lain mukaan ole oikeutta kieltäytyä todistamasta asiasta. Verotukseen vaikuttavia, taloudellista asemaa koskevia tietoja ei kuitenkaan saa kieltäytyä antamasta. Verohallinto voi tämän nojalla lähettää pankkeihin ja maksulaitoksiin tilitietoja koskevia kyselyitä. Edellytyksenä on, että tilitiedot saattavat olla tarpeen verotusta koskevan asian käsittelyä varten. Tiedot tulee antaa lain 22 §:n 4 momentin mukaisesti salassapitosäännösten ja muiden tietojen saantia koskevien rajoitusten estämättä. Verohallinto voi myös lainkohdan 5 momentin nojalla määrätä, että tiedot annetaan sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttäen.

Tilitapahtumien tarpeellisuus arvioidaan ja harkitaan Verohallinnossa aina tapauskohtaisesti virkavastuulla. Verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 26 §:n mukaisesti verotus toimitetaan verovelvollisen ilmoituksen, sivulliselta tiedonantovelvollista saatujen tietojen ja muun asiassa saadun selvityksen perusteella. Verohallinnolla on oikeus saada ja käsitellä verotusmenettelystä annetun lain 19 §:n nojalla saatuja tietoja myös sen varmistamiseksi, että verovelvollinen on ilmoittanut tiedot verotuksessa oikein eikä tiedon käsittelyn edellytyksenä ole verojen välttämistä koskeva selvittäminen. Verohallinnolla on rahanpesulain mukaisen huolenpitovelvoitteen johdosta oltava verotusta toimittaessa kyvykkyys havaita sellaiset tilanteet, joissa jokin asia tai tapahtuma tulisi ilmoittaa rahanpesun selvittelykeskukselle. Erityisesti harmaan talouden torjunnassa tilitapahtumatiedoilla on suuri merkitys selvitetäessä veropetoksia, jotka usein ovat nivoutuneet muihin talousrikoksiin. Verohallinnon harmaan talouden torjuntaan erikoistuneella henkilöstöllä on kyvykkyys myös havaita verovalvonnan yhteydessä myös muita talousrikoksia, kuten korruptiota, rahanpesua tai sosiaaliturvan väärinkäytöksiä. Näistä havainnoista annetaan tiedot valvovalle viranomaiselle. Verohallinnossa ei ole suoraan eroteltavissa niitä tilanteita, joissa tilitietojen käsittely perustuu yksinomaan rahanpesulain mukaisen huolenpitovelvoitteen toteuttamiseen, käytännössä tilitietojen käsittely verotuksen toimittamisessa on yksi edellytys sille, että Verohallinto voi tehdä huolenpitovelvoitteen täyttämiseksi tarkoitettuja havaintoja.

Verohallinto tekee tällä hetkellä noin 25 000 tilitietokyselyä vuodessa koskien luonnollisia henkilöitä ja yhteisöjä. Verohallinnolla ei ole lähtökohtaisesti tiedossa verovelvollista koskevia pankkiyhteystietoja, joten kysely lähetetään yleensä kaikkiin pankkeihin. Tilitapahtumatietojen saaminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta ei lisäisi tai laajentaisi Verohallinnon oikeutta saada pankkitiliä koskevia tietoja vaan ehdotettu muutos vähentäisi hallinnollista taakkaa tehostamalla ja sujuvoittamalla nykyistä toimintaa. Tiedustelujen määrä voi tulevaisuudessa lisääntyä, jos uusia toimijoita tulee Suomen rahoitusmarkkinoille.

Verotusta varten käsitellyt tilitiedot ovat Verohallinnossa verotustietoina salassa pidettäviä siten kuin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 1 ja 4 §:ssä säädetään. Tällä hetkellä näillä tiedoilla tarkoitetaan Verohallinnon verotusmenettelystä annetun lain) 19 §:n nojalla suoraan pankilta saamia tietoja. Luonnolliseen henkilöön yhdistettävät tiedot ovat myös tietosuojasetuksessa tarkoitettuja henkilötietoja. Verohallinnossa tietoja käsitellään Verohallinnosta annetun lain) 2 §:n mukaisissa tehtävissä. Tietoja käsittelevät virkailijat toimivat virkavastuulla. Rahoitustietodirektiivi edellyttää tietojärjestelmältä muun muassa sellaista lokinpitoa, että tiedonhaun toimivaltaperuste on jälkikäteen luotettavasti selvitettävissä. Verohallinnon toiminnassa tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn lain- ja asianmukaisuuden valvonta on tarkkaa. Tilitiedusteluiden tulee aina liittyä nimettyihin toimenpiteisiin ja kaikki käsittely on todettavissa jälkikäteen. Verohallinto valvoo tietojen käsittelyä muun muassa lokitietojen valvontamenettelyillä.

Verotusta varten käsitellyt pankki- ja maksutilitiedot suojataan samoilla suojausmenettelyillä kuin muutkin verotustiedot. Verohallinnolla on tiedonhallintalain 4 luvussa ja yleisen tietosuojasetuksen 2 jaksossa säädetyt velvoitteet huolehtia käsittelemiensä tietojen tietoturvallisuudesta.

Verohallinnossa pankki- ja maksutilitietoja käsittelevät vain ne virkailijat, joiden työtehtäviin tietojen käsittely kuuluu. Tältä osin tietojen käsittelyä ohjataan ja valvotaan käyttövaltuushallinnan

periaatteiden mukaisesti (VH/5995/00.01.02/2019). Periaatteissa on kuvattu linjaukset ja periaatteet; käyttövaltuuksien hallinta; valvonta, jäljitettävyyden ja raportointi sekä tietojen säilyttäminen.

Tietojen käsittelyn jälkikäteinen valvonta perustuu Verohallinnon periaatteisiin teknisestä valvonnasta ja lokien hallinnasta (VH/799/09.09.00/2019). Periaatteissa on kuvattu teknisen valvonnan ja lokienhallinnan roolit ja vastuut; periaatteet ja tavoitteet; lokitietojen kerääminen ja säilytys; lokienhallinta ja valvonta; tietojen luovutus sekä väärinkäytösten käsittely ja seuraukset.

Käytännössä pankki- ja maksutilitietoja koskevat kyselyt tehdään tällä hetkellä verotuksen tietojärjestelmässä. Kyselyn tekemisen edellytyksenä on, että verotusta koskeva asia on vireillä eikä kyselyitä saa tehdä muutoin. Työjärjestyksen perusteella määritellään ne virkailijat, joilla on oikeus tehdä kyselyitä.

Kaikki pankkitiedustelut tehdään Gentax-järjestelmän kautta. Tällä hetkellä on rajapinta kahteen pankkiin ja muut tilitapahtumatiedustelut tehdään sähköpostimuodossa. Rajapinta on toteutettu yhdessä Finanssiala Ry:n, pankkien ja viranomaisten yhteistyössä laatimien määräysten mukaisesti (vanha sähköinen tilitiedustelu-hanke). Sekä Verohallinnon lähettämät tiedustelut, että pankkien toimittamat vastaukset liikkuvat rajapinnan kautta näihin pankkeihin. Osa vastauksista (tositekoiot, vanhat tilitapahtumat yms.) saapuvat muussa sähköisessä muodossa tai paperilla. Rajapinta ei ole reaaliaikainen, vaan vastauksen saadaan seuraavan arkipäivän aamuksi. Rajapinnan yli saadaan sekä tilin omistaja- ja käyttöoikeustietoa, että tilitapahtumatiedot. Käytännössä taustalla on aina joku toimenpide (tarkastus, valvonta) olemassa, jonka vuoksi kysely tehdään ja on jäljitettävissä henkilö, joka tiedustelun tehnyt sekä kokonaisuus, johon se liittyy. Verohallinnossa kyselyt tehdään virkavastuulla. Työjärjestyksissä on määritelty, mitkä roolit voivat kyselyjä tehdä suoraan ja mitkä roolit tarvitsevat mahdollisesti esimiehen/työtä ohjaavan hyväksynnän. Gentax -järjestelmä lokittaa kaiken, ja kyselyt myös liittyvät teknisesti Gentaxissa asiakkaaseen tai toimenpiteeseen.

2.8. Ulosottolaitos

Ulosottomiehen tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset löytyvät ulosottokaaresta ja ulosottomenettelyä koskevasta asetuksesta. Ulosottokaaren 3 luvun 66 §:ssä säädetään sivullisen tietojenantovelvollisuudesta. Sivullisen on kysyttäessä ilmoitettava ulosottomiehelle (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.

Ulosottomiehillä on ulosottokaaren säännösten mukaisesti laajat tiedonsaantioikeudet. Kuitenkin jokainen pankkitiedustelu tai muu velallista koskeva tiedustelu tehdään vastaavan ulosottomiehen harkinnan perusteella, mikäli tieto arvioidaan välttämättömäksi täytäntöönpanon kannalta. Pankkitilitiedoille ulosotolla on kaksi erityyppistä tarvetta: 1) normaaliperinnässä lyhyen aikavälin tiedot riittävät; 2) erityistäytäntöönpanossa tietotarve on useimmiten pidemmältä aikaväliltä.

Uljas-tietojärjestelmässä käsitellään tällä hetkellä ulosottoviranomaisille rajapintojen kautta tulevat pankkitiedustelujen vastaukset ja myös pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä saatavia tietoja tultaisiin käsittelemään tässä samassa järjestelmässä. 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. Edellä mainittujen lisäksi vain erityistäytäntöönpanon virkamiehet näkevät tietojärjestelmään tulleiden pankkitiedusteluvastausten sisällön.

Pääosin laillisuusvalvontaa toteuttaa Ulosottolaitoksen keskushallinnon oikeudellinen yksikkö kanteluiden käsittelyn puitteissa. Lisäksi Ulosottolaitoksessa suoritetaan toiminnan sisäistä laillisuusvalvontaa suunnitelmallisesti. Tällä hetkellä lokitietojen valvonta on pääosin tietosuojavaikuttavan tehtävänä. Myös sisäisessä tarkastuksessa voidaan lokitietoja tarkastaa pistokoemaisesti. Lokitietojen tarkastusprosessia ollaan kehittämässä edelleen tehokkaammaksi.

Ulosottolaitoksessa sovelletaan kaikessa henkilötietojen käsittelyssä EU:n yleistä tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Ulosottolaitoksessa käsitellään henkilötietoja huolellisesti ja rekisteröidyn oikeudet huomioiden. Henkilötietoja käsitellään ulosottoviranomaisille

kuuluvien lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Henkilötietojen käsittely on järjestetty huolellisesti. Tietojärjestelmän kautta tehtävät tiedustelut parantavat tietosuojaa entisestään, kun tiedusteluvastauksen jäävät järjestelmään ja näkyvät sieltä ainoastaan edellä kerrotun mukaisesti määritellyille virkamiehille.

Ulosoton Uljas-järjestelmästä on tällä hetkellä rajapintayhteys kymmeneen pankkiryhmään. Tietosisältönä on kahden kuukauden tilitapahtumat.

2.9. Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Etelä-Suomen aluehallintovirasto valvoo rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 13–24 kohdassa tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia siltä osin kuin ne eivät ole 1 kohdan nojalla Finanssivalvonnan valvomia ilmoitusvelvollisia mainitun lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston elinkeinovalvonta valvoo, että rahanpesulaissa sen valvottavaksi asetetut ilmoitusvelvolliset noudattavat rahanpesulain mukaisia velvollisuuksia.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto määrää sen valvomille ilmoitusvelvollisille sekä asianajajaliiton esityksestä sen jäsenille hallinnolliset seuraamukset rahanpesulain rikkomisesta.

Tällä hetkellä Etelä-Suomen aluehallintovirasto ei tee pankkitiedusteluja pankkisalaisuuden alaisista tili- ja maksuliikennetiedoista, vaan se saa pankkitilitiedot välillisesti eli valvottavilta.

Pääasiallisena käyttötarkoituksena tilitiedoille on valvonnan kohdentaminen sen perusteella, keillä aluehallintoviraston valvottavista on käytössään asiakasvaratili. Kyselytarve voi tulla myös muun normaalin valvonnan kautta. Volyymi on pieni, eikä tietoa ole tarpeen analysoida kovinkaan perusteellisesti.

Aluehallintoviraston asianhallintajärjestelmään arkistoidaan kaikki siihen kirjatut asiat ja sieltä pystyy tarkistamaan kenellä on oikeus päästä katsomaan kyseessä olevia tietoja. Salassa pidettäviä tietoja pääsevät katsomaan ainoastaan siihen oikeutetut henkilöt. Aluehallintovirasto tulisi toteuttamaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevan tietojen käsittelyn siten, että mahdolliselle tietopyynnölle luotaisiin uusi asiadiaari aluehallintovirastoon asian-hallintajärjestelmään Uspaan.

2.10. Suomen Asianajajaliitto

Asianajajayhdistys (Suomen Asianajajaliitto) valvoo rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 12 kohdassa tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia.

Asianajajien ammatillinen valvontajärjestelmä perustuu asianajajista annettuun lakiin (496/1958). Asianajajaliitto sääntelee ja valvoo asianajajia Suomessa. Asianajajaliiton valvonta ulottuu asianajajien lisäksi julkisiin oikeusavustajiin sekä luvan saaneisiin oikeudenkäyntiavustajiin. Asianajajien valvonta jakautuu hallituksen suorittamaan asianajajien yleisvalvontaan sekä kanteluihin perustuvaan erityisvalvontaan edellä mainittujen oikeudenkäyntiavustajien osalta. Asianajajan asiakas, vastapuoli, viranomainen tai muu tyytymätön henkilö voi ottaa yhteyttä liiton yhteydessä toimivaan valvontalautakuntaan ja kannella asianajajasta, julkisesta oikeusavustajasta tai luvan saaneesta oikeudenkäyntiavustajasta.

Asianajajaliiton hallituksen yleisvalvontaa suoritetaan tekemällä vuosittain toimistotarkastuksia, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevassa laissa tarkoitettuja tarkastuksia sekä velkaantumisselvityksiä. Velkaantumisselvitysten yhteydessä Asianajajaliiton hallitus voi määrätä asianajotoimistossa suoritettavaksi tarkastuksen, missä yhteydessä tarvittaessa käydään läpi asianajajan asiakasvaratilit ja niitä koskeva kirjanpito.

Valvontalautakunnan tehtäviin kuuluu ensisijaisesti selvittää, onko asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja noudattanut hyvää asianajajatapaa koskevia ohjeita (koskevat asianajajia ja julkisia oikeusavustajia) tai laissa säädettyjä hyvää asianajajatapaa vastaavia ammattieettisiä velvollisuuksia (koskevat luvan saaneita

oikeudenkäyntiavustajia). Valvontalautakunta voi määrätä mahdollisesta rikkeestä kurinpidollisen seuraamuksen.

2.11. Finanssivalvonta

Finanssivalvonta valvoo rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017) annetun lain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 1–8 ja 8 a kohdassa tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia mainitun (444/2017) lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Finanssivalvonta valvoo lisäksi maksajan tiedot -asetuksen noudattamista sen valvottaviksi kuuluvien ilmoitusvelvollisten osalta siltä osin kuin ne lähettävät tai vastaanottavat asetuksessa tarkoitettuja varainsiirtoja.

Laissa Finanssivalvonnasta (878/2008) 18 §:ssä säädetään oikeudesta saada tietoja valvottavalta ja muulta finanssimarkkinoilla toimivalta. Valvottavan ja muun finanssimarkkinoilla toimivan on salassapitosäännösten estämättä ilman aiheutonta viivytystä toimitettava Finanssivalvonnalle sen pyytämät tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen Finanssivalvonnalle laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Vastaava velvollisuus on sillä, jolla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta valvottavassa tai muussa finanssimarkkinoilla toimivassa tai joka on valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan määräysvallassa. Kyseiset tiedot ovat olleet välttämättömiä silloin, kun niille on ollut tarvetta. Tiedoille on ollut tarvetta mm. tutkintapyyntöjen laatimisen sekä virka-avun tarjoamisen yhteydessä.

Finanssivalvontaan on keväällä 2019 perustettu erillinen rahanpesun estämisen toimisto, jonka tehtävänä on nimenomaisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonta. Organisaatiomuutoksen johdosta Finanssivalvontaan on rekrytoitu uusia virkamiehiä rahanpesun estämisen valvontaan. Virkamiesten valvontatehtävien suorittamisessa pankki- ja maksutilitietojen käyttäminen on keskeisessä asemassa, ja eräissä valvontatehtävissä se on hyvinkin laajamittaista. Valvontatehtävien laadukkaan suorittamisen vuoksi pankki- ja maksutilitietojen käyttäminen onkin tänä päivänä välttämätöntä.

Finanssivalvonta valvoo Finanssivalvonnasta annetun lain 3 §:n perusteella rahoitusvälineiden liikkeeseenlaskua ja niillä tapahtuvaa kaupankäyntiä. Lain 50 h §:n nojalla Finanssivalvonta toimii markkinoiden väärinkäyttöasetuksen (MAR) 22 artiklassa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena. MAR sääntelee markkinoiden väärinkäyttöä eli sisäpiirikauppoja, sisäpiiritiedon laitonta ilmaisemista, markkinoiden manipulointia ja sisäpiiritiedon julkistamista. Lisäksi MAR asettaa velvoitteita muun muassa liikkeeseenlaskijoiden johtohenkilöille ja heidän lähipiiriinsä kuuluville sekä markkinoiden ylläpitäjille ja sijoituspalveluyrityksille. Finanssivalvonnan yhtenä keskeisenä tehtävänä on valvoa MAR:n säännösten noudattamista. Finanssivalvonta selvittää ja tutkii muun muassa epäilyjä liittyen sisäpiiritiedon väärinkäyttöön ja markkinoiden manipuloitiin. Osana tutkintaa voi olla tarpeellista selvittää tutkinnan kohteena olevien tahojen pankki- ja maksutilitietoja. Näin esimerkiksi tilanteissa, joissa epäillään bulvaanien käyttöä, useampien tahojen toimintaa yhteistyössä (esim. sisäpiiriringit) tai omistuksen piilottamista. Tähän mennessä Finanssivalvonta on pyytänyt näitä tietoja erillisin tietopyynnöin Finanssivalvonnasta annetun lain 18 tai 20 §:n nojalla. Tilitapahtumatietojen saaminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta tehostaisi Finanssivalvonnan tutkintatoimintaa.

Finanssivalvonnan rikosepäilyihin liittyvät tutkinnat voivat liittyä myös muihinkin kuin markkinoiden väärinkäyttöasetuksen mukaisiin sisäpiirikauppoihin ja markkinoiden manipulointiin (jotka on mainittu Europol-asetuksen liitteessä vakavina rikoksina). Finanssivalvonta valvoo myös esimerkiksi arvopaperimarkkinalain (AML) noudattamista. AML:ssa säädetään muun muassa huomattavien ääni- ja omistusosuuksien ilmoittamisesta, julkisista ostotarjouksista ja tarjousvelvollisuudesta. Näiden velvollisuuksien noudattamisen valvomiseksi ja niihin liittyvien mahdollisten rikosepäilyjen tutkimiseksi Finanssivalvonnalla voi olla tarvetta selvittää pankki- ja maksutilitietoja tilanteissa, jossa syntyy epäily esimerkiksi omistuksen piilottamisesta tai bulvaanien käytöstä. Tällöin kyse voi olla rikoslain 51 luvun 5 §:n tarkoittamasta arvopaperimarkkinoita koskevasta tiedottamisrikoksesta. Teot voivat täyttää joissain tilanteissa myös esimerkiksi petoksen tunnusmerkistön. Vastaavaa tarvetta pankki- ja maksutilitietojen saamiseen voi liittyä myös muihin Finanssivalvonnasta annetun lain 3 §:n mukaisia tehtäviä suorittaessa ilmenneisiin rikosepäilyihin.

Tilitapahtumia koskeva tietopyyntö perustuu jo olemassa olevaan epäilyyn ja erikseen tehtävään tietopyyntöön. Finanssivalvonnalla ei ole tilidataa valmiina käytössä, jonka pohjalta olisi mahdollista löytää epäilyttäviä kytköksiä tai tehdä ad hoc tarkistuksia helposti olemassa olevia epäilyjä koskien. Tällä hetkellä on ylipäättään haasteellista selvittää, mistä pankista tilitietoja kysytään, kun ei tiedetä minkä pankkien asiakas henkilö on. Tällä hetkellä Finanssivalvonta tekee pankkitiedusteluja sähköpostilla, sekä omien taikka käytössään olevien järjestelmiensä avulla. Finanssivalvonta käyttää salattua sähköpostiliikennettä finanssilaitosten kanssa käymässään sähköpostiviestinnässä. Finanssivalvonnan omat järjestelmät toteutetaan ja tietoturva arvioidaan Euroopan Keskuspankkijärjestelmän tietoturva vaatimusten mukaisesti. Lisäksi järjestelmiin teetetään ulkopuolisten tekemiä tietoturvatestauksia. Järjestelmissä on myös huomioitu luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus, jäljempänä *tietosuoja-asetus*).

Kun tiedusteluun saadaan vastaus, käsitellään sitä tehdyn tiedusteluasiakirjan tavoin Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan sisäisen Asiakirjan luokittelu- ja käsittelysäännön mukaisesti. Käsittelysääntö on laadittu julkisuuslain ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, jäljempänä *tiedonhallintalaki*) pohjalta, ja se sisältää velvoittavaa ohjeistusta asiakirjan käsittelystä, asiakirjojen käsittelytavoista sekä käsittelytapojen vaikutuksesta käsittelyyn.

Pankkitili- ja henkilötietojen käsittelyä koskeva valvonta on toteutettu tällä hetkellä siten, että 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.

Myös pankki- ja maksutilitietojen valvontajärjestelmästä saatavien tietojen kohdalla Finanssivalvonnan tarkoituksena on menetellä asiakirjojen käsittelyn sekä sitä koskevan valvonnan osalta edellä kuvatun kaltaisesti.

2.12. Johtopäätökset nykytilasta

Viranomaisten nykyiset toimivaltasäännökset mahdollistavat laajan pääsyn tilitapahtumatietoihin. Sen sijaan käytännöt tietojen kyselyyn ovat suurelta osin manuaalisia ja tehottomia. Viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanemiseen liittynyt pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä on jäänyt vähäiselle käytölle osittain siksi että tilitapahtumatietoja ei saa järjestelmän kautta. Viranomaisten toiminnan digitalisointi ja viranomaistoiminnan resurssien tarkoituksenmukainen kohdentaminen puoltavat sitä, että ne viranomaiset, joilla on jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla toimivaltuuksiensa puitteissa oikeus saada ja käsitellä tilitapahtumatietoja, voivat saada ne pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta.

Yksittäiset viranomaiset, kuten poliisi, Verohallinto ja Ulosottolaitos, ovat perustaneet sähköisiä rajapintoja joidenkin luottolaitosten kanssa. Järjestely perustuu osapuolten keskinäiseen sopimukseen. Viranomaisille aiheutuneet kustannukset ovat olleet ilman henkilökuluja esimerkiksi poliisissa noin 300 000 euroa ja luottolaitoksille henkilökuluineen noin 400 000–500 000 euroa. Kun järjestelmä on luotu, sen kopioiminen muiden toimijoiden kanssa perustettaviin sähköisiin yhteyksiin on huomattavasti edullisempaa. Tilitapahtumatietojen saaminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä poistaisi tarpeen rakentaa ja ylläpitää viranomaiskohtaisia rajapintoja pankkeihin ja pankkikohtaisia rajapintoja viranomaisiin.

3. Tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisääminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään

3.1. Tullin tilirekisterihanke

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä koostuu pankki- ja maksutilirekisteristä ja tiedonhakupäätelmästä sekä koostavasta sovelluksesta. Tulli on pankki- ja maksutilirekisterin rekisterinpitäjä ja koordinoi Tilirekisterihanketta. Tulli on rakentanut tilirekisterin, johon tallennetaan tietoja maksulaitosten, sähkörahayhteisöjen ja virtuaalivaluutan tarjoajien asiakkuuksista, asiakastileistä sekä tallelokeroista. Myös luottolaitokset voivat hakurajapinnan rakentamisen sijaan luovuttaa tiedot tilirekisteriin, jos Finanssivalvonta antaa luvan. Maksulaitokset, sähkörahayhteisöt, virtuaalivaluutan tarjoajat ja luvan saaneet luottolaitokset päivittävät laissa määritellyt tiedot tilirekisteriin Tullin toteuttaman rajapinnan kautta.

Luottolaitokset ylläpitävät lähtökohtaisesti tiedonhakupäätelmiä, joiden avulla toimivaltaiset viranomaiset voivat hakea tiedot asiakkuuksista, asiakastileistä, edunsaajista sekä tallelokeroista luottolaitosten tiedonhakurajapinnoista. Myös maksulaitokset, sähkörahayhteisöt ja virtuaalivaluutan tarjoajat voivat halutessaan toteuttaa tiedonhakupäätelmän. Tulli on 26.10.2022 antanut määräyksen tiedonhakupäätelmien kyselyrajapinnasta, sekä ohjeistuksen sen toteuttamiseen liittyen. Kukin tiedonhakupäätelmän toteuttava luottolaitos tai muu tiedonluovuttaja toteuttaa määräyksen mukaisen tiedonhakupäätelmän, joka sopii sen omiin järjestelmiin ja arkkitehtuuriin.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetussa laissa määritellyt toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä sähköisiä kyselyjä molempiin järjestelmiin. Tiedot välitetään Tullin ylläpitämän koostavan sovelluksen kautta. Tiedonhakupäätelmien kautta tulee olemaan saatavissa yli 95 prosenttia pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tiedoista. Loput saadaan pankki- ja maksutilirekisteristä.

Tullilla tammikuussa 2023 olevien tietojen mukaan pankki- ja maksutilirekisteriin on toimittamassa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä säädetyn lain 5 ja 6 §:n mukaisia tietoja yhteensä 23 toimijaa, joista kaikki ovat tuotannossa. Tilirekisteri on tuotantokäytössä ja sitä käyttää yksi tiedonhyödyntäjä, joka on Tulli. Suomessa toimivat isot luottolaitokset ovat toteuttaneet pankki- ja maksutilien tiedonhakupäätelmän. Tiedonhakupäätelmiä toteuttavia toimijoita on 17. Tammikuussa 2023 tilanne tiedonhakupäätelmien osalta on se, että testaukset ovat kaikkien toimijoiden osalta menossa, tavoitteena siirtää ratkaisut tuotantoon kevään 2023 aikana.

Tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisääminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään, minkä esiedellytys on ollut koostavan sovelluksen toteuttaminen, on esitetty Suomen kestävän kasvun ohjelmassa elpymis- ja palautumissuunnitelmassa (RRP) toteutettavan osana Tehokkaan rahanpesun estämisen valvonnan ja täytäntöönpanon varmistaminen P2C3R1 uudistusta, jonka edistymistä seurataan tulevana vuosina myös komission vuoden 2022 Suomelle antamien maakohtaisten suositusten osalta. Kun tilitapahtumatietojen kysely on lisätty lakiin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja tuotantokäyttö hyödyntäen Tullin tätä käyttötarkoitusta varten kehittämiä rakenteita on aloitettu 30.6.2026 mennessä, on Suomi oikeutettu hakemaan komissiolta 1,6m euron maksatuksia elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF).

3.2. Tiedonluovuttajat ja tiedonhyödyntäjät

Velvoite toimittaa tilitapahtumatiedot koskisi niitä luottolaitoksia, jotka pitävät yllä lain pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä 4 §:ssä säädettyjä pankki- ja maksutilien tiedonhakupäätelmiä. Tilitapahtumia ei siis ehdoteta lisättäväksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 5 §:ssä säädettyyn pankki- ja maksutilirekisteriin. Käytännössä tämä rajaisi tilitapahtumien toimittamisvelvollisuuden koskemaan suuria luottolaitoksia, sillä voimassaolevan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä olevan lain 4 §:n mukaan Finanssivalvonta voi myöntää luvan poiketa tiedonhakupäätelmän ylläpitovelvoitteesta, jos se on luottolaitoksen koko sekä toiminnan luonne ja laajuus huomioon ottaen perusteltua. Suomessa valtaosa tileistä on suurissa

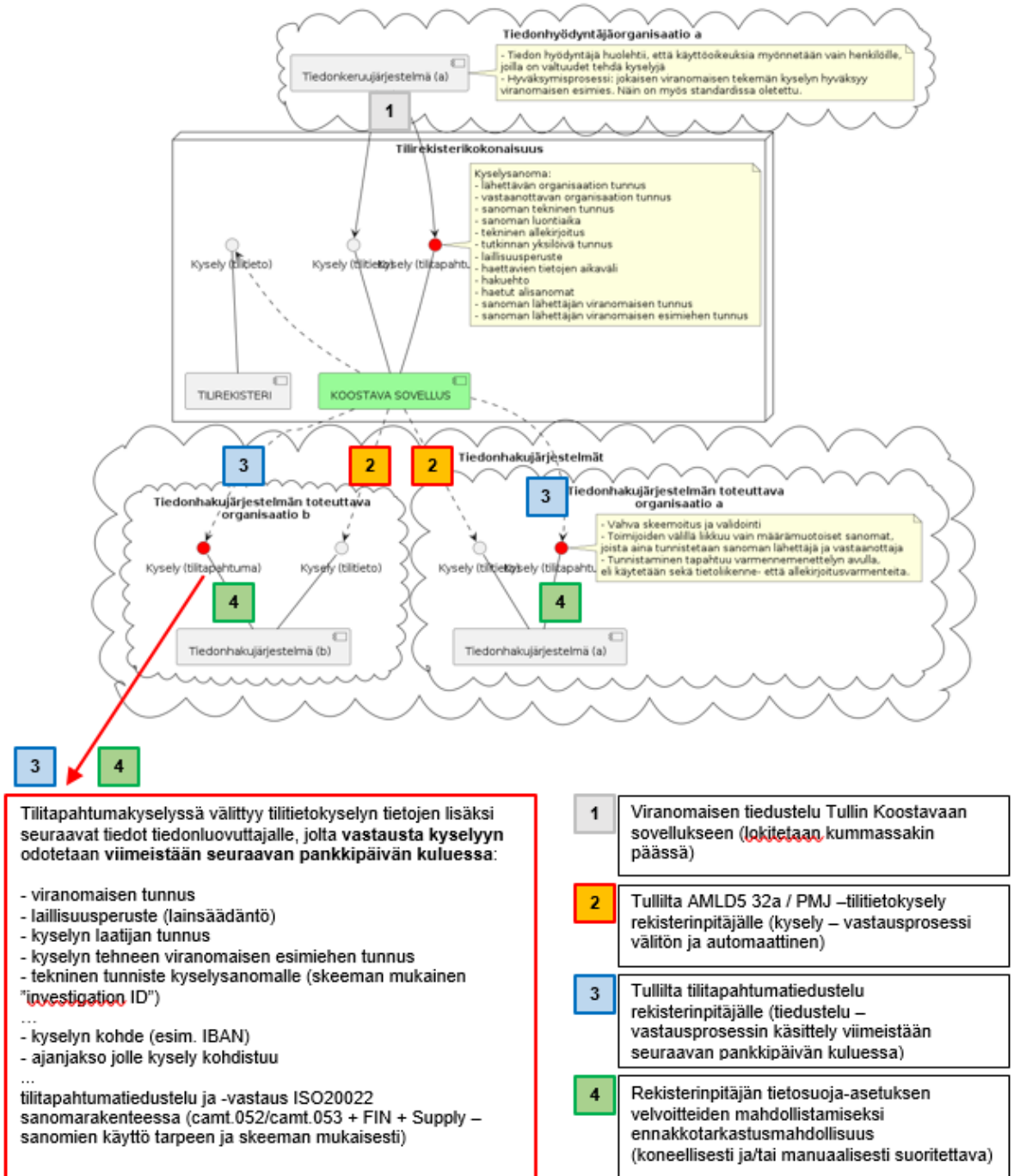
luottolaitoksissa, joten tilitapahtumatietojen toimittamisvelvollisuuden rajaaminen tiedonhakujärjestelmiin kattaisi arviolta noin 95 prosenttia tileistä.

Tilirekisteriin merkityt asiakkuuteen liittyvät tilitiedot ohjaisivat tarkemman tilitapahtumatiedustelun Tullin koostavan sovelluksen välityksellä vain oikealle taholle ja vähentäisivät muille toiminnanharjoittajille saapuvien viranomaistiedustelujen määrää. Ilmoitusvelvollinen toimittaisi vastauksen tilitapahtumatiedusteluun manuaalisesti. Näin viranomaisten tilitapahtumatiedustelut saataisiin digitalisoitua ja tämä poistaisi viranomaisten tarpeen tehdä perinteisiä, manuaalisia kyselyitä.

Mahdollisuus kysyä tilitapahtumatietoja olisi vain erikseen nimetyillä toimivaltaisilla viranomaisilla niihin käyttötarkoituksiin, joita varten ko. viranomaiset ovat tälläkin hetkellä voimassa olevan lainsäädännön nojalla oikeutettuja saamaan tilitapahtumia koskevia tietoja. Näitä viranomaisia olisivat Poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli, Rahanpesun selvittelykeskus, Suojelupoliisi, Puolustusvoimat, Verohallinto, Ulosottolaitos, Aluevalvontavirasto, Asianajajaliitto ja Finanssivalvonta. Esitettävä muutos muuttaisi vain teknistä tiedon luovuttamistapaa, jolla viranomaiset saisivat tietoja pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmiä ylläpitäviltä luottolaitoksilta. Muutoksella ei lisättäisi viranomaisten toimivaltuuksia tilitapahtumatietoihin pääsyn osalta.

3.3. Tekninen toteutusmalli

Viranomaisten tekemät tilitapahtumia koskevat haut olisivat aina kohdennettuja, ja tietoa haettaisiin yksittäistä, ratkaistavana tai käsiteltävänä olevaa asiaa varten, jota varten tietojen saanti olisi välttämätöntä. PMJ:n automatisoidun mekanismin avulla välitettäisiin koostavan sovelluksen kautta ensin toimivaltaisten viranomaisten pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain (AMLD5 32 a) mukainen tietopyyntö eli tilitietokysely pseudonymisoituna tiedonhakujärjestelmiä ylläpitäville toimijoille, jonka avulla selvitetään missä luottolaitoksessa henkilöllä on tili tai tilejä. Tämän jälkeen viranomainen tekisi erillisen IBAN-numerolla tai muulla yksilöintitunnuksella kohdennetun tilitapahtumatiedustelun koostavan sovelluksen kautta rajatulle aikavälille vain siihen pankkiin, jossa kyseinen tili on. Viranomainen voisi tehdä myös suoraan tilitapahtumatiedustelun tapauksissa, joissa IBAN-numero olisi jo tiedossa. Luottolaitoksille välitettäisiin pyynnön mukana riittävät tiedot, kuten se säännös, jonka nojalla tietoa pyydetään, ja annettaisiin riittävästi aikaa vastaamiseen, jotta tietojen toimittaminen olisi teknisesti mahdollista ja luottolaitokset voivat täyttää tietosuoja-asetuksen edellytykset. Tiedon luovuttaja voisi pyytää viranomaiselta lisätietoa pyynnöstä ja kieltäytyä luovuttamasta tietoa, jos luovuttajalla olisi perusteltu syy epäillä tiedustelun lainmukaisuutta. Tulli määrittäisi näille teknisissä määrittelyissä oman mekanismin sanomineen.



Kyselysanoman sisältö tiedonhyödyntäjältä PMJ:n koostavaan sovellukseen:

- o lähettävän organisaation tunnus
- o vastaanottavan organisaation tunnus
- o sanoman tekninen tunnus
- o sanoman luontiaika
- o tekninen allekirjoitus
- o tutkinnan yksilöivä tunnus, kun sellainen on saatavilla
- o sanoman luontiaika
- o tekninen allekirjoitus
- o laillisuusperuste
- o haettavien tietojen aikaväli
- o hakuehto
- o pyydetyt vastaussanomien
- o sanoman lähettävän viranomaisen tunnus

- kyselyn valtuuttajan tunnus työjärjestyksessä tai vastaavalla tavalla määriteltyjen roolien ja tehtävien mukaisesti
- tiedustelun laatijan yhteystiedot, kun kysytään muita kuin tilitapahtumatietoja

Tiedonluovuttajalle PMJ:n koostavasta sovelluksesta välitettävät tiedot:

- viranomaisen tunnus
- laillisuusperuste (lainsäädäntö)
- kyselyn laatijan tunnus
- kyselyn valtuuttajan tunnus
- tekninen tunniste kyselysanomalle (skeeman mukainen "investigation ID")
- hakuehto
- pyydytyt vastaussanommat
- ajanjakso jolle kysely kohdistuu

Määräajat: Tilitapahtumia koskevat tiedot tulee toimittaa viimeistään seuraavan pankkipäivän aikana.

Tietojen toimittamisen aikaväli: Tilitapahtumat tulee toimittaa vähintään edeltävältä 5 vuodelta.

Siirtymäajan pituus: Tilitapahtumien toimittamista koskevan säännöksen voimaantulon jälkeen tilitapahtumien toimittamista koskevaa velvoitetta porrastettaisiin kolmen vuoden siirtymäajalla niin, että se koskisi aluksi tilitapahtumia kahdelta edeltävältä vuodelta, sitten seuraavana vuonna kolmelta vuodelta ja seuraavana neljältä vuodelta.

3.4. Tilitapahtumien tietosisältö

Tilin saldo ja tilivaluutta ja tiedot tilitapahtumista vähintään edeltävältä 5 vuodelta, sisältäen:

- pyydetyn jakson alku- ja loppusaldo
- arkistointitunnus tai muu yksilöivä tunniste
- päivämäärä ja kellonaika
- tapahtumatyyppi
- summa tilivaluutassa
- lähtevien maksujen vastaanottajan tilinumero ja maksun lähettäjän ilmoittama tai pankin tiedossa oleva nimi
- saapuvien maksujen lähettäjän tilinumero ja pankin tiedossa oleva nimi
- maksun viesti ja viitenumero

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta välitettävät sanomarakenteet ja tietosisällöt tulevat olemaan kansainvälisen ISO 20022 standardin mukaisia ja tilitapahtumatiedusteluihin liittyvissä kysely-vastaus -prosesseissa noudatetaan suositusta eurooppalaisten lainvalvontaviranomaisten käyttämistä ISO20022 sanomista (Camt.052 ja/tai Camt.053).

3.5. Henkilötietojen käsittely ja laillisuusvalvonta

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käytön myötä yksityiskohtaiset tietopyynnöt voidaan kohdentaa aikaisempaa paremmin niihin toimijoihin, joiden asiakkaana tutkinnan kohteena ovat henkilöt ovat, eikä tieto siitä mikä viranomaisen tietoja tarvitsee ja mihin tarkoitukseen välity kuin sille pankille, jossa henkilöllä faktisesti on tili. Kun tietoja käsitellään nimenomaan tätä tarkoitusta varten rakennetuissa suojatuissa järjestelmissä, se parantaa myös tiedustelujen kohteiden henkilötietojen suojaa.

Suojakeinot:

- Tietoa hyödyntävä organisaatio huolehtii, että käyttöoikeuksia myönnetään vain henkilöille, joilla on valtuudet tehdä kyselyitä
- Noudatetaan viranomaisen menettelyitä tietojen pyytämiseen mikä voi olla kaksitasoinen tai muu prosessi, jossa voidaan osoittaa virkavastuun kohdentaminen siihen henkilöön, joka on ratkaissut tilitietojen- ja tapahtumien pyytämisen
- Kysely lokitetaan sekä viranomaisen päässä, koostavassa sovelluksessa että pankissa voimassa oleva PMJ-lain mukaisesti
- Lokitiedot, joiden sisällöstä on säädetty pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 10 §:ssä tallentuisivat koostavaan sovellukseen. Sovellukseen ei tallentuisi lokitietojen lisäksi muita tietoja
- Koostavan sovelluksen kautta luovutetut tiedot poistettaisiin sovelluksesta välittömästi tietojen luovuttamisen jälkeen
- Pankki ei saa käyttää tietoa viranomaisen tekemästä kyselystä mihinkään muuhun kuin ko. kyselyyn vastaamiseen. Rangaistavuus tulee myös GDPR:n kautta.
- Vahva skeemoitus ja validointi: Tullin koostava sovellus hyväksyy tietyn viranomaisen kyselyt vain tietystä IP-avaruudesta, tietoliikenne varmistetaan vähintään 3072bit palvelinvarmenteilla, viestisisältö toimitetaan ISO20022 skeeman mukaisesti kuoressa ja sanomasisällössä kaikki tiedot on esitetty ISO20022 standardin mukaisissa alisanomien kentissä ja sanomat on allekirjoitettu vähintään 3072bit varmenteilla
- Toimijoiden välillä liikkuu vain määrämuotoiset sanomat, joista aina tunnistetaan sanoman lähettäjä ja vastaanottaja
- Tunnistaminen tapahtuu varmennusmenettelyn avulla, eli käytetään sekä tietoliikenne-, että allekirjoitusvarmenteita

Tullilla on rekisterinpitäjän rooli koostavan sovelluksen osalta. Sen rekisterinpitäjän tehtävät liittyvät tietosuojasta ja tietoturvallisuudesta huolehtimiseen, rekisteröityjen oikeuksista informoimiseen ja muihin vastaaviin rekisterinpitäjän tehtäviin. Toimivaltaiset viranomaiset toimisivat rekisterinpitäjänä koostavan sovelluksen kautta välitettyjen, vastaanottamiensa tietojen osalta ja niitä koskivat vastaavasti tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen sääntelyn mukaiset sekä viranomaisia koskeissa erityislaeissa säädetty rekisterinpitäjää ja henkilötietojen käsittelyä koskevat veloitteet. Toimivaltaiset viranomaiset tekisivät itse laillisuusvalvontaa tekemistään kyselyistä ja Tulli välittäisi tarvittaessa lokitietoja toimivaltaisille viranomaisille tätä tarkoitusta varten. Tehdyistä tilitapahtumatiedusteluista jää tieto myös toimivaltaisten viranomaisten omiin järjestelmiin mahdollistaen jälkikäteisen valvonnan. Luottolaitokset toimivat kukin oman pankki- ja maksutilien tiedonhakuprosessin osalta rekisterinpitäjänä ja niillä olisi velvollisuus toteuttaa tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 2 kohdan edellyttämää osoitusvelvollisuutta, toisin kuin voimassa olevan PMJ-lain mukaisissa automatisoiduissa tilitietokyselyissä, joissa Tullilla on osoitusvelvollisuus.

Tietosuoja-asetuksen 25 artikla koskee sisäänrakennettua ja oletusarvoista tietosuojaajaa, eli rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että oletusarvoisesti käsitellään vain käsittelyn kunkin erityisen tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Tämä velvollisuus koskee kerättyjen henkilötietojen määriä, käsittelyn laajuutta, säilytysaikaa ja saatavilla oloa. Nykyisten teknisten käyttöyhteyksien on sisällettävä asianmukaiset kontrollit, joilla rajoitetaan ja kontrolloidaan tietojen käsittelyä, kuten tietojen luovuttamista. Koostavassa sovelluksessa välitettyjen tietojen osalta järjestelmä on rakennettu niin, että siitä ei pääse kysymään tietoja kuin ilmoittamalla sen säännöksen, jonka nojalla tietoja kysytään. Lisäksi tietosuojaajaa toteutetaan järjestelmään tallentuvien lokitietojen avulla ja organisatorisella kontrollilla, eli vain viranomaisen tähän valtuuttamalla ja kouluttamalla henkilöstöllä on oikeus tehdä kyselyjä. Näitä ennakollisia toimia täydentää tietosuojavaikuttetun jälkikäteinen tarkastamisoikeus. Tietosuojasääntelyn mukainen rekisterinpitäjänvastuu on Tullin osalta ennakollista vastuuta siitä, että tiedonluovutus täyttää sille asetetut edellytykset. Tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisen tehdessä kyselyn, on sen aina ilmoitettava säännös, jonka perusteella tietoja haetaan, eli kenttä ei voi olla tyhjä eikä kysely mene eteenpäin, ellei käyttötarkoitus (säännös) ole lisätty.

3.6. Muut pankki- ja maksutietojärjestelmän kautta välitettävät tiedot

Toimivaltaiset viranomaiset tekevät tiedonsaantioikeuksiensa nojalla pankkeihin paljon muitakin kuin tili- ja tilitapahtumatiedusteluja. Päällekkäisyyksien välttämiseksi ja myös näiden kyselyiden saamiseksi keskitetyn, tietoturvallisen ja laillisuusvalvonnan alla olevan menettelyn piiriin järjestelmän kautta voisi kysyä ja toimittaa myös muita pankkisalaisuuden alaisia tietoja. Tämä olisi pankeille vapaaehtoista. Kysely tehtäisiin samoja mekanismeja käyttäen ja toimija vastaisi niihin joko järjestelmän mekanismeja hyödyntäen tai ns. perinteisin menetelmin. Kyselysanomaan lisättäisiin tiedustelun laatijan yhteystiedot muun kuin sanoman muodossa toimitettavan vastauksen toimittamista varten.

Näitä tietoja voisivat olla esimerkiksi tiedot maksukortista, luottojen tiedot, kopiot tilinavausasiakirjoista sekä tiedot 5 vuotta pidemmältä ajalta. Lista ei ole tyhjentävä. Määräaika vastauksille määräytyisi viranomaisen tiedonsaantioikeuksien mukaisesti, jos siellä on annettu mahdollisuus asettaa vastauksille määräaikoja. Pyyntö perustuisi tapauskohtaiseen harkintaan jokaisen viranomaisen omien tiedonsaantioikeuksien mukaisesti.

3.7. EU:n perusoikeuskirjan (SEUT) mukaisuuden arviointi ja kansallisen liikkumavaran käyttö

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä perustuu EU-oikeuden, eli viidennen rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanoon. Tilitapahtumien kyselymahdollisuuden lisääminen ei pohjautuisi direktiiveihin, mutta on pohdittava, olisiko Unionilla toimivaltaa antaa tämä lainsäädäntö ja onko Unioni käyttänyt tähän liittyvää lainsäädäntövaltaa. Lisäksi tulee pohtia, olisiko tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämisessä PMJ:hin kyse rahanpesudirektiivin kansallisen liikkumavaran käytöstä.

EU-maiden yhteinen oikeusjärjestelmä perustuu sille, että EU-oikeus on ensisijaista kansalliseen lainsäädäntöön nähden, siihen voidaan vedota suoraan kansallisissa tuomioistuimissa ja kansallisten viranomaisten edessä ja mailla on lojaalisuusvelvoite perussopimusta kohtaan. Jos jokin kansallinen säännös on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa, EU-oikeutta on aina sovellettava ja kansallinen säädös tulee jättää siltä osin huomiotta. Ennakkoratkaisuna EU-oikeuden ensisijaisuudesta toimii Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (nykyään Euroopan unionin tuomioistuin) tuomio vuodelta 1964, jossa tuomioistuin vahvisti, että Euroopan talousyhteisön (ETY) (nykyään Euroopan unioni (EU) oikeus on etusijalla EU:n jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön nähden. (Kts. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15 päivänä heinäkuuta 1964. Flaminio Costa v. ENEL. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A61964CJ0006>).

SEUT 2 artiklan mukaan, kun perussopimuksissa annetaan unionille jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta tietyllä alalla, unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa. Jäsenvaltiot käyttävät jälleen toimivaltaansa siltä osin kuin unioni on päättänyt lakata käyttämästä omaansa. SEUT 2 artiklan 2 kohdan mukaan EU:lla on mahdollisuus käyttää toimivaltaansa, mutta sen ei tarvitse käyttää sitä. Jaetun toimivallan aloilla on keskeistä EU:n toimivallan käytön toissijaisuusperiaatteen mukaisuus. EU:n toiminta on perusteltua ainoastaan ja siltä osin kuin asiasta ei voida riittävän tehokkaasti säätää jäsenvaltioiden keskushallinnon tasolla taikka alue- tai paikallistasolla. Lissabonin sopimuksella EU:n perussopimukseen liitetystä jaetun toimivallan käyttöä koskevassa pöytäkirjassa N:o 25 täsmennetään, että EU:n toteuttaessa toimintaa tietyllä alalla tämä toimivallan käytön soveltamisala kattaa kuitenkin vain kyseisessä EU:n säädöksessä säädettyt asiat, eikä se siten koske kyseistä alaa kokonaisuudessaan. Jäsenvaltioiden toimintavapaus säilyy niin kauan, kun EU ei ole käyttänyt toimivaltaansa. EU:n toimivallan käyttäminen syrjäyttää jäsenvaltioiden toimivallan.

EU:n sisämarkkinoiden oikeusperustana on EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 4 artiklan 2 kohdan a alakohta sekä 26, 27, 114 ja 115 artiklat. Sisämarkkinoiden taustalla on vuoden 1958 Rooman sopimuksella perustetut yhteismarkkinat, joilla pyrittiin vapauttamaan jäsenvaltioiden

välinen kauppa. Vuonna 1986 hyväksytyn Euroopan yhtenäisasiakirjan myötä Euroopan talousyhteisön (ETY) perustamissopimukseen sisällytettiin sisämarkkinoiden tavoite ja vuonna 1993 sisämarkkinat perustettiin. EU:n sisämarkkinat takaavat, että tavarat, palvelut, ihmiset ja pääoma voivat liikkua vapaasti koko EU:n alueella. Sisämarkkinat kattavat kaikki EU-maat sekä Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA) allekirjoittaneet Islannin, Liechtensteinin ja Norjan.

Rahanpesudirektiivin oikeusperusta on SEUT 114 artikla (aiempi EY-sopimuksen 95 artikla), joka koskee lainsäädännön lähentämistä ja siinä viitataan 26 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseen. SEUT 26 artiklan mukaan Unioni hyväksyy perussopimusten asiaa koskevien määräysten mukaisesti toimenpiteet, joiden tarkoituksena on toteuttaa sisämarkkinat tai varmistaa niiden toiminta. Sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan perussopimusten määräysten mukaisesti.

Rahoitustietodirektiivin oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 87 artiklan 2 kohta (aiempi SEU sopimuksen 30 artikla). Kyseisen määräyksen nojalla unioni voi toteuttaa poliisiyhteistyötoimenpiteitä, joihin jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset (mukaan lukien poliisi-, tulli- ja muut erikoistuneet lainvalvontaviranomaiset) osallistuvat, erityisesti rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja tutkimisen kannalta merkityksellisten tietojen keräämisen, tallentamisen ja vaihdon osalta. EU ei ole antanut sääntelyä siitä, missä muodossa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tulisi päästä tilitapahtumatietoihin eikä ole luultavaa, että tällaista sääntelyä olisi tällä hetkellä valmistelussa, sillä tilitapahtumatietoihin pääsyä koskevaa sääntelyehdotusta ei sisällynyt komission rahanpesun vastaiseen säädösehdotuspakettiin, jonka käsittely on kesken. Rahoitustietodirektiivin muutosehdotuksen yhteydessä on käsitelty ehdotusta tilitapahtumatietojen luovuttamisesta toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle harmonisoidussa muodossa. Ehdotusta ja sen käsittelyä neuvostossa avataan tarkemmin osiossa 3.9.1.

Kansallisen liikkumavaran käyttö on siinä mielessä haasteellista, että oikeusperustan lisäksi on tarpeen katsoa myös direktiivin sisältöä, ml. artikkelit ja johdanto-osa. Johdanto-osasta on kuitenkin syytä huomata, että se ei ole juridisesti sitova, ja liikkumavaran tulisi perustua artikloihin. Sisämarkkinalainsäädännön puolella ollaan vielä tarkempia siitä, mitkä ovat vaikutukset EU-oikeuden soveltamiseen sisämarkkinoilla.

Viides rahanpesudirektiivi ja rahoitustietodirektiivi ovat niin sanottuja vähimmäis- eli minimidirektiivejä, jolloin direktiivissä tai sen säännöksessä säädetään Euroopan unionin tasolla noudatettavasta vähimmäistasosta eli minimitasosta. On huomattava, että sääntelyn minimiluonnetta ei ole tarkoitus muuttaa ehdotetulla kuudennella rahanpesudirektiivillä tai rahoitustietodirektiiviin muutoksella, vaan jäsenvaltiot voisivat edelleen antaa direktiivejä pidemmälle menevää sääntelyä. Viidennessä rahanpesudirektiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön keskitettyjä pankkitilirekistereitä tai tiedonhakupankkijärjestelmiä, jotka mahdollistavat pankki- ja maksutilien sekä tallelokeroiden haltijoiden oikea-aikaisen tunnistamisen. Rahanpesudirektiivin mukaan tällaisten keskitettyjen pankkitilirekisterien tietojen tulee olla suoraan rahanpesun selvittelykeskusten saatavilla ja myös rahanpesun, siihen liittyvien esirikosten ja terrorismin rahoituksen estämisestä vastaavien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten saatavilla. Direktiivissä annetaan laaja kansallinen liikkumavara artiklan 32 a kohdassa 4, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat harkita edellyttävänsä, että muiden tietojen, jotka katsotaan olennaisiksi, jotta rahanpesun selvittelykeskukset ja toimivaltaiset viranomaiset voivat täyttää tämän direktiivin mukaiset velvoitteensa, on oltava saatavilla keskitettyjen mekanismien kautta siten, että niihin voidaan tehdä hakuja. Kansallista liikkumavaraa on rahanpesudirektiivissä vain välitettävien tietojen, ei tiedonsaajien ja käyttötarkoituksen osalta. Suomessa ei ole vielä käytetty mainittua rahanpesudirektiivissä sallittua kansallista liikkumavaraa. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että rahanpesudirektiivi kuuluu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen alle, koska keskitetystä automatisoidusta henkilötietojen käsittelystä tulee säätää lailla.

Rahoitustietodirektiivin mukaan EU:n jäsenvaltioiden on nimettävä ne viranomaiset, joilla on valtuudet päästä jäsenvaltioiden perustamiin kansallisiin keskitettyihin pankkitilirekistereihin ja tehdä hakuja rekistereissä. Direktiivin mukaan pääsy pankki- ja maksutilirekistereihin voidaan antaa viranomaisille, joilla on toimivalta vakavien rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, tutkimisessa ja niihin liittyvissä syytötoimissa. Direktiivin johdanto-osan (8) mukaan kansallisten

viranomaisten pääsy keskitetyissä rekistereissä oleviin tietoihin muissa kuin tämän direktiivin tarkoituksissa tai liittyen muihin kuin tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluviin rikoksiin ei kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan. Lisäksi direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan *"toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole tämän direktiivin nojalla pääsyä niihin lisätietoihin, joita jäsenvaltiot voivat pitää tärkeinä ja viedä keskitettyihin pankkitilirekistereihin direktiivin (EU) 2015/849 32 a artiklan 4 kohdan nojalla"*. Rahoitustietodirektiivi ei näin ollen sisällä kansallista liikkumavaraa käyttötarkoituksen tai PMJ:n kautta saatavien tietojen osalta. Rahanpesudirektiivissä ja rahoitustietodirektiivissä on näin ollen eri tiedonsaajat ja käyttötarkoitus. Rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän henkilötietojen käsittely laajeni koskemaan joiltain osin myös rikosasioiden tietosuojadirektiiviä (680/2018).

Lisäksi PMJ-laissa on vielä kolmaskin, puhtaasti kansallisista tarpeista säädetty taso, joka sallii pääsyn PMJ-järjestelmään myös Verohallinnolle, Tullille, Ulosottolaitokselle, poliisille ja Rajavartiolaitokselle, Puolustusvoimille ja Finanssivalvonnalle liittyen voimassaolevassa lainsäädännössä edellä mainituille viranomaisille säädettyihin toimivaltuuksiin. Tarkoituksena on, että viranomaiset, jotka jo nykyisellään pääsevät pankki- ja maksutilitietoihin voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti, voisivat käyttää näiden tietojen saamiseen PMJ-järjestelmää. Näin ollen nykyllä lainsäädännön mukaan kaikki yllä mainitut tahot voivat saada kaikki ne tiedot mitä PMJ-järjestelmän kautta on säädetty välitettäväksi, kukin omiin käyttötarkoituksiinsa.

Hallituksen esityksessä laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 167/2018 vp) yritettiin käyttää viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 4 kohdan sallimaa kansallista liikkumavaraa ja ehdotettiin tilin saldo- ja tilitapahtumatietojen saamista valvontajärjestelmästä. Kansalliseen sääntelyyn perustuen esitettiin lisäksi pääsyä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään laajemmalle joukolle viranomaisia sekä käyttötarkoituksiin, joista ei ole rahanpesudirektiivissä säädetty. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 48/2018 vp todetaan, että hallituksen esityksessä 167/2018 vp painotetaan lähtökohtaa, jonka mukaan pääosin ehdotetuilla uudistuksilla pantaisiin täytäntöön rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Valiokunta piti erityisen valitettavana, että hallituksen esityksessä selostettiin kansallisen liikkumavaran alaa puutteellisesti. Valiokunta kiinnitti valtioneuvoston vakavaa huomiota tähän seikkaan, josta valiokunta on huomauttanut useasti (ks. esim. PeVL 26/2018 vp, s. 4, PeVL 2/2017 vp, s.2). Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun kaltainen sääntely, jolla mahdollistetaan yksityiselämän suojan ydinalueelle ulottuva arkaluonteisten henkilötietojen käsittely salassapitovelvollisuuden estämättä, on valmisteltava, perusteltava ja laadittava sisällöltään erityisen huolellisesti perustuslain asettamat vaatimukset huomioiden. Perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan kantaan myös HE 163/2021 vp käsittelyn yhteydessä. Lausunnossa PeVL 10/2022 vp todetaan, että koska esitetyt kansalliset laajennukset eivät kuitenkaan ulotu yksityiselämän suojan ydinalueelle arkaluonteisina tietoina pidettäviin yksittäisiin tilitapahtumatietoihin, ei nyt ehdotettava aiemmin arvioitua täsmällisempi ja tarkkarajaisempi sääntely sille säätämisyjärjestysperusteluissa esitetyt viranomaiskohtaiset perustelut huomioiden vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 4 kohdan sallimaa kansallista liikkumavaraa voitaisiin näin haluttaessa hyödyntää. Mikäli päätettäisiin hyödyntää rahanpesudirektiivin edellä mainittua liikkumavaraa, kyseessä voisi olla sama automatisoitu keskitetty mekanismi tai jokin muu keskitetty mekanismi, mutta rahanpesudirektiivin mukaisesti tietojen olisi oltava edelleen saatavilla siten, että niihin voidaan tehdä hakuja. Jos artiklaa tulkitaan niin, että myös näiden muiden tietojen tulisi olla saatavilla välittömästi ja automatisoidusti, kuten rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 1 kohdassa edellytetään, eivät tilitapahtumatiedot, lisättäessä PMJ:n kautta välitettäviin tietoihin tässä esiselvityksessä tarkoitettulla tavalla, voisi olla direktiivin 32 a artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja muita tietoja, koska niitä ei tulisi lisäämään keskitettyyn automatisoituun ja välittömään mekanismiin ja niitä välitettäisiin myös moniin muihin käyttötarkoituksiin ja laajemmalle joukolle tiedonhyödyntäjiä, kuin mitä rahanpesudirektiivi mahdollistaa. Näin ollen työryhmän tulkinta on, että tässä esiselvityksessä esitetty malli tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämisestä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään olisi kansallisista tarpeista annettavaa sääntelyä, eikä EU-sääntelyä, sillä tilitapahtumatietojen luovuttamisesta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta ei säädetä rahanpesudirektiivissä eikä rahoitustietodirektiivissä, eikä esityksessä esitetä käytettävän AMLD:n 32 a artiklan 4 kohdan sallimaa kansallista liikkumavaraa.

Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on antanut tuomion PNR-direktiivistä vuonna 2022. EUT katsoo, että PNR-direktiivi, luettuna perusoikeuskirjan valossa, on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan kyseisen direktiivin mukaisten tietojen käyttäminen muihin kuin direktiivin tarkoituksiin. PNR-direktiivissä ryhdyttiin eriyttämään järjestelmän käyttötarkoitus laajemmalle kuin mitä direktiivi on edellyttänyt. Direktiivistä puuttuu se säännös, jonka mukaan järjestelmää voitaisiin käyttää muihin tarkoituksiin. *”Toiseksi unionin tuomioistuin katsoo, että PNR-direktiivi, luettuna perusoikeuskirjan valossa, on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan kyseisen direktiivin mukaisesti kerättyjen PNR-tietojen käsittely muihin kuin mainitun direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa nimenomaisesti mainittuihin tarkoituksiin.”* Koska tilitapahtumatiетоjen kyselymahdollisuuden lisääminen PMJ:hin ei tarkoittaisi, että tilitapahtumat lisättäisiin direktiivien mukaisen keskitetyn mekanismin kautta välitettäviin tietoihin, ei esitetty välitysmahdollisuus laajentaisi automatisoidun mekanismin tai tilirekisteriin kerätyn tiedon käyttötarkoitusta. Kyseessä olisi erillinen kansallinen ratkaisu, jossa vain osittain hyödynnetään samaa teknologiaa, joka on rakennettu rahanpesu- ja rahoitustietodirektiivien täytäntöönpanemiseksi, joten kyseinen PNR-direktiivistä annettu tuomio ei työryhmän näkemyksen mukaan sovellu työryhmän ehdotukseen. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä tulisi nähdä yleisenä ”kattojärjestelmänä”, jonka sisällä voi olla erilaisia toisistaan erillä olevia tiedonvälitysmekanismia eri käyttötarkoituksiin ja eri oikeusperustaan perustuen.

Työryhmän ehdotuksella tilitapahtumatiетоjen sähköisestä kyselymahdollisuudesta sähköisesti olisi vaikutusta siihen, missä muodossa luotto- ja maksulaitosten Suomessa tulisi toimittaa esityksessä tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille tilitapahtumatiетоja. Suomeen sijoittautuneille maksu- ja luottolaitoksille tulisi siis työryhmän ehdotuksen myötä lisävaatimuksia verrattuna niihin maksu- ja luottolaitoksiin EU:ssa, jotka eivät ole sijoittautuneet Suomeen. Tähän liittyen työryhmän tietojen mukaan neljässä EU-valtiossa tilitapahtumatiedot toimitetaan viidennen rahanpesudirektiivin nojalla perustettujen keskitettyjen mekanismien kautta. Luottolaitosten tulee jo nyky-lainsäädännön nojalla toimittaa tilitapahtumatiетоja toimivaltaisille viranomaisille, joten niihin kohdistuvaa lisävaatimusta tilitapahtumatiетоjen kyselymahdollisuudesta voidaan pitää pienenä muutoksena nykytilaan, varsinkin kun kyselyihin vastaamiseen sähköisellä, yhtenevällä tavalla voidaan katsoa pidemmällä tähtäimellä johtavan resurssien säästämiseen myös luotto- ja maksulaitosten osalta. Edellä mainittu huomioiden esityksen vaikutuksia luotto- ja maksulaitoksille ehdotettavan lisävelvoitteen osalta voidaan pitää sisämarkkinoiden osalta pieninä.

Yhteenvedona, tilitapahtumatiетоjen kyselymahdollisuus antaminen tässä esiselvityksessä esitetyille viranomaisille perustuisi ko. viranomaisten voimassa olevassa lainsäädännössä säädettyihin toimivaltuuksiin saada tilitapahtumatiетоja. Tilitapahtumien lisäämiseksi osaksi PMJ:tä tulee säätää keskitetystä sähköisestä tiedonvälitysmenetelmästä, joka poikkeaa nykyisen PMJ-lain tasosta tietosuojan ja perustuslain asettamien edellytysten osalta, sillä nykyisessä PMJ-laissa täytäntöönpannaan EU-lainsäädäntöä keskitetystä automatisoidusta järjestelmästä, jossa ei käsitellä arkaluonteisia henkilötietoja. Tämä erilainen käyttötarkoitus ja käsittelyn keinot tuovat mukanaan myös lakitekniisiä haasteita. Keskeistä on, mikä on lainsoveltajan kannalta selkeintä sekä eri näkökulmista tarkasteltuna tarkoituksenmukaisinta.

3.8. Lakitekniset vaihtoehdot

Työryhmä on pohtinut eri vaihtoehtoja sille, miten ja missä tilitapahtumatiетоjen kyselymahdollisuuden lisäämisestä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään tulisi säätää.

- 1) **Erillislaki:** Tilitapahtumien lisäämisestä PMJ-järjestelmään säädettäisiin oma erillinen laki. Teknisessä toteutuksessa voidaan hyödyntää osittain samoja teknisiä rajapintoja sekä koostavaa sovellusta soveltuvilta osin, vaikka tietojen käsittelystä säädettäisiin omassa erillislaissa. Erillislakia puoltaisi se, että PMJ-laissa on kysymys yksinomaan automatisoidusta tietojen käsittelystä, kun tilitapahtumatiетоjen käsittely on ainoastaan sähköistä käsittelyä. On selvää, että lakiteknisesti tulee erottaa automaattinen käsittely sähköisestä käsittelystä. Järjestelmien luonne jo itsessään vaatii toisistaan poikkeavaa sääntelyä, jotka on kyettävä eriyttämään toisistaan. Vaarana on, että järjestelmät mielletään yhdeksi ja samaksi, vaikka ne tosiasiallisesti käsittelyn, teknisen toteutuksen ja oletusarvoisen tietosuojan kannalta ovat täysin erilaiset. Lakiteknisesti saattaisi olla myös selkeämpää, jos esim. myöhemmin nähdään lakimuutostarvetta lisätä rahanpesudirektiivin

32 a 4 kohdan mukaisia tietoja PMJ-lakiin tuo sekä jo mukanaan uusia lakitekniisiä haasteita, kun sovitaan yhteen kahta eri direktiiviä, kansallista liikkumavaraa, puhtaasti kansallisista tarpeista johtuvia pelkkiä asiakkuustietojen ja tilitapahtumatietojen käsittelyä, sähköistä ja automatisoitua käsittelyä, sekä eritavoin huomioon otettavaa oletusarvoista tietosuojaa keskenään yhdessä ja samassa laissa. Erillislaissa säädettäisiin puhtaasti kansallista lainsäädäntöä ja hallituksen esityksessä tulisi ensisijaisesti perustella, että keskitetty sähköinen järjestelmä on oikeasuhtainen kansallisista lähtökohdista katsoen ja että sääntely on peruslain sekä tietosuojasääntelyn asettamien reunaehtojen mukainen. Erillislain esille nostettujen puoltavien näkökulmien lisäksi, on syytä huomioida, että RRF:stä on jo saatu 1,6m euroa, jotka on sidottu PMJ-lain muuttamiseen. Luonnollisesti tämä rahoituskanava ei olisi käytettävissä, mikäli tilitapahtumista säädettäisiin erillislailla ja lisäksi Suomi joutuisi vuoden 2022 maakohtaisten suositusten osalta raportoimaan toteutumattomuutta tulevina vuosina. Lisäksi jos tämä malli valittaisiin, tulee huomioida se, miten PMJ-lakia mahdollisesti jatkojalostetaan tulevaisuudessa.

- 2) **Sääntely rahanpesulaissa ja PMJ-laissa:** Asiakokonaisuuteen liittyy myös rahanpesulaki, joten lainsoveltajalle voisi olla selkeintä, että tilitietojen kokonaisuudesta säädettäisiin näissä kahdessa olemassa olevassa laissa. On tärkeää huolellisesti miettiä, miten muutokset tehtäisiin lakiteknisesti niin, että lopputulos on selkeä ja tilitapahtumien toimittaminen on selvästi erotettu direktiiveistä tulevasta välittömästä ja automatisoidusta mekanismista esimerkiksi lisäämällä kokonaan uusi luku lakiin. Tässä vaihtoehdossa PMJ-lakia voisi samalla laajentaa enemmänkin direktiivien implementoinnista puhtaasti kansallisia tarpeita palvelevaksi laiksi ja direktiiveistä tulevia vaatimuksia voisi siirtää rahanpesulakiin. Tätä vaihtoehtoa puoltaisi se, että mahdolliset muut PMJ:n tulevaisuuden käyttötarkoitukset voitaisiin helposti lisätä PMJ-lakiin omiksi luvuikseen.
- 3) **Sääntely PMJ-laissa:** Sääntely lisätään kokonaisuudessaan PMJ-lakiin. Tätä ja 2.vaihtoehtoa puoltaa RRF:stä saatu rahoitus, joka on sidottu PMJ-lain muuttamiseen. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kokonaisuudesta säätämisessä yhdessä laissa puoltaisi sen selkeys. Lainsoveltaja löytäisi kaiken tarvittavan tiedon yhdestä paikasta. Jos tämä vaihtoehto valittaisiin, olisi tärkeää huolellisesti miettiä, miten muutokset tehtäisiin lakiteknisesti niin, että lopputulos on selkeä ja tilitapahtumien toimittaminen on selvästi erotettu direktiiveistä tulevasta välittömästä ja automatisoidusta mekanismista esimerkiksi lisäämällä kokonaan uusi luku lakiin.
- 4) **Lisäksi** toimivaltuuksien sääntelyn tarkennus/täsmennys jokaisen viranomaisen omassa laissa.

Työryhmä suosittelee, että edellä kuvattuja eri vaihtoehtoja selvitetään hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä seikkaperäisesti. Oikean ratkaisun löytämistä voi tukea esimerkiksi lakipykälien hahmottelu ja vertailu eri vaihtoehtojen välillä.

3.9. Muut huomioidut asiat

Hankkeessa arvioitiin myös sen suhdetta velvoitteisiin, jotka johtuvat kansallisesta varautumisesta (erit. kysymys Rahoitusvakausviraston pankkien puolesta käsittelemien tapahtumien raportoinnista), Central Electronic System of Payment information (CESOP) -raportoinnista ja verottajan vertailutietotietotarkastuksista. Luottolaitosten vertailutietotarkastusten osalta on huomioitu joulukuinen Verohallintoa koskeva TSV:n päätös 3681/186/21, jossa täsmennettiin, että verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n mukainen vertailutietotarkastus tulee kohdentaa verotuksellisiin tapahtumiin eikä pyyntöä voi kohdistaa kaikkiin rajat ylittäviin maksuihin. Työryhmä ei nähnyt kummankaan em. asian osalta suoraan ratkaisua eikä myöskään niiden vastaavan paremmin, kustannustehokkaammin tai pienemmällä työllä kuin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä olisi saatavilla ratkaisu viranomaisten tilitapahtumatiedusteluihin.

Lisäksi on huomioitu direktiivin (EU) 2021/514 muutos, jossa täsmennetään virka-apudirektiivin 22 artiklan 1 a kohtaa siten, että jäsenvaltioiden tulee huolehtia siitä, että veroviranomaisilla on pääsy direktiivin (EU) 2015/849 mm. 32 a artiklassa tarkoitettuihin mm. tietoihin. Edellä mainitulla muutoksella vahvistetaan hallinnollisen yhteistyön keinoja.

3.9.1. Rahanpesun vastainen säädösehdotuspaketti ja rahoitustietodirektiivin muutos

Euroopan komissio antoi 20.7.2021 neljä lainsäädäntöehdotusta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tehostamiseksi. Taustalla ehdotusten antamisessa oli komission 7.5.2020 antama toimintasuunnitelma EU:n kokonaisvaltaisesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen

estämisen toimintapolitiikasta. Tavoitteena on vahvistaa EU-tasolla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyä, yhtenäistää EU-tason valvontakäytäntöjä, parantaa EU-tasolla rahanpesun torjunnan koordinoitua, vahvistaa toimintapolitiikan kansainvälistä ulottuvuutta sekä perustaa uusi rahanpesun estämisen valvonta- ja koordinoituviranomainen (EU Anti-Money Laundering Authority, jäljempänä AMLA).

Komission rahanpesun vastainen säädösehdotuspaketti koostuu seuraavista ehdotuksista:

- Asetusehdotus rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, COM(2021) 420 final, (jäljempänä *rahanpesuasetusehdotus*)
- Direktiiviehdotus jäsenvaltioissa toteutettavista toimenpiteistä rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen ja direktiivin (EU) 2015/849 kumoamisesta, COM(2021) 423 final, (jäljempänä *kuudes rahanpesudirektiivi*).
- Asetusehdotus varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista (jäljempänä maksun *tiedot-asetuksen uudelleenlaadinta*), COM(2021) 422 final.
- Asetusehdotus eurooppalaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisviranomaisen perustamisesta, COM (2021) 421 final (jäljempänä *AMLA-asetusehdotus*).

Rahanpesupaketin käsittely neuvostossa alkoi rahoituspalvelutyöryhmässä 22.7.2021. Maksun tiedot-asetuksen uudelleen laadinnan osalta poliittiset trilogineuvottelut saatiin päätökseen kesäkuun 2022 lopussa. AMLA-asetusehdotuksen osalta valmistui kesäkuussa 2022 neuvoston yleisnäkemykset, pois lukien AMLA:n sijoittamispaikkaa koskeva päätös. Neuvoston kanta kuudennesta rahanpesudirektiivistä ja rahanpesuasetuksesta on muodostettu 7.12.2022 pidetyssä pysyvien edustajien komitean (Coreper) kokouksessa. Trilogineuvottelut Euroopan parlamentin kanssa AMLA-asetusehdotuksesta, rahanpesuasetuksesta sekä rahanpesudirektiivistä on tarkoitus käynnistää mahdollisimman pian keväällä 2023. On todennäköistä, että trilogineuvottelujen loppuun saattaminen jää seuraavan neuvoston puheenjohtajan Espanjan tehtäväksi.

Kuudes rahanpesudirektiiviehdotus sisältää voimassaolevaa rahanpesudirektiivin keskitettyjä pankkitilirekistereitä tai tiedonhakujärjestelmiä pitkälti vastaavan artiklan 14. Edellä mainittu artikla sisältää myös ehdotuksen jäsenvaltioiden pankkitilirekisterien yhteenliittämisestä komissioon perustettavan kontaktipisteen kautta.

Lisäksi komissio antoi 20.7.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1153 (jäljempänä *rahoitustietodirektiivi*) muuttamisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisten viranomaisten pääsystä keskitettyihin pankkitilirekistereihin keskitetyn yhteispisteen kautta (COM(2021) 429 final). Ehdotus liittyy kiinteästi edellä mainittuun rahanpesun vastaiseen säädösehdotuspakettiin ja erityisesti kuudenteen rahanpesudirektiiviin, johon sisältyy esitys jäsenvaltioiden pankkitilirekisterien yhteenliittämisestä keskitetyn yhteispisteen kautta. Komission ehdotusta on muokattu lainvalvontatyöryhmässä joulukuussa 2022 käydyin, lainvalvontaviranomaisille luovutettavien tilitapahtumatietojen harmonisointia koskevan asiakirjan ja sitä koskeneen keskustelun perusteella. Lainvalvontatyöryhmässä kannatettiin ajatusta siitä, että rahoitustietodirektiivin muutosta tulisi hyödyntää tilitapahtumatietojen toimittamiseksi tunnistetuilta tileiltä harmonisoidussa muodossa. Ehdotuksen taustalla on vuoden 2020 EMPACT-työryhmän loppuraportti tilitapahtumatietojen formaatin harmonisoinnista, jossa mm. ehdotetaan että luotto- ja maksulaitokset tulisi EU-tasolla velvoittaa toimittamaan tilitapahtumatiedot toimivaltaisille lainvalvontaviranomaisille ISO 20022 standardin mukaisessa sähköisessä muodossa. Ehdotuksen tarkoitus on, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset, jotka ovat vastuussa vakavien rikosten estämisestä havaitsemisesta, tutkimisesta tai syyttämistä, saisivat tilitapahtumatietoja toisista jäsenvaltioista harmonisoidussa, helposti prosessoitavassa ja analysoitavassa muodossa kansallisen lainsäädännön ja toimintamallien mukaisesti. Lisäksi ehdotetaan, että komissiolla olisi valtuudet laatia implementoivia asetuksia koskien teknisiä määrittelyjä pankkitililitapahtumatietojen toimittamiseksi ja komission avustamiseksi asetuksen laatimisessa perustettaisiin komitea asetuksen (EU) 182/2011 yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä. Neuvoston puheenjohtaja Ruotsi pyrkii saamaan neuvoston kannan muodostettua rahoitustietodirektiivin muutosehdotuksesta kevään 2023 aikana,

jolloin myös kyseisen ehdotuksen osalta voitaisiin aloittaa trilogineuvottelut Euroopan parlamentin kanssa, kun parlamentti on saanut kantansa muodostettua.

Voimassaolevan rahoitustietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole rahoitustietodirektiivin nojalla pääsyä niihin lisätietoihin, joita jäsenvaltiot voivat pitää tärkeinä ja viedä keskitettyihin pankkitilirekistereihin viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 4 kohdan nojalla, eikä puheenjohtajan uusimmassa ehdotuksessa esitetä muutosta tähän, joten tarkoituksena ei ole säätää siitä, että tilitapahtumatietoja toimitettaisiin kansallisten viidennen rahanpesudirektiivin mukaisten automatisoitujen mekanismien ja kuudennen rahanpesudirektiivin myötä tulevan komission ylläpitämän keskitetyn yhteispisteen kautta. Ehdotuksen tarkoituksena ei näin ole muuttaa sitä tapaa, jolla tilitapahtumatietoja luovutetaan oikeusapupyynnön kautta toisen jäsenvaltion viranomaiselle, vaan tarkoituksena olisi säätää velvoitteesta toimittaa tiedot tietyssä sähköisessä muodossa. Kun toisen EU-jäsenmaan viranomainen pyytää tilitapahtumatietoja suomalaiselta toimijalta, tapahtuu se oikeusapupyynnön (European Investigation Order) kautta. Toisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen tekee pyynnön Suomen viranomaiselle, eli käytännössä keskusrikospoliisin kansainväliselle yksikölle, joka tekee tiedustelun suomalaiselle toimijalle ja välittää tiedot pyytäjälle. Prosessi on jo nykyisellään pääosin sähköinen. Mikäli kyse on rahanpesun selvittelykeskusten välisestä tiedonvaihdosta, käytetään niin ikään sähköistä FIU.net järjestelmää.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta välitettävät sanomarakenteet ja tietosisällöt tulisivat olemaan kansainvälisen ISO 20022 standardin mukaisia ja tilitapahtumatiedusteluihin liittyvissä kysely-vastaus -prosesseissa noudatetaan suositusta eurooppalaisten lainvalvontaviranomaisten käyttämistä ISO20022 sanomista (Camt.052 ja/tai Camt.053). Näin ollen mahdollisuus kysyä tilitapahtumatietoja PMJ:n kautta mahdollistaisi tämän ehdotuksen kansallisen implementoinnin. Jos tilitapahtumia ei voi saada pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta tulisi poliisin rakentaa erillinen rajapinta jokaisen maksu- ja luottolaitoksen kanssa, millä olisi merkittäviä kustannusvaikutuksia niin poliisille kuin rahoituslaitoksille.

3.9.2. Kuolinpesä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän mahdollisena hyödyntäjänä

Vuosittain tehdään perukirja noin 60.000 ihmisen jälkeen. Perukirja liitteineen on nykymuodossaan paperinen. Perittävän taloustiedot merkitään pankkien postitse toimittamien saldodokumenttien ja muiden varoja ja velkoja koskevien selvitysten perusteella. Manuaaliset prosessit ovat hitaita ja kalliita ja ne työllistävät pankkeja, kuolinpesän osakkaita, perunkirjoituksen toimittajia ja Verohallintoa.

Digi- ja väestötietovirasto on yhdessä sidosryhmien kanssa suunnitellut, miten kuolinpesiin liittyviä toimintoja voitaisiin sujuvoittaa digitalisaation ja automaation avulla. Yksi keskeinen osa suunnitelmaa on kuolinpesän sähköinen asiointipalvelu ja sähköinen perukirja. Tavoitteena on, että sähköisessä muodossa olevat tiedot saadaan perukirjaan rajapintojen kautta automaattisesti. Pankkitilien osalta tämä tarkoittaa, että perittävän tilin tiedot ja saldotiedot välittyvät perukirjaan ilman tietojen tilaamista ja postittamista. Sähköisesti rakenteisessa muodossa saatava tieto sujuvoittaa perukirjan tekemistä, vähentää manuaalista työtä, lisää luotettavuutta ja mahdollistaa ainakin osittain automatisoidun perintöverotusmenettelyn.

Ehdotetussa toimintamallissa jokaisen pankin ja muun finanssialan toimijan tulisi rakentaa ja ylläpitää rajapinnat sähköiseen perukirjaan. Toimijakohtaisten kehittämiskustannusten on arvioitu olevan satoja tuhansia euroja. Jos tietojenvälityksessä voitaisiin toimijakohtaisten ratkaisujen sijaan hyödyntää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää ja sen koostavaa sovellusta, kehittämis-, ylläpito- ja käyttökustannuksissa voitaisiin säästää olennaisesti. Myös perukirjaan ja Verohallinnolle riittäisi yksi rajapintaratkaisu.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään tietoja ilmoittavat tahot on määritelty lainsäädännössä. Tämä lisäisi varmuutta siihen, että perukirjaan tulee merkittävää perittävän pankki- ja maksutilitiedot kattavasti luottolaitosten, maksulaitosten, sähkörahayhteisöjen ja virtuaalivaluutan tarjoajien osalta.

Perukirjaan ja perintöverotuksen toimittamista varten tarvitaan myös muita kuin pankki- ja maksutilien tietoja ja niiden saldotietoja. Useat näistä tiedoista ovat sellaisia, jotka eivät kuulu

pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän sääntelyalaa. Tällaisia ovat esimerkiksi velkoja ja takausvastuita koskevat tiedot, vakuutuksia koskevat tiedot sekä kuolemanvaraisia korvauksia ja etuja koskevat tiedot. Jos pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää ja sen koostavaa tiedonhakuosovellusta voitaisiin hyödyntää kuolinpesän käyttötarkoituksiin, olisi samalla tarkoituksenmukaista selvittää, mitä muita tietoja järjestelmän kautta voitaisiin välittää.

4. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen

4.1. Henkilötietojen suoja

Esityksessä ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatu lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvattun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. 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).

On tärkeää huomioida, että tässä esiselvityksessä ei esitetä, että tilitapahtumia varten perustettaisiin uusi viranomaisrekisteri, jossa olisi kaikkien henkilöiden tilitapahtumat, vaan työryhmä esittää ainoastaan uuden keskitetyn sähköisen tiedonvälitysmekanismin perustamista, jolla tilitapahtumat tarpeen mukaan pyydetään luotto- ja maksulaitoksilta.

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. Valiokunnan aiemmassa käytännössä esimerkiksi luottamuksellisen viestin tunnistamistietojen katsottiin jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 33/2013 vp, s. 3/I, PeVL 6/2012 vp, s. 3–4, PeVL 29/2008 vp, s. 2/II ja PeVL 3/2008 vp, s. 2/I). Valiokunta on tarkistanut tätä käytäntöään, koska sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp, s. 6/II, ks. myös PeVL 36/2018 vp, s. 22). Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan (PeVL 48/2018 vp), 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.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että EU:n yleisen tietosuojasetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuojasetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4). Sen sijaan rikosasioiden tietosuojadirektiivi ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tällaisissa perusoikeusherkeissä

sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta. Henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan kuitenkin joiltain osin täyttää myös tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolella kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 7, PeVL 26/2018 vp, s. 3–4, PeVL 51/2018 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös EU-oikeuteen perustuvan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisen kansallisen sääntelyn valmistelussa olevan syytä kiinnittää huomiota erityisesti EU-tuomioistuimen asioissa Digital Rights Ireland (C-293/12 ja C- 594/12), Schrems (C-362/14) ja Tele2 Sverige ja Watson (C-698/15 ja C-203/15) antamiin ratkaisuihin (PeVL 36/2017 vp, s. 7, PeVL 35/2018 vp, s. 6, PeVL 13/2017 vp, s. 4–5, PeVL 9/2017 vp, s. 5). EU-tuomioistuin on Tele2 Sverige ja Watson -tapauksessa todennut, että liikenne- ja paikkatietojen kokonaisuus voi mahdollistaa hyvin tarkkojen päätelmien tekemisen niiden henkilöiden, joiden tietoja on säilytetty, yksityiselämästä, kuten elämäntavoista, vakituisista tai väliaikaisista oleskelupaikoista, päivittäisestä tai muusta liikkumisesta, tekemisestä sekä näiden henkilöiden sosiaalisista suhteista ja heidän sosiaalisesta ympäristöstään (kohta 99, ks. myös Digital Rights -tuomio, 27 kohta). Tuomioistuin korosti, että näiden tietojen perusteella voidaan laatia asianomaisten henkilöiden profiili, joka on yksityiselämän kunnioittamista koskevan oikeuden kannalta aivan yhtä arkaluonteista tietoa kuin itse viestinnän sisältö.

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 15/2018 vp, s. 37, PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan sen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp, s. 6).

Tässä esiselvityksessä ei esitetä, että tilitapahtumat tallennettaisiin uuteen tietokantaan, vaan tarkoitus on ainoastaan välittää tarkasti yksilöityjä ja rajattuja tietoja luotto- ja maksulaitosten tietokannasta viranomaiselle pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta.

Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina myös arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen.

Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisällöt ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot).

Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosääntöisessä arviossa painopiste on henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrittävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi paitsi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset myös muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (PeVL 14/2018 vp, s. 7).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että tällainen arvio on mahdollinen vain, jos

hallituksen esityksessä eritellään riittävällä seikkaperäisyydellä ne syyt, joiden vuoksi henkilötietojen käsittely katsotaan lakiehdotuksessa välttämättömäksi. Valiokunta ei ole pitänyt riittävänä johtopäätöksenomaisia toteamuksia siitä, että ehdotettu laintasoinen sääntely on täsmällistä ja tarkkarajaista sekä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävää ja että ehdotetut muutokset ovat oikeasuhtaisia suhteessa niiden käyttötarkoitukseen eikä tavoitetta ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin, mikäli säätämisperusteluissa ei ole kuitenkaan lainkaan täsmennetty niitä perusteita, joiden valossa uusia valtuuksia henkilötietojen käsittelyyn voitaisiin pitää perustuslain näkökulmasta hyväksyttävään syyhyn perustuvina ja oikeasuhtaisina (PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta on painottanut, että tällainen puute lakiehdotuksen perusteluissa voi äärimmillään johtaa siihen, että lakiehdotuksen arvioidaan olevan asianmukaisesti perustelematta jääneiltä osiltaan perustuslain vastainen (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3, PeVL 9/2016 vp, s. 6 ja PeVL 19/1998 vp, s. 3–4).

Viimeisimmän pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettuun lakiin tehdyn muutoksen yhteydessä (HE 163/2021 vp) perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin arvioidessaan voimassaolevaan sääntelyyn johtanutta esitystä huomiota myös siihen, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomaisen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi. Valiokunnan mukaan tällaisia lähtökohtia voidaan soveltaa myös tietojensaamiseen ja luovuttamiseen pankkisalaisuuden estämättä (PeVL 48/2018 vp, 5). Valiokunnan mukaan tuolloin ehdotetulla sääntelyllä olisi perustettu järjestelmä, jonka puitteissa pankkisalaisuuden alaisia henkilötietoja annettaisiin useiden viranomaisten käyttöön ilman riittävää ennakkollista kontrollia (PeVL 48/2018 vp, s. 7–8). Perustuslakivaliokunnan mielestä vastaavia näkökohtia voidaan esittää myös nyt ehdotettavan sääntelyn sisällöstä. Koska ehdotettava sääntely ei kuitenkaan ulotu yksityiselämän suojan ydinalueelle arkaluonteisina tietoina pidettäviin yksittäisiin tilitapahtumatietoihin, ei nyt ehdotettava aiemmin arvioitua täsmällisempi ja tarkkarajaisempi sääntely sille säätämisperusteluissa esitetyt viranomaiskohtaiset perustelut huomioiden vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. (PeVL 10/2022 vp)

Oikeuskanslerinvirasto on HE 163/2021 vp koskevassa lausunnossaan todennut, että *"että koostavan sovelluksen käyttäminen jo sinällään tarkoittaa syvempää kajoamista suojattuihin oikeuksiin ja ilmeisesti myös sitä, että kasvavan henkilökoukon yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan kajoattaisiin kiihtyvällä tahdilla."* Tilitapahtumatietojen luovuttaminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta merkitsisi toimivaltaisille viranomaisille nykyistä nopeampaa, sujuvampaa ja helpommin käsiteltävässä muodossa olevaa pääsyä tilitapahtumatietoihin ja samalla henkilötietoihin, joita ne sisältävät. Edellä mainittu tilitapahtumatietojen luovuttamisen tehostaminen tarkoittaisi nykyistä tehokkaampaa henkilötietojen luovuttamista. Tilitapahtumia koskevan tiedonsaannin sujuvoittaminen johtaisi siihen, että viranomaiset pyytäisivät niitä aikaisempaa enemmän, koska tiedonsaannin sähköistymisen ja keskittymisen myötä myös viranomaisten toiminta tehostuisi. Punnittaessa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan kajoamista ja viranomaisten tarpeita, on tärkeää huomioida, että viranomaisten toiminnan tehostumisella olisi vaikutusta positiivisesti mm. rikosvastuun toteutumiseen mikä vahvistaisi rikosten uhrien oikeuksia.

Henkilötietojen suojan toteuttamisen varmistamiseksi tilitapahtumatietojen luovuttaminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta olisi sidottu tietojen välttämättömyyteen toimivaltaiselle viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän toteuttamiseksi ja tiedot luovuttavan luottolaitoksen tietopyynnön ennakkotarkastusmahdollisuuteen. Päätös tietojen pyytämisestä tehtäisiin viranomaisessa riittävän korkealla virkatasolla ja ainoastaan tähän valtuutetut henkilöt voisivat pyytää tietoja. Tietojen luovuttamisesta jäisi lokitieto pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään sekä tietoja pyytävän viranomaisen järjestelmään, jota voitaisiin käyttää viranomaisen

laillisuusvalvonnassa. Tiedonluovuttajalla olisi mahdollisuus kieltäytyä luovuttamasta tietoja mikä mahdollistaa sen, että ulkopuolinen taho voi päätyä arvioimaan tietojen luovuttamisvelvollisuuden. Tilitapahtumatietojen luovuttamisen keskittäminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään parantaisi henkilötietojen suojaan vakiinnuttamalla tietojen luovuttamiseen liittyvät menettelyt sekä luottolaitosten, että toimivaltaisten viranomaisten puolella.

4.1.1. Erityiset henkilötietoryhmät

Tilitapahtumien lisääminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä oleviin tietoihin koskisi erityisiä henkilötietoryhmiä tai arkaluonteisia henkilötietoja.

Vaikka EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta kansallisessa lainsäädännössä tulee tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan valitun erityisten henkilötietoryhmien käsitteen vuoksi välttää arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttämistä sääntelyn selvyuden vuoksi (ks. myös PeVL 14/2018 vp), pitää perustuslakivaliokunta edelleen perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi (PeVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp). Näillä tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain tietosuoja-asetuksessa tarkoitetut erityiset henkilötietoryhmät (ks. tältä osin myös esim. PeVL 17/2018 vp.).

EU:n yleisen 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 ammattiin jäsentyminen sekä geneettisten tai biometrinen 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. 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.

Myös tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Perustuslakivaliokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta luovutettavat tilitapahtumatiedot voivat sisältää EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja. Tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi potilasasiointiin liittyvät maksutiedot tai ammattiyhdistyksen jäsenmaksutiedot. Tiedonhakuprosessin kautta luovutettavia tietoja ei kerättäisi välirekisteriin vaan ne luovutettaisiin luottolaitoksen ja viranomaisen salatuun tietotekniseen yhteyden välillä. Koostavan sovelluksen vaikutuksista henkilötietojen suojalle on arvioitu käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen, että koostava sovellus vahvistaa henkilötietojen suojausta. Uutta teknologiaa käytettäessä todennäköisesti luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta aiheutuu korkeaa riskiä, jota on pyritty minimoimaan siten, että tunnistettaviin riskeihin puututaan koostavaan sovellukseen luotavilla tietoteknisillä suojamekanismeilla. Näillä sisä- ja ulkoisrakennetuilla teknisillä ja muilla organisatorisilla suoja- ja turvallisuustoimilla ja mekanismeilla varmistetaan henkilötietojen suoja siten, että voidaan osoittaa rekisteröityjen oikeudet huomioon otetuksi tietosuoja-asetuksen velvoitteiden mukaisesti.

4.1.2. Oikeus tehdä tilitapahtumatiedusteluja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän koostavan sovelluksen kautta välitettävien tilitapahtumatietojen käsittelytarkoitus on perusteltua EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Kaikilla tässä selvityksessä mukana olevilla viranomaisilla on jo nykyisen PMJ-lain nojalla pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään sen nykyistä käyttötarkoitusta varten ja pääsy tilitapahtumiin niihin käyttötarkoituksiin, joita varten ko. viranomaiset ovat tälläkin hetkellä voimassa olevan lainsäädännön nojalla oikeutettuja saamaan tilitapahtumia koskevia tietoja. Selvityksessä esitetään, että näillä viranomaisilla olisi mahdollisuus tehdä tilitapahtumakyselyjä pankeille pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta. Tiedonhakupankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä mahdollistaisi tilitapahtumatietojen luovuttamisen sähköisesti luottolaitoksilta laissa määriteltäville viranomaisille näiden lakisääteistä tehtävää varten. Tietoja ei tallenneta järjestelmään vaan ne luovutetaan rekisterinpitäjänä toimivalta luottolaitokselta viranomaiselle suoraan. Viranomaisen on esitettävä lainsäädännön peruste, jonka nojalla sillä on oikeus tiedot saada. Luottolaitos vastaa rekisterinpitäjänä luovutettavien tietojen oikeellisuudesta. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän ja sen koostavan sovelluksen käyttötarkoituksena on vastaanottaa ja välittää viranomaisten ja luottolaitosten välillä toimitettavat tiedot.

Hallintolain (434/2003) 6 § sisältää hallinnon oikeusperiaatteet. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Suhteellisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen mitoitetaan toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Myös useassa erityislaissa, kuten poliisilain 1 luvun 3 §:ssä ja lain rikostorjunnasta Tullissa 1 luvun 6 §:ssä säädetään suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta viranomaisen toiminnassa.

Esiselvityksessä esitettävät käyttöoikeudet perustuvat viranomaisten voimassaolevan lainsäädännön mukaisiin toimivaltuuksiin ja tiedonsaantioikeuksiin. Esityksessä ei esitetä viranomaisille uusia toimivaltuuksia saada tilitapahtumatietoja, eikä esityksen mukaisten viranomaisten osalta kyse siis ole tiedonsaantioikeussääntelystä, vaan ensisijaisesti tietyn teknisen järjestelmän tietosisältöä ja käyttöoikeutta koskevasta sääntelystä. Nykytilanteeseen verrattuna esitys ei siis muuttaisi sisältöä vaan ainoastaan tapaa, jolla tiedot toimitetaan luottolaitosten toimesta toimivaltaisille viranomaisille, eli tiedon saantia keskitettäisiin ja sähköistettäisiin. Lisäksi osalla viranomaisista, kuten esimerkiksi poliisilla, Ulosottolaitoksella ja Verohallinnolla on jo käytössä sähköinen tiedonkulkukanava usean pankin kanssa. Esityksen mukaan viranomaiset voisivat saada voimassaolevien toimivaltuuksiensa nojalla pyydettyä pankeilta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta myös tilitapahtumatiedot, jolloin pankki- ja maksutilejä koskevien kohdistamattomien tiedustelujen määrä ja niihin kohdentuva työaika vähenisivät sekä viranomaisilta, että luotto- ja maksulaitoksilta, päällekkäiset kyselyt vähenisivät ja kyselyjen tietosuoja, lokitiedot ja kyselyihin kohdistuva laillisuusvalvonta paranisivat.

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnossa koskien HE 163/2021 vp:tä kiinnitetään huomiota siihen, että esitys koskee viranomaisten tiedonsaantioikeuksia, jotka on annettu ennen tietosuoja-asetusta ja niiden tarkoituksena on ollut säätää poikkeuksia erityisesti pankkialaisuuteen. Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa lausunnossaan, että vaikka perusteet säätää poikkeuksia salassapitosääntöksiin on useimmiten samat kuin ne, jotka voidaan esittää käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamiselle, on tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdasta löydettävissä monia tässä yhteydessä esitettyjä tavoitteita. Kun mainitun 23 artiklan 2 kohdassa on vaatimuksia lainsäädännölle, on ehdotuksessa syytä arvioida viranomaiskohtaisesti kulloinkin sovellettavat tavoitteet, niistä johdettavat tarpeet pankkien ja maksulaitosten asiakastiedoille ja siten arvioida sääntelyn välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta demokraattisessa yhteiskunnassa. Lisäksi ehdotuksessa on syytä arvioida myös tarvetta säätää 23 artiklan 2 kohdassa esitetyistä

vaatimuksista kuten d) alakohdassa tarkoitettuja suojatoimia tai g) alakohdassa tarkoitettuja rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvia riskejä.

Esityksessä **Verohallinnolle** ehdotetaan pääsyä tilitapahtumatietoihin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta veromenettelystä annetun lain 19 §:ssä säädetyn tiedonantovelvollisuuden kohdentamiseksi. Ehdotus ei väljentäisi tai laajentaisi harkintavaltaa näiden tietojen käsittelylle verotuksessa. Verohallinnon virkailija tekee harkinnan tilitapahtumatietojen käsittelystä verotusmenettelystä annetun lain 19 §:n nojalla ja siinä säädetyn harkintavallan perusteella, vaikka kyselyn teknisessä toteutustavassa käytettäisiin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää. Olennaista on, ettei tilitapahtumien kysely asiallisesti laajentaisi sitä harkintavaltaa tai oikeutta tietojen käsittelyyn liittyen pankkitilitietoihin, joka Verohallinnolla verotusmenettelystä annetun lain nojalla nykytilassa vakiintuneesti on. Sivullisen tiedonantovelvollisuutta koskevan sääntelyn voidaan katsoa myös tukevan ehdotettua mahdollisuutta antaa Verohallinnolle pääsy tilitapahtumiin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta.

Verohallinnon tehtävillä on läheinen tai välillinen liityntä rahoitustietodirektiivin soveltamisalaan. Valvontajärjestelmään perustuva pankki- ja maksutilitietojen käyttö Verohallinnon tehtävissä edistäisi välillisesti myös rahoitustietodirektiivin tarkoituksen ja tavoitteiden toteutumista. Lisäksi mahdollisuus käyttää valvontajärjestelmän kautta pankki- ja maksutilitietoja verotuksessa voisi myös auttaa paljastamaan rahanpesuun liittyviä rikosepäilyjä aikaisessa vaiheessa, esimerkiksi jo verotuksen toimittamisen tai verotarkastuksen yhteydessä.

Tullille ehdotettaisiin pääsyä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä oleviin tilitapahtumatietoihin Tullin suorittamaan verotukseen ja verovalvontaan, Tullin suorittamaan esitutkintaan ja rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 1 luvun 2 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitettuihin tullirikosten estämisen- ja paljastamistehtäviin. Edellytyksenä tietoihin pääsyyn olisi se, että ne ovat välttämättömiä edellä mainittujen tehtävien suorittamiseksi.

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.

Tietojen saanti on erittäin tärkeä verotarkastuksissa. Myös rikostorjunnan osalta tilitapahtumilla on keskeinen merkitys. Tullirikoksien motiivi on lähes poikkeuksetta taloudellisen hyödyn saaminen. Tilitapahtumakyselyt ovat olennainen osa rikoksen selvittämistä ja kyselyitä tehdään lähes joka kerta. Tilitapahtumilla pyritään kohdentamaan rikosvastuuta, etsimään osalliset epäiltyyn rikokseen, sekä myös selvittämään rikoshyötyä ja henkilöiden (myös oikeushenkilöt) varallisuutta. Rikoshyödyn jäljittämistä tehdään esitutkintaan liittyen myös mm. vahingonkorvauksen turvaamiseksi.

Tullilla on rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun 14 §:n 1 momentin nojalla oikeus saada yksityiseltä tai julkiselta yhteisöltä tai henkilöltä yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen tai hallintoneuvoston jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslainsäädännön estämättä tarvittavat tiedot tullirikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Tilitapahtumatietoja pyydetään Tullin rikostutkinnassa usein esimerkiksi talousrikosten ja huumausainerikosten tutkinnassa sekä rikoshyödyn jäljittämiseksi.

Tullin tutkinnan toimintayksikkö tutkii muun muassa huumausainerikoksia, lääkerikoksia, veropetoksia, salakuljetusrikoksia sekä muita maahantuonnin yhteydessä tehtyjä rikoksia. Veropetosrikokset liittyvät usein EU:n taloudellisia intressejä vahingoittaviin tekoihin, kuten esimerkiksi tullien tai polkumyynnitullien välttämiseen, mutta Tulli tutkii myös valmisteverotukseen kohdistuvat rikokset. Tilitapahtumatietoja tullirikosten tutkinnassa pyydetään yleensä vakimuotoisella lomakkeella, johon merkitään kaikki tarpeelliset tiedot pyydettävistä tiedoista ja tutkittavasta rikoksesta. Tulli on tehnyt luotto- ja maksulaitoksiin tullirikosten tutkinnan yhteydessä vuosina 2017 ja 2018 noin 24 000 tilitietokyselyä vuodessa. Kyselymäärät ovat säilyneet ennallaan.

Tulli esitutkintaviranomaisena on myös velvoitettu selvittämään esitutkintalain (805/2011) 1 luvun 2 §:n mukaisesti rikoksella aiheutetun vahingon ja rikoksella saadun hyödyn sekä asianosaiset (kohta

1) ja (kohta 2) mahdollisuudet rikoksella saadun omaisuuden palauttamiseksi ja rikoksen johdosta tuomittavan menettämisseuraamuksen tai asianomistajalle tulevan vahingonkorvauksen täytäntöönpanemiseksi.

Rikoshyödyn löytäminen edellyttää aika ajoin pankkitiedustelujen tekemistä ja kohdentamista tekijän lähipiiriin (laajennettu hyöty RL 10:3) sekä myös ulkopuolisiin henkilöihin (RL 10:2.4). Kyselyt voivat täten kohdistua rikoshyödyn jäljittämiseen myös henkilöihin, jotka eivät ole rikoksesta epäiltyjä, mutta sen sijaan hyödyn saajia. Rikoshyödyn jäljittäminen voi edellyttää myös pankkitiedustelun kyselyajalta pidempää kyselyväliä, kuin rikoksen tekoaika on, esimerkiksi laajennetun hyödyn selvittämistä koskevissa tilanteissa, joissa on tarpeellista selvittää henkilön lailliset tulot ja menot mahdollisimman tarkasti, että voidaan tarvittaessa pois sulkea vastaajan antaman selityksen todenperäisyys.

Ulosottoviranomaiselle esitettäisiin pääsyä tilitapahtumiin ulosottokaassa tarkoitettua täytäntöönpanoa varten. Ulosottomiehen tulee olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa etsiä velalliselle kuuluvaa omaisuutta suorituksen saamiseksi hakijalle (UK 3:48.1). Ulosottomiehen tiedonsaantioikeus on ulosottokaassa sidottu tietojen välttämättömyyteen yksittäisessä ulosottoasiassa. Välttämättömyyden arvioi ulosottomies. Sivullisen tietojenantovelvollisuudesta säädetään ulosottokaaren 3 luvun 66 §:ssä. Sivullisen on kysyttäessä ilmoitettava ulosottomiehelle muun muassa saatavia koskevien tilien maksuliike ja velallisella olevat tilin käyttöoikeudet. Ulosottokaaren sääntelyn voidaan katsoa tukevan mahdollisuutta antaa ulosottomiehille suora pääsy tilitapahtumiin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta.

Rahanpesun selvittelykeskuksen nimenomaisena tarkoituksena on toimia puskurina ja suodattimena ilmoitusvelvollisten, kuten esimerkiksi pankkien, ja toimivaltaisten viranomaisten välillä niin, että sensitiivinen taloudellisiin asioihin liittyvä tieto ei tarpeettomasti päädy viranomaisille. Selvittelykeskuksella on tehtäviensä hoitamiseksi erittäin laajat tiedonsaantioikeudet ja sen vastaanottamiin ja keräämiin tietoihin on pääsy vain sen omalla henkilöstöllä, jota on noin 40. Heidän tehtävänä on selvittää ja analysoida mitkä näistä arkaluontoisista tiedoista liittyvät todennäköisesti rikolliseen toimintaan ja luovuttaa ne edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle toimenpiteitä varten. Samalla heidän tulee huolehtia siitä, että ne tiedot, joita ei ole arvioitu rikostorjunnan kannalta välttämättömiksi, pysyvät vain selvittelykeskuksen hallussa.

Rahanpesun selvittelykeskus saa tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin 1–4 ja 7 kohdassa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen. Tilitapahtumatietojen käyttäminen on välttämätöntä, jotta rahanpesun selvittelykeskus voi suorittaa laissa säädetyt, edellä esitetyt tehtävänsä. Erityisesti 2 kohdassa säädetty ilmoitusten analysointi edellyttää tilitapahtumatietojen yksityiskohtaista tarkastelua.

Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n mukaan rahanpesun selvittelykeskuksella on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä sekä ilmoitusvelvollisilta 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

Rahanpesun selvittelykeskus on vastaanottanut aikaisemmin vuositasolla useita kymmeniä tuhansia rahanpesuilmoituksia, mutta määrä on viime aikoina noussut merkittävästi. Esimerkiksi vuonna 2022 ilmoituksia vastaanotettiin jo yli 200.000. Osa näistä ilmoituksista valitaan esikäsittelyn jälkeen jatkoselvittelyn kohteeksi ja vuodessa avataan noin 1500 selvittelykokonaisuutta. Yhdessä selvittelykokonaisuudessa voi olla osallisena useampia henkilöitä ja yhtiöitä ja niihin liittyy tyypillisesti 1–5 eri rahanpesuilmoitusta. Käytännössä lähes kaikissa näissä selvittelykokonaisuuksissa tehtäisiin useita kyselyitä sekä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään, että tilitapahtumiin. Lisäksi sekä tili- että tilitapahtumatietoja tarvitaan välttämättä myös ilmoitusten esikäsittelyn yhteydessä, jotta ilmoituksista saadaan analyysin keinoin valittua jatkokäsittelyyn ne, joissa rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riski on suurin.

Poliisille ja Rajavartiolaitokselle säädettäisiin oikeus kysyä tilitapahtumia valvontajärjestelmän kautta liittyen esitutkintaan, rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen, poliisilla

kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen ja rahankeräyslaissa tarkoitettuun rahankeräysten valvontatehtävän suorittamiseen sekä poliisilain mukaisessa poliisitutkinnassa tarvittavia tietoja varten, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii. Tilitapahtumien saaminen valvontajärjestelmän kautta nykyisen hajanaisen ja osin manuaalisen menettelyn sijaan mahdollistaisi poliisin ja Rajavartiolaitoksen edellä mainittujen tehtävien suorittamisen tehokkaalla tavalla.

Voimassa olevassa laissa poliisin tiedonsaantioikeudet on ensinnäkin rajattu rikoksen estämiseen tai selvittämiseen tai tärkeään yleiseen tai yksityiseen etuun. Käytännössä poliisissa päätöksen kyseisten tietojen hankkimisesta tekee päällystöön kuuluva poliisimies kussakin yksittäistapauksessa erikseen, jolloin myös päätöksentekotaso on riittävän korkealla. Tietojen hankinnasta tehdään erillinen päätös ja pyyntö.

Rajavartiolaitoksella on voimassa olevan lainsäädännön mukaan 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 vakuutuslainsäädännön estämättä. Rajavartiolaitoksella on sama oikeus saada rajavartiolaiton 27 §:ssä tarkoitettua tutkintaa varten tietoja, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii. Kuten poliisilla, myös Rajavartiolaitoksella päätöksentekotaso on tilitapahtumatietoja hankittaessa riittävän korkealla ja tiedonsaantioikeudet on rajattu rikoksen ennalta estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen tai tärkeään yleiseen tai yksityiseen etuun liittyen rajavartiolaiton 27 §:ssä tarkoitettuun tutkintaan.

Kansallisen turvallisuuden ylläpitämistä koskevat pääsyoikeudet tehdä tilitapahtumatietokyselyjä pankeille pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta liittyisivät suojelupoliisin tehtäviin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, eli siviilitiedustelun suorittamiseksi. Suojelupoliisilla on tiedonsaantioikeudet tilitapahtumiin poliisilain 4 luvun 3 §:n 1 momentin ja 5 a luvun 50 §:n nojalla. 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. Pankkitiedustelut liittyvät aina yksittäisen virkatehtävän suorittamiseen ja jokainen pyyntö perustellaan kirjallisesti. Päätöksen tiedustelun tekemisestä tekee päällystöön kuuluva poliisimies, vastaavasti kun silloin kun pyyntö tehdään rikoksen estämiseksi.

Tilitapahtumiin liittyvän käyttöoikeuden antamisessa suojelupoliisille ei näin ollen ole kyse siitä, että sille perustettaisiin täysin uusi tiedonsaantioikeus, vaan siitä, että muun lain nojalla jo olemassa olevan tiedonsaantioikeuden käyttöä sujuvoitettaisiin.

Valvontajärjestelmän käyttöä suojelupoliisin toiminnassa rajaisi se, mitä suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksista muualla on säädetty. Poliisilain 5 a luvun 50 § esimerkiksi edellyttää, että pyyntö on tarpeen sellaisen siviilitiedustelun kohteena olevan toiminnan selvittämisessä, joka vakavasti uhkaa kansallisista turvallisuutta. Pynnön pitää myös voida olettaa olevan merkityksellinen siviilitiedustelun kohteena olevan henkilön tai oikeushenkilön tunnistamiseksi tai tavoittamiseksi tai kyseisen henkilön yhteystietojen tai liikkumisen selvittämiseksi, tiedustelumenetelmän käytön kohdentamiseksi tiettyyn siviilitiedustelun kohteena olevaan henkilöön, tai siviilitiedustelun kohteena olevan henkilön tai oikeushenkilön 3 §:ssä tarkoitettuun toimintaan oletettavasti kytkeytyvän taloudellisen toiminnan selvittämiseksi.

Suojelupoliisin toiminnassa tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn lain- ja asianmukaisuuden valvonta on erittäin tarkkaa. Sisäisen laillisuusvalvonnan resursseja lisättiin tiedustelulakien voimaantulon yhteydessä voimakkaasti. Lisäksi henkilötietojen käsittelyä valvoo ulkoisena laillisuusvalvojana tietosuojavaltuutettu ja erityisvaltuutettuna toimiva tiedusteluvalvontavaltuutettu sekä ylimmät laillisuusvalvojat.

Esityksessä esitetään **Finanssivalvonnalle** pääsyä tilitapahtumiin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta Finanssivalvonnasta annetussa laissa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseen; Finanssivalvonnan osalta valvottavien on finanssivalvonnasta annetun lain nojalla toimitettava salassapitosäännösten estämättä Finanssivalvonnalle sen pyytämät tiedot ja selvitykset,

jotka ovat tarpeen Finanssivalvonnalle laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Vastaava velvollisuus on sillä, jolla on kirjanpitolaissa tarkoitettu määräysvalta valvottavassa tai muussa finanssimarkkinoilla toimivassa tai joka on valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan määräysvallassa. Edellä mainitut tiedot ovat olleet välttämättömiä silloin, kun niille on ollut tarvetta esimerkiksi epäilyttävien tilisiirtojen tai mahdollisesti Finanssivalvonnan toimilupaa edellyttävän toiminnan selvittämiseksi. Tiedoille on ollut tarvetta muun muassa tutkintapyyntöjen laatimisen sekä virka-avun tarjoamisen yhteydessä.

Rahanpesun torjunnan osalta tilitapahtumatietoja tarvitaan mm. tilanteissa, joissa esimerkiksi virtuaalivaluuttatoimijan tai maksupalvelun tarjoajan varoja kulkee yksityistilien kautta. Rahanpesun torjunnassa olennaista on suurien linjojen havainnointi eli jos jollekin maksupalveluntarjoajalle tai virtuaalivaluuttatoimijalle tulee/lähtee suuria summia joltain yksittäiseltä tililtä. Tällöin on mahdollista, että todellisuudessa liiketoimintaa hoidetaan muiden henkilöiden kautta, ja vältetään Finanssivalvonnan kontrollia. Terrorismin rahoittamisen osalta voi olla tarpeen tarkastella pienempiä siirtoja, joissa voidaan arvella olevan kyse riskimaihin kohdistuvista varojensirroista. Pääomamarkkinoiden osalta osakkeiden ostot/myynnit ja niihin liittyvät rahavirrat ovat keskeisiä. Jos mukana toiminnassa on nimellisesti ulkopuolinen henkilö (perheenjäsen, sukulainen tai bulvaani), tämän henkilöiden keskinäiset rahavirrat ovat kiinnostavia. Lisäksi tili-/maksutapahtumatiedoilla (rahaliikenne) voidaan osoittaa henkilöiden tai eri tahojen välisiä kytköksiä, joilla voi olla keskeinen merkitys sisäpiiritiedon väärinkäytön tai markkinoiden manipuloinnin havaitsemisessa ja/tai osoittamisessa. Esimerkiksi sisäpiirikauppoja tai kurssimanipulaatiota (markkinoiden manipulaatio) on mahdollista tehdä erilaisten välihenkilöiden (bulvaanit) kautta, jolloin välihenkilö toimii omissa nimissään, mutta peiteltysti toisen lukuun. Lähtökohtaisesti tilitapahtumia koskevat yksittäiset tietopyynnöt mahdollistavat valvonnan, mutta jos tilitapahtumia olisi mahdollista saada kattavammin sisäpiiritiedon väärinkäytön ja manipulaation valvontaan, niin se luonnollisesti mahdollistaisi järjestelmällisemmän valvonnan.

Finanssivalvonnan valvontatehtävien laadukkaan suorittamisen vuoksi pääsy tilitapahtumatietoihin on välttämätöntä.

Asianajajista annetun lain 6 §:n mukaan **Asianajajaliiton** hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassaan täyttävät velvollisuutensa.

Rahanpesulain 7 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan Asianajajaliitto valvoo asianajajien osalta rahanpesulain säännösten ja määräysten noudattamista. Asianajajan on voitava osoittaa Asianajajaliitolle, että sen asiakkaan tuntemista ja jatkuvaa seurantaa koskevat menetelmät ovat riittävät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeihin nähden.

Asianajajat ovat velvollisia noudattamaan rahanpesulain säännöksiä hoitaessaan rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 12 kohdassa tarkoitettuja toimeksiantoja.

Asianajaja on velvollinen antamaan hallitukselle tiedot, joita tätä valvontaa varten tarvitaan. Asianajajan on myös sallittava hallituksen määräämän henkilön suorittaa tarkastus toimistossaan, jos hallitus katsoo sen valvontaa varten tarpeelliseksi, sekä tällöin esitettävä ne asiakirjat, joiden tutkimista tarkastuksen toimittaminen edellyttää.

Aluehallintovirasto voi käyttää tilitietoja valvontansa kohdentamiseen. Tilitapahtumista voidaan tehdä päätelmiä toimijan asiakaskunnasta ja hyödyntää niitä valvontatoimenpiteiden suunnittelussa. Tähän saakka valvonnassa käsitys toimijan asiakaskunnasta on saatu mm. tiedustelemalla asiakasluetteloita ilmoitusvelvollisilta itseltään, jolloin valvonta on perustunut täysin luottamukseen ilmoitusvelvollisen antamiin tietoihin. Pääsy tilitapahtumatietoihin voi olla tarpeen, esimerkiksi jos ilmenee epäily, ettei totuudenmukaisia tietoja saada valvottavilta itseltään.

Aluehallintovirasto on toisinaan saanut valvonnassaan tavarakauppaa harjoittavilta toimijoilta ristiriitaisia tai harhaanjohtavia tietoja yritysten käteisen rahan vastaanottamiseen liittyvistä käytänteistä. Esimerkiksi liike- tai ammattitoimintana tavaroita myyvä tai välittävä on voinut esittää, ettei se ota sisäisen ohjeensa mukaan liiketoiminnassaan vastaan vähintään 10 000 euron käteissuorituksia. Aluehallintovirasto on kuitenkin havainnut, että yrityksissä saatetaan niiden sisäisistä toimintaohjeista huolimatta ottaa vastaan vähintään 10 000 euron käteissuorituksia. Tämä

aiheuttaa aluehallintovirastossa epäselvyyden toimijan kuulumisesta rahanpesunlain soveltamisalaan.

Tilitapahtumatiedoista voidaan tehdä päätelmiä toimijan liiketoiminnassa liikkuvan käteisen rahan määrästä. Jos kassasta tilitetään pankkitilille paljon käteistä, on todennäköisempää, että käteismyynteissä on myös vähintään 10 000 euron suorituksia. Ellei käteistilityksiä juurikaan ole, vähintään 10 000 euron suorituksetkin ovat epätodennäköisempiä.

Aluehallintovirasto ei tähänastisen valvonnan perusteella ole kyennyt muodostamaan täysin kattavaa käsitystä tilitapahtumatietojen tarpeellisuudesta tai hyödyntämismahdollisuuksista. Aluehallintovirasto katsoo, että sen tulisi kuitenkin saada samat oikeudet tilitapahtumatietojen saamiseen kuin muillakin rahanpesulain valvontaa tekevillä viranomaisilla.

4.1.2.1. Yhteenveto

Tulli koostavan sovelluksen rekisterinpitäjä on veloitettu tunnistamaan, arvioimaan ja minimoimaan rekisteröidylle koitua korkea riski, sekä toteuttamaan koostavaan sovellukseen sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuoja teknisesti, että organisatorisesti siten, että se on dokumentoitu, aukotonta, oikeasuhtaista ja mahdollistaa helposti, säännöllisesti ja tarvittaessa myös nopeasti jälkikäteisen laillisuusvalvonnan. Keskitetysti kerättyjen lokitetietojen kautta tilitapahtumatietojen hakuihin kohdistuva laillisuusvalvonta ja mahdollisiin väärinkäytöksiin puuttuminen, kuten tarpeettomien kyselyiden havaitseminen, viranomaisissa helpottuisi huomattavasti. Viranomaisten kyselyistä jäisi aina ja poikkeuksetta jälki keskitetysti koostavan sovelluksen lokitetoihin toisin kuin aiemmista manuaalisesti tehdyistä kyselyistä, joiden jälkikäteinen laillisuusvalvonta ei vastaavalla tavalla ole ollut sähköisesti ja keskitetysti mahdollista.

Vaikka osalla esityksen mukaisista viranomaisista on omia tiedonluovutusjärjestelyjä eri luottolaitosten kanssa, ei yhdelläkään viranomaisella ole järjestelmää, jonka avulla voitaisiin yhdellä kyselyllä saada tieto eri luotto- ja maksulaitosten asiakkuuksista ja sen jälkeen osoittaa kohdennettu tilitapahtumatiedustelu vain niihin luottolaitoksiin, joissa henkilöllä on tili. Rekisteröidyn tietosuoja paranisi, koska luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta manuaaliset korkean riskin aiheuttavat kyselyt korvaantuisivat keskitetyllä mekanismilla ja tilitapahtumakyselyitä menisi kaikkien pankkien sijaan vain niihin pankkeihin, joissa henkilöllä on tilejä.

Euroopan tietosuojavaltuutettu on pitänyt rahoitustietodirektiivin vaikutustenarviointiin SWD (2018) 114 final sisältyneellä konsultaatiokierroksella pankkitilejä koskevia kohdentamattomia tiedusteluita selkeästi ongelmallisena tietosuojanäkökulmasta ja tilitapahtumien saattaminen osaksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää vähentäisi näiden kohdentamattomien tiedustelujen tekemisen tarvetta toimivaltaisten viranomaisten osalta, kun pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta olisi mahdollista saada tieto siitä, missä pankissa on asiakkuuksia ja tiedustella tilitapahtumia.

Pääsy tilitapahtumatietoihin olisi kunkin viranomaisen osalta vain tähän tarkoitukseen koulutetulla ja valtuutetulla henkilöstöllä ja pääsy liittyisi aina viranomaisessa vireillä tai käsittelyssä olevaan yksittäiseen tapaukseen, jonka käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi valvontajärjestelmässä olevat tiedot olisivat välttämättömiä. Järjestelmän kautta tehtävät haut edellyttäisivät käytännössä sitä, että viranomaisessa tehdään tiedonhaun osalta harkinta, jossa määritellään se toimivaltuus, jonka nojalla tietoa pyydetään, sekä tiedon välttämättömyys. Kyse ei olisi viranomaisten osalta automaattisesta päätöksenteosta tai pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään kohdistuvista, yksilöimättömistä massahauista. Viranomaiset toimivat virkavastuulla ja tiedonhaun sähköistämisen seurauksena laillisuusvalvonta niiden osalta helpottuisi toimivaltaisessa viranomaisessa entisestään. Järjestelmästä tehdyt haut ja se, mihin toimivaltuuteen ne ovat perustuneet, merkittäisiin järjestelmän lokitetoihin.

Kun punnitaan henkilötietojen suojaa ja pääsyn oikeasuhtaisuutta, oleellinen kysymys on se, miksi tilitapahtumat olisivat sellaisia tietoja, että viranomaisten, joilla on oikeus voimassaolevan lainsäädännön nojalla saada kyseiset tiedot, ei tulisi saada keskitettyä pääsyä näihin tietoihin sähköisessä muodossa ja koostettuna, kun tiedot tällä hetkellä saadaan vähintään paperimuodossa. Kyseessä olevat tiedot kuuluvat pankkialaisuuden piiriin ja ne voivat sisältää arkaluonteisia tietoja, mutta selvityksen mukaisille toimivaltaisille viranomaisille on jo voimassaolevassa lainsäädännössä

annettu pääsy näihin tietoihin. Esitetystä toimintamallissa edellytetään lisäksi, että tietopyynnön edellytyksenä on tietojen välttämättömyys viranomaisen tehtävän suorittamiseksi, eli jos viranomainen voi suorittaa tehtävän ilman tilitapahtumia, ei tietopyyntöä PMJ:n kautta saa tehdä. Viranomaiset tekevät tilitapahtumatiedustelut omien tiedonsaantioikeuksiensa perusteella, jotka määrittelevät mm. laajuuden, jolla tilitapahtumatiedusteluja voidaan kussakin tehtävässä esittää. Se mikä tilitapahtumatietojen kautta saatava yksittäinen arkaluonteinen tieto on olennaista tietoa viranomaiselle, on yksinomaan viranomaisen vastuulla arvioida ja on myös toimivaltaisen viranomaisen vastuulla, että epäoleelliset tiedot poistetaan tai jätetään huomioimatta. Tätä arviointia ei ole mahdollista tehdä ennakkollisesti tai luottolaitoksen toimesta.

Järjestelmää käyttävien toimivaltaisten viranomaisten osalta tilitapahtumatietojen pyytäminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä tulisi olla välttämätön viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi, eli viranomaisen tulisi tehdä välttämättömyydedellytyksen täyttymistä koskeva harkinta ennen tietopyynnön tekemistä.

Talousvaliokunta on todennut hallituksen esitystä 163/2021 vp koskevassa lausunnossaan (TaVL 5/2022 vp), että tilitietoja ja tilitapahtumatietoja käsitellään toisistaan poikkeavin tavoin: yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia arkaluonteisia tietoja ei voida käsitellä samoin järjestelyin kuin muita tietoja. Talousvaliokunta katsoi, että ehdotettu lainsäädäntö ei ratkaise nykytilan ongelmaa viranomaisten menettelyjen hajanaisuudesta ja manuaalisuudesta, kun kysymys on arkaluonteisten, yksityisyyden suojan piiriin kuuluvista tilitapahtumatiedoista. Talousvaliokunta pitää perusteltuna kantaa, jonka mukaan tietojen käsittelyn manuaalisuus ei ole hyvän tietosuojan tason tae. Valiokunnan mukaan arkaluontoisiksi tietoja voidaan käsitellä automatisoidusti, kun edellytetään, että järjestelmien käyttöoikeuksien hallinta ja tietoturva on asianmukaisesti ratkaistu. Olennaista on, että tietojen pyytämisestä ja katselusta jää sellaiset lokimerkinnät, ettei niitä voi jälkikäteen muuttaa.

Hallituksen esityksen 163/2021 vp käsittelyn yhteydessä Hallintovaliokunta totesi, että se yhtyy Talousvaliokunnan näkemyksiin ja pitää välttämättömänä, että tilitapahtumatietojen tuominen järjestelmän piiriin otetaan nopealla aikataululla valmisteltavaksi, sillä nykyinen järjestelmä aiheuttaa epätietoisuutta ja päällekkäisiä kustannuksia sekä viranomaisissa että yksityisellä sektorilla. Valiokunta katsoo, että järjestely, jossa tilinumerot on viety monimutkaisen sääntelyn ja tietosuojan taakse mutta joka ei kata tilitapahtumatietojen käsittelyä, ei ole yksilönsuojan, tietosuojan eikä rikoshyödyn jäljittämisen ja poisottamisen kannalta eikä myöskään järjestelmästä aiheutuvat kustannukset huomioiden uskottava tai kestävä ratkaisu. (HaVM11/2022 vp)

Edellä todettu huomioon ottaen esityksessä ehdotetun sääntelyn arvioidaan täyttävän perustuslain 10 §:stä seuraavat vaatimukset.

4.2. EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi

Kuten edellä on todettu, tilitapahtumatietojen käsittelytarkoitus on perusteltua EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Koska pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttöalaa ehdotetaan laajennettavaksi rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivin edellyttämästä käyttöalasta, käsittelyn perustasta säädetään kansallisesti. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään ja koostavan sovelluksen kautta välitettäviin tietoihin sovelletaan lähtökohtaisesti tietosuojalakea.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa säädetään, että rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsitteijään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan lainsäädäntötoimenpiteellä rajoittaa 12–22 artiklassa ja 34 artiklassa sekä 5 artiklassa, siltä osin kuin sen säännökset vastaavat 12–22 artiklassa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia, säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa. Artiklassa on asetettu edellytykseksi, että kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja että se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata esimerkiksi d kohdan mukaan rikosten ennalta estäminen, tutkinta, paljastaminen tai rikoksiin liittyvät syytöimet taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpano, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelu tai tällaisten uhkien ehkäisy. Artiklan e kohdassa edellytykseksi on asetettu muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät

tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahan, talousarvion ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva.

On tärkeää huomioida, että EU:n direktiiveissä ei säännellä tilitapahtumatietojen luovuttamisesta, eli kyse olisi puhtaasti kansallisesta sääntelystä, jota ei koskisi vaatimus tietojen luovuttamisen välittömydestä, vaan tiedonluovutuksessa olisi viive ja mahdollisuus ennakkotarkastukseen. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ja niin oikeusministeriön kuin Tietosuojavaltuutetun toimiston kommentoissa on korostettu tiedonluovutuksen ennakkokontrollia. Rekisterinpitäjän velvollisuuksista säädetään tietosuoja-asetuksessa, jonka 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti rekisterinpitäjä vastaa ja sen tulee pystyä osoittamaan, että artiklan 1 kohdassa säädettyjä henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita on noudatettu. Näitä periaatteita ovat lainmukaisuuden, kohtuullisuuden ja läpinäkyvyyden periaate, käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate, tietojen minimoinnin periaate, täsmällisyyden periaate, säilytyksen rajoittamisen periaate, ja eheyden ja luottamuksellisuuden periaate. Tietosuoja-asetus velvoittaa rekisterinpitäjää huolehtimaan, ettei se luovuta tietoja ilman lainmukaista perustetta viranomaiselle. Esiselvityksessä esitetty tekninen toteutusmalli tilitapahtumien luovuttamiselle mahdollistaa tiedonluovuttajan 5 artiklan mukaisen osoitusvelvollisuuden täyttämisen. Tiedonluovuttajalle välitetään lainmukainen peruste pyynnölle ja annetaan riittävästi aikaa arvioida pyyntö.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus saada rekisterinpitäjältä vahvistus siitä, että häntä koskevia henkilötietoja käsitellään tai että niitä ei käsitellä, ja jos näitä henkilötietoja käsitellään, rekisteröidyllä on oikeus saada pääsy henkilötietoihin sekä artiklassa tarkemmin yksilöidyt tiedot. Kansallisen tietosuojalain 33 ja 34 §:t sisältävät rajoitukset rekisterinpitäjän velvollisuuteen toimittaa tietoja rekisteröidylle, eli rajoitukset rekisteröidyn oikeuteen tutustua hänestä kerättyihin tietoihin. Vastaavaa sääntelyä on käytetty myös rikosasioiden tietosuojalain 4 luvussa, jonka 28 §:ssä säädetään rekisteröiden oikeuksien rajoittamisesta, mikäli se on oikeasuhtaista ja välttämätöntä 1) rikosten ennalta estämiselle, paljastamiselle, selvittämiseksi tai rikoksiin liittyville syytetoimille taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanolle aiheutuvan haitan välttämiseksi; 2) viranomaisen muun tutkinnan, selvityksen tai vastaavan menettelyn turvaamiseksi; 3) yleisen turvallisuuden suojelemiseksi; 4) kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi; tai 5) muiden henkilöiden oikeuksien suojelemiseksi. Esiselvityksen mukaisessa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän ja koostavan sovelluksen käytössä rikosasioiden tietosuojalain 28 §:n mukainen rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen tulisi kyseeseen silloin, kun käsiteltäisiin toimivaltaisten viranomaisten tekemiä tilitapahtumapyyntöjä vakavien rikosten ennalta estämiseksi, tutkimiseksi ja paljastamiseksi.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän henkilötietojen käsittely laajeni rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä koskemaan joiltain osin myös rikosasioiden tietosuojadirektiiviä (EU 2018/680). Direktiivi on pantu kansallisesti täytäntöön rikosasioiden tietosuojalailla. Rikosasioiden tietosuojalain 1 §:ssä säädetään lakia sovellettavan toimivaltaisten viranomaisten (poliisin, syyttäjien, yleisten tuomioistuinten, Rikosseuraamuslaitoksen, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja muiden toimivaltaisten viranomaisten, kuten eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin, HE 31/2018 vp) käsitellessä henkilötietoja, kun kyse on 1) rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta; 2) syyteharkinnasta ja muusta rikokseen liittyvästä syyttäjän toiminnasta; 3) rikosasian käsittelemisestä tuomioistuimessa; 4) rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanemisesta; 5) yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta tai tällaisten uhkien ehkäisemisestä 1–4 kohdassa tarkoitetun toiminnan yhteydessä.

Lisätessä tilitapahtumia pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään tulee ottaa huomioon myös rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisala (erityisesti sen 15 artiklan 1 kohdan mukaiset rekisteröidyn oikeuksien rajoitusperusteet), koska EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 2 artiklan mukaan asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jota toimivaltaiset viranomaiset suorittavat rikosten ennalta estämistä, tutkintaa, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia varten tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivistä ei seuraa erityisiä arkaluonteisia tietoja koskevia vaatimuksia, mutta esim. tietojen minimoinnin periaate koskee samalla tavalla kaikkia henkilötietoja. Erityisen sensitiiviset henkilötiedot on otettava huomioon.

Huomioiden sen, että rikosasioiden tietosuojalaki kattaa vain osan niistä viranomaisista, joiden tiedonsaantia ehdotetaan tässä esiselvityksessä helpotettavan, tilitapahtumien välittämisen osalta mainitun lain soveltaminen voisi tulla kysymykseen esimerkiksi tilanteissa, joissa käsiteltäisiin rikosasioiden tietosuojalain mukaisten toimivaltaisten viranomaisten tekemiä tilitapahtumatiedusteluja rikosten ennalta estämiseksi, tutkimiseksi ja paljastamiseksi, vaikka edellä mainitun tietopyynnön alaiset tiedot on alkujaan talletettu yleisen tietosuoja-asetuksen käyttötarkoituksiin. Sovellettava tietosuojalainsäädäntö määräytyisi siis käsittelevän viranomaisen ja käyttötarkoituksen mukaan.

Keino saada tilitapahtumatietoja muuttuisi tietoturvallisemmaksi ja tehostuisi, kun keinosta säädettäisiin laissa ja kaikilla viranomaisilla olisi sama tiedonsaannin prosessi.

4.3. Tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi

Yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa säädetään tietosuojaa koskevasta vaikutustenarvioinnista. Artiklan mukaan, jos tietuentyypinen käsittely etenkin uutta teknologiaa käytettäessä todennäköisesti aiheuttaa — käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen — luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin, rekisterinpitäjän on ennen käsittelyä toteutettava arviointi suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle. Vaikutustenarviointi edellyttää kaikkien tahojen yhteistyötä ja työryhmä suosittelee, että se tulee tehdä osana mahdollisen hallituksen esityksen valmistelua.

Jos riskiä ei ole mahdollista minimoida, tulee asiassa tehdä tietosuojavaltuutetulle EU:n tietosuoja-asetuksen 36 artiklan mukainen ennakkokysely. Tietosuojavaltuutetun tulee enintään kahdeksan viikon kuluessa kuulemispyynnöstä antaa kirjallisesti ohjeet rekisterinpitäjälle tai tapauksen mukaan henkilötietojen käsittelijälle ja se voi käyttää 58 artiklassa tarkoitettuja valtuuksiaan, kuten asettaa väliaikainen tai pysyvä rajoitus käsittelylle, mukaan lukien käsittelykielto.

5. Pääasialliset vaikutukset

5.1. Vaikutukset viranomaisille

5.1.1. Tilitapahtumien lisääminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään

Tilitapahtumatietojen lisääminen koostavan sovelluksen kautta välitettävään tietosisältöön kustantaisi alustavan arvioin mukaan noin 700 000–800 000 euroa. Kokonaiskustannukset muodostuvat infraan liittyvistä muutostarpeista sekä sovelluskehitystöistä. Järjestelmän aiheuttama ylläpitokustannusten kasvu ei tässä vaiheessa ole vielä arvioitavissa, vaan tulee tarkentumaan teknisen suunnittelun yhteydessä.

5.1.2. Kustannukset toimivaltaisille viranomaisille

Poliisilla, Ulosottolaitoksella ja Verohallinnolla on omia tietojärjestelmiä tiettyjen luottolaitosten kanssa, joiden kautta pyydetään ja luovutetaan tietoja pankki- ja maksutileistä. Näiden tietojärjestelmien perustaminen on perustunut viranomaisten ja luottolaitosten välisiin sopimuksiin, kun taas pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä on pakollinen laissa määriteltyjen toimijoiden, kuten luottolaitosten osalta. Tietojärjestelmien kautta luovutetaan myös tilitapahtumia koskevia tietoja, eli ne ovat kattavampia kuin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä, jonka kautta on tällä hetkellä mahdollista pyytää ja luovuttaa vain tilin hallintaa koskevia tietoja. Viranomaisille aiheutuneet kustannukset ovat olleet ilman henkilökuluja noin 300 000 euroa ja luottolaitoksille henkilökuluineen noin 400 000–500 000 euroa. Kun järjestelmä on luotu, sen kopioiminen muiden toimijoiden kanssa perustettaviin sähköisiin yhteyksiin on huomattavasti edullisempaa.

Uudessa mallissa kukin viranomainen ylläpitäisi oman kyselyjärjestelmänsä, jolla kyselyt tehdään ja hallinnoidaan, jossa käyttöoikeudet ylläpidetään ja joka on räätälöity viranomaisen käyttötarpeeseen. Kysely- ja vastaussanomien välittäminen näistä järjestelmistä pankkiin ja pankista viranomaiselle keskitettäisiin Tullin koostavaan sovellukseen, jolloin jokainen pankki tarvitsee vain yhden rajapinnan

Tulliin ja jokainen viranomainen vain yhden rajapinnan Tulliin sen sijaan, että kaikki rakentaisivat rajapinnat kaikkialle, jolloin puhuttaisiin yli sadasta rajapinnasta.

Hallituksen esityksessä 163/2021 vp arvioitiin eri viranomaisten kustannuksia Tullin koostavaan sovellukseen rakennettavan rajapinnan osalta. Kustannusten todettiin vaihtelevan eri viranomaisten osalta riippuen siitä, tulisiko viranomaisen rakentaa rajapinnan lisäksi myös kyselyjärjestelmä (esim. Sapattijärjestelmä poliisilla) itselleen, jos sellaista ei ole jo valmiina. Kustannuksiin vaikuttaa myös tämän ns. kutsuvan sovelluksen ominaisuudet tai jos viranomaisella on jo olemassa oleva järjestelmä, jota tulee muuttaa. Vähiten kustannuksia tilitapahtumatietojen lisäämisestä koituisi tilanteissa, joissa viranomainen on jo rakentanut yhteyden koostavan sovelluksen tilitetorajapintaan, koska tällöin ei tarvitse rakentaa tietoliikenneyhteyksiä, vaan voi jo käyttää olemassa olevia yhteyksiä. Tällöin myös käytetty teknologia ja toimintamalli Tullin määrittämisen suhteen on tuttu.

Kustannussäästöjä tulisi puolestaan siitä, että samalla poliisi, Ulosottolaitos ja Verohallinto voisivat luopua omista kahdenvälisistä järjestelmistään tiettyjen luottolaitosten kanssa, eikä uusia kahdenvälisiä rajapintoja olisi tarvetta rakentaa, mikä toisi huomattavia säästöjä tulevaisuudessa. Ulosottolaitoksen arvio tämänhetkisistä pankkitiedustelujen tiedonsiirtokuluista on noin 450 000–550 000 euroa vuodessa.

Poliisi, Rahanpesun selvittelykeskus, Rajavartiolaitos ja Puolustusvoimat käyttäisivät samaa rajapintaa.

5.1.3. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Yksi keskeinen vaikutus olisi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän parempi hyödyntäminen. Nykyiset käytännöt tilitapahtumatietojen kyselyyn ovat osin manuaalisia ja tehottomia ja jotkut viranomaiset ovat rakentaneet omia kahdenvälisiä rajapintoja tiettyjen luottolaitosten kanssa. Tilitapahtumien lisääminen PMJ:hin tekisi siihen liittymisestä houkuttelevampaa, mahdollistaisi päällekkäisten tietojärjestelmien karsimisen, vähentäisi tilitapahtumia koskeviin kyselyihin viranomaisessa kuluva työaika ja vähentäisi päällekkäisiä kyselyjä. Manuaalinen työ niin viranomaisessa kuin luottolaitoksessa vähenisi, sillä tilitapahtumatietojen välittäminen rakenteellisessa ja sähköisessä muodossa helpottaa niiden käsittelemistä ja hyödyntämistä. Tietosuoja ja -turva paranisi, kun lokitietojen automatisointi tehostaisi kyselyihin kohdistuvan laillisuusvalvonnan tekemistä ja kaikki kyselyt tehtäisiin samaa sähköistä tietoturvallista kanavaa pitkin, jossa viestinnän molemmat päät on aukottomasti tunnistettu. Viranomaisten toiminnan digitalisointi ja tehostaminen puoltavat sitä, että tilitapahtumatietojen saaminen keskitetyn sähköisen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta olisi mahdollista jokaisella viranomaisella, jolla toimivaltuuksiensa nojalla on oikeus saada ja käsitellä näitä tietoja. Näin luotaisiin yksi yhtenäinen järjestelmä, jonka kautta tilitapahtumia voidaan toimittaa.

Osa esiselvityksessä mukana olevista viranomaisista on lisäksi arvioinut erikseen, mitä esitetyt muutokset tarkoittaisivat niiden toiminnan osalta.

Poliisi, rahanpesun selvittelykeskus sekä Rajavartiolaitos: Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän yhtenä tavoitteena on nopeuttaa ja tehostaa rikosyhödyn jäljittämistä sekä rikostutkintaa. Niin kauan kuin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta saadaan vain osa tiedoista (tilin omistaja/haltijat ja tallelokerotiedot), on operatiivinen hyöty poliisille ja Rajavartiolaitokselle minimaalinen. Erityisesti poliisi tarvitsee työssään keskeisesti tilitapahtumatietoja. Näin ollen tilitapahtumien lisääminen järjestelmään on poliisille keskeistä. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä ja selvittämisessä tilitapahtumatietojen käsittely on avainasemassa. Tilitapahtumatietojen saaminen PMJ:n kautta sujuvoittaisi ja nopeuttaisi poliisin, rahanpesun selvittelykeskuksen ja Rajavartiolaitoksen pääsyä tilitapahtumatietoihin sähköisessä muodossa ja tätä kautta vähentäisi manuaalisiin kyselyihin kuluva työaika jossain määrin ja vastauksien käsittelyyn kuluva aika todella merkittävästi.

Ulosottolaitos tekee vuosittain noin 10 miljoonaa pankkitiedustelua. Suurin osa tiedusteluista tehdään Ulosottolaitoksen tietojärjestelmän kautta. Osa tiedusteluista tehdään kuitenkin yhä manuaalisesti, sillä ulosoton tietojärjestelmään on rakennettu rajapinnat vain tiettyjen pankkien kanssa. Ulosottoviranomaisella ei ole tietoa siitä, missä pankeissa velallisilla tai vastaajilla on

pankkitilit ja tiedustelut tehdään tästä syystä lähes poikkeuksetta kaikkiin suurimpiin pankkeihin. Pankkitiedustelujen laajuus riippuu muun muassa velan määrästä ja siitä, löytyvätkö riittävät tiedot jo esimerkiksi järjestelmän kautta tehtävistä pankkitiedusteluista.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttö niin pankkitiedustelujen kuin tilitapahtumatiedustelujen osalta mahdollistasi Ulosottolaitokselle sen, että lopulliset tilitapahtumatiedustelut voitaisiin kohdentaa vain niihin pankkeihin, joissa velallisella tai vastaajalla on pankkitilit. Tällä vähennettäisiin hallinnollista taakkaa pankki- ja rahoituslaitoksissa sekä säästettäisiin ulosottolaitoksen resursseja. Kohdennetut tiedustelut parantaisivat tietosuojaa. Ulosottolaitoksessa tilitietojen käsittely on järjestetty tarkasti. Vain velallisen vastaava ulosottomies ja asiaa hoitava kihlakunnanvouti pystyvät tarkastelemaan tietojärjestelmän kautta tilattuja tietoja. Näiden lisäksi harmaan talouden torjuntaa tekevät erityistäytäntöönpanon virkamiehet näkevät oman alueensa velallisten tai vastaajien tilitiedot.

Ulosottomiehet panevat täytäntöön tavallisten velkomusasioiden lisäksi muitakin yksityisoikeudellisia velvoitteita sekä pakkokeinolain mukaisia vakuustakavarikkoja ja väliaikaisia vakuustakavarikkoja. Lisäksi kansainvälisiin pakoteasioihin liittyvät takavarikot ja jäädytykset sekä varojen jäädyttäminen terrorismin torjumiseksi kuuluu Ulosottolaitoksen tehtäviin. Myös oikeudenkäymiskaaren 7 luvun mukaiset turvaamistoimet täytäntöönpannaan ulosotokaaren säännösten mukaisesti.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään siirtyminen näkyisi Ulosottolaitoksessa erityisesti siten, että kyselyt pankkeihin mahdollisen asiakkuuden selvittämiseksi jäisivät pois ja kahdenvälisistä järjestelmistä pankkien kanssa voitaisiin luopua. Samalla manuaalisesti lähetettävien pankkitiedustelujen, joiden vastaukset saattavat tulla viikkojenkin viiveellä, lähettäminen jäisi pois. Uuden järjestelmän rakentaminen ja käyttöönotto aiheuttaisivat alkuvaiheessa kuluja, mutta pitkällä aikajänteellä voidaan arvioida saavutettavan säästöjä, kun asiakkuuden selvittämiseksi tehtävät pankkitiedustelut ja erilliset tilitapahtumakyselyt jäävät pois.

Myös **Verohallinnon** ja **Tullin** osalta tilitapahtumien saaminen PMJ:stä edistäisi tilitiedustelujen sähköistä käsittelyä ja kohdentaisi kyselyt tehokkaammin sekä vähentäisi tarpeettomien tietojen käsittelyä. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttö tehostaisi laissa säädettyjen valvontamenetelmien käyttöä, kun Verohallinto voisi selvittää nopeasti ja tehokkaasti valvonnan kohteena olevan henkilön tai yrityksen pankki- ja maksutiliä koskevat tiedot ja saada relevantit tilitapahtumat samaa kanavaa pitkin. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttö suojaisi myös verovalvonnan toteutumista ja asiakkaiden yksityisyyttä, kun yksityiskohtainen tiedustelu kohdistettaisiin siihen toimijaan, jossa tili tosiasiallisesti on. Nykyisessä tilanteessa tiedustelu voidaan kohdentaa myös sellaiseen toimijaan, jossa tiliä ei ole ja tällöin annetaan tarpeettomasti tietoa verovalvonnan kohteena olevasta henkilöstä tai yrityksestä.

5.2. Julkisen hallinnon tiedonhallinnan keskittäminen

Tilitapahtumatietojen lisäämisen tekisi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttämisestä houkuttelevampaa ja näin ollen todennäköisesti tehostaisi sen käyttämistä. Tilitapahtumien lisääminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä luovutettaviin tietoihin vähentäisi tilitapahtumatietojen saamiseen oikeutettujen viranomaisten tarvetta rakentaa ja ylläpitää omia rajapintojaan pankkien järjestelmiin, mikä toteuttaisi tavoitetta keskittää valtioneuvoston tietojärjestelmiä ja vähentäisi päällekkäisten tietojärjestelmien tarvetta.

5.3. Vaikutukset luotto- ja maksulaitoksille

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain mukaisia tiedonhakuprosessien ylläpitävien toimijoiden osalta olisi selkeintä ja kustannustehokkainta, että pankki- ja maksutileihin liittyvät tilitapahtumakyselyt tulevat keskitetyksi. Tilitapahtumatietoja koskevien kyselyiden tekeminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta vähentäisi luotto- ja maksulaitosten hallinnollista taakkaa.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään liittyminen on ollut luottolaitoksille pakollista ja tiedonhakuprosessien laatimisesta tai tietojen toimittamisesta tilirekisteriin on syntynyt niille kustannuksia, järjestelmien ylläpitämisestä aiheutuu myös jatkuvia kustannuksia.

Tilitapahtumatietojen välitysmahdollisuuden lisääminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään tekisi näistä kustannuksista perustellumpia, kun järjestelmiä ei olisi rakennettu vain suppeaan käyttötarkoitukseen.

Käytännössä tiedonhakujärjestelmiin rakennettaisiin rajapinnat, jotka palauttavat tilitapahtumatietoja, jonka jälkeen tiedonhakujärjestelmillä on tilitietorajapinta ja tilitapahtumarajapinta. Kustannuksia syntyisi tilitapahtumatietorajapinnan rakentamisesta, mutta tarve ylläpitää useita rajapintoja eri viranomaisten kanssa poistuisi. Kustannussäästöjen toteutumiseen vaikuttaa se, miten tilitapahtumakyselyjen mahdollistaminen PMJ:n kautta vaikuttaisi nykyisiin tai mahdollisiin kaavailtuihin kahdenvälisiin ratkaisuihin.

Kustannussäästöjä syntyisi tilitapahtumakyselyiden keskitetystä sähköistämisestä ja kyselyiden kohdentumisesta johtuvasta kyselymäärien vähenemisestä sekä erityisesti manuaalisen työn merkittävästä vähenemisestä. Sujuvamman ja sähköisessä muodossa tapahtuvan tiedonvaihdon lisääntymisen voidaan arvioida tuovan kustannussäästöjä luotto- ja maksulaitoksille, koska tiedonvaihtoon kuluisi vähemmän työaikaa. Näiden toteutuminen kuitenkin riippuu siitä millä reunaehdoilla ja mihin tarkoituksiin järjestelmää tultaisiin käyttämään.

5.4. Vaikutukset yksityishenkilöille

Tilitapahtumien ollessa osa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää aikaisempaa useampi viranomainen todennäköisesti alkaisi käyttämään PMJ:tä, mikä mahdollistaisi sen, että viranomaisten yksityiskohtaiset tilitapahtumia koskevat tietopyynnöt voitaisiin kohdistaa vain niihin toimijoihin, joissa asiakkuus on. Kun tietoja käsitellään nimenomaan tätä tarkoitusta varten rakennetuissa suojatuissa järjestelmissä, se parantaa tiedustelujen kohteiden henkilötietojen suojaa. Keskitetyn tiedonhankinnan myötä saavutettaisiin myös henkilötietojen käsittelyn parempi tietosuoja.

Tilitapahtumatietojen saaminen aikaisempaa sujuvammin johtaisi todennäköisesti siihen, että viranomaiset pyytäisivät tilitapahtumatietoja nykyistä useammin, kun viranomaisten toiminta samalla tehostuisi. Tämä voi johtaa siihen, että nykyistä useammin yksityishenkilön tilitapahtumatietoja luovutettaisiin toimivaltaisille viranomaisille. Tietopyynnön taustalla olisi kuitenkin aina viranomaisen lakisääteinen tehtävä ja sen suorittamiseksi tarvittavat välttämättömät tilitapahtumatiedot. Lisäksi on tärkeää huomioida, että tilitapahtumatiedustelujen määrän lisääntyminen ja niiden käsittelyn tehostuminen edesauttaisi rikosvastuun toteutumista, mikä puolestaan vahvistaa kansalaisten perusoikeuksia.

6. Muut toteuttamisvaihtoehdot

Työryhmä pohti eri vaihtoehtoja tilitapahtumien sähköiselle keskittämiselle. **Yksi vaihtoehto** olisi tilitapahtumatietojen saaminen jonkun jo olemassa olevan Verohallinnon, Ulosoton tai poliisin järjestelmän kautta. Työryhmä ei pitänyt tätä mahdollisena ratkaisuna, sillä järjestelmät on luotu erilaisiin ympäristöihin ja erilaisiin käyttötarkoituksiin. Tilitapahtumien haussa on tiukka integrointi taustajärjestelmiin ja se on viranomaiskohtaista. Lisäksi poliisin järjestelmä sijaitsee TUVE-verkossa, jonne muilla viranomaisilla ei ole pääsyä. Haasteita aiheuttaisi myös käyttöoikeudet eri viranomaisten järjestelmiin.

Toinen vaihtoehto olisi luoda kokonaan uusi keskitetty järjestelmä tilitapahtumien välittämistä varten. Tätä ei kuitenkaan nähty kustannussyistä eikä käytännön toteutuksen kannalta varteenotettavana vaihtoehtona.

Kolmas vaihtoehto olisi eriyttää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä niin, että myös luottolaitokset toisivat tilirekisteriin asiakkuustiedot ja tilitapahtumatiedot saataisiin tiedonhakujärjestelmien kautta erillisellä lainsäädännöllä. Tämä vaihtoehto aiheuttaisi tiedonhakujärjestelmän toteuttaneille rahoituslaitoksille lisäkustannuksia, koska ne joutuisivat viidennen rahanpesudirektiivin 32a artiklan mukaisen tilitietoihin liittyvän ilmoitusvelvollisuutensa osalta toteuttamaan tekniset ratkaisut liittyäkseen päivittäjäksi Tullin ylläpitämään Tilirekisteriin, mutta säästöjä voisi tulla tulevaisuudessa, kun komission ehdotus uudeksi rahanpesunvastaiseksi direktiiviksi COM(2021) 423 final tulee voimaan. Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on

varmistettava, että keskitetyistä pankkitilirekistereistä saatavat tiedot ovat saatavilla komission kehittämän ja ylläpitämän pankkitilirekisterien keskitetyn yhteyspisteen kautta. Kun keskitetyt pankkitilirekisterit liitetään yhteen, viranomaiset, joilla on pääsy pankkitilirekisterien keskitettyyn yhteyspisteeseen, voisivat selvittää nopeasti, onko tietyllä henkilöllä pankkitilejä muissa jäsenvaltioissa, ilman, että niiden tarvitsee tiedustella asiaa kaikilta vastapuoliltaan kaikissa jäsenvaltioissa. Tämä saattaa EU-laajuisten kyselyiden osalta tarkoittaa pahimmassa skenaariossa jopa miljoonaluokkaan nousevia kyselymääriä vuositasona. EU-laajuisten kyselyiden vastausten muodostamista varten saatetaan vaatia myös litteroivien ja sumeiden hakujen käsittelykyvykkyyttä. Korvaamalla tiedonhakupohjaisien tilittokyselyiden kyselypohjaisen vastaamisen toteuttamalla päivityskyvykkyyden Tilirekisteriin, ilmoitusvelvolliset välttäisivät valtavan kyselymassan aiheuttaman tietoliikenteen käsittelykyvykkyyden lisäksi myös monimutkaisten litteroivien ja sumeiden hakujen toteuttamisen omiin taustajärjestelmiinsä. Asiaan liittyen on kuitenkin hyvä huomioida, että olemassa olevat tiedonhakupohjaiset järjestelmät eivät jäisi hyödyntämättä, vaan tilitapahtumatiedusteluja kyettäisiin käsittelemään jo toteutettujen tiedonhakupohjaisien järjestelmien puitteissa kohtuullisen pienin muutoksin. Lisäksi järjestelmien eriyttäminen voisi helpottaa sen ymmärtämistä, että tilitapahtumien välittäminen on oma erillinen mekanisminsa direktiiveistä tulevista asiakkuustietojen välittämiseen liittyvistä vaatimuksista. Tässä vaihtoehdossa olisi selvää, että säädettäisiin puhtaasti kansallista lainsäädäntöä keskitetystä sähköisestä tiedonvaihdosta ja hallituksen esityksessä tulisi ensisijaisesti perustella, että keskitetty sähköinen järjestelmä on oikeasuhtainen kansallisista lähtökohdista katsoen ja että sääntely on peruslain sekä tietosuojasääntelyn asettamien reunaehtojen mukainen.

Lisäksi yksi tapa edetä asiassa olisi vaihteista eri viranomaisten mahdollisuus tehdä tilitapahtumakyselyjä rahoituslaitoksille PMJ:n kautta. Alkuvaiheessa kyselyoikeus voitaisiin myöntää esimerkiksi vain esitutkintaviranomaisille rikosten ennalta estämisestä, selvittämisestä ja syyteharkintaan asettamisesta varten.

6.1. Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

Tällä hetkellä tilitapahtumatiedot ovat osa kolmen EU-maan (Viro, Italia, Kreikka) keskitettyjä pankkitilirekistereitä tai tiedonhakupohjaisia järjestelmiä. Lisäksi Hollannissa on valmistelussa asiaa koskeva lainsäädäntömuutos. Kaikilla mailla paitsi Italiassa tiedot välitetään tiedonhakupohjaisien järjestelmien ja keskitetyn mekanismin kautta.

Viron keskitetty mekanismi on sähköinen tietojen hakujärjestelmä, jonka kautta viranomaiset voivat saada tietoja pankki- ja luottolaitoksilta. Tilitapahtumatietoja ja ajantasaisen saldon saa viimeiseltä viideltä vuodelta. Pankit vastaavat automaattisesti, mutta pienellä viiveellä teknisestä toteutuksesta johtuen. Pankeille on kuitenkin lain mukaan useampi päivä aikaa vastata tietopyyntöön. Käyttäjinä ovat Ulosottolaitos, Rahanpesun selvittelykeskus ja lainvalvontaviranomaiset.

Italiassa Verohallinto, Rahanpesun selvittelykeskus tai muu lainvalvontaviranomainen voi tiedustella tilitapahtumatietoja keskitetyn pankkitilirekisterin kautta. Pankkitilirekisteriin päivittyvät tiedot asiakkuuksista ja tilien saldotiedot kerran kuussa.

Kreikassa on ollut jo 10 vuoden ajan mahdollista saada tilitapahtumatiedot tiedonhakupohjaisista järjestelmistä ja tiedot voi saada koko tältä ajalta. Tiedot saadaan vuorokauden kuluessa, mutta usein vastaus tulee vielä tätä nopeammin. Luottolaitoksille välitetään tieto siitä mikä viranomainen tietoja kysyy ja millä perusteella. Järjestelmällä on useita viranomaiskäyttäjiä.

Hollannissa valmistellaan muutosta finanssivalvonnasta annettuun lakiin (Wet op het financieel toezicht), jonka myötä tilitapahtumat voitaisiin välittää tiedonhakupohjaisista keskitetyn mekanismin kautta toimivaltaisille viranomaisille niiden olemassa olevien toimivaltuuksien mukaisesti. Tilitapahtumat tulisi toimittaa viimeiseltä viideltä vuodelta (mutta isot pankit ovat ilmoittaneet voivansa toimittaa tilitapahtumat 7 vuodelta) ja oikeusperusta olisi kansallinen. Ensimmäiset testausjaksot alkavat alkuvuodesta 2023 ja tuotantokäyttö on tarkoitus aloittaa vuodenvaihteessa 2023/24. Tilitapahtumat haetaan ISO20022 sanomilla (CAMT052/053 muodossa).

7. Lausuntopalaute

8. Työryhmän suositukset

- ❖ Työryhmä suosittelee tilitapahtumiin kohdistuvien kyselyjen mahdollistamista pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta tässä esiselvityksessä kuvatulla teknisellä toteutustavalla.
- ❖ Työryhmä suosittelee, että toimivaltaiset viranomaiset ja asianajajayhdistys, jotka hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä tarkennettavin reunaehdoin ja määriteltäviä käyttötarkoituksia varten voivat saada tilitapahtumatietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta ovat: poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli, Rahanpesun selvittelykeskus, suojelupoliisi, Puolustusvoimat, Verohallinto, Ulosottolaitos, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Finanssivalvonta ja Asianajajaliitto.
- ❖ Työryhmä suosittelee, että hallituksen esityksen yhteydessä tarkastellaan kattavammin seuraavia teemoja: soveltuvin lakitekkinen lähestymistapa; rekisterinpitokysymys koostavan sovelluksen osalta; EU:n perusoikeuskirjan mukaisuuden ja kansallisen liikkumavaran käytön arviointi; tarve toimivaltuuksien sääntelyn tarkentamiselle jokaisen viranomaisen omassa laissa.
- ❖ Työryhmä suosittelee, että hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä tarkastellaan mahdollisuutta eriyttää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä niin, että myös luottolaitokset toisivat tilirekisteriin asiakkuustiedot ja tilitapahtumatiedot saataisiin tiedonhakupöytäkirjojen kautta erillisen lainsäädännön nojalla.
- ❖ Työryhmä suosittelee, että tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi tehdään hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.
- ❖ Työryhmä suosittelee, että hallituksen esityksen valmistelu aloitetaan mahdollisimman pian.