

Asia: VN/4818/2024

Lausuntopyyntö; luonnos hallituksen esitykseksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yleiset huomiot

Tulli kiittää mahdollisuudesta antaa kirjallinen lausunto hallituksen esitysluonnoksesta tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämisestä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään. Tulli on osallistunut työryhmän työskentelyyn ja on jo aiemmin saanut kommentoida hallituksen esitysluonnoksen sisältöä. Tulli haluaa kuitenkin kommentoida luonnosta tietyiltä osin ja tarkentaa kohtia, jolla on merkitystä tekniseen toteutukseen ja mahdollisesti asioiden tulkitsemiseen.

Tulli kannattaa yleisesti ottaen vahvasti ehdotusta tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämisestä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään sekä jo rakennetun järjestelmän teknisten osien käyttämistä kyseiseen tarkoitukseen.

Tarkennusehdotuksia esitykseen

17 f §:n 1 mom.

On ehdotettu säädettäväksi, että tiedot tulee luovuttaa viipymättä, mutta viimeistään seuraavan pankkipäivän kuluessa. Säännöskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin kirjattu, että pankki ja viranomaiset voivat sopia määräajasta. ”Mikäli tiedon luovuttaja pyytää lisätietoa kyselyyn liittyen, määräaika tiedon luovutukselle alkaisi siitä, kun viranomaiset on toimittanut riittävät lisätiedot tiedon luovuttajalle.” Pykälässä säädetty määräaika tietojen luovuttamiselle on selkeä, mutta Tullin näkemyksen mukaan perustelut tulisi tarkentaa. Järjestelmä ei pysty tunnistamaan, milloin pankki

on sopinut viranomaisen kanssa uuden määräajan, ja mukauttamaan vastaamisen aikarajoja sen mukaisesti. Mikäli pankki ja viranomainen sopivat erikseen määräajasta olisi se irrallinen järjestelmän toiminnasta. Tällaisessa tapauksessa viranomaisen tulisi tehdä uusi kysely samasta aiheesta, jos pankki ei ehdi luovuttaa tietojen ennen kuin alkuperäisen kyselyn aikaraja sulkeutuu. Koska määräaika vastauksen toimittamiselle PMJ-valvontajärjestelmän kautta on seuraavan pankkipäivän kuluessa, tulee Tulli teknisesti määrittämään sanoman sulkemisen tähän kyseiseen ajankohtaan.

Yleisenä huomiona yllä mainittuihin seikkoihin on myös se, ettei sääntelyssä ole ehdotettu säädettäväksi, että saldo- ja tilitapahtumatietoja voisi luovuttaa muuta tietoturvallista kanavaa pitkin, vaan ne tulee nimenomaan luovuttaa PMJ-valvontajärjestelmän kautta. Jos viranomainen ja pankki sopivat uudesta määräajasta tulisi näin ollen tiedot pystyä luovuttamaan PMJ-valvontajärjestelmän kautta.

Tullin näkemyksen mukaan momentin perustelut vastauksen toimittamiselle (avattu tarkasti milloin esim. vastaus tulee toimittaa) ovat selkeät, mutta perusteluihin tulisi harkita lisättäväksi vielä se, että määräajat olisivat Suomen aikavyöhykkeessä UTC+2. Tulisi mahdollisesti arvioida myös kesäajan vaikutus. Tiedonluovuttajat voivat olla eri aikavyöhykkeessä, joten jotta tietojen luovutuksen määräaika olisi kaikille selkeä, tulisi kyseinen lisäys tehdä perustelutekstiin.

Lisähuomiona 17 f §:n 1 momentin perusteluihin, että sääntelyyn tulisi harkita lisättäväksi 17 g §:n 2 momentin listaukseen myös kysyvän tahon tarkempien yhteystietojen välittäminen. Jotta tiedonluovuttaja pystyisi olemaan yhteydessä suoraan tietoa pyytävään henkilöön/tahoon, olisi kyselyn yhteydessä lisättävä esim. kysyjän puhelinnumero ja/tai sähköpostiosoite. Tullin näkemyksen mukaan ei riitä, että kyselyn mukana välitetään viranomainen yleisesti. ISO-sanomarakenne mahdollistaa kyseisten yhteystietojen välittämisen. Viranomainen ei voi ennustaa etukäteen sitä, onko tiedonluovuttajan oltava yhteydessä viranomaiseen kyselyyn liittyen, minkä takia yhteystietojen välittäminen jokaisen kyselyn mukana olisi tarkoituksenmukaista.

17 g § 2 mom.

On ehdotettu säädettäväksi, että Tulli välittää 17 a ja 17 c §:ssä tarkoitettujen viranomaisten 17 b ja 17 d §:n mukaiset tietopyynnöt, joiden osalta on yksilöity 17 a ja 17 c §:ssä tarkoitettu säännös, käyttötarkoitus ja asian viitetiedot pseudonymisoituna 1 a §:n mukaisille toimijoille sekä siirtää näiltä vastaanotetut tiedot sellaisenaan toimivaltaiselle viranomaiselle koostavalla sovelluksella.

Teknisesti on mahdollista pseudonymisoida viitetiedot. Mikäli tiedonluovuttaja tarvitsee kysyvältä viranomaiselta tarkentavia tietoja kyselystä, tiedonluovuttaja ei kuitenkaan voisi yksilöidä pyyntöä koostavalta sovellukselta saadulla pseudonymisoidulla koodilla, koska viranomaisella ei ole kyseinen koodi tiedossa. Jos pyynnön yksilöimisessä ei esiinny ongelmia pseudonymisoinnin takia, tämä ei toki ole välttämätöntä. Rekisteröidyn oikeuksien kannalta pseudonymisointi voi olla perusteltua. Huomioitava on kuitenkin, että tiedonluovuttajalle on tarkoitus välittää pseudonymisoidun viitetiedon lisäksi viranomaisen tiedonsaantipykälä sekä mihin tehtävään tietoja pyydetään.

17 d § 1 mom. perustelut ja 6 kohta

Tulli ehdottaa, että ehdotetun 17 d §:n momentin perustelut tarkennetaan kokonaisuudessaan. Myös pykälän 6 kohta tulisi mahdollisesti tarkentaa kyseisten perusteluiden pohjalta.

Esityksessä mainitaan mm. sivulla 56, että ”Järjestelmää käyttävien toimivaltaisten viranomaisten osalta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä pyydetävän tiedon tulisi olla välttämätön viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi, eli viranomaisen tulisi tehdä välttämättömyysedellytyksen täyttymistä koskeva harkinta ennen tietopyynnön tekemistä.”

Tullin näkemyksen mukaan tämä tarkoittaa, että viranomaisen tulisi tarpeen mukaan pystyä rajaamaan tietopyyntö vain välttämättömiin tietoihin. Saldo- ja tilitapahtumatietojen saamiselle on tarkoitus hyödyntää 17 d §:n 1 momentin säännökohtaisissa perusteluissa mainittua ISO20022 sanomarakennetta.

Sanomarakennesisältö on laaja ja Tullin on tarkoitus tehdä saataviin tietoihin joitakin rajauksia, perustuen viranomaisten työryhmässä esittämiin tarpeisiin, jotta Tullilla on mahdollisuus varmistua välitettävästä tietosisällöstä. Sanoman sisältö määrittyy kuitenkin sanomarakenteen mukaisesti, mutta sanomarakenne sisältää valtavan määrän kenttiä, joista vain murto-osa on tiedonhyödyntäjille tarpeellisia, jolloin on tarpeen määrittää mitä tietoja rajapinnassa välitetään.

Koska viranomaisella voi olla tarve rajata pyyntö välttämättömiin tietoihin, tulisi viranomaisen omassa järjestelmässään kyselyä tehdessään rajata (sekä pyynnön että vastauksen osalta), mitä tietoa viranomaisen tarvitsee kyselykohtaisesti. ISO-sanomarakenne ei suoraan tue yksittäisten tietojen pyytämistä, joten Tulli välittäisi sanoman kokonaisuudessaan tiedonluovuttajille ja tiedonluovuttaja kokonaisen vastauksen, mutta rajaus tietojen osalta tulee toteuttaa viranomaisen päässä, mikäli kaikkia tietoja ei ole välttämätöntä saada. Kyseinen toteutustapa helpottaisi huomattavasti sekä PMJ-valvontajärjestelmän ja tiedonhakuparametreiden toteutusta, koska jokaista viranomaisen erittelemää tietoa ei tarvitse eritellä erillisiksi hakuparametreiksi. Ehdotuksessa ehdotetuilla toimivaltaisilla viranomaisilla on laaja tiedonsaantioikeus mitä tulee tilitapahtumatietoihin, joten vaikka viranomaisen saisi aina tietosisällön kokonaisuudessaan tämän ei pitäisi ylittää viranomaisten tiedonsaantioikeuksia. Siten tiedon mahdolliset tekniset rajaukset tiedon välttämättömyyden osalta ehdotetaan tehtäväksi vastaanottavan viranomaisen omasta toimesta sen omassa järjestelmässä.

Ehdotetun 17 d §:n 1 mom. 6 kohta kuuluu ”muut toimivaltaisen viranomaisen pyynnössä yksilöimät tilitapahtumaan liittyvät tiedot”. Tilitapahtumien ja saldokyselyiden mukana välitetään kaikki ISO-sanomassa olevat pakolliset kentät, joiden lisäksi välitetään ennalta määritelty vakioitu määrä vapaaehtoisia kenttiä, eli Tullin on tarkoitus määritellä vakioidut lisäkentät, jotka ovat aina haettavissa ja jotka sopivat sanomarakenteeseen. Tällaisia tietoja olisivat mm. arvopäivä, tilin omistajan nimi, tapahtumalaji, vastaanottajan ja lähettäjän muut tiedot, maksajan maksunvälittäjä sekä saajan maksunvälittäjä. Kyseiset tiedot olisivat 6 kohdassa mainitut muut toimivaltaisen viranomaisen pyynnössä yksilöimät tilitapahtumaan liittyvät tiedot. Perusteluteksti olisi Tullin näkemyksen mukaan hyvä tarkentaa näiltä osin.

17 d §:n 2 mom.

17 d §:n 2 momentissa mainitut luottotiedot on vielä tarkennettava, eli mitä tietoja on tarpeen saada luottotietoihin liittyen. ISO-sanomarakenne ei suoraan tarjoa sanomaa luottotietojen välittämiseksi. Luottotietohauille on tarkennettava mitä tietoja viranomaisen haluaa noutaa.

Tullin kommentit PMJ-valvontajärjestelmän käyttäjänä

17 d §:n 2 momentti koskee vain luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön sijoituksiin, osakkeisiin, arvopapereihin, luottoihin ja vakuuksiin liittyviä tietoja. Tullin toimintayksiköillä on kuitenkin myös muita tiedontarpeita, joita Tulli jo tälläkin hetkellä luottolaitoksilta ja pankeilta tiedustelee. Tällaisia tietoja ovat mm. asiakkaan omistukset joihin on käyttöoikeus ja tilinavausasiakirjat. Lainsäädännön jatkokehityksessä voisi olla tarpeen harkita tietojoukon laajentamista. Tietojen saaminen saman kyselyjärjestelmän piiristä edistäisi myös pankki- ja maksutilien kyselyjärjestelmän laillisuusvalvontaa, kun tietoja pyydetäisiin ja luovutettaisiin saman järjestelmän kautta.

Muita huomioita

On huomioitava, että voimassa olevaan lakiin (ehdotuksen 2 lukuun) ei ole ehdotettu suurempia muutoksia. Tulli on valtiovarainministeriölle esittänyt muutostarpeita lakiin ja näiden muutostarpeiden käsittely on tarkoitus edistää toisessa työryhmässä. Koska ehdotettu hallituksen esitysluonnos koskee ainoastaan tilitapahtumia, Tulli ei tuo muita muutosehdotuksia tässä yhteydessä esille.

Tullin rooli koostavan sovelluksen rekisterinpitäjänä on selkeämpi ja viranomaisten sekä pankkien vastuut ovat selkeämmät.

Hallituksen esitysluonnoksen 4.3.7 otsikon alla voisi korjata tiedonhakuprosessien määrää, tiedonhakuprosessin toteuttavia toimijoita on 17 kappaletta (lokakuu 2024).

Ehdotuksen sivulla 19 viimeisessä kappaleessa todetaan seuraavaa; ”Luotto- tai maksulaitoksen luovuttama vastaus ohjautuisi Tullin koostavaan sovellukseen toimivaltaiselle viranomaiselle noudettavaksi.” Tulli ehdottaisi, että virkkeestä poistetaan ”luovuttama” tai vaihtoehtona voisi tarkentaa virkettä seuraavasti; Luotto- tai maksulaitos luovuttaisi tiedot PMJ-valvontajärjestelmään, josta ne ohjautuisivat koostavaan sovellukseen viranomaiselle noudettavaksi.

Lisäksi sivulla 109 todetaan ”Tällöin tietoa luovuttavan luotto- tai maksulaitoksen olisi mahdollisuus arvioida tiedon lainmukaisuutta ja kerätä tarvittavat tiedot pidemmän vastausajan puitteissa. Luotto- tai maksulaitoksen luovuttama vastaus välitettäisiin viranomaiselle Tullin koostavan sovelluksen kautta.” Virkkeen voisi korvata yllä mainitulla tavalla.

Ehdotuksen sivulla 34-35 todetaan ”Osa maksulaitoksista, sähkörahayhteisöistä ja kryptovarapalvelun tarjoajista on rakentanut pankki- ja maksutilien tiedonhakuprosessin, vaikka niillä olisi ollut velvoite toimittaa voimassaolevan lain mukaiset tiedot pankki- ja maksutilirekisteriin.” Kyseisillä toimijoilla ei ole ollut velvoitetta luovuttaa tietoja tilirekisteriin, vaan tilirekisterin toimijoilla on vaihtoehtona rakentaa tiedonhakuprosessi, tilirekisteriin tietojen tallentamisen sijasta.

Ehdotuksen sivulla 46 viimeisessä kappaleessa tulisi korvata mainittu portaali tiedonluovutusjärjestelmällä.

Ehdotus: ”Muiden kuin pankki- ja maksutilien tiedonhakuprosessia ylläpitävien 1 a §:n mukaisten toimijoiden tulisi toimittaa pyydyt saldo- ja tilitapahtumatiedot erillisen Tullin rakentaman tietoturvalaisen tiedonluovutusjärjestelmän kautta.”

Kappale jatkuu näin: "Ehdotettu tekninen toteutustapa tarkoittaa näille tiedonluovuttajille uuden rajapinnan rakentamista pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään tiedon luovuttamista varten." Tulli ehdottaa tämän virkkeen sijaan esimerkiksi seuraavaa korvaavaa virkettä:

"Ehdotettu toteutustapa tarkoittaa näille tiedonluovuttajille tarvetta kyetä itse kokoamaan pyydetty tilitapahtumatiedot Tullin määrittämään muotoon ja luovuttamaan ne tiedonluovutusjärjestelmään."

Ehdotuksen sivulla 43 tulisi korvata käsite käsittelynumero esim. viitetietoon (diaari, r-tunnus).

Tullin rooli tietojen oikeellisuuden ja eheyden varmistamisessa on epäselvä, ja sitä tulisi tarkentaa. Ehdotetun 17 g § 4 momentin mukaan toimivaltaisella viranomaisella on mahdollisuus ilmoittaa Tullille havaitsemistaan virheellisistä vastaanottamistaan tiedoista. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tällaisessa tilanteessa Tullilla olisi mahdollisuus selvittää kyselyn lokitietojen kautta tietojen oikeellisuutta tiedonluovuttajan suuntaan. Kyseinen menettely olisi virheettömyyden varmistamiseksi sovellettava suojatoimi.

Ehdotuksessa on muutoin esitetty, että Tullilla ei ole oikeutta pyydettyihin tai luovutettuihin tietoihin. Sivulla 43 nimenomaisesti todetaan, että Tullilla ei ole oikeutta välittämäänsä tietoon eikä se luonnollisesti voi toteuttaa tietosuoja-asetuksen täsmällisyyden velvoitetta välittämiensä tietojen luovuttajan osalta. Tullilla ei ole pelkästään kyselyn lokitietojen kautta kykyä selvittää tietojen oikeellisuutta. Jos viranomaisen havaitsee vastaanottamissaan tiedoissaan puutteellisuuksia tai virheellisyyksiä, Tulli voi selvittää, onko kysymys järjestelmävirheestä. Järjestelmävirhettä ei kuitenkaan selvitetä lokitietojen (audit-loki) avulla. Jos kysymys ei ole järjestelmävirheestä, Tullin näkemyksen mukaan viranomaisen tulisi olla yhteydessä suoraan tiedonluovuttajaan, joka ehdotetun 17 g §:n 3 momentin mukaan vastaa luovuttamiensa saldo- ja tilitapahtumatietojen oikeellisuudesta sekä tietojen oikaisemisesta ilman aiheetonta viivytystä. Kuten ehdotuksen sivulla 53 todetaan, luotto- ja maksulaitosten tulee ylläpitää lokirekisteriä niille välitetyistä tietopyynnöistä ja niitä koskevista vastauksista.

Tulli pyytää poistamaan Tullia koskevassa tekstiosuudesta, sivulla 26 seuraavia yliviivattuja osioita:

"Nykyisen, erityisesti Venäjän pakotteisiin liittyvän vientivalvonnan osalta on tilitapahtumien avulla avata/todeta tapauksen yksityiskohtia tarkemmin. mahdollista todentaa myös mm. pakotteiden kiertoyrityksiä, kun tarkastetaan mistä/keneltä tavaraan liittyvät maksut tulevat vs. viennin määränpää."

"Lisäksi tilitietokyselyillä voidaan pyrkiä selvittämään yrityksen muita tilejä, joissa voi olla tilitapahtumia niin sanotuista piilokaupoista. "Kyseinen lause tulisi poistaa myös sivulta 27.

Tulli ehdottaa, että 17 f §:ään lisätään momentti siitä, että Tulli antaa teknisiä määräyksiä tiedonluovutusjärjestelmään liittyen. Voimassa olevassa PMJ-laissa säädetään sekä tiedonhakujärjestelmän osalta, että tilirekisteriin tallennettavien tietojen osalta teknisten määräysten antamisesta. Myös ehdotetussa laissa ehdotetaan tällaista säädettäväksi tiedonhakujärjestelmien osalta (1 d § 4 mom.), joten Tulli näkee kyseisen lisäyksen olevan tarpeellinen myös tiedonluovutusjärjestelmän osalta.

Tulli haluaa lisäksi korostaa PMJ-valvontajärjestelmän teknisten osien käyttämistä tietojen saamiseen ja välittämiseen. Toteutettua teknistä järjestelmää tulisi voida hyödyntää vähintään ehdotettuihin saldo- ja tilitapahtumatietoihin. Ehdotuksessa on tuotu esille, että vaihtoehtoisena toteutustapana olisi rakentaa erillinen järjestelmä saldo- ja tilitapahtumatietoihin. Esityksessä

tuodaan lisäksi esille, että erillinen järjestelmä ei poistaisi ongelmaa päällekkäisistä järjestelmistä ja tiedon hajanaisuudesta. Erillinen järjestelmä lisäisi kustannuksia verrattuna ehdotuksen mukaiseen ratkaisuun, sillä uusi järjestelmä vaatisi täysin uusien tietojärjestelmien rakentamista ja tietoarkkitehtuuria. Voimassa olevassa PMJ-laissa säädetyt asiakkuutta koskevat tiedot ovat kytköksissä tilitapahtumatietoihin. Myös tämän takia on järkevää ja tarkoituksenmukaista hyödyntää saman järjestelmän osia saldo- ja tilitapahtumatietojen saamiseen ja välittämiseen.

Esityksessä tuodaan myös esille, että Suomi on hakenut hankkeeseen rahoitusta EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF). Jos tilitapahtumatietojen lisäämisen käyttötarkoitusta varten kehittämiä rakenteita on aloitettu 30.6.2026 mennessä, on Suomi oikeutettu hakemaan komissiolta 1,6 miljoonan euron maksatuksia RRF-rahoituksesta. Jos Suomi ei onnistu tavoitteessaan, voi ehdotuksen mukaan tulonmenetyksellä olla jopa 70 miljoonaa euroa. Tämän osalta Tulli näkee erityisen tärkeänä saada tilitapahtumat lisättyä olemassa olevaan PMJ-valvontajärjestelmään.

Söderman-Kylänpää Camilla

Tulli.fi - Camilla Söderman-Kylänpää, tulliyllitarkastaja, valvontaosasto