Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Muistio

21.2.2023

EU/1035/2022
EU/1035/2022-SM-4

Sisäministeriön lausunto hallintovaliokunnalle asiassa UJ 37/2022 vp (U 42/2021 vp); valtioneuvoston jatkokirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi ja direktiiviksi EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan toimintasuunnitelman toteuttamiseksi (rahanpesun vastainen lainsäädäntöpaketti) sekä ehdotuksesta rahoitustietodirektiivin muuttamiseksi

Valtiovarainministeriö ja sisäministeriö toimivat vastuuministeriöinä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä. Sisäministeriö vastaa rahanpesun selvittelykeskuksesta annetusta laista (445/2017) ja sen nojalla annettavista säädöksistä sekä terrorismin rahoittamisen kansallisen riskiarvion laadinnasta. Sisäministeriö vastaa lisäksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian alaisesta toimenpidesuunnitelmasta.

Sisäministeriö on osallistunut käsiteltävänä olevan valtioneuvoston jatkokirjelmän laatimiseen ja yhtyy siinä esitettyyn valtioneuvoston kantaan. Lisäksi sisäministeriö yhtyy Keskusrikospoliisin lausuntoon ID 23114915 asiassa.

Sisäministeriö vastaa ehdotuksesta rahoitustietodirektiivin muuttamiseksi. Neuvottelu muutoksesta on aloitettu neuvoston lainvalvontatyöryhmässä 10.1.2023 pidetyssä kokouksessa ja ehdotusta on käsitelty toiseen kertaan 16.2. pidetyssä kokouksessa. Neuvoston puheenjohtaja pyrkii saamaan muotoiltua neuvoston kannan ehdotuksesta keväällä 2023.

Sisäministeriö tukee neuvoston puheenjohtajan ehdotusta hyödyntää rahoitustietodirektiivin muutosta tilitapahtumatietojen toimittamiseksi tunnistetuilta tileiltä harmonisoidussa muodossa. Ehdotuksen taustalla on vuoden 2020 EMPACT-työryhmän loppuraportti tilitapahtumatietojen formaatin har-

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

monisoinnista, jossa mm. ehdotetaan että luotto- ja maksulaitokset tulisi EU-tasolla velvoittaa toimittamaan tilitapahtumatiedot toimivaltaisille lainvalvontaviranomaisille ISO 20022 standardin mukaisessa sähköisessä muodossa. Tšekki ilmoitti puheenjohtajakautensa alussa heinäkuussa 2022, että tilitapahtumatietojen formaatin harmonisoinnin edistäminen on yksi sen prioriteeteista ja asiasta käytiin keskustelu lainvalvontatyöryhmässä joulukuussa 2022. Ehdotus sai työryhmässä laajan tuen ja jäsenmaat olivat yhtä mieltä siitä, että nykyinen tilanne, jossa tilitapahtumatiedot ovat useissa eri formaateissa, on EU:n laajuinen ongelma ja siihen tulisi vastata EU-tasolla.

Tilitapahtumatiedoista saadaan keskeistä todistusaineistoa ja tietoa rikostutkinnoissa ja rikoshyödyn jäljittämisessä, mutta nykyinen tilanne ei edesauta tutkintoja, koska tiedot saadaan eri muodoissa, jotka eivät mahdollista niiden helppoa käsittelyä ja analyysiä. Lisäksi tilitapahtumien poikkeavat formaatit haittaavat viranomaisten tiedonvaihtoa ja rajat ylittäviä talousrikostutkintoja.

Ehdotuksen tarkoitus on, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset, jotka ovat vastuussa vakavien rikosten estämisestä havaitsemisesta, tutkimisesta tai syyttämisestä, saisivat tilitapahtumatietoja toisista jäsenvaltioista harmonisoidussa, helposti prosessoitavassa ja analysoitavassa muodossa kansallisen lainsäädännön ja toimintamallien mukaisesti. Rajat ylittävän yhteistyön mahdollistamiseksi jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että kun direktiivin mukainen haku johtaa tilin tunnistamiseen ja kun lainvalvontaviranomaiset pyytävät tiliin liittyvää pankkitilitapahtumatietoa kansallisen lain mukaisesti, tunnistetusta tilistä vastuussa olevan instituution tulisi toimittaa tilitapahtumatiedot ilman aiheetonta viivytystä sähköisessä muodossa. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole muuttaa sitä tapaa, jolla tilitapahtumatietoja luovutetaan oikeusapupyynnön kautta toisen jäsenvaltion viranomaiselle, vaan tarkoituksena olisi ainoastaan säätää velvoitteesta rahoituslaitoksille 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. Komissiolla olisi valtuudet laatia implementoivia asetuksia koskien teknisiä määrittelyjä pankkitilitapahtumatietojen toimittamiseksi.

Koska kyseessä on puheenjohtajan ehdotus, ei ehdotuksesta ole tehty tavanomaista komission vaikutustenarviota. Komission on työryhmän kokouksessa 16.2 todennut, että sen analyysin mukaan ehdotus on tällaisenaan tarpeeksi rajoitettu ja pysyy oikeusperustan ja direktiivin soveltamisalan piirissä. Komissio on kuitenkin painottanut, että ehdotuksen alkuperäisestä tavoitteesta ei saa ajelehtia liian kauas ja että vaikutuksia mm. yksityisen sektorin osalta tulee arvioida.

Rahoitustietodirektiivin muutoksen osalta ehdotettu tilitapahtumatietojen luovuttamista koskeva lisäys on merkityksellinen perustuslain (731/1999) 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan (PeVL 48/2018 vp), että 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. Tilitapahtumatietojen luovuttaminen sähköisessä harmonisoidussa muodossa merkitsisi toimivaltaisille viranomaisille nykyistä 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 voisi johtaa siihen, että viranomaiset pyytäisivät niitä aikaisempaa enemmän, koska tiedonsaannin sähköistymisen myötä myös viranomaisten toiminta tehostuisi. On tärkeää huomioida, että tilitapahtumatiedustelujen määrän lisääntyminen ja niiden käsittelyn tehostuminen edesauttaisi rikosvastuun toteutumista, mikä puolestaan vahvistaa kansalaisten perusoikeuksia.

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 ehdotuksessa esitetä muutosta tähän, joten tarkoituksena ei ilmeisesti ole säätää siitä, että tilitapahtumatietoja toimitettaisiin kansallisten pankkitilirekisterien, eli Suomessa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta. Rahanpesudirektiivissä säädetään niistä tie-

doista, joita jäsenvaltioiden tulee lisätä keskitettyihin pankkitilirekistereihin tai järjestelmiin ja tilitapahtumatiedot eivät kuulu näihin tietoihin, vaan ne voivat olla lisätietoja, joita jäsenvaltiot ovat voineet lisätä järjestelmiinsä viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 4 kohdan nojalla tai joiden luovuttamisesta on voitu muuten kansallisesti säätää.

Suomessa tilitapahtumatietoihin ei ole pääsyä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta, joka on perustettu viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artiklan mukaisen velvoitteen täyttämiseksi. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta ovat saatavilla nykyisellään tilien omistajuutta koskevat tiedot.

Tilitapahtumatietoihin liittyen sisäministeriössä on vireillä 10.2.2022 asetettu esiselvityshanke SM004:00/2022, jonka tavoitteena on laatia esiselvitys tilitapahtumatietojen toimittamisesta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta toimivaltaisille viranomaisille, 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. Selvityksessä tarkastellaan mitä vaikutuksia tilitapahtumatietojen välittämisestä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta aiheuttaisi viranomaisille, yrityksille ja yksityisille sekä siitä aiheutuvia kustannuksia ja järjestelmämuutoksia. Lisäksi arvioidaan tietosuojasääntelyn ja perustuslain asettamia edellytyksiä.

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

Jos tilitapahtumia ei voi saada keskitetyn mekanismin kautta tulisi poliisin rakentaa erillinen rajapinta jokaisen maksu- ja luottolaitoksen kanssa, millä olisi merkittäviä kustannusvaikutuksia niin poliisille kuin rahoituslaitoksille. Poliisilla on ollut vuodesta 2017 käynnissä pankkitiedustelun sähköistämistä koskeva projekti, jonka 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 molemmin puolin vapaaehtoisuuteen. Projektissa on rakennettu keskusrikospoliisiin neljä erillistä järjestelmää, joista muodostuu pankkitiedustelujärjestelmäkokonaisuus. Pankkitiedusteluita on toimitettu poliisin sähköisen pankkitiedustelujärjestelmän kautta Finanssialan eri toimijoille valtakunnallisesti poliisissa 03/20022 ja Rajavartiolaitoksella 03/2022 lähtien. Järjestelmän kautta lähetettyjen tiedusteluiden kokonaismäärä oli poliisissa v. 2022 yhteensä 74400 tiedustelua. Sähköisen pankkitiedustelun automaatiovastausjärjestelmäkehityksen piirissä on toistaiseksi viisi luottolaitosta, joiden kanssa ollaan rakentamassa kaksi erillistä rajapintaa. Näiden käyttöönotto tapahtuu vuoden 2023 aikana.

Myös Ulosottolaitoksella ja Verohallinnolla on jo omia tiedonvaihtojärjestelmiä tiettyjen luottolaitosten kanssa, joiden kautta pyydetään ja luovutetaan tietoja pankki- ja maksutileistä, ml. tilitapahtumia koskevia tietoja. Viranomaisille aiheutuneet kustannukset rajapinnan rakentamisesta 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.

Erityisasiantuntija Monna Airiainen

Liitteet -

Jakelu Hallintovaliokunta

Tiedoksi