

07.08.2018

POL-2018-20077

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi
Mia Aronen
mia.aronen@vm.fi

VM008:00/2017

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Poliisihallituksen lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esitysluonnos liittyy Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) (2018/XXX) rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EY muuttamisesta kansalliseen täytäntöönpanoon.

Yleistä

Poliisihallitus pitää lakiesitystä pääosin kannatettavana. Muutamien kohtien osalta toivotaan tarkennuksia. Myös rekisterin laajuutta tulisi arvioida huolellisesti.

Direktiivimuutosesitys koskettaa ensisijaisesti EU:n jäsenvaltioiden Rahapesun selvittelykeskusten toimintaa ja toissijaisesti muita toimivaltaisia viranomaisia. Kansallisen rekisterijärjestelmän kattavuudessa tulisi huomioida muun muassa komission tuleva säädösehdotus, jossa arvioidaan tarve jäsenvaltioiden rekistereiden yhteenliittämiseksi ja tietojen yhdenmukaisuudelle. Huomioiden Tullin tehtäväalue, Poliisihallitus ei pidä luontevana Tullin roolia tulevan rekisterin rekisterinpitäjänä ja edellyttää tämän osalta uudelleen tarkastelua.

Poliisin toimivalta

Poliisilain 4 luvun 3 § sisältö on kirjattu hallituksen esityksen yleisperusteluosion sivulle 14: poliisilla on nykyisellään oikeus saada rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi tarvittavia tietoja yritys-, pankki- tai vakuutuslainsäädännön estämättä. Sama koskee poliisitutkinnassa tarvittavia tietoja, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii. Kuitenkin yksityiskohtaisten perustelujen s. 59 mukaan säädettävän kohdan nojalla tietoja voisi saada esitutkintaan, rikosten estämiseen ja selvittämiseen. Suunniteltavan säädöksen sanamuoto ilmenee HE s. 89, ja siinä ei ole

huomioitu lainkaan poliisitutinnan mahdollisuutta. Esimerkiksi liiketoimintakiellon tutkinta, kadonneen henkilön etsintä, kuoleman syy selvittäminen ja palon syy selvittäminen ovat poliisitutkintaa, joiden tutinnan yhteydessä voi ilmetä tarve saada tietoja rekisteristä.

Poliisihallitus pyytää lisäämään säädökseen maininnan poliisitutinnasta: "6) poliisilla ja rajavartiolaitoksella esitutkintaan, rikosten ennalta estämiseen ja selvittämiseen *sekä poliisitutkintaan*".

Tiedonhakupoliisi ja rekisteri

Hallituksen esityksessä pankki - ja maksutilien valvontajärjestelmä muodostuisi tiedonhakupoliisijärjestelmästä ja rekisteristä. Luottolaitoksen olisi ylläpidettävä sähköistä pankki- ja maksutilien tiedonhakupoliisijärjestelmää, jonka avulla se voi välittää tietoa viipymättä ja salassapitosäännösten estämättä toimivaltaiselle viranomaiselle. Tiedonhakupoliisijärjestelmä voidaan toteuttaa esimerkiksi teknisenä rajapintana. Finanssivalvonnan luvalla luottolaitos voisi olla perustamatta tiedonhakupoliisijärjestelmää, jolloin sen olisi toimitettava tiedot pankki- ja maksutilirekisteriin. (HE s. 44)

Poliisihallitus toteaa, että ehdotettu järjestelmäkokonaisuus on hyväksyttävissä, mutta pitää kuitenkin parempana ratkaisuna sitä, että laissa veloitettaisiin kaikki maksu- ja luottolaitokset, sähkörahayhteisöt ja virtuaalivaluutan tarjoajat toimittamaan direktiivissä mainitut tiedot rekisteriin. Sen lisäksi luottolaitosten olisi ylläpidettävä sähköistä pankki- ja maksutilien tiedonhakupoliisijärjestelmää, jolla viranomainen voisi tiedustella muita tarpeellisia asiakkuustietoja, kuten esimerkiksi tilitapahtumia. Tiedot olisi toimitettava maksutta ja sähköisesti. Finanssivalvonta voisi kuitenkin myöntää luvan tietojen toimittamiseen pelkästään rekisteriin, kuten lakiehdotuksen 4 §:ssä säädetään.

Edellä ehdotetulla muutoksella laissa vaaditut tiedot kaikista Suomessa toimivista lain piiriin kuuluvista finanssialan yhteisöistä tallennettaisiin rekisteriin, jolloin muun muassa esitutkintaviranomaisten ensimmäiset tiedustelut kohdehenkilön tai -yhteisön asiakkuudesta voitaisiin kysyä rekisteristä. Tällä tavoin vähennettäisiin maksu- ja luottolaitoksiin kohdistuvaa viranomaisten kyselykuormitusta ja niin sanottuja nollailmoituksia. Viranomaisten suorat tiedustelut maksu- ja luottolaitoksiin, sähkörahayhteisöihin ja virtuaalivaluutan tarjoajiin kohdentuisivat pelkästään heidän omiin asiakkaisiin, mikä osaltaan parantaa kansalaisten oikeus- ja tietoturva.

Kattavan kansallisen rekisterin käyttöä puoltaa hallituksen esityksen sivulla 33 mainittu Euroopan jäsenvaltioissa olevien järjestelmien liittäminen toisiinsa (rekistereiden yhteenliittämisyjärjestelmä). Komissiosta annetaan uusi kertomus ja säädösehdotus 31.12.2020 mennessä, jossa arvioidaan tarve jäsenvaltioiden rekistereiden yhteenliittämiseksi ja tietojen yhdenmukaisuudelle. Jos komission säädösehdotus koskettaa myös pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää, olisi tärkeää, että Suomen kansalliseen rekisteriin syötettäisiin tiedot kaikkien edellä mainittujen toimijoiden osalta kattavasti. Yhteenliittämisyjärjestelmän kannalta tietojen haku vain yhdestä kansallisesta rekisteristä olisi yksinkertaisin toteuttaa ja

myös henkilörekistereihin liittyvät säädökset helpompia huomioida. Kansainvälisten tiedustelujen seuranta ja tietojen välitys Rahanpesun selvittelykeskusten kansainvälisen yhteistyön kautta on perusteltua ja direktiivin mukaista.

Järjestelmän tekniset ratkaisut

Lain valmistelussa näyttää jääneen vähälle huomiolle rekisterin tekniset ratkaisut. Ehdotuksessa mainitaan vain, että tiedot rekisteriin on annettava sähköisesti ja tietoturvallisesti. Tarkkaa teknistä ratkaisua ei välttämättä ole järkevä säätää itse laissa, mutta erityisesti tietoturallinen tietojen siirto asettaa teknisille ratkaisuille tiettyjä vaatimuksia tekniikan kehitymisestä riippumatta (Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa, 681/2010).

Minkälaisella sähköisellä tavalla pienempien toimijoiden on toimitettava tiedot ja päivitykset asiakkaistaan ja miten usein, annettaisiin lakiehdotuksessa rekisterinpitäjän eli Tullin päätettäväksi. Poliisihallitus ehdottaa, että järjestelmäkokonaisuuden tekniseen suunnitteluun ja rakentamiseen perustettaisiin työryhmä, joka koostuu rekisterinpitäjän lisäksi useasta eri pankkitiedustelua tekevästä viranomaisesta, mukaan lukien Poliisihallitus, Verohallinto ja Valtakunnanvoudinvirasto.

Tietoturallinen toimittamistapa on lähtökohta järjestelmän toiminnalle ja se määrittää käytettävän tekniikan ja sen rakentamisen sekä ylläpidon kustannukset. Asia vaikuttaa oleellisesti siihen, millaisia pienempien toimijoiden kustannukset tulevat olemaan. Tietoturvan kattava huomioiminen voi käytännössä tarkoittaa sitä, että pienempien maksulaitosten on tehtävä rekisterijärjestelmään liittymä ja muutettava tai rakennettava omia ICT-järjestelmiään siten, että tietojen tietoturallinen toimittaminen rekisteriin on mahdollista. Tietojärjestelmien rakennus- ja muutostyöt voivat olla pienen toimijan asiakastietoihin suhteutettuna arvioitua laajempia, pitkäkestoisempia ja kalliimpia. Eritoten, jos pankki- ja maksutilijärjestelmälaissa velvoitetaan yhteisöjä ilmoittamaan rekisteriin tilien ajantasaiset luotto-, maksukortti- ja saldotiedot.

Yhteinen tietojärjestelmäpalvelu

Hallituksen esityksen sivulla 40 todetaan seuraavasti: *"Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tulisi perustua yhteiseen tietojärjestelmäpalveluun. Yhteisen palvelun käyttöönottoa vaikeuttaa se, että osa viranomaisista on jo rakentanut tai ovat rakentamassa sähköistä järjestelmää yksittäisten luottolaitosten kanssa. Olemassa olevat ja kehitteillä olevat järjestelmät perustuvat kuitenkin ISO 20022 -standardiin, joka on helposti hyödynnettävissä muissa järjestelmissä."*

Poliisihallitus ei yhdy edellä mainittuun lausuntoluonnoksen näkemykseen palvelun käyttöönoton vaikeuttamisesta. Päinvastoin viranomaisten järjestelmien rakentamisessa on tehty poikkihallinnollista yhteistyötä ja siinä on huomioitu sekä viranomaisten että luottolaitosten tietojärjestelmävaatimukset ja -tarpeet. Yhdessä sovitut ratkaisut

perustuvat kansainvälisiin standardeihin. Poliisin rakenteilla olevaa järjestelmää tulee yhteisesti käyttämään kolme eri viranomaista, jotka toimivat valtion Turvaverkossa (Tuve).

Viranomaisilla, jotka ovat jo rakentaneet tiedonsiirtokanavia, on kokemusta ja ymmärrystä viranomaisten ja luottolaitoksen järjestelmien yhteenliittämisestä. Kaikkea tätä tietotaitoa ja valmiita ratkaisuja voidaan hyödyntää täysimääräisesti uuden valvontajärjestelmän rakentamisessa.

Rekisterin tiedot

Hallituksen esityksessä rekisteriin tallettavat tiedot olisivat direktiivissä esitettyä laajemmat, sisältäen muun muassa tiedot luotoista ja tilien saldoista. Direktiivin mukaan rekisteriin on tallennettava seuraavat tiedot: pankki- ja maksutilin IBAN-numero, tilin avaamis- ja sulkemispäivä, asiakastilinhaltijat, asiakastilin tosiasiallinen omistaja ja edunsaaja, talletukset ja niiden vuokraajien nimet, tunnistetiedot ja vuokra-ajan pituus. Poliisihallitus esittää, että Suomessa rekisteriin tallennettavat tiedot sisältäisivät direktiivissä ehdotettujen kohtien lisäksi tiedon luonnollisen henkilön tai yhteisön asiakkuudesta. Suomalaisen henkilötunnuksen puuttuessa tunnistetietojen pitäisi sisältää myös tiedon asiakkaan kansalaisuudesta.

Muiden tietojen osalta kukin viranomainen tekee pankkitiedusteluja omien säädöksiensä ja tehtäviensä mukaan joko isoimmilta luottolaitoksilta suoran yhteyden kautta tai pienemmiltä toimijoilta muulla tietoturvallisella tavalla.

Maksu- ja luottolaitosten, sähkörahayhteisöjen ja virtuaalivaluutan tarjoajien olisi tarpeellista päivittää vaaditut tiedot rekisteriin vain silloin, kun tietoihin tulee muutoksia. Muuttuneet tiedot tulisi ilmoittaa rekisteriin vähintään kerran vuorokaudessa tai seuraavaksi pankkipäiväksi.

Tilin saldon päivittäminen keskitettyyn rekisteriin voi olla hankala toteuttaa. Tilien saldot päivittyvät useita kertoja päivässä, joten ajantasaisen rekisteritiedon ylläpitäminen tulisi olemaan raskasta.

Tullin rooli rekisterinpitäjänä

Esityksessä ehdotetaan Tullia rekisterinpitäjäksi pankki- ja maksutilirekisterin osalta. Perusteluja Tullin valinnalle on esitetty s. 43 ja perustelut ovat varsin harvasanaiset. Tekstin perusteella jää epäselväksi, onko asiaa harkittu tiedonhakujärjestelmän osalta lainkaan, sillä tekstissä käsitellään vain rekisteriä. Poliisin näkökulmasta viranomaiskentässä voisi olla muitakin toimijoita, joille rekisterinpito soveltuisi hyvin, ja perusteluja olisikin hyvä yksilöidä tarkemmin sekä sisällön että roolin osalta.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan rekisterinpito soveltuisi parhaiten joko Verohallinnon, KRP:ssä toimivan Rahanpesun selvittelykeskuksen - jota direktiivi ensisijaisesti koskettaa - tai Finanssivalvonnan tehtäviin. Verohallinnolla olisi parhaat edellytykset uuden rekisterin ylläpitäjäksi.

Erityisesti Verohallinnon tietotaitoa ja kokemusta tietojärjestelmien ja rajapintojen rakentamisesta sekä yhteisöihin että eri viranomaisiin päin tulisi ehdottomasti hyödyntää kansallisen rekisterin luomisessa.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan Tullilla ei ole sellaista tuntemusta ja kokemusta pankkien ja viranomaisten välisten pankkitiedustelujen teknisistä ICT-ratkaisuista, joita esimerkiksi Verohallinnolla ja Poliisilla jo on meneillään olevan sähköisen pankkitiedusteluprojektin osalta valmiiden järjestelmien kautta. Verohallinnolla on toimivat ISO20022-standardia hyödyntävät yhteydet kahteen Suomessa toimivaan pankkiin, poliisilla yhteydet valmistuvat vuoden 2018 loppuun mennessä.

Jos Verohallinnolla ei ole meneillään olevan tietojärjestelmä uudistuksensa vuoksi mahdollisuuksia rakentaa rekisteriä vaaditussa aikataulussa, Poliisihallitus ehdottaa rekisterinpitäjäksi Keskusrikospoliisissa toimivaa Rahanpesun selvittelykeskusta.

Poliisihallitus yhtyy niihin keskeisiin näkemyksiin, joita Keskusrikospoliisi on asiaa koskevassa omassa lausunnossaan tuonut esille.

Poliisijohtaja

Sanna Heikinheimo

Poliisitarkastaja

Arto Hankilanoja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 07.08.2018 klo 12:09. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Tiedoksi

Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen