

27.6.2017

Valtiovarainministeriö
Kirjaamo
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM008:00/2017

TÄYDENNYS KESKUSRIKOSPOLIISIN LAUSUNTOON PANKKI- JA MAKSUTILIJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISHANKKEEN ARVIOMUISTIOSTA

Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö on 22.5.2017 päivätyllä lausuntopyynnöllään pyytänyt muun muassa Keskusrikospoliisia lausumaan pyynnön oheen liitetystä pankki- ja maksutilijärjestelmän uudistamishankkeen arviomuistiosta VM008:00/2017.

Keskusrikospoliisi on edellä mainitun lausuntopyynnön johdosta toimittanut Valtiovarainministeriöön 12.6.2017 päivätyn lausunnon. Keskusrikospoliisi täydentää aikaisempaa lausuntoaan nyt toimitettavalla lausunnolla, joka perustuu Keskusrikospoliisin Rahanpesun selvittelykeskuksen antamiin vastauksiin. Lausuntopyynnön mukaisesti vastauksessa on kiinnitetty huomiota arviomuistiossa yksilöityihin kysymyksiin ja ehdotusten kustannusvaikutuksiin Keskusrikospoliisin Rahanpesun selvittelykeskuksen toiminnan näkökulmasta.

Keskusrikospoliisin täydentävä lausunto

1) Tulisiko viranomaisten toimivaltuuksien laajentamista arvioida jatkovalmistelun yhteydessä?

- Jos kyllä, minkä viranomaisten ja miltä osin valtuuksia tulisi laajentaa?

Ei. Rahanpesun selvittelykeskuksen käsityksen mukaan tämän hankkeen tavoitteena on tehostaa toimintaa nykyisten toimivaltuuksien puitteissa ja kysymykset toimivaltuuksien laajentamisesta tulisi käydä erillisenä asiana. Mikäli toimivaltuuksien laajentaminen otetaan mukaan tähän kehityshankkeeseen, tämä voi pitkittää hankkeen etenemistä.

Kuitenkin, mikäli toimivaltuusasiat otetaan mukaan tähän hankkeeseen, Rahanpesun selvittelykeskus tuo osaltaan esille näitä tarpeita jatkovalmistelussa (esimerkiksi reaaliaikainen pankkitiedustelu).

2) Tulisiko jatkovalmistelua teidän mielestänne jatkaa ehdotetulla tavalla rekisterin ja tiedonhakujärjestelmän yhdistelmällä?

- Jos kyllä, minkälaisia kustannusvaikutuksia arvioitte siitä olevan organisaatiossanne (IT, henkilöstö tai muita kustannuksia)?
- Jos kyllä, minkälaisia säästöjä henkilötövuosissa arvioitte muodostuvan organisaatiossanne?
- Jos ei, mitä mallia kannatatte ja millä perustein?

Kyllä. Ehdotettu ratkaisuvaihtoehto (rekisteri ja tiedonhakujärjestelmä) vaikuttaa saatavilla olevien tietojen perusteella tarkoituksenmukaisimmalta ratkaisulta eri toimijoiden suhteen.

Kustannukset. Mikäli luodaan järjestelmä, joka on koko poliisihallinnon käytettävissä, ei tästä aiheudu Rahanpesun selvittelykeskukselle omia kustannuksia. Tietojen yhteensovittamisesta rahanpesurekisterin kanssa muodostuu joka tapauksessa kustannuksia, joita ei voi vielä tässä vaiheessa arvioida tarkemmin. Kyse lienee kymmenistä tuhansista euroista.

Säästöt. Säästöjä aiheutuu muiden muassa siitä, että toimintaa voidaan kohdentaa aikaisempaa paremmin ja kyselyt voidaan toteuttaa sähköisesti. Selvästi suurin säästö tulee vastauksien käsittelyssä, koska määrättyssä teknisessä muodossa annetut vastaukset pystytään analysoimaan tehokkaasti tietotekniikkaa hyväksikäyttäen. Rahanpesun selvittelykeskuksen arvion mukaan käsittelyn nopeutumisesta pyynnön tekemisen vaiheessa aiheutuisi säästöjä ainakin 0,5 htv:a eli yli 25.000 euroa. Säästöjen arvioiminen vastausten osalta ei ole mielekästä, koska sähköisesti saatavat määrämuotoiset vastaukset tulevat muuttamaan koko nykyisen työskentelytavan.

Hyödyt. Nykyisin merkittävä määrä tarpeellisia tiedusteluja jää kokonaan tekemättä, koska tiedetään, että vastauksia ei pystytä käytännössä analysoimaan. Toiminnan huomattava tehostuminen on siis säästöjä merkittävämpi tekijä. Tehokkaalla ja järjestelmällisellä tiedustelu- ja vastausmekanismilla voidaan aikaisempaa kattavammin jäljittää mahdollista rikoshyötyä sekä selvittää rahanpesurikoksia ja näiden esirikoksia. Rahanpesudirektiivin muutosten myötä mahdollisuudet selvittää vastaavia tietoja myös ulkomailta paranevat huomattavasti. Vastaavasti myös meille saapuneet aikaisempaa enemmän tiedusteluja ulkomailta.

Rekisterin ja tiedonhakujärjestelmän yhdistelmä on perusteltua, koska:

1. Rekisteri ei aiheuta toimialan pienille toimijoille kohtuuttomia kustannuksia.
2. Rekisterin avulla varsinaiset kyselyt voidaan kohdistaa niille toimijoille, joilla tietoja on. Tämä vähentää merkittävästi turhia tiedusteluja ja siten toimialalle vastaamisesta aiheutuvia kustannuksia.
3. Pieniltä toimijoilta saatavien vastausten suhteellisen vähäisen lukumäärän vuoksi niiden käsitteleminen muussa kuin rakenteellisessa muodossa ei kuormita viranomaisia kohtuuttomasti.
4. Ylivoimaisesti suurin osa vastauksista saadaan suurilta toimijoilta tiedonhakujärjestelmän kautta, jolloin ne ovat rakenteellisena datana helposti viranomaisen hyödynnettävissä.
5. Rekisterin käyttö lisää merkittävästi yksityisyyden suojaa, koska vain ne toimijat, joiden asiakkaana kyseinen henkilö on, saavat tietää henkilön olevan viranomaisen kiinnostuksen kohteena.

6. Rekisterin käyttö parantaa viranomaistoiminnan salassapitoa, koska vain ne toimijat, joilla on kyseisen asiakkaan tietoja, saavat tietää viranomaisen tiedusteluista.

Muut seikat. Tietojen käsittelyn laatu, tietosuojat sekä mahdollisuudet laillisuusvalvontaan paranevat.

3) Oletteko samaa mieltä selvityksessä esitetyn arvion kanssa siitä, että rekisterin ylläpito tulisi säätää viranomaisen tehtäväksi?

- Oletteko samaa mieltä selvityksessä esitetyistä vaihtoehdoista rekisteriä ylläpitäväksi viranomaiseksi?
- Jos ei, miten perustelette näkemyksenne?

Kyllä. Viranomaistoiminnan salassapidon turvaamiseksi rekisterin ylläpidon tulisi olla viranomaisella. Yksityissektorilla ei myöskään ole sellaista koko toimialan kattavaa yksittäistä toimijaa, jolle rekisterinpito luontevasti kuuluisi. Tässä yhteydessä on syytä arvioida myös muita seikkoja kuin tehtyjen kyselyiden määrää kunkin viranomaisen osalta. Rahanpesun selvittelykeskuksen kannalta olennaista on, että riippumatta rekisterinpitotarkistuksista sen tiedot on oltava viiveettä selvittelykeskuksen käytössä.

4) Kuinka monta tiedustelua teette vuodessa pankki- ja maksutileistä tai sijoitusvarallisuudesta (kysymys tarkoitettu viranomaisille)?

- Ennakoitteko kyselyiden määrän kasvavan sähköisen kyselyjärjestelmän myötä? Jos kyllä, kuinka paljon?
- Olisiko teille tarkoituksenmukaisempaa hyödyntää toisen viranomaisen käytössä olevaa järjestelmää oman sähköisen rajapinnan perustamisen sijaan (esimerkiksi kyselyidenne vähäisen määrän vuoksi)?

Rahanpesun selvittelykeskus tekee tiedusteluja vuosittain noin 700. Viranomaiset joutuvat päivittäin jättämään kyselyjä tekemättä sen vuoksi, ettei tietoja saada sähköisesti. Sähköisen kyselyjärjestelmän myötä tehtyjen tiedustelujen määrä tulee moninkertaistumaan, mutta tarkkaa määrää on mahdotonta arvioida. Joka tapauksessa puhutaan useista tuhansista.

Rahanpesun selvittelykeskuksen olisi mielekkäintä käyttää poliisin kaikkien yksiköiden yhteistä järjestelmää.

5) Kuinka moneen viranomaisen tekemään tiedusteluun asiakkaistanne vastaatte vuodessa (kysymys tarkoitettu toimialalle)?

-

6) Kannatatteko ehdotusta laajentaa järjestelmää hyödyntävien viranomaisten joukkoa suhteessa direktiiviehdotukseen?

- Jos kyllä, pidätekö ehdotusta riittävänä tai tulisiko myös muiden viranomaisten pääsyä tekniseen järjestelmään arvioida? Keitä tällaiset viranomaiset olisivat?
- Jos ei, miten perustelette kantanne?

Kustannussäästöjen, toimintamallien yhdenmukaistamisen sekä mahdollisen laillisuusvalvonnan näkökulmasta vuoksi järjestelmää hyödyntävien vi-

ranomaisten joukkoon tulisi kuulua kaikki ne viranomaiset, joilla on oikeus saada näitä tietoja. Viranomaisten toiminnan kannalta poliisin, Rahanpesun selvittelykeskuksen, suojelupoliisin, Tullin, Verohallinnon, Rajavartiolaitoksen ja ulosottoviraston kuuluminen järjestelmän hyödyntäjiin on välttämätöntä. Muistiossa sivulla 43 oli viranomaisluettelossa tältä osin puutteita. Myös Kansaneläkelaitoksen kuuluminen tähän joukkoon on perusteltua kansalaisten palvelun ja yhteiskunnan tehokkuuden vuoksi. Toimivaltuuksien laajentamisen osalta kts kysymys 1.

7) Pidätkö valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain yhteisen perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalvelun käyttämistä organisaationne osalta perusteltuna (kysymys tarkoitettu viranomaisille)?

- Jos ei, miten perustelette sen suhteessa TORI-lain 3 §:ssä esitettyihin kieltäytymisperusteisiin?

Sinänsä yhteisen perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalvelun käyttäminen olisi pankkeihin rakennettavien yhteyksien osalta perusteltua, mutta se aiheuttaisi todennäköisesti niin suuren viiveen jo meneillään olevaan poliisin pankkitiedustelujen sähköistämisprojektiin, ettei sen odottaminen olisi mielekästä. Nyt rakennettavat erilliset yksittäiset liittymät pankkien rajapintoihin voidaan ehkä tulevaisuudessa korvata yhdellä keskitetyllä ratkaisulla, mutta rajapintoja hyödyntävät viranomaisten omat tiedustelujen käsittelyjärjestelmät ja niiden mahdolliset liittymät viranomaisen muihin omiin järjestelmiin joudutaan joka tapauksessa rakentamaan erikseen viranomaisten erilaisten tarpeiden ja taustajärjestelmien vuoksi.

8) Oletteko samaa mieltä selvityksessä esitetyn arvion kanssa järjestelmän suhteesta tietosuojalainsäädäntöön?

- Onko muita tietosuojalainsäädäntöön liittyviä seikkoja, joihin jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota?

Henkilöllä on lähtökohtaisesti oikeus saada tietää se, mitä tietoja hänestä rekisterissä on sekä se, mihin tarkoitukseen ja kenelle niitä on luovutettu. Lakiin tulisi ottaa rikosten estämisen ja paljastamisen sekä esitutinnan turvaamiseksi nimenomaiset tiedustelun salaamisperusteet niille viranomaisille, joille se on tarpeen silloin kun tiedustelun kohteena oleva henkilö ei vielä tiedä alkamassa olevasta tai käynnistetyistä häneen kohdistuvasta tutkinnasta. Tiedustelun kohteelle ei saa keskeneräisen tiedusteluhankkeen tai esitutinnan aikana mennä tietoa siitä, että viranomainen on tiedustellut hänen tilitietojaan. Tiedustelu voi juontua myös toisen maan toimittamasta niin ikään salassa pidettävästä tiedustelusta, joka pannaan täytäntöön Suomessa.

9) Mihin muihin asioihin jatkovalmistelussa olisi mielestänne kiinnitettävä erityistä huomiota?

Jatkovalmistelussa tulisi käsitellä järjestelmään liittymisen perusteita. Järjestelmään liittyminen tulisi olla pakollista niille viranomaisille ja yksityisille toimijoille, jotka täyttävät laissa määriteltävät kriteerit. Kriteerien tulisi olla niin selkeitä, etteivät ne aiheuta tulkintaongelmia. Liittymispakkokriteereinä voitaisiin käyttää esimerkiksi toimijan liikevaihtoa, nettovarallisuutta tai

asiakasmäärää. Rekisterin osalta liittymispakkokynnys tulisi olla merkittävästi alhaisempi kuin tiedustelujärjestelmässä.

Rekisterin tietosisältövaatimusten olisi hyvä vastata rahanpesulain asettamia sisältövaatimuksia. Silloin kun asiakas on ulkomaalainen, ilmoitusvelvollisen on nimi- ja syntymäaikatietojen lisäksi säilytettävä tieto asiakkaan kansalaisuudesta sekä matkustusasiakirjan tiedot. Kun nämä tiedot tulee ilmoitusvelvollisen selvittää jo nykyisin, ei näiden tietojen sisällyttäminen rekisteriin olisi periaatteellisesti merkittävä muutos, mutta rahanpesun selvittelykeskuksen toiminnan kannalta näiden tietojen saaminen rekisteristä on välttämätöntä. Esimerkiksi luottolaitoksen asiakkaalle luoma tunnus on viranomaiselle käyttökelpoton, sillä se ei ole viranomaisen tiedossa eikä sillä voi siksi suorittaa hakuja.

Koska järjestelmä tulisi kattamaan sekä rekisterin että tiedonhakujärjestelmän, olisi vastaussanomien eli tiedonhakujärjestelmän kautta viranomaisille toimitettavan tietosisällön tekniseen toteutukseen ja laatuun myös hyvä keskittyä nyt esitettyä tarkemmin. Yhtä olennainen seikka kuin pyyntöjen kohdentaminen ja tekninen toteutus on myös vastauksen laatu; vastauksen tulee olla annettu tarkasti määritellyssä rakenteellisessa muodossa, jotta tiedot voidaan systemaattisesti hyödyntää analyysitoiminnassa.

Jatkovalmistelussa on syytä ottaa huomioon myös oikeus toimittaa rekisteristä tietoja toisen maan viranomaisille.

Tietojen poistossääntöjen yhteydessä olisi hyvä säätää myös tietojen minimisäilytysajoista. Tällä hetkellä rahanpesulaki asettaa tietojen säilytysajaksi toimijoille 5 vuotta. Tässä yhteydessä olisi syytä tarkastella asiaa myös huomioiden vakavimpien rikosten vanhentumisajat.

Mikäli rekisterin tietosisältöön otettaisiin mukaan myös asiakkaan tai tilin viimeisimmän tapahtuman ajankohta, olisi se omiaan vähentämään turhia tiedusteluja ei-aktiivisista tileistä ja asiakkaista sekä tileistä, joilla ei ole ollut tapahtumia tutkittavan rikoksen tekoaikana.

Rekisterin tietosisältöä sekä tiedonhakujärjestelmään liittymispakkoa määriteltäessä laki pitäisi säätää riittävän yleispäteväksi, jotta se kattaisi myös voimakkaasti kehittyvän FINTECH alan uudet palvelutuotteet, joita ei vielä edes ole olemassa, jotta vältetään lain jatkuvalta päivittämiseltä.

Keskusrikospoliisin apulaispäällikkö



Tero Kurenmaa

Rikostarkastaja



Simeon Oikarinen