

29.03.2021

POL-2021-15009

Sisäministeriö

SMDno-2019-1504

Keskusrikospoliisin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Tausta

Sisäministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta.

Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1153 eli rahoitustietodirektiivi.

Rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanon edellyttämällä tavalla esityksessä nimetään ne viranomaiset, joilla on pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään direktiivin tarkoittamalla tavalla. Niin ikään rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanon edellyttämällä tavalla esitetään myös rahanpesun selvittelykeskuksen toimivallan laajentamista Europol-asetuksen liitteen I mukaisiin rikoksiin.

Tämän lisäksi direktiivistä riippumattomana kansallisena laajenuksena pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttämiseen oikeutettuja viranomaisten joukkoa esitetään laajennettavaksi rahanpesulain mukaisten viranomaisten ulkopuolelle. Lisäksi esitetään teknisen ratkaisun, nk. koostavan sovelluksen rakentamista, pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän yhteyteen helpottamaan edellä mainitun viranomaislaajenuksen täytäntöönpanoa

Keskusrikospoliisi on ollut mukana työryhmässä valmistelemassa hallituksen esityksen luonnosta.

Keskusrikospoliisin lausunto

Keskusrikospoliisi katsoo, että pankki- ja maksutilijärjestelmällä on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia lain soveltamisalan piiriin kuuluville yksityissektorin toimijoille, kuten myös viranomaisille. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevan sääntelyn ja sen vaatimien teknisten ratkaisujen tulee olla ennakoitavissa, selkeitä ja kokonaisvaltaisia. Se, että valvontajärjestelmän tietosisältö on alun perin ja tässä hallituksen esityksen luonnoksessa edelleen rajattu vain aivan perustietoihin, ei ole järjestelmän rakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin suhtautettuna kustannustehokas tai rikostorjunnan kannalta tarkoituksenmukaisin ratkaisu.

Keskusrikospoliisi esittää jäljempänä havaintojaan koko valvontajärjestelmästä ja sen jatkovalmistelusta. Lisäksi Keskusrikospoliisi ehdottaa harkittavaksi luonnokseen seuraavia tarkennuksia:

Yleisperustelut

- sivu 7. Luettelo Europol asetuksen liitteessä 1 mainituista rikoksista sisältää myös *unionin taloudellisia etuja vahingoittavat rikokset*. Samassa kappaleessa todetaan, että *On huomattava, että verorikokset eivät kuulu Europol-asetuksen liitteessä lueteltuihin rikoksiin*. Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan unionin taloudellisia etuja vahingoittavat rikokset voivat olla verorikoksia Suomessa.
- sivu 35 kappale 4.1. 1 kappale ja sama sivulla 44 kappale 4.2.5, 1 ja 2 kappale; Onko luettelossa selkeyden vuoksi syytä mainita myös Rahanpesun selvittelykeskus jo tässä luettelossa; *...nimetään laissa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä seuraavat viranomaiset: poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos ja syyttäjät*
- sivu 35 kappale 4.1. 2 kappale ja sama sivulla 44.; Rahanpesun selvittelykeskuksen osalta kyse ei liene kansallisesta laajennuksesta vaan direktiivi nimenomaan edellyttää, että Rahanpesun selvittelykeskuksella on suora pääsy.

Yksityiskohtaiset perustellut

- 3 §: Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviä ollaan parhaillaan laajentamassa uudella 8 -kohdalla, joka koskee strategisen analyysin tekemistä. Valvontajärjestelmän tietoja tulee voida käyttää myös 8-kohdan mukaisten tehtävien hoitamiseksi. Lakiehdotus on tällä hetkellä valiokuntalausuntovaiheessa. Keskusrikospoliisi ehdottaa, että lakiehdotukseen sisällytetään myös kohdan 8-mukaiset tehtävät, mikäli tuo muutos ehditään tehdä ennen tämän lakiehdotuksen käsittelyä seuraavasti, lisäykset tummennetulla; *Rahanpesun selvittelykeskuksella on oikeus käyttää valvontajärjestelmää rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin 1–4 ja 7 ja 8 kohdassa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen.*

Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta

- 2 § sivu 62 kappale 4: Perusteluihin tulisi täsmentää vielä sitä, että silloin kun taloudellinen hyötymistarkoitus ja mahdollisuus puuttuu, rikokset eivät kuulu esirikoksen määritelmään seuraavasti, lisäykset tummennetulla: *Europol-asetuksen liite I sisältää muun muassa seuraavat rikokset, jotka eivät tällä hetkellä ole rahanpesun esirikoksia, tilanteissa, joissa näissä rikoksissa ei ole taloudellista hyötymistarkoitusta; terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus, tahallinen henkirikos, pahoinpitely ja vakavan ruumiinvamman aiheuttaminen, ydin- ja radioaktiivisiin aineisiin liittyvät rikokset, ihmisryöstö, vapaudenriisto ja panttivangin ottaminen, rasismi ja muukalaisviha, tietotekniikkarikollisuus, ympäristörikollisuus, mukaan lukien alusten aiheuttama meren pilaantuminen, seksuaalinen hyväksikäyttö ja seksuaalinen riisto, mukaan lukien lasten hyväksikäyttöön liittyvä materiaali ja lapsen houkuttelu seksuaalisiin tarkoituksiin, joukkotuhonta, rikokset ihmisyyttä vastaan ja sotarikokset.*

Keskusrikospoliisin havaintoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä kokonaisuutena

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevan lainsäädännön ensi- valmistelussa tilitapahtumatiedot luonnehdittiin arkaluonteisiksi henkilötie- doiksi ja ne jätettiin lain ja järjestelmän ulkopuolelle. Tuossa vaiheessa tosin tietojen hyödyntämiseen ehdotettujen viranmaisten joukkokin oli nykyistä laajempi (esimerkiksi KELA).

Tämä tehty rajausta estää nyt näiden arkaluonteiseksi luonnehdittujen tietojen hallitun, kestävän ja koko tiedon elinkaaren kattavan tietosuojan kannalta yhdenmukaisen käsittelyn eri viranomaisissa. Omaksuttu ratkaisu tarkoittaa myös merkittäviä taloudellisia kustannuksia päällekkäisten tietojärjestelmien ja lukuisten rajapintojen muodossa, sillä tilitapahtumatietoja varten on raken- nettu erilliset mekanismit eri viranomaisissa. Ratkaisulla on vaikutusta myös rikoshyödyn jäljittämisen ja poisottamisen poliisissa, kun tietoja ei saada teknisesti sellaisessa muodossa, että niitä voidaan analysoida sujuvasti ri- kostutkinnassa.

Rahoitustietodirektiivi ei lisää, rajoita tai vähennä viranomaisten toimivaltaa käsitellä nyt puheena olevia tietoja. Viranomaisilla on edelleen tehtäväkent- tänsä mukaisesti toimivalta pyytää ja käsitellä myös tilitapahtumatietoja. Eh- dotettu lainsäädäntöluonnos tarkoittaa, että nimenomaisesti kaikkein olen- naisin osa tiedoista eli tilitapahtumatiedot jäävät nyt edelleen pankki- ja mak- sutien valvontajärjestelmän ulkopuolelle ja kukin viranomainen ratkaisee tie- tosuoja koskevat kysymykset omista lähtökohdistaan sen sijaan, että tieto- jen käsittelylle luodaan yksi, arvioitu ja auditoitu tarkan laillisuusvalvonnan mahdollistava ja tietoturvan kannalta koherentti tekninen työkalu. Tiedonha- kujärjestelmässä on kysymys nimenomaan työkalusta, jolla tiedot pyydetään pankkien järjestelmästä viranomaisen jo olemassa olevan toimivallan puit- teissa, ei yhdestä rekisteristä, jonne tiedot oltaisiin keräämässä. Tiedot ovat ja pysyvät edelleen pankkien omissa järjestelmissä.

Tiedonhakujärjestelmä tarkoittaa sitä tapaa, jolla tiedot pyydetään ja luovu- tetaan pankista viranomaiselle. Tällä hetkellä tiedot voi toimittaa vaikkapa pahvilaatikkoon tulostettuna, mitä nykyaikana ei voitane pitää kaikkine käsit- telyvaiheineen tietoturvallisena tapana käsitellä tietoja. Keskustelua on lei- mannut ajatus siitä, että kun tietojen käsittely on vanhanaikaista, manuaa- lista ja vaikeaa, tilanne olisi yksilönsuojan kannalta edullisempi. Tiedonha- kujärjestelmä tarkoittaa, että laissa nimenomaisesti yksilöidyt tiedot toimit- taan auditoitua teknistä ratkaisua pitkin vain niille henkilöille, joilla on tietojen käsittelyoikeus kussakin yksittäistapauksessa eri viranomaisissa. Järjestel- män käyttöä voidaan valvoa ja tiedon käsittelytavoista saadaan täsmällistä tietoa. Tiedon elinkaaren päättyessä myös tiedot voidaan tehokkaasti ja tie- toturvallisesti poistaa.

Erotuksena tiedonhakujärjestelmästä on luotu tilirekisteri, jonne talletetaan lähinnä tilinumerotietoa sekä tietoa siitä omistaako henkilö tallelokeron. Tässä rekisterissä ei ole tietosisältöä siitä, mitä näillä tileillä tapahtuu tai mitä tallelokerossa säilytetään. Tilirekisteri ei siis sisällä tilien tapahtumatietoja eikä muitakaan tietoja henkilön varallisuusasemasta, sillä se vain kertoo missä pankissa henkilöllä on asiakkuus.

Laissa omaksuttu rajausta siis tarkoittaa, että viranomaisten ja pankkien välillä on rakenteilla kallis ja monimutkainen tietojärjestelmäkokonaisuus, jonka kautta voidaan saada ja vaihtaa tilinumeroita. Tämän rinnalle tarvitaan erillinen järjestelmä, jossa tiedonhakuprosessin ulkopuolella käsitellään tilitapahtumatietoja, joita viranomaisilla on toimivaltansa puitteissa edelleen oikeus saada ja käsitellä. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmällä on tietojärjestelmämuutosten vuoksi taloudellisia vaikutuksia finanssialan toimijoissa ja ne ovat toivoneet selkeää kokonaisratkaisua, koska joutuvat nyt viemään tietoja tilirekisteriin, toimittamaan niitä tiedonhakuprosessissa ja lisäksi tilitapahtumien osalta muilla mekanismeilla viranomaisille.

Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan lain mahdollisessa jatkovalmistelussa olisi hyvä pohtia seuraavia asioita;

- Käsiteltävä tietosisältö; Toimivaltaisilla viranomaisilla on edelleen toimivalta käsitellä tilitapahtumatietoja. Tilitapahtumien käsittely tulisi tapahtua pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä edellä kuvatuista syistä.

- Tilirekisterin luonne: Keskusrikospoliisi pitää kannatettavana sitä, että tilirekisteri on kokonaisuus, josta asiakkuus on kattavasti selvitettävissä. Nyt tieto hajaantuu tilirekisterin ja tiedonhakuprosessiin. Lisäksi tiedonhakuprosessin käyttö heikentää sekä henkilötietojen että viranomaistoiminnan suojausta, kun viranomaisen henkilöä koskeva tiedustelu paljastuu tiedonhakuprosessin kautta tarpeettomasti myös kaikille niille pankeille, joissa henkilö ei ole asiakkaana.

- Tiedonhakuprosessin luonne: Tiedonhakuprosessin tulisi olla täydentävä järjestelmä ja sen tulisi kattaa myös nimenomaan tilitapahtumatiedot. Tiedonhakuprosessi olisi ollut se järjestelmä, jonka kautta tiedot kyselään, kun asiakkuus on ensin tunnistettu tilirekisterin kautta.

- Suhde EU sääntelyyn ja kansalliset ratkaisut; Lainvalmistelussa tulisi luoda kansallisesti kestävä kokonaisuus mutta myös huomioida tulossa oleva mahdollinen EU sääntely. EU tasolla käydään keskustelua tilirekisterien tietojen vaihtamisesta ja Suomessa omaksutussa hajautetussa järjestelmässä tästä tulee erittäin monimutkainen tekninen kokonaisuus, mikäli yhteydet on rakennettava sekä tilirekisteristä ja tiedonhakuprosessista muihin EU maihin.

Jatkovalmistelu: Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että tilitapahtumatietojen tuominen tämän järjestelmän piiriin otetaan nopealla aikataululla valmisteltavaksi, sillä nykyinen järjestelmä aiheuttaa epätietoisuutta ja päällekkäisiä kustannuksia sekä viranomaisissa että finanssialan toimijoissa. Järjestely, jossa perustiedot on viety monimutkaisen sääntelyn ja tietosuojan taakse, mutta joka ei kata tilitapahtumatietojen käsittelyä, ei ole tietosuojan tai rikoshyödyn jäljittämisen ja poisottamisen kannalta eikä järjestelmästä aiheutuvat kustannukset huomioiden kestävä ratkaisu.

Keskusrikospoliisin päällikkö

Robin Lardot

Ylitarkastaja

Anu Jaakkola

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 29.03.2021 klo 13:04. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Jakelu

Sisäministeriö

Tiedoksi

Poliisihallitus