



Talousvaliokunnalle

HE 167/2018 vp

Keskusrikospoliisin ja rahanpesun selvittelykeskuksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleisiä huomioita

Keskusrikospoliisi ja rahanpesun selvittelykeskus pitävät keskeisenä pankki- ja maksutilirekisterin valvontajärjestelmässä järjestelmän kattavuutta ja teknistä käytettävyyttä. Järjestelmän tulisi sisältää riittävät ja ennen kaikkea ajantasaiset tiedot kaikista pankki- ja maksutileistä. Tietojen tulisi olla teknisen käyttöyhteyden avulla ja tietojoukkona Keskusrikospoliisin ja erityisesti rahanpesun selvittelykeskuksen käytettävissä.

Tämä on aivan keskeistä rikostutkinnan tai rahanpesun selvittelyn kohteena olevan tahon kokonaisvarallisuuden selvittämisessä sekä mahdollisen rikoshyödyn jäljittämässä ja poisottamisessa. Järjestelmän tehokkuus perustuu viranomaisten kannalta kolmeen asiaan; 1) järjestelmän tiedot ovat kattavat, 2) pyynnot kohdennetaan oikein sekä 3) vastaukset saadaan käyttöön rikosanalyysissä hyödynnettävässä muodossa.

Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen tavoitteena on järjestää pankkitilirekisteriin tehtävät kyselyt teknisen käyttöyhteyden välityksellä siten, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa välttämättömät tilinomistaja- ja käyttöoikeustiedot haetaan pankkitilirekisteristä rahanpesurekisteriin automaattisesti. Näitä tietoja koskevien kyselyiden määrä olisi aluksi noin 50.000 - 100.000 kyselyä vuodessa ja määrä kasvaa yhdessä kasvavien ilmoitusmäärien kanssa. Varsinaisia tietosisältöpyyntöjä (tilitapahtumat) ja muita tiedusteluja, jotka tehtäisiin tiedonhakupyyntöjen kautta, olisi vuositason arviolta alle tuhat.

Taloudellisten vaikutusten osalta Keskusrikospoliisi ja rahanpesun selvittelykeskus toteavat, että lakimuutosten myötä työmäärä tulee kasvamaan virtuaalivaluutan tarjoajien tullessa ilmoitusvelvolliseksi sekä pankkitiedustelujen lisääntyessä analyysityön merkitys kasvaa entisestään suurien tietomäärien vuoksi. Lisäksi esitetyillä muutoksilla on järjestelmämuutosvaikutuksia. Taloudelliset vaikutukset Keskusrikospoliisille ovat arviolta kolme henkilötyövuotta.



Yksityiskohtaiset perustelut

Laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä

2 § Määritelmät

2) pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmä; Lakiehdotuksessa viitataan vain luottolaitoslaissa tarkoitettuihin luottolaitoksiin. Tarkoituksena kuitenkin ei liene jättää virtuaalivaluutan tarjoajat kaikilta osin nimenomaan tiedonhakujärjestelmänjärjestelmän ulkopuolelle vaan myös niille on varattu mahdollisuus rakentaa tiedonhakujärjestelmä, kuten ehdotuksen 6 §:ssä todetaan.

3 § Oikeus saada tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä

Lakiehdotuksen 1 momentin mukaan viranomaisilla on oikeus saada tietoja valvontajärjestelmästä. Tietojen saamiselle on 1 momentissa asetettu välttämättömyysedellytys. Kuitenkin, tietojen saantia koskevat oikeudet ja toimivaltuudet tulevat kutakin viranomaista koskevista erillislaeista. Rahanpesun selvittelykeskuksen osalta tämä toimivalta perustuu Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017) 4 §:n lakiehdotuksessa mainittujen tehtävien hoitamiseksi.

Henkilörekisterisääntelyn näkökulmasta voisi olla perusteltua yksilöidä ja säätää nimenomaisesti pääsystä pankkitilirekisterin tietoihin. Tiedonhakujärjestelmän ensisijainen tarkoitus on luoda mekanismi viestien välittämiseen viranomaisen ja pankin välillä, mutta järjestelmä itsessään ei sisältäne tietoja, vaan tiedot sisältyvät pankkien omiin rekistereihin. Mikäli myös tiedonhakujärjestelmä on erillinen henkilörekisteri tai sen osa, tämä olisi selkeytettävä lainsäädäntöön. Pankkitilirekisterin ja tiedonhakujärjestelmän luonnetta henkilörekisterisääntelyn näkökulmasta ei ole lakiehdotuksessa juurikaan huomioitu. Lakiehdotus antaa mahdollisuuden kaikille viranomaisille luoda oma tiedonhakujärjestelmä tai tukeutua 18 §:n yhteistyömahdollisuuden kautta Tullin rakentamaan tiedonhakujärjestelmään.

Lakiin tulisi ottaa rikosten estämisen ja paljastamisen sekä esitutkinnan 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 rikostutkinnasta. Tiedustelun kohteelle ei saa keskeneräisen tiedusteluhankkeen tai esitutkinnan aikana mennä tietoa siitä, että poliisi tai rahanpesun selvittelykeskus on tiedustellut hänen tilitietojaan. Tiedustelu voi perustua myös toisen maan tekemään salassa pidettävään tiedusteluun, joka pannaan täytäntöön Suomessa.

4 § Pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmä

Tiedonhakujärjestelmän ylläpitämisestä poikkeaminen Finanssivalvonnan myöntämän luvan nojalla tulisi määritellä riittävän tarkkarajaisesti siten, että kaikki merkittävimmät toimijat ovat tiedonhakujärjestelmän piirissä. Rikostorjunnan analyysitoiminnan kannalta suurin työnsäästö muodostuu nimen-



omaan sähköisesti saatavien tilitapahtumien käsittelyn kautta. Nyt laissa on kriteereinä mainittu luottolaitoksen koko ja toiminnan laajuus. Perusteluissa tätä mahdollisuutta ei ole selvitetty juurikaan varsinaista lakitekstiä laajemmin. Poikkeamisen edellytykset olisi syytä kuvata tarkemmin.

Laki jättää järjestelmän teknisen toteutustavan avoimeksi; esimerkiksi sen millaisessa muodossa vastaussanomien tiedot toimitetaan viranomaisten käyttöön. Tämä on aivan keskeinen menetystekijä ja määriteltävä siten tarkemmin.

Oudoksuttavaa on se, että maksulaitosten, sähkörahayhteisöjen ja virtuaalivaluutan tarjoajien osalta liittymisestä tiedonhakujärjestelmään säädetään 6 §:ssä, joka koskee pankki- ja maksutilirekisteriin tallennettavia tietoja.

Tiedot tulee lakiehdotuksen mukaan toimittaa välittömästi. Ajallisesti tämä on hyvin suuntaa antava määre. Perustelujen mukaan edellytetään seuraavaa arkipäivää. Rikoshyödyn jäljittämisessä ja poisottamisessa keskeistä on juuri oikea-aikainen toiminta, jonka mahdollinen pitkä viive tietojen saamisessa vaarantaa. Aikamääreiden on siten oltava riittävän tiukkoja mutta realistisia.

Ehdotuksen 6 momentin osalta tiedonhakujärjestelmälle asetettavat vähimmäisvaatimukset tulisi kuvata tarkemmin lain tasolla. Toimijoilla tulisi olla velvoite rakentaa järjestelmä yhtenäisin vaatimuksin. Ehdotuksen 6 momentissa todettu mahdollisuus, että Tulli antaa määräyksen tiedonhakujärjestelmän teknisistä vaatimuksista on erikoinen, sillä Tullille on laissa säädetty tehtävä vain pankki- ja maksutilirekisterin rekisterinpitäjänä, mutta sille ei ole säädetty mitään eri viranomaisten tiedonhakujärjestelmiin liittyvää roolia.

Tällä hetkellä ainoa ehdotuksen asettama vaatimus on, että järjestelmän tulee olla sähköinen. Jotta verohallinnon, poliisin ja kahden pankin jo tekemä merkittävä panostus yhtenäisiin tiedonhakujärjestelmiin voidaan täysimääräisesti hyödyntää, tulisi ISO20022 standardin mukaisuus ottaa pykälään mukaan. Tulisi vakavasti harkita, tulisiko tiedonhakujärjestelmän teknisistä vaatimuksista säätää Valtioneuvoston asetuksella. Tietojärjestelmien kehittäminen ja rakentaminen tulee vaatimaan toimijoilta merkittäviä kustannuksia eikä asiaa voida jättää oletetun yhteisymmärryksen varaan vaan siitä tulee nimenomaisesti säätää. Tiedonhakujärjestelmän tuottamien vastausten laatu on ensiarvoisen tärkeää; vastausten tulee olla kaikkien pankkien osalta yhteneväisessä rakenteellisessa muodossa, jotta tietoja voidaan systemaattisesti hyödyntää analyysitoiminnassa ja rikostutkinnassa. Tämän vuoksi on yksiselitteisesti määriteltävä, mitä tietoja ja missä muodossa tiedonhakujärjestelmän kautta on toimitettava.

5 § Pankki- ja maksutilirekisteri

Lakiehdotuksen lähtökohtana on pankkitilirekisterin ja tiedonhakujärjestelmän vaihtoehtoisuus toimijoille. Keskitetyn pankki- ja maksutilirekisterin tulisi olla pakollinen kaikille toimijoille, sekä suurille että pienille, riippumatta siitä toteuttavatko ne myös tiedonhakujärjestelmän varsinaisten tilitapahtumatietojen saamiseksi. Vain näin viranomaisen voi kattavasti ja yhdestä



pisteestä selvittää mihin tiedustelut tulisi kohdentaa, tehtiinpä ne sitten manuaalisesti tai tiedonhakujärjestelmän kautta.

Pankkitilirekisterin ensisijaisena tavoitteena tulisi olla kaikkien niiden finanssialan toimijoiden tunnistaminen, joille on tarpeellista tehdä erillisen tiedonhakujärjestelmän kautta kysely varsinaiseen tietosisältöön. Tärkeää olisi siten, että finanssialan toimijat toimittaisivat tiedot pankki- ja maksutilirekisteriin kattavasti. Liittymisen tulisi olla pakollista kaikille niille toimijoille, jotka täyttävät laissa määriteltävät kriteerit. Kriteerien tulisi olla niin selkeitä, etteivät ne aiheuta tulkintaongelmia. Rekisterin osalta liittymiskynnyksen tulisi olla matala. Tiedonhakujärjestelmän osalta liittymiskriteereinä voitaisiin käyttää esimerkiksi toimijan liikevaihtoa, asiakasmäärää ja nettovarallisuutta.

Rekisterinpitäjän vastuut ja velvoitteet tulisi perustella ja säätää 1 momentissa ehdotettua tarkemmin. Lakiehdotuksessa on hyvin vähän huomioitu rekisterinpidollisia henkilötietojen suojaan ja käsittelyyn liittyviä tehtäviä tai vastuita.

6 § Pankki- ja maksutilirekisteriin tallennettavat tiedot

Pykälän otsikointi ei vastaa sen sisältöä siltä osin, että 1 momentissa säännellään osin, tiettyjen toimijoiden osalta koko valvontajärjestelmän tietosisällöstä ja mahdollisuudesta pitää tiedonhakujärjestelmää todeten, että tiedonhakujärjestelmän kautta luovutetaan 2 ja 3 momentissa tarkoitetut tiedot.

Ehdotuksen 4 momentin mukaan Tulli voi antaa määräyksiä siitä, mitä sähköistä menettelyä käyttäen tietoja voidaan toimittaa. Tehtävillä ratkaisuille voi olla tietojärjestelmämuutosten vuoksi huomattaviakin kustannusvaikutuksia. Asia olisi syytä säätää tarkemmin laissa tai Valtioneuvoston asetuksella.

7 § Tietojen antaminen pankki- ja maksutilirekisteristä

Ehdotuksen 3 momentin osalta on täsmennettävä, mitä lokitietoja kullekin toimijalle voidaan toimittaa. Nyt laissa oleva muotoilu on varsin epäselvä ja mahdollistaa jopa sen, että kaikki viranomaiskyselyt päätyvät jonkin yksityisen tahon käyttöön lokitietojen muodossa.

Yksityisen tahon toimijoiden oikeutta saada lokitietoja tulee täsmentää ja oikeus tulee rajoittaa vain niiden oman toiminnan arvioinnin ja valvonnan kannalta välttämättömiin tietoihin. Viranomaistoiminnan valvontaa varten tarvittavat tiedot tulee toimittaa vain viranomaisille itselleen sekä mahdollisesti niiden tietosuoja- ja laillisvalvonnasta vastaaville tahoille. Lokitietojen osalta tulisi huomioida poliisin henkilötietosäätelyssä lokitietojen käytölle asetetut mahdolliset rajoitukset.

Rekisteröidyn tarkastusoikeuksista ja erityisesti sen rajoituksista tulisi säätää nimenomaisesti. Keskusrikospoliisi ei näe rikostorjunnallista estettä sille, että itse pankki- ja maksutilirekisterin tiedot sinänsä ovat rekisteröidyn tarkastusoikeuden piirissä, koska lähtökohtaisesti henkilö itse jo tietää pankkitilinsä ja käyttöoikeutensa. Tiedot viranomaisen rekisteriin tekemistä hauista on kuitenkin pidettävä salassa, sillä ne voisivat paljastaa ja siten vaarantaa meneillään olevan viranomaistoimenpiteen. Vastaavasti on poh-



dittava tiedonhakujärjestelmän osalta, mikäli se kuuluu rekisteröidyn tarkastusoikeuden piiriin, mahdolliset vastaavat rajoitukset.

Pykälään tulisi ehdottomasti kirjata, että tietoja järjestelmästä voidaan luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona. Tällainen tulee kyseeseen esimerkiksi silloin, kun tietoja haetaan automatisoidusti rahanpesurekisteriin tai kun poliisin sähköinen pankkitiedustelujärjestelmä hakee tietoa siitä, mihin pankkiin tiettyä henkilöä tai yritystä koskevat kyselyt tulisi lähettää.

10 § Lokitiedot

Ehdotuksen 2 momentti edellyttää toimivaltaisia viranomaisia pitämään lokikirjaa tiedonhakujärjestelmän osalta. Lakiehdotuksessa tulisi täsmentää tiedonhakujärjestelmän luonnetta ja sitä, ulottuvatko tietosuojasetuksen asettamat vaatimukset myös siihen. Tiedonhakujärjestelmän suhdetta henkilötietosuojasääntelyyn on syytä täsmentää. Perusteluissa lokitusvaatimuksen perusteita ei ole selvitetty miltään osin. Lokitusvaatimus voi edellyttää tietojärjestelmämuutoksia, joiden kustannukset ovat huomattavia.

Ehdotuksen 3 momentin osalta jää se vaikutelma, että myös toimivaltaiset viranomaiset pitävät omaa erillistä lokia pankki- ja maksutilirekisterin osalta, sillä lakiehdotus ja sen perustelut edellyttävät, että on pidettävä lokikirjaa tiedustelun tai haun osalta yksittäisistä virkamiehistä. Lakiehdotusta on syytä korjata siten, että Tulli rekisterin pitäjänä vastaa lokitiedoista kaikilta osin pankki- ja maksutilirekisterin osalta eikä eri viranomaisissa pidetä hakujen osalta erillisiä lokeja. Kahdenkertaisen lokin kerääminen samoista kyselyistä ei liene tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista. Nykykäytäntö lienee, että järjestelmän käyttöoikeudet myönnetään henkilökohtaisina oikeuksina eikä viranomaiskohtaisina oikeuksina.

Viranomaiset vastannevat mahdollisista tiedonhakujärjestelmien lokitusvaatimuksista siltä osin kuin niitä edellytetään henkilötietosuojasääntelyn valossa.

Laki virtuaalivaluutan tarjoajista

2 § Määritelmät

Virtuaalivaluutan vaihtopalvelun osalta esityksen 1 momentin 4 kohdassa edellytetään, että virtuaalivaluutan vaihtopalvelua harjoitetaan liike- tai ammattitoimintana. Tällä saatetaan rajata joukko epävirallisia, yksityishenkilöinä vaihtopalveluja tarjoavia lain soveltamisalan ja sitä kautta rahanpesulain velvoitteiden ulkopuolelle, mikä on hyvin ongelmallista nimenomaan rahanpesun torjunnan näkökulmasta ja muodostaa suuren rahanpesuriskin. Toiminnan laajuus eli liike- ja ammattitoimintana harjoittamista ja erityisesti sen alarajaa tulee täsmentää laissa tai ainakin sen perusteissa nyt ehdotettua paremmin.



4 § Virtuaalivaluutan tarjoajan rekisteröitymisvelvollisuus

Lakiehdotuksen 4 § 2 momentin mukaan rekisteröitymisvelvollisuutta koskevia 5 - 9 §:n säännöksiä ei sovelleta elinkeinoharjoittajaan, joka tarjoaa virtuaalivaluuttoihin liittyviä palveluita rajatussa verkossa. Perusteluissa todetaan lisäedellytyksenä se, että virtuaalivaluutan tulee olla käytettävissä vain rajatun verkon sisällä eikä sitä tällöin voida vaihtaa lailliseen maksuvälineeseen. Tämä olisi syytä todeta myös itse pykälässä.

Lisäksi pykälän 2 momentin 2 kohdassa rekisteröitymisvelvollisuuden ulkopuolelle rajataan satunnainen virtuaalivaluuttoihin liittyvien palvelujen tarjoaminen muun toimiluvan, rekisteröintiä tai ennakkollista hyväksyntää edellyttävän ammattitoiminnan yhteydessä. Satunnaisesti virtuaalivaluuttoja hyväksyvät toimijat jäisivät näissä tapauksissa rahanpesulain velvoitteiden ulkopuolelle, mikä muodostaa rahanpesuriskin. Toimiluvan, rekisteröinnin ja hyväksynnän osalta olisi syytä täsmentää, millaisista tilanteista näissä tapauksissa voi olla kysymys, sillä muutoin on vaarana, että tämä soveltamisalan rajausta voidaan tulkita hyvin laajasti. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan johdonmukainen ratkaisu olisi, että kaikki virtuaalivaluutat toiminnan harjoittajasta riippumatta kuuluisivat kattavasti sääntelyn piiriin. Myös satunnaisuus toiminnan määreenä jää määrittelemättä täsmällisesti.

10 § Palveluihin liittyvien asiakirjojen ja tietojen säilyttäminen

Lakiehdotuksessa esitetty viiden vuoden säilytysaika vaikuttaa rikostorjunnallisesti lyhyeltä. Törkeissä rikoksissa vanhentumisaika voi olla huomattavasti tätä pidempi ja siten 5 vuotta vanhemmilla tiedoilla on usein rikostorjunnallista merkitystä.

Keskusrikospoliisi esittää, että tietojen poistoajaksi säädetään kymmenen vuotta.

13 § Asiakkaiden tunteminen

Ehdotetussa rahanpesulain muutoksessa virtuaalivaluutan tarjoajat lisätään rahanpesulain soveltamisalan piiriin. Tämän vuoksi olisi johdonmukaista, että asiakkaan tuntemisesta säädettäisiin kokonaisuudessaan rahanpesulaissa ja että laissa virtuaalivaluutan tarjoajista ainoastaan viitattaisiin rahanpesulain säädöksiin. Näin kokonaisuus saataisiin selkeämmäksi ja vältettäisiin ristiriitaisuuksia virtuaalivaluuttalain ja rahanpesulain välillä.

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä

1 luku Yleiset säännökset

2 § Soveltamisala

Lakiehdotukseen lisätyn uuden 26-kohdan osalta (liike- tai ammattitoimintana taide-esineitä vapaasataman kautta myyvään tai välittävään taikka säilyttävään) olisi aivan olennaista selkeyttää mikä taho (myyvä, välittävä, säilyttävä) näissä tilanteissa on ilmoitusvelvollinen. Voiko huolintaliike, joka säilyttää esinettä asiakkaan lukuun olematta kuitenkaan millään tavalla kaupan osapuoli, olla rahanpesulain mukainen ilmoitusvelvollinen. Maksu-



suorituksen toteutustapa on olennainen osa tätä ilmoitusvelvollisroolia ja sen selvittämismahdollisuudet olisi hyvä pohtia erikseen. Lakiehdotuksen perusteluihin tulisi ehdottomasti selkeyttää nämä eri roolit, toimijat ja heidän vastuunsa. Ilmoituksen tekemättä jättämisestä on lain mukaan mahdollisuus määrätä hallinnollisia seuraamuksia.

Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta

3 § Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskeva rekisteri

Lakiehdotuksessa tietojärjestelmään ehdotetaan lisättävän eräitä rahanpesun selvittelyn kannalta keskeisiä tietoelementtejä. Ehdotetun 1 momentin mukaista listaa olisi täsmennettävä tai jäsennettävä uudelleen siten, että ilmoittajan tiedot ja rahanpesuilmoituksen kohteen tiedot erotetaan selkeästi toisistaan esimerkiksi omiksi alakohdiksi.

4 § Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus saada, käyttää ja luovuttaa tietoa

Lain 4 §:n rahanpesun selvittelykeskuksen osalta ehdotetaan lakiin lisättäväksi rahanpesun selvittelykeskuksen mahdollisuus antaa esitutkintaviranomaiselle sekä lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa annetun lain 5 §:ssä tarkoitulle matkustajatietoyksikölle oikeus hakea osumatietoja rahanpesurekisteristä sen selvittämiseksi, onko luonnollisesta henkilöstä, oikeushenkilöstä tai pankki- tai maksutilistä jotain tietoja rahanpesurekisterissä. Varsinaista tietosisältöä ei näytettäisi, vaan ainoastaan tieto siitä, että kohteesta on jotakin tietoja rahanpesurekisterissä. Osumatietoja voitaisiin hakea tietojoukosta tai sähköisesti. Varsinaisen tietosisällön luovuttaminen harkittaisiin käyttötarkoituksen perusteella tapauskohtaisesti, kuten nykyisinkin.

Suojelupoliisin olisi edelleen jatkossakin voitava saada tietoja rahanpesun selvittelykeskukselta. Selkeydyn vuoksi Suojelupoliisin hallinnollista asemaa koskevien lakimuutosten vuoksi, lakiin tulisi siten ottaa kirjaus siitä, että rahanpesun selvittelykeskuksella on oikeus luovuttaa tietoja Suojelupoliisille poliisinhallinnosta annetun lain 10 § mukaisten tehtävien suorittamiseksi.

Keskusrikospoliisin apulaispäällikkö



Björn Weckström

Ylitarkastaja



Anu Jaakkola