



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

25.1.2019

Eduskunnan talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

**HE 167/2018 vp: laki pankki- ja maksutilien
valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi:
sisäministeriön poliisiosaston lausunto poliisin
tiedonhakuoikeuksista**

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 167/2018 vp) on käsiteltävänä eduskunnassa.

Sisäministeriön poliisiosaston valtiovarainministeriöltä saaman tiedon mukaan talousvaliokunta harkitsee pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän osalta poliisin tiedonhakuoikeuksien merkittävää rajoittamista siitä, mitä hallituksen esityksessä esitettiin. Harkittavana olevan muotoilun mukaan järjestelmää saisi sisäministeriöllä olevan tiedon mukaan käyttää vain rahanpesun selvittelykeskus omiin tehtäviinsä sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan huolehtimisvelvoitteen toteuttamiseksi Verohallinto, Tulli, ulosottovirasto ja konkurssiasiamies. Sisäministeriön poliisiosaston käsityksen mukaan valiokunta siis pohtii, että rahanpesun selvittelykeskusta lukuun ottamatta poliisilla ei olisi tiedonhakuoikeuksia järjestelmästä.

Hallituksen esityksen mukaan poliisilla olisi ollut oikeus saada tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä esitutkintaan, rikosten ennalta estämiseen ja selvittämiseen, kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen, rahankeräyslaissa tarkoitettuun rahankeräysten valvontatehtävän suorittamiseen sekä poliisilain (872/2011) 6 luvun mukaisessa poliisitutkinnassa tarvittavia tietoja, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii. Valtiovarainministeriö on esittänyt talousvaliokunnalle esittämässään vastineessa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta, että poliisin oikeuksia supistettaisiin niin, että oikeutta saada tietoja rahankeräyslaissa tarkoitettuun rahankeräysten valvontatehtävän suorittamiseen ei olisi.

Parhaillaan eduskunnassa käsittelyssä olevassa rahankeräyslain kokonaisuudistuksessa (HE 214/2018 vp) ehdotetaan, että rahankeräyslakia säädettäisiin rahankeräyslain soveltumisesta myös sellaisiin rahankeräyksiin, joiden tarkoituksena olisi joko osittain tai kokonaan virtuaalivaluutan kerääminen. Soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi

virtuaalivaluutan käytön yleistymisen ja sen käyttöön liittyvien väärinkäytösmahdollisuuksien vuoksi.

Rahankeräyslakia koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että Poliisihallituksella ja poliisilaitoksella olisi oikeus saada rahankeräyksen järjestämisen valvonnassa välttämättömiä tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä salassapitovelvollisuuden estämättä. Järjestelmästä voitaisiin saada tieto esimerkiksi sitä, onko rahankeräyksen järjestäjä ylipäänsä käyttänyt virtuaalivaluutan vaihtopalvelua. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä voisi luovuttaa viranomaiselle rahankeräyksen myös järjestäjän käyttämän pankkitilin numeron, jonne rahankeräyksen järjestäjän omistama virtuaalivaluutta olisi vaihtopalvelun kautta siirretty.

Sisäministeriön poliisiosaston näkemyksen mukaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettavaan lakiin on välttämätöntä sisällyttää hallituksen esityksen mukaiset tiedonhakua koskevat säännökset rahankeräyslaissa tarkoitetun keräysten valvontatehtävän suorittamista varten, koska virtuaalivaluuttakeräysten valvonta perustuisi pääasiallisesti edellä mainittuihin, järjestelmästä saataviin tietoihin. Ilman tiedonhaun mahdollistavia säännöksiä virtuaalivaluuttakeräysten valvonta olisi käytännössä lähes mahdotonta. Asialla olisi merkittävä vaikutus useita vuosia valmistelussa olleeseen rahankeräyslain kokonaisuudistukseen, jolloin HE 214/2018 vp:ssä esitetyn rahankeräyslain sisältöä ja rahankeräystoiminnan valvontaa tulisi tarkastella uudelleen.

Osittain myös rahankeräyslain uudistukseen liittyen, on tärkeää huomata, että, voittoa tavoittelemattomia organisaatioita, eli NPO-sektoria, ei ole huomioitu rahanpesulaissa eikä niiden osalta siten ei ole nimettyä valvontaviranomaista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen osalta. Näissä asioissa valvonta NPO-sektorin osalta tapahtuu mahdollisesti erinäisten toimijoiden muun valvonnan ohessa.

Rahanpesulaissa on lueteltu kyseessä olevan lain valvontaviranomaiset. Poliisiin (poliisilaitokset ja Poliisihallitus) oikeus käyttää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää olisi yksi keino lisätä rahanpesua ja terrorismin rahoittamista koskevaa valvontaa. Poliisin poistaminen toimivaltaisten viranomaisten luettelosta ehdotetusta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevasta lakiesityksestä on ongelmallista.

Hallituksen esitykseen sisältyvät poliisilaitosten ja Poliisihallituksen suorat tiedonsaantioikeudet pankki- ja maksutilijärjestelmään sekä edellä mainituille esitetyt laajemmat oikeudet saada tietoa myös muita käyttötarkoituksia kuin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen selvittämistä varten, ovat erittäin tärkeitä.

Poliisin osalta tiedonsaantioikeus pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä perustuisi poliisilain (872/2011) 4 luvun 3 §:ään, jonka mukaan poliisilla on päällystään kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi tarvittavia tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslainsäädännön estämättä. Poliisilla on sama oikeus saada 6 luvussa tarkoitettussa poliisitutkinnassa tarvittavia tietoja, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii. On huomioitava, että hallituksen esityksessä poliisin toimivalta ei ole rajattu rahanpesulain

mukaisiin tilanteisiin, vaan tarve tietojen saamiseen ja käyttöön kattaa kaikki rikoslajit.

Sisäministeriön poliisiosaston näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä poliisin tiedonsaantioikeudet oli jo rajattu välttämättömiin tietoihin, tietosisällöt on lueteltu riittävän tyhjentävästi ja käytännössä päätöksen kyseisten tietojen hankkimisesta tekisi päällystään kuuluva poliisimies kussakin yksittäistapauksessa erikseen, jolloin myös päätöksentekotasoa on riittävän korkealla. Esimerkiksi rahanpesun selvittelyssä keskeistä on selvittää henkilön varallisuusasemaa esimerkiksi verotustietojen kautta, mutta myös henkilön reaaliaikaista varojen käyttöä ja maksuliikennettä. Tiedot ovat välttämättömiä sen selvittämiseksi, onko henkilöjen varojen käytölle ja maksuliikenteelle perusteltua laillista selvitystä vai onko kyse mahdollisesta rahanpesusta. Tätä ei voida selvittää muutoin, kun hankkimalla henkilöä tai selvityksen kohteena olevaa yhtiötä koskevat mahdollisimman reaaliaikaiset tilitiedot. Tietoja ei voida rikostutkintaa vaarantamatta pyytää esimerkiksi henkilöltä itseltään, eikä tietojen hankkimiseksi ole käytettävissä lievempiä tai muita keinoja. Poliisissa tietojen hankkimisessa suoritetaan erittäin vahvaa tarveharkintaa ja siten tiedonhankinta pankkisalaisuuden estämättä on hyvin kohdennettua ja harkittua sen sijaan, että kysymys olisi suojattavien intressien syrjäytymisestä automaattisesti. Muilla kriteereillä ja saatavilla olevilla tiedoilla toimintaa kohdennetaan siten, että tietojen hankinta pankeista on jäljelle jäävissä tapauksissa välttämätöntä. Huomioitava on, että tiedustelun määrää rajoittaa tällä hetkellä se, että tiedonhankinta ja tiedonsaanti toimijoilta ei vastaa nykyaikaisia tiedon käsittelyn vaatimuksia. Osin pyynnöt lähetetään faksilla ja vastaustiedot saadaan edelleen paperimuodossa, mikä hidastaa ja vaikeuttaa asian käsittelyä merkittävästi.

Sisäministeriön poliisiosasto pitää valitettavana myös sitä, että hallituksen esityksessä ehdotettuja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tietosisältöjä ollaan ilmeisesti eduskunnassa rajaamassa hallituksen esityksessä ehdotetusta huomattavasti. Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa katsonut, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin 4 kohta on poistettava. Lisäksi momentin 3 kohdasta olisi poistettava maininnat tilin saldosta, tilivaluutasta ja tilinavausasiakirjoista. Lakiehdotuksessa nämä nimenomaiset kohdat ja niissä olevat luettelot tietosisällöistä täydentäisivät Rahanpesun selvittelykeskuksen ja poliisin toimivaltuussäännöksiä sikäli, että näin on tarkkarajaisesti määriteltä mitä tietoa nämä viranomaiset voivat pankkisalaisuuden estämättä saada.

Rahanpesun selvittelyssä olennaista on selvittää henkilön tai yrityksen kokonaisvarallisuusasemaa suhteessa hänen käsittelemiinsä varoihin. Varojen siirtämiselle, vastaanottamiselle ja alkuperälle pyritään löytämään lailliset ja perustellut selvitykset. Olennaista on selvittää henkilön tulot, varallisuus sekä mahdollisten liiketoimien laajuus. Tietojen avulla voidaan alustavasti arvioida, onko henkilöllä mahdollisuus hallita liiketoimen kohteena olevaa omaisuutta laillisesti. Tässä yhteydessä tarvittavia tietoja ovat pankkien hallussa olevat asiakkaan tuntemistiedot mutta toisaalta tieto varojen käsittelystä muun muassa omistamiensa ja käyttöoikeuden kautta hallinnoimiensa pankkitilien kautta. Nämä välttämättömät tiedot pitävät sisällään pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettavan lain 4 §:n 2 momentin tiedonhakujärjestelmän mukaiset tiedot. Koska asiakas on voinut toimittaa

rahanpesulain velvoittamana ja pankin edellyttämällä tavalla pankille tietoja esimerkiksi varojen alkuperästä, myös ehdotetun 1. lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin kirjaus muista tiedoista olisi tärkeää sisällyttää lakiin.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 ja 4 §:n sekä 5 §:n välisestä suhteesta on huomioitava, että olennaista on ensin tunnistaa ne finanssialan toimijat, joilla on asiakkaaseen liittyviä tietoja eli jonka asiakas selvittelyn kohteena oleva henkilö tai yhtiö on, jonka jälkeen on välttämätöntä selvittää 4 §:ssä kuvatut tiedot. Varsinaisen sisältötiedon hankkiminen perustuu yksittäistapaukselliseen harkintaan sen jälkeen, kun on selvitetty minne tietopyyntö on syytä lähettää. Tällä hetkellä nämä tietopyynnot, jotka sisältävät kohdehenkilön henkilötiedot, lähetetään kaikille mahdollisille toimijoille, koska ei ole tiedossa, minne pyyntö tietosisällön saamiseksi tulisi kohdentaa. Siten tilirekisterillä ja siihen yhdistyväällä tiedonhakujärjestelmällä lähinnä parannetaan yksityisyyden suojaa eikä heikennetä sitä verrattuna nykyiseen tilanteeseen.

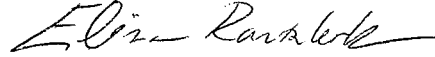
Vaatus tietojen poistamisesta lakiehdotuksesta tarkoittaisi, että viranomainen saisi tiedonhakujärjestelmän kautta käyttöönsä henkilön ja mahdollisen edunsaajan henkilötiedot ja tilin tunnistetiedot, mutta ei mitään sellaista sisältöä, joka on välttämätöntä juuri sen selvittämiseksi, onko epäilyttävän liiketoimen osalta syytä harkita rikostutkinnan käynnistämistä. Rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä varten tällainen ratkaisu aiheuttaa sen, että Suomesta muodostuu niin sanottu korkean pankkisalaisuuden maa, jota myös kansainvälisissä yhteyksissä kutsutaan veroparatiisivaltioksi. Ratkaisu siis tarkoittaisi, että tiedettäisiin että henkilöllä on pankkitili mutta sen sisältöä ei voitaisi selvittää. Ei voitaisi siten selvittää, onko pankin epäilyttäväksi ilmoittamalle liiketoimelle jotakin laillista perustetta. Näin ollen epäiltyjen rahanpesurikosten ensivaiheen selvittely ja mahdollinen rikostutkinta olisi jatkossa mahdotonta. Sisäministeriön poliisiosaston näkemyksen mukaan vaarana on, että koko järjestelmän rakentaminen olisi siten turhaa, eikä siihen liittyvää sääntelyä tarvittaisi. Tyypillisessä tapauksessa esimerkiksi henkilön toimiessa korvausta vastaan rahanpesijänä ja välittäessä tilinsä kautta ulkomaille rikoksella, kuten petosrikoksella tyypillisesti hankittuja varoja, poliisi voisi selvittää vain sen, että missä henkilöllä on pankkitili mutta ei sitä, kuinka paljon esimerkiksi muuten täysin varaton henkilö on tilinsä kautta toimittanut varoja ulkomaille vastaan ja toiminut näin rahanpesijänä.

Lisäksi sisäministeriön poliisiosasto kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että Poliisihallitus on tehnyt pitkään yhteistyötä eri pankkien kanssa sähköisen pankkitiedustelujärjestelmän toteuttamiseksi. Kolmen pankin kanssa järjestelyt ovat jo lähes valmiina ja pankit ovat yleisesti kannattaneet järjestelmän toteuttamista ja käyttöönottoa. Pankkitiedustelut olisi tarkoitus järjestää niin sanotun Salpa-järjestelmään, eli salaiseen pakkokeinotietojärjestelmään liitetyn Sapat -osion avulla, jolloin kaikista tehdyistä kyselyistä jäisi jäljet järjestelmään. Käyttöön otettava järjestelmä parantaisi huomattavasti kyselyiden kohteiden oikeusturvaa. Tietojen saanti perustuisi poliisilakiin. Sisäministeriön poliisiosasto toteaa, että edellä mainitun sähköisen pankkitiedustelujärjestelmän käyttöönotto ei liity pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettuun hallituksen esitykseen.

Osastopäällikkö


Risto Lammi

Erityisasiantuntija


Elina Rantakokko