



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto valtiovarainministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamista koskeva esitysluonnos sisältää kuvauksen lain muutoksen tarpeista, tavoitteista ja keskeisistä esityksistä. Esitysluonnoksessa on arvioitu vaikutuksia laadullisesti monipuolisesti ja huolellisesti eri toimijoille sekä kuvattu yksityiskohtaisesti eri vaihtoehtoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Myös lausuntopalautetta on käsitelty melko kattavasti.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esityksessä tulisi olla esimerkkejä lain soveltamisesta ja sen vaikutuksista. Esitysluonnoksen perusteella on vaikea arvioida, miten mittavia toimia esitykset aiheuttavat esimerkiksi ilmoitusvelvollisille ja valvontaviranomaisille.
- ii) Esityksessä tulisi punnita tarkemmin esitysten aiheuttamaa hallinnollista taakkaa ja toisaalta rikosten torjunnasta saatavaa hyötyä.
- iii) Vaikutuksia rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen tulisi arvioida tarkemmin.
- iv) Vaikutuksia kymmenille tuhansille ilmoitusvelvollisille yrityksille tulisi tarkentaa.
- v) Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen nykytilaa tulisi kuvata esityksessä. Luonnoksen perusteella ei saa riittävää käsitystä rahanpesun ja terrorismin nykyisestä mittaluokasta.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia sekä finanssivalvonnasta annettua lakia. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan



Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa havaittujen puutteiden johdosta ehdotetaan tehtäviksi muutoksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettuun lakiin.

Lisäksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia ja finanssivalvonnasta annettua lakia muutettaisiin kansallisen lainsäädännön yhteensovittamiseksi Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n alaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän suositusten kanssa.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia ja finanssivalvonnasta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi myös kansallisista lainmuutostarpeista johtuen.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty lain nykytilaa ja eri syitä, miksi lainmuutokset ovat tarpeen. Esityksen moninaiset tavoitteet sekä keskeiset esitykset on kuvattu ymmärrettävästi esitysluonnoksessa.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esityksessä on mainintoja rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvistä ilmoituksista, mutta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen merkittävyys ilmiöinä Suomessa jäävät pääosin epäselviksi. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen nykytilan kuvaus auttaisi ymmärtämään ongelman nykyistä mittaluokkaa ja toisaalta suhteuttamaan uusien toimien merkittävyyttä.¹

Esityksessä mm. parannetaan direktiivin toimeenpanoa ja noudatetaan suosituksia, joiden perimmäisenä tavoitteena on estää rahanpesua ja terrorismin rahoittamista. Esitysluonnoksen mukaan muutoksilla ei kuitenkaan arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia rahanpesun selvittelykeskuksen työmäärään, sillä epäilyttävien liiketoimien kokonaismäärän ei arvioida merkittävästi kasvavan. Esityksen hyöty tulisi siitä, että rikosten torjunta voitaisiin kohdentaa merkittäviin tapauksiin.

¹ Esimerkiksi Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomuksissa kuvataan keskukselle vuosittain tehtyjä ilmoituksia ja avattuja juttuja. Vuonna 2020 selvittelykeskus aloitti 1 845 rahanpesun selvittelyyn liittyvää selvittelykokonaisuutta eli juttua. Näistä 85 oli mahdolliseen terrorismin rahoittamiseen liittyviä juttuja. Liiketoimen keskeyttämisestä koskevien määräysten (jäädymääräys) arvo on ollut viime vuosina 5,3 – 9,8 miljoonan euron välillä.
<https://poliisi.fi/documents/25235045/67733116/2020-Rahanpesun-selvittelykeskus-vuosikertomus-2020.pdf/e340331f-f04c-7eec-2756-111628ae368a/2020-Rahanpesun-selvittelykeskus-vuosikertomus-2020.pdf/2020-Rahanpesun-selvittelykeskus-vuosikertomus-2020.pdf?t=1617010848853>



Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on käsitelty yksityiskohtaisesti erilaisia vaihtoehtoja tavoitteiden saavuttamiseksi, mutta eri vaihtoehtojen hallinnollisten taakkojen käsittely on jäänyt suppeaksi, kuten myös eri vaihtoehtojen aiheuttamat suuntaa antavat kustannukset ja hyödyt. Lisäksi esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, koskevatko vaaditut toimenpiteet yhtä laajasti kaikkia toimijoita. Edelliset seikat huomioiden tulisi arvioida, aiheutuuko esityksestä enemmän hyötyä rikosten torjunnan myötä kuin haittaa hallinnollisena taakkana.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksen laadullisten vaikutusten arviointi on valtaosin huolellisesti ja tarkasti tehty. Näiden arvioiden perusteella saa kohtalaisen hyvän käsityksen ko. vaikutuksista. Päätaavoitteiden vaikutusten arviointi, eli rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, on jäänyt kuitenkin puutteelliseksi. Vaikutuksia rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen tulisi arvioida tarkemmin.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että lausuntopalautetta on kuvattu melko yksityiskohtaisesti esitysluonnoksessa ja palautteen johdosta tehdyt muutokset on kirjattu esitykseen.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos on ymmärrettävä kokonaisuus, mutta sen sisältö jää toisinaan liian yleiselle tasolle. Esitykseen tulisi lisätä konkreettisia esimerkkejä, mitä esitys merkitsee lainkäyttäjille. Esitysluonnoksen perustella asiasta annetaan myöhemmin valtioneuvoston asetus, jossa käsitellään yksityiskohtaisemmin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskitekijöitä. Tästä huolimatta esimerkit hallituksen esityksessä olisivat luultavasti hyödyllisiä lainkäyttäjille.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin kohdistuu tehostettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus. Tehostettu tuntemisvelvollisuus tarkoittaa normaalia laajempaa selvitystä asiakkaan toiminnasta ja palvelujen käytöstä. Tästä voi aiheutua epäsuoria taloudellisia vaikutuksia poliittisesti vaikutusvaltaisille henkilöille palvelujen hidastuessa, ja nämä henkilöt saattavat joutua kustantamaan itse laajemmat selvitykset ja dokumentaatiot.

Ilmoitusvelvollisella ei ole käytettävissä sellaista viranomaisten tietokantaa, josta voisi tarkastaa poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön aseman. Tätä varten voidaan joutua käyttämään kaupallisia palveluja, jotka eivät ole välttämättä luotettavia, ja ne voivat olla siten ongelmallisia henkilöiden yhdenvertaisuuden kannalta.

Arviointineuvosto toteaa, että esityksessä on kuvattu karkealla tasolla lain kohteiden lukumäärä. Lisäksi on tuotu esiin mahdolliset kielteiset vaikutukset tehostetusta tuntemisvelvollisuudesta. Esitysluonnoksen pohjalta jää kuitenkin epäselväksi, mitä tällaiset tilanteet konkreettisesti olisivat, ja mitä asiakkaan riskiperusteisella arvioinnilla tarkoitetaan. Asiaa tulisi selventää esityksessä.

Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnokseen lisättäisiin esimerkitapauksia, joissa kuvattaisiin tehostettua ilmoitusvelvollisuutta ja riskiperusteista arviointia. Esimerkitapausten tulisi sisältää arvion vaihteluvälillä kustannuksista sekä ilmoittajille että asiakkaille erilaisissa tapauksissa.



Esitysluonnoksen perusteella esitys selkeyttää rahanpesulain velvoitteita tilintarkastajille. Toisaalta esitys myös lisää sääntelyä ja tekee toiminnan harjoittamisesta raskasta pienille tilintarkastusyhteisöille ja yksintoimiville tilintarkastajille, mikä voi vaikuttaa jopa näiden toimijoiden kannusteisiin jatkaa toimintaa. Kokonaisuutena lainmuutoksen arvioidaan olevan tilintarkastuksen alalla vaikutuksiltaan rajattu. Muille ilmoitusvelvollisille esitys on kustannuksia vähentävä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty monipuolisesti ja melko yksityiskohtaisesti vaikutuksia tilintarkastajille ja avattu sektorin toimintaa. Esitysluonnoksen perusteella jää kuitenkin liian epämääräiseksi, mitä muita toimijoita ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluu ja mitä näiden velvollisuudet pitävät sisällään. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluu kymmeniä tuhansia yrityksiä, jolloin vaikutuksia yrityksille tulisi arvioida selvästi tarkemmin, esimerkiksi ilmoitusvelvollisille aiheuttuvia ”laajoja toiminnallisia ja tietoteknisiä muutoksia”. Lisäksi tulisi esittää summittainen arvio siitä, mitkä tahot lopulta maksavat mahdolliset lisäkustannukset. Eli mikä on kustannusten kohtaanto.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esityksen perusteella saa kohtalaisen käsityksen viranomaisille aiheutuvista muutoksista. Viranomaisten resurssien tarpeesta on annettu arvio.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan valvontatehtävät ovat laajoja sisältäen monenlaisia valvottavia kohteita hyvin isoista yrityksistä mikroluokan toimijoihin. Esitysluonnoksessa tulisi antaa esimerkkejä riittävästä valvonnan tasosta erilaisille toimijoille. Muutoin valvontaviranomaisten tehtävä voi muodostua liian jäykäksi tai epämääräiseksi.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on käsitelty olennaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Esityksessä on tuotu esiin seikkoja, jotka parantavat rikoksantorjunnan edellytyksiä. Esityksessä on käsitelty myös sitä, että esitys kaventaisi poliittisesti vaikutusvaltaisten asiakkaiden henkilötietojen ja yksityiselämän suojaa.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevasta hallituksen esityksestä, jonka valtiovarainministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 1.11.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.



Helsingissä 24.11. marraskuuta 2021

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.