

2.9.2016

**Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta**

**Tiivistelmä**

Hallituksen esityksessä on esitetty kattavasti lain taustaa ja tavoitteita. Kustannuserittelyt ovat pääosin selkeitä. Esimerkiksi viranomaisille aiheutuvia kustannuksia on kuvattu kattavasti ja monelta osin kvantitatiivisesti, mitä voidaan pitää hyvänä.

*Arviointineuvosto katsoo*, että yhteiskunnallisten hyötyjen kuvaus on jäänyt puutteelliseksi hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksen vaikutusarviosta ei käy ilmi, ylittävätkö lainmuutoksella tavoiteltavat hyödyt siitä aiheutuvat odotetut kustannukset. Valtiontaloudellisten vaikutusten kuvaus on myös jäänyt puutteelliseksi. Lisäksi edunsaajien rekisteristä aiheutuvia kustannuksia yrityksille tulisi arvioida tarkemmin, etenkin kun esitys koskee suurta joukkoa yrityksiä.

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota* siihen, että rahanpesun torjunnan tuloksia, jotka perustuvat nykyllä lainsäädäntöön, ei juuri selvitetä hallituksen esityksessä. Voimassa olevan lainsäädännön ja siitä saatujen kokemusten perusteella tulisi kuitenkin arvioida sitä, onko lain muutos tarpeen ja missä suhteessa. Hallituksen esityksen pohjana on minimiharmonisointidirektiivi, joka jättää harkinnanvaraa kansalliseen täytäntöönpanoon. Direktiivin velvoitteet on pantava täytäntöön, mutta hallituksen esityksessä tulisi tehdä selkoa siitä, mikä on kansalliseen harkintaan perustuvaa omaehtoista lisäsääntelyä ja arvioida sen vaikutuksia.

**1. Hallituksen esityksen keskeinen sisältö**

Esityksen tavoitteena on ennaltaehkäistä rahanpesun ja terrorismin rahoittamista. Esityksellä pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen (jälj. rahanpesudirektiivi).<sup>1</sup>

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset ovat seuraavat: 1) Yrityksille asetetaan kaupparekisterilain muutoksella velvollisuus tuntea, selvittää ja ilmoittaa tosiasialliset edunsaajat. Edunsaajien rekisteri tulee patentti- ja rekisterihallituksen yhteyteen. 2) Aluehallintovirastoon perustetaan rahanpesun valvontarekisteri. 3) Valtioneuvostolla, valvojilla ja ilmoitusvelvollisilla on velvollisuus laatia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio. 4) Valvontaviranomainen voi määrätä rikemaksun, julkisen varoituksen tai seuraamusmaksun ilmoitusvelvolliselle. 5) Käteiskaupan ollessa vähintään 10 000 euroa tavara kauppiaas on velvollinen tunnistamaan asiakkaan.

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi: rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen EU 2015/849.

## **2. Lainsäädännön arviointineuvoston arvio hallituksen esityksestä ja vaikutusarvioinneista**

### *Yleiset huomiot*

Hallituksen esityksessä on esitelty kattavasti lain taustaa ja tavoitteita. Lain toteuttamisvaihtoehtoja on esitelty laajasti. Erityisesti hallinnollisten rahamääräisten seuraamusten määräämistä on käsitelty kattavasti, mutta lähinnä oikeudellisesta näkökulmasta. Toiseksi on analysoitu tosiasiallisten edunsaajien rekisteröinnin vaihtoehtoisia toteutustapoja. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että joissakin tapauksissa toteuttamisvaihtoehtoista on vaikea hahmottaa, miten asia muuttuu nykytilaan verrattuna.

Hallituksen esityksessä on esitetty monelta osin kvantitatiivisia arvioita esityksen vaikutuksista, mutta niitä tulisi lisätä ja syventää. Taulukoiden ja grafiikan käyttö tekisi esityksestä havainnollisemman.

Hallituksen esityksessä on käsitelty vähän rahanpesua koskevaa tutkimusaineistoa tai tehty kansainvälistä vertailua. Etenkin kansainvälisen tutkimusaineiston hyödyntäminen olisi suositeltavaa, koska sääntelyn kohteena oleva ilmiö on ylikansallinen. Hallituksen esityksessä tuodaan esille tilastoja mm. rahanpesurikoksista, mutta ei juuri selvitetä rahanpesun torjunnan tuloksia voimassa olevalla lainsäädännöllä. Esimerkiksi rahanpesurikosten vähäisyys (esimerkiksi vuonna 2013 yhteensä 56 kappaletta) verrattuna epäilyttävien liiketoimien ilmoituksiin (esimerkiksi vuonna 2013 noin 28 000) ei selvennä rahanpesun torjunnan tuloksellisuutta.

*Arviointineuvosto korostaa*, että voimassa olevan lainsäädännön vaikutusarvioinnin perusteella tulisi arvioida, onko lain muutos tarpeen ja missä muodossa. Vaikutusarvioita tehtäessä huomion tulisi kiinnittyä siihen, mikä vaikutus ehdotetulla lain muutoksella tulisi toteutuessaan olemaan verrattuna nykytilanteeseen tai tilanteeseen, jossa toteutettaisiin jokin toinen vaihtoehtoinen muutos.

*Arviointineuvosto toteaa* myös tässä yhteydessä, että lain valmistelutyössä mukana olevilla ei välttämättä ole tarvittavaa taloudellista osaamista tai taloustieteellistä koulutusta tarkempien kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseksi. Mikäli tilanne on tämä, lain valmistelusta vastuussa olevan ministeriön olisi tarvittaessa osoitettava lisävoimavaroja kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseen. Laskelmien toteuttaminen esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkijoiden avustuksella tai yhteistyössä valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa on myös suositeltavaa. Myös yliopistojen ja muiden tutkimuslaitosten tutkijoiden ja asiantuntijoiden osaamista on perusteltua pyrkiä mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään.

### **Taloudelliset vaikutukset**

#### *Vaikutukset yrityksille*

Hallituksen esityksessä on kuvattu yritysvaikutuksia jakaen ne edunsaajien rekisteröintiin ja aluehallintoviraston valvontarekisteristä aiheutuviin vaikutuksiin. Molempien osalta on kuvattu kohteena olevien yritysten määrää ja sääntelytaakkaa. Valvontarekisterin osalta on eritelty vaikutuksia eri toimijoille ja osassa on hahmoteltu kustannuksia.

*Arviointineuvosto katsoo*, että yritysvaikutukset on esitetty pääsääntöisesti kattavasti. Kohdejoukko on tuotu esiin ja kustannuksia on arvioitu osin kvantitatiivisesti. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota edunsaajien rekisteröinnin sääntelytaakkaan. Edunsaajien rekisteristä aiheutuvia kustannuksia yrityksille tulisi arvioida tarkemmin, etenkin kun esitys koskee suurta joukkoa

yrityksiä. Osa yrityksistä selviytyy rekisteröinnistä todennäköisesti melko vaivattomasti, mutta monella yrityksellä esimerkiksi ulkopuolisten palveluntarjoajien käyttö aiheuttaa kustannuksia.

Taloustieteellisessä kirjallisuudessa rahanpesun ja muiden talousrikosten torjunnassa kiinnitetään huomiota säädösten kustannuksiin ja hyötyihin sekä vaihtoehtojen arvioimiseen. Lainsäädäntö on tarkoituksenmukaista, kun maksuja pystytään jäljittämään kustannustehokkaasti. Esimerkiksi pankki- ja rahoitussektorilla on havaittu, että mittavat panostukset valvontaan eivät välttämättä ole tehokkaita. Ei ole selvää evidenssiä, että pankeille asetetut korkeammat standardit ja suuret kustannukset tehokkaasti vähentäisivät rahanpesua ja muita talousrikoksia. Itse asiassa on viitteitä jopa päinvastaisista epätoivotuista sivuvaikutuksista.<sup>2</sup> Lisäksi on huomattava, että sääntelytaakka pienemmille pankeille on yli kaksinkertainen verrattuna suurempiin pankkeihin.<sup>3</sup> Kokemusten perusteella tulisi keskittyä toimien tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen, eikä panosten suuruuteen ja itse prosessiin.<sup>4</sup>

Rahanpesudirektiivi on minimiharmonisointidirektiivi, joka jättää harkinnanvaraa kansalliseen täytäntöönpanoon. Hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukaisesti kansallisen liikkumavaran käyttö tulee perustella, ja valitun vaihtoehdon vaikutukset tulee arvioida. Oikeusministeriön lausunnossa<sup>5</sup> todetaan, että yhteisön tosiasiallinen edunsaaja on määritelty hallituksen esityksessä laajasti. Oikeusministeriö katsoo, että aatteellisten yhdistysten, säätiöiden ja asunto-osakeyhtiöiden osalta on selvitettävä direktiivin tulkintaa mm. verrokkimaiden osalta. Lisäksi ilmoitusvelvollisten osalta tulisi pohtia, mahdollistaisiko direktiivi yksityisten elinkeinonharjoittajien sääntelyn keventämisen. Arviointineuvosto yhtyy oikeusministeriön näkemyksiin.

*Arviointineuvosto katsoo*, että edunsaajien rekisteröinnissä ja laajemminkin rahanpesudirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa tulisi pohtia, pystytäänkö tämän avulla jäljittämään kustannustehokkaasti rahanpesua. Esitetty ennakoivalvonta aiheuttaa mittavan sääntelytaakan yrityksille, vaikka EU:ssa pyritään vähentämään PK-yrityksille aiheutuvaa sääntelytaakkaa. Direktiivin velvoitteet on pantava täytäntöön, mutta tulisi tehdä selkoa siitä, mikä on kansalliseen harkintaan perustuvaa omaehtoista lisäsääntelyä ja arvioida sen vaikutuksia. Toimenpiteet vaikuttavat olevan vastoin pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kirjauksia,<sup>6</sup> joissa pyritään yritysten turhan sääntelyn purkamiseen ja hallinnollisen taakan keventämiseen.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esityksessä tulisi parantaa yritysvaikutusten kuvausta edunsaajien rekisterin osalta. Esimerkiksi standardikustannusmallia voisi hyödyntää kustannusten laskentaan.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Kts. esimerkiksi: Saperstein, Sant & Ng (2015): The Failure of Anti-Money Laundering Regulation: Where is the Cost-Benefit Analysis? Notre Dame Law Review Online, Volume 91, Issue 1. Geiger & Wuensch (2006): The Fight Against Money Laundering – An Economic Analysis of a Cost –Benefit Paradoxon. Journal of Money Laundering Control, Vol. 10, No 1, pp. 91-106. Center for Global Development (2015): Unintended Consequences of Anti-Money Laundering Policies for Poor Countries. Saatavilla: [www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-WG-Report-Unintended-Consequences-AML-Policies-2015.pdf](http://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-WG-Report-Unintended-Consequences-AML-Policies-2015.pdf).

<sup>3</sup> Geiger & Wuensch (2006): The Fight Against Money Laundering – An Economic Analysis of a Cost –Benefit Paradoxon. Journal of Money Laundering Control, Vol. 10, No 1, pp. 91-106.et al. (2006).

<sup>4</sup>Kts. esimerkiksi: Mitchell (2003): US Government Agencies Confirm that Low-Tax Jurisdictions are not Money Laundering Havens. Journal of Financial crime, Vol. 11, n.2. Saperstein, Sant & Ng (2015): The Failure of Anti-Money Laundering Regulation: Where is the Cost-Benefit Analysis? Notre Dame Law Review Online, Volume 91, Issue 1.

<sup>5</sup> OM 171/43/2015. Saatavilla: [http://www.hare.vn.fi/upload/asiakirjat/21629/249206\\_Oikeusministerio.pdf](http://www.hare.vn.fi/upload/asiakirjat/21629/249206_Oikeusministerio.pdf)

<sup>6</sup> Ratkaisujen Suomi Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

<sup>7</sup> Standardikustannusmalli löytyy esimerkiksi [https://www.tem.fi/files/32917/TEMrap\\_15\\_2012.pdf](https://www.tem.fi/files/32917/TEMrap_15_2012.pdf).

### ***Vaikutukset julkiselle taloudelle***

Hallituksen esityksessä on kuvattu valtiolle aiheutuvaa hallinnollista lisätyötä. Esityksessä on myös kvantitatiivisia arvioita esimerkiksi patentti- ja rekisterihallitukselle tulevista edunsaajien ilmoituksista ja tietojärjestelmäkustannuksista.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esityksen kuvauksen perusteella saa käsityksen valtiolle aiheutuvasta viranomaistyöstä, mutta viranomaistyötä koskevat muutokset tulisi tarkastella yhtenä kokonaisuutena viranomaisvaikutuksissa. Hallituksen esityksessä ei esitellä muita valtiontaloudellisia vaikutuksia tai vaikutusmekanismeja. Hallituksen esityksessä tulisi olla vähintään suuntaa-antavia määrällisiä arvioita lakiesityksen keskeisistä vaikutuksista ja kuvata vaikutusmekanismeja. Merkittävimpiä taloudellisia vaikutuksia koskevat arviot tulisi esittää ensisijassa euromääräisesti ja toissijaisesti laadullisesti (oikeusministeriö 2007).<sup>8</sup>

### ***Vaikutukset kansantalouteen***

Hallituksen esityksessä ei ole käsitelty vaikutuksia kansantalouteen.

*Arviointineuvosto katsoo*, että kansantaloudellisten vaikutusten puuttuminen tulisi korjata, koska hallituksen esityksen toimeenpanon kokonaisuhyödyt ja –kustannukset eivät käy ilmi esityksestä.

### ***Vaikutukset viranomaisten toimintaan***

Hallituksen esityksessä on kuvattu kattavasti vaikutuksia viranomaisten toimintaan, mikä antaa käsityksen esityksen aiheuttamista muutoksista eri toimijoille. Esityksessä on eritelty kustannuksia mm. henkilötyövuosina.

*Arviointineuvosto katsoo*, että vaikutukset viranomaisten toimintaan on eritelty asianmukaisesti. Hallituksen esityksen kuvaus on informatiivinen. Kokonaiskustannuksia voisi tuoda esiin laskemalla yhteen eri viranomaisille koituvia kustannuksia. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen vaikutuksia koskevassa osiossa Asianajajaliitto mainitaan viranomaisten ryhmässä. Asianajajaliitto kuitenkin korostaa olevansa julkisesta vallankäytöstä ehdottoman riippumaton.

### ***Yhteiskunnalliset vaikutukset***

Yhteiskunnallisten vaikutusten osalta hallituksen esityksessä mainitaan, että uusien säännösten avulla ennalta ehkäistään rahanpesua ja terrorismia sekä lisätään valvonnan tehokkuutta. Viranomaisten pakkokeinoilla haltuunsa saamien varojen arvioidaan kasvavan. Esityksessä on tuotu esiin myös välillisiä vaikutuksia kuten rikollisuuden väheneminen ja harmaan talouden ennaltaehkäisy.

*Arviointineuvosto katsoo*, että yhteiskunnallisten hyötyjen kuvaus on jäänyt puutteelliseksi, vaikka nimenomaan tässä yhteydessä tulisi arvioida lakiesityksen hyötyjä. Kun kyseessä on direktiivi, tulee EU-tasolla tehdä kustannushyötyanalyysi. Hyötyjen arviointi on jäänyt ohueksi, mikä käy ilmi direktiivistä ja komission omasta vaikutusarviointista.<sup>9</sup> Vaikutusarviointissa ja direktiivissä viitataan hyötyihin yleisellä tasolla ja toisaalta tuodaan esiin haittoja, mikäli esitystä ei panna täytäntöön. Vaikutusten kvantifiointiin tulisi pyrkiä, mutta ellei se ole mahdollista, tulisi esittää perustelut, miksi näin ei ole tehty.

<sup>8</sup> [http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten\\_vaikutusten\\_arviointi\\_Ohjeet.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf)

<sup>9</sup> European Commission (2013): Impact Assessment SWD(2013) 21 final. Saatavilla: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0021&from=en>.

**Muut asiat**

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu ns. rahanpesudirektiiviä koskevasta hallituksen esityksestä, jonka sisäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 3.7.2016. Lausunto on julkinen.

*Arviointineuvosto suosittelee*, että hallituksen esitystä täydennetään 2. luvussa kuvatuilla lisäyksillä.

**Helsingissä 2. syyskuuta 2016,**

Kalle Määttä  
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen  
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri