



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/16789/2021-02

16.8.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sisäministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Esitysluonnos sisältää kuvauksen rahoitustietodirektiivin tavoitteista ja sisällöstä, lainsäädännön kansallisesta nykytilasta ja keskeisistä esityksistä. Esityksen vaikutuksia on käsitelty lähinnä järjestelmän teknisen toteuttamisen näkökulmasta. Vaikutusarviot sisältävät myös euromääräisiä kustannusvaikutuksia. Esityksen lausuntopalautetta on käsitelty kattavasti.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esityksen vaikutukset rahanpesun torjuntaan jäävät pääosin käsittelemättä. Esitysluonnoksessa käsitellään vaikutuksia yksityisille toimijoille ja viranomaisille, mutta konkreettiset vaikutukset rahanpesun torjuntaan jäävät epäselviksi.
- ii) Rahanpesun ja maksupetosten nykytilan kuvaus on liian suppea. Luonnoksen perusteella ei saa riittävää käsitystä rahanpesun nykyisestä mittaluokasta.
- iii) Rahanpesun torjunnan keinojen vaikutukset kansalaisille ja yrityksille jäävät monin osin epäselviksi.
- iv) Melko teknistä esitysluonnosta voisi konkretisoida esimerkeillä rahanpesutauksista ja yksityisten toimijoiden ja viranomaisten yhteistyöstä.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön rahoitustietodirektiivi, täydentää viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoa ja lisäksi antaa täydentävää sääntelyä kansallisista muutostarpeista johtuen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain muuttamista ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamista.

Rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanon edellyttämällä tavalla esityksessä ehdotetaan niiden viranomaisten nimeämistä, joilla olisi pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään direktiivin tarkoittamalla tavalla. Niin ikään rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanon edellyttämällä tavalla esitetään myös rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävien laajentamista koskemaan yhteistyötä viranomaisten kanssa rahoitustietodirektiivissä tarkoitettujen vakavien rikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä.

Rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanoon ja viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanon täydentämiseen liittyen esitetään teknisen ratkaisun rakentamista, jonka avulla voitaisiin luovuttaa tietoa toimivaltaisille viranomaisille pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä.

Edellä kuvattujen rahoitustietodirektiivin ja rahanpesudirektiivin täytäntöönpanon edellyttämien muutosten lisäksi kansallisista muutostarpeista johtuen esitetään myös eräille muille toimivaltaisille viranomaisille, joilla voimassaolevan lain nojalla on oikeus saada pankki- ja maksutilejä koskevia tietoja, pääsyä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian lukuun ottamatta eräitä pankki- ja maksutilitietojen valvontajärjestelmää koskevia säännöksiä, jotka on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2022.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu rahoitustietodirektiivin sisältöä, kansallista lainsäädäntöä ja viranomaisten toiminnan nykytilaa. Asian taustaa ja nykytilaa on kokonaisuutena kuvattu melko laajasti, mutta esitystä voisi tältä osin jonkin verran tiivistää.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksen tavoite, helpottaa rahoitustietojen käyttöä vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, tutkimiseksi tai niihin liittyviä syytetoimia varten, käy ilmi esitysluonnoksesta.

Esitysluonnoksen mukaan viranomaisten oikeudet saada tietoja pankki- ja maksutileistä sekä muusta varallisuudesta ovat Suomessa riittävällä tasolla. Sen sijaan käytännöt tietojen kyselyyn ovat manuaalisia ja tehottomia. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään pääsevien viranomaisten joukko on suppea, ja järjestelmästä saatava hyöty on jäänyt suunniteltua vähäisemmäksi.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että rahanpesun ja maksupetosten nykytilasta ei saa riittävää käsitystä. Esitysluonnoksen mukaan rahanpesun selvittelykeskus vastaanottaa vuosittain noin 60 000 rahanpesuilmoitusta. Lyhytkin rahanpesun ja maksupetosten nykytilan kuvaus auttaisi ymmärtämään ongelman mittaluokkaa ja suhteuttamaan uusien toimien merkittävyyttä kokonaisuuteen.¹

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on perusteltu yleisellä tasolla kansalliset toimenpiteet, jotka eivät liity direktiivin vaatimuksiin. Joillekin viranomaisille annetaan pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään, jotta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttöön oikeutettujen viranomaisten joukko ja järjestelmän käyttöaste eivät jäisi liian suppeaksi. Esitysluonnoksessa voisi selventää, millaisia vaikutuksia tästä koituu. Lisäksi voisi kuvata, missä määrin direktiivit sisältävät sääntelyn liikkumavaraa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että lausuntopalautetta on kuvattu kattavasti. Luonnokseen on myös kirjattu yleisellä tasolla tehdyt muutokset.

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 keskeyttämistä koskevien määräysten (jäädytysmääräys) 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 katsoo, että esitysluonnos on ymmärrettävästi kirjoitettu, mutta siinä on melko vähän konkretiaa, eikä se avaudu helposti ei-asiantuntijalle. Luonnoksen perusteella ei saa riittävää käsitystä, miten yksityisten toimijoiden ja viranomaisten sekä viranomaisten keskinäinen yhteistyö rahanpesuepäilytapauksissa käytännössä toimii nyt ja tulevaisuudessa, ja millaisia tapauksia siellä käsitellään. Esimerkkitapaukset voisivat konkretisoida muutoin melko teknistä esitystä.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.1.1. Vaikutukset kuluttajiin

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota kustannuksiin, joita kuluttajat voivat joutua maksamaan sääntelystä. Esitysluonnoksessa ei käsitellä pankkien ja luottolaitosten kokonaiskustannuksia rahanpesun ja maksupetosten torjunnasta. Kustannukset ovat kuitenkin huomattavia.² Tietojenvaihdon sujuvuudella ja manuaalisen työn vähentymisellä on epäsuoria vaikutuksia myös kuluttajille, joiden kannettavaksi vähintään jokin osa sääntelyn kustannuksista siirtyy. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä vähintään yleisellä tasolla missä määrin esitys vaikuttaa kuluttajiin.

2.1.2. Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksen mukaan Tullin koostava sovellus toisi yksityiselle sektorille vajaan 3 miljoonan euron kustannussäästöt, mikäli erillisiä rajapintoja ei rakennettaisi kaikille toimijoille. Pankki- ja maksutilejä koskevien kyselyiden tekeminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta vähentäisi luotto- ja maksulaitosten hallinnollista taakkaa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty koostavan sovelluksen kustannussäästöjä, mutta luonnoksen perusteella jää epäselväksi, vaikuttaako esitys esimerkiksi tietojärjestelmiin ja toiminnan organisointiin, joka voisi tuoda lisäkustannuksia.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota yritysvaikutusten kokonaisuuteen. Pankkien ja luottolaitosten nykyiset rahanpesun estämiskustannukset ovat moninkertaisesti suurempia kuin tämän esityksen kustannukset. Sujuvampi tietojenvaihto ja sähköinen asiointi voivat periaatteessa johtaa kustannussäästöihin. Rahanpesun torjuntaan tarvitaan henkilöresursseja, mutta esityksen vaikutukset henkilöresursseihin jäävät epäselviksi. Kokonaisuutena esityksen vaikutuksia yrityksille tulisi arvioida selvästi tarkemmin.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan Tullin koostavan sovelluksen avulla viranomaisten tarve rakentaa omia rajapintojaan järjestelmään vähenisi. Viranomaisten kustannussäästö on varovaisesti arvioiden noin 3 miljoonaa euroa. Lisäksi on arvioitu kustannuksia yksittäisille viranomaisille.

Esitys vähentäisi viranomaisten pankki- ja tilitietojen kyselyihin kuluva työtä, vähentäisi päällekkäisiä kyselyjä, helpottaisi kyselyjen lokitietojen tallentamista ja tehostaisi kyselyihin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa.

² Esimerkiksi Ranskan, Saksan, Sveitsin, Italian ja Alankomaiden finanssilaitosten yhteenlasketut kustannukset rahanpesun estämistä koskevien lakien noudattamisesta arvioidaan olevan noin 83,5 miljardia dollaria vuosittain. LexisNexis. 2017. The True Cost of Anti-Money Laundering Compliance. European edition. <https://bit.ly/38fGkQQ>.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on käsitelty järjestelmän teknisten muutosten aiheuttamia kustannuksia ja säästöjä euromääräisesti. Lisäksi on arvioitu joitakin henkilötyömuutoksia, mutta kokonaisuutena vaikutukset henkilötyövuosiin jäävät epäselviksi. Esityksessä tulisi antaa suuntaa antava arvio viranomaisten henkilötyömuutoksista vaihteluvälillä, koska hallinnollisen taakan vähentyminen vaikuttaa esitysluonnoksen perusteella merkittävältä.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan rikoshyödyn jäljittäminen tehostuisi. Esitetyt muutokset toisivat poliisille lisäarvoa ja työajan säästöä siltä osin, että tilien ja tallelokeroiden omistaja- ja haltijatiedot sekä eräiden finanssialan toimijoiden asiakkuustiedot saataisiin tiettyjen rikosten osalta helposti ja nopeasti.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on käsitelty hyvin vähän vaikutuksia rahanpesuun ja vakavien rikosten ehkäisyyn, mikä on kuitenkin esityksen perimmäinen tavoite. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi lisääntyisivätkö esimerkiksi liiketoiminnan jäädyttämispäätökset.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksessa ei ole käsitelty nykyjärjestelmän kokonaiskustannuksia ja hyötyjä yhteiskunnalle, johon esityksen muutosta voisi verrata. Esimerkiksi kustannusmuutoksia kotitalouksille, yrityksille ja julkiselle taloudelle voisi verrata liiketoiminnan jäädytyksiin. Lisäksi esityksessä voisi käsitellä rahanpesun estämisen pelotevaikutusta ja siitä koituvia yhteiskunnallisia hyötyjä.³

Esitysluonnoksen mukaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käytön myötä yksityiskohtaiset tietopyynnöt voidaan kohdentaa aikaisempaa paremmin tutkinnan kohteena oleviin henkilöihin. Kun tietoja käsitellään nimenomaan tätä tarkoitusta varten rakennetuissa suojatuissa järjestelmissä, parantaa se myös tiedustelujen kohteiden henkilötietojen suojaa.

Arviointineuvosto katsoo, että henkilöitä koskevia tietopyyntöjä ja tietosuojaa tulisi käsitellä enemmän kansalaisen näkökulmasta. Esimerkiksi kuinka paljon ja millaisia kohdentamattomia henkilöhaikuja tehdään tällä hetkellä, ja millaisia muutoksia esityksellä voi olla tavalliselle kansalaiselle ja hänen henkilötietojen suojaan.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää ja rahanpesun selvittelykeskusta koskevasta hallituksen esityksestä, jonka sisäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 18.6.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta.¹ Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

³ Joidenkin kansainvälisten arvioiden mukaan rahanpesun estämistä koskevien toimien kustannukset pankeille, veronmaksajille ja kansalaisille ylittävät hyvin moninkertaisesti rikollisesta toiminnasta takaisinsaadut varat. Maailmanlaajuisesti finanssilaitosten rahanpesun estämiseen käyttämät toimet ja taloudelliset sanktiot finanssilaitoksille ylittävät yli 180 miljardia euroa vuosittain. Ronald F. Pol (2020) Anti-money laundering: The world's least effective policy experiment? Together, we can fix it, Policy Design and Practice, 3:1, 73-94, DOI:10.1080/25741292.2020.1725366. Myös Suomessa voitaisiin tarkastella karkealla tasolla järjestelmän kokonaiskustannuksia ja verrata niitä esimerkiksi liiketoiminnan jäädyttämisestä saatuihin varoihin.

Helsingissä 16. elokuuta 2021**Leila Kostiainen**

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

ⁱ 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.