



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto valtiovarainministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lakiesitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Esitysluonnos on laaja ja teknisesti vaativa. Vaikutuksia on käsitelty monipuolisesti, erityisesti viranomaisten toiminnan ja julkistalouden näkökulmasta.

Arviointineuvosto katsoo kuitenkin, että vaikutusarviointia tulisi vielä täsmentää hallinnollisen taakan arvioiden osalta. Myös esitysluonnoksen kokonaishyötyjen ja kustannusten mittaluokan kuvauksessa olisi parannettavaa.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Yrityksille aiheutuva sääntelytaakka on esitysluonnoksen perusteella merkittävä ja selvästi laajempi kokonaisuus kuin esimerkiksi viranomaisille aiheutuvat menomuutokset. Vaikutuskanavia yrityksiin kohdistuvista vaikutuksista on käsitelty pääosin kattavasti mutta määrällisiä arvioita tulisi vielä täydentää.
- ii) Viranomaisprosesseihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvien muutosten välillisiä vaikutuksia kansalaisten ja yritysten asiointiin sekä palveluiden sujuvuuteen tulisi käsitellä tarkemmin.
- iii) Esitysluonnoksessa kuvataan pääosin perusteellisesti nykyisen sääntelyn aiheuttamien kustannusten mittaluokkaa, mutta arviot ehdotettujen lakimuutosten aiheuttamista lisäkustannuksista ja säästöistä jäävät osin epäselviksi.
- iv) Vaikutusarvioissa tukeudutaan laajasti Euroopan komission tekemiin arvioihin, myös sellaisissa kohdissa, joissa Suomen kansallisen tilanteen tarkempi analyysi olisi perusteltua.
- v) Vaikutusarvioissa ei aina käy selvästi ilmi, mihin esitettyt määrälliset arviot perustuvat ja millä menetelmillä ne on laadittu. Vaikutusarvioihin liittyvät määrälliset tiedot on osin hajautettu HE-



luonnoksen eri osiin, mikä heikentää arvioinnin luettavuutta ja läpinäkyvyyttä.

Esitysluonnoksessa on osin tarpeetonta toistoa nykytilan kuvauksen ja ehdotetun sääntelyn sisällön välillä.

- vi) Esitysluonnoksessa esitetään määrällistä kuvausta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen mittaluokasta sekä viitataan kansainvälisiin arvioihin, mutta sääntelyn vaikuttavuutta koskeva tarkastelu jää rajalliseksi.
- vii) Rikksentorjuntaa ja turvallisuutta koskevat vaikutusarviot jäävät osin yleisluontoisiksi ja hajanaisiksi. Esitysluonnoksessa olisi hyödyllistä jäsentää selkeämmin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan liittyvät vaikutukset sekä täydentää arvioita esimerkiksi uusien teknologioiden ja sääntelyn ennalta estävän vaikutuksen näkökulmasta.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta:

” Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, jolla kumotaan voimassa oleva saman niminen laki. EU:n rahanpesusääntely on uudistettu kokonaisuudessaan ja uusi EU-sääntely korvaa aikaisemmat rahanpesudirektiivit. Ehdotetuilla muutoksilla pantaisiin täytäntöön tarvittavilta osin EU:n uusi rahanpesun vastainen sääntely, eli EU:n rahanpesun torjuntaviranomaista koskeva asetus, rahanpesuasetus ja kuudes rahanpesudirektiivi.

Ehdotetussa rahanpesulaissa säädettäisiin kansallisesta riskiarviosta, tilastoinnista, edunsaajarekisteristä, valvojien toimivaltuuksista ja yhteistyöstä sekä hallinnollisista seuraamuksista.

Rahanpesun selvittelykeskuksesta annettuun lakiin ehdotetaan muutoksia liittyen kuudennen rahanpesudirektiivin säännöksiin muun muassa selvittelykeskuksen toimivaltuuksista ja tietojenvaihdosta.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettuun lakiin tehtäisiin muutoksia liittyen kuudennen rahanpesudirektiivin pankkitilirekistereitä koskevan sääntelyn muutoksiin, jotka koskevat muun muassa uusia vaatimuksia rekisterien tietosisällöstä.

Kaupparekisterilakiin ehdotetaan muutoksia, joilla laki yhteensovitettaisiin rahanpesulain edunsaajarekisteristä ehdotettujen säännösten kanssa ja osan kaupparekisterilain nykysääntelystä kumottaisiin päällekkäisenä rahanpesulakiin ehdotettujen säännösten kanssa.

Ehdotuksessa esitetään lisäksi muutettavaksi vakuutusyhtiölakia, luottolaitostoiminnasta annettua lakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, maksulaitoslakia, sijoituspalvelulakia, varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annettua lakia, päästökauppalakia, lakia asianajajista, arpajaislakia, lakia harmaan



talouden selvitysyksiköstä, lakia panttilainauslaitoksista, lakia vaihtoehtorahastojen hoitajista, sijoitusrahastolakia, lakia arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta, lakia rahoitusvakausviranomaisesta, arpajaislakia, kuluttajansuojalakia, luottotietolakia, sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, raportoivien kryptovarapalvelun tarjoajien tiedonantovelvollisuudesta verotuksen alalla annettua lakia, osakesäästötilistä annettua lakia, vakuutus sopimuslakia, verotusmenettelystä annettua lakia, fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta annettua lakia, ulosottokaarta, yritys- ja yhteisötietolakia, verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, kiinteistövälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annettua lakia, perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä annettua lakia sekä eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan Unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annettua lakia. Edellä mainittuihin lakeihin liittyvät muutokset ovat pääasiassa lakiteknisia muutoksia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan pääasiassa 10.7.2027, jolloin rahanpesuasetuksen soveltaminen alkaa. Tosiasiallisia edunsaajia koskevat tietyt direktiivin säännökset tulee kuitenkin saattaa voimaan kansallisesti jo aiemmin, mistä syystä esitetään voimassa olevaa lakia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä muutettavan ja että se sekä eräät kaupparekisterilain ja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevan lain säännökset tulisivat voimaan jo 10.7.2026.”

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa käy ilmi esityksen tausta ja keskeiset ehdotukset. Ehdotetuilla muutoksilla pantaisiin täytäntöön EU:n uusi rahanpesun vastainen sääntely. EU-sääntely ja Suomen kansallinen liikkumavara kuvataan esitysluonnoksessa. Esitysluonnoksessa on myös kuvattu muita toteuttamisvaihtoehtoja ja pääosin perusteltu, miksi käytettävissä olevia poikkeuksia on hyödynnetty tai jätetty hyödyntämättä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen kuvaukset ovat paikoin varsin yksityiskohtaisia ja niitä olisi syytä tiivistää. Lisäksi vaikutusarvioiden esittämisessä on hajanaisuutta ja osittaista toistoa, joita tulisi vähentää.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutukset kohdistuvat useisiin eri tahoihin, ja esitysluonnoksessa tunnistetaan pääosin kattavasti ne keskeiset vaikutuskanavat, joiden kautta ehdotettu sääntely vaikuttaa viranomaisten, yritysten ja muiden toimijoiden toimintaan. Vaikutusten kuvaus on laaja, mutta painottuu paikoin yleiselle tasolle.



Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on hyödynnetty erilaista tutkimus- ja tilastotietoa ja arviointityökaluja. Esitysluonnoksen laajuus huomioiden olisi taulukoita, kuvia ja kaavioita voitu esittää enemmän esityksen eri tahoille aiheutuvien vaikutusten yhteenvetämiseksi.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on kuvattu ulkomaiden lainsäädäntöä ja muissa maissa valittuja tapoja panna täytäntöön EU:n rahanpesun vastainen sääntely. Kuvaus on kuitenkin paikoin varsin yksityiskohtainen. Arviointineuvosto suosittelee, että kuvausta tiivistetään.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu keskeinen lausuntopalaute ja se, millä tavalla esitysluonnosta on täydennetty tai muutettu lausuntopalautteen perusteella.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on esitetty määrällistä kuvausta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen mittaluokasta sekä kuvattu torjunnan keskeisiä rakenteita ja viranomaisten yhteistyötä, ja että siinä viitataan kansainvälisiin arvioihin, kuten UNODC:n ja Europolin arvioihin. Kansainvälisten arvioiden mukaan järjestäytyneen rikollisuuden arvioidut rikoshyödyt EU:ssa ovat noin 139 miljardia euroa vuodessa, ja näihin liittyvistä varoista saadaan takavarikoitua vain noin kaksi prosenttia. Samalla sääntelystä eri toimijoille aiheutuvat kustannukset ovat merkittäviä. Arviointineuvosto katsoo, että nämä havainnot puoltavat rahanpesun torjunnan vaikuttavuuden arvioinnin käsittelyn vahvistamista esitysluonnoksessa, esimerkiksi tukeutumalla FATF:n raportteihin.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Esitysluonnoksessa todetaan lyhyesti, että yritykset siirtävät sääntelystä aiheutuvia kustannuksia asiakkaille. Yritysten välillä saattaa kuitenkin olla eroja siinä, missä määrin kustannuksia voidaan siirtää. Tämän sekä eri asiakasryhmien välisten erojen vuoksi esitysluonnoksen vaikutukset kotitalouksiin ja kuluttajiin voivat jakautua epätasaisesti eri kuluttajaryhmien kesken, esimerkiksi ikä- ja tuloryhmittäin sekä haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden tai asiakkaiden digitaalisten valmiuksien osalta.

Arviointineuvosto katsoo, että tällaista vaikutusten kohdentumista olisi perusteltua avata esitysluonnoksessa ainakin yleisellä tasolla.

2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Arviointineuvosto katsoo, että yrityksiin kohdistuvat vaikutukset muodostavat esitysluonnoksen merkittävimmän vaikutusalueen, ja näiden vaikutusten kuvauksen selkeydellä ja johdonmukaisuudella on erityisen suuri merkitys. Esitysluonnoksessa on tunnistettu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan liittyvien velvoitteiden keskeiset yrityksille kohdistuvat kustannustekijät sekä sääntelyn kohdejoukon heterogeenisyys.



Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarviosta ei käy kaikilta osin selkeästi ilmi, mikä osa kuvatuista kustannuksista liittyy nykytilaan ja yleiseen rahanpesusääntelyn noudattamiseen ja mikä osa on nimenomaisesti esitysluonnoksen ja EU-sääntelyn muutoksista aiheutuvaa lisävaikutusta. Erityisesti kertaluonteisten muutuskustannusten ja jatkuvien kustannusten erottelu jää osin epäselväksi. Esitysluonnoksen vaikutusarviossa olisi keskeistä kuvata ehdotetun uuden sääntelyn vaikutuksia. Esitysluonnosta tulisi tarkentaa tältä osin.

Arviointineuvosto katsoo lisäksi, että euromääräisten arvioiden perusteet ja käytetyt lähteet eivät ole kauttaaltaan johdonmukaisia. Useissa kohdissa ei käy ilmi, mihin esitetyt määrälliset arviot perustuvat tai millaisiin oletuksiin ne nojaavat. Vaikutuksia eri kokosiin yrityksiin tulisi arvioida tarkemmin.

2.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Arviointineuvosto katsoo, että julkistaloudellisten vaikutusten arviointi on esitysluonnoksen vaikutusarvion vahvin osa. Useiden viranomaisten osalta on esitetty sekä laadullisia että määrällisiä arvioita, kuten euromääräisiä kustannusarvioita ja henkilötövuositarpeita.

Arviointineuvosto huomauttaa kuitenkin, että viranomaisvaikutusten kuvaus toistuu osin taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa ja myöhemmin yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa jaksossa. Arviointineuvosto suosittaa, että kuvausten päällekkäisyyttä vähennetään.

Arviointineuvosto katsoo myös, että esitysluonnoksessa todetaan useaan otteeseen, ettei esityksellä ole yhteyttä valtion talousarvioon, vaikka viranomaisille aiheutuu selvästi uusia ja osin pysyviä tehtäviä ja kustannuksia. Mikäli nämä velvoitteet on tarkoitus kattaa uudelleenkohdentamalla olemassa olevia resursseja tai supistamalla muita tehtäviä, kuten esitysluonnoksessa viitataan, esitysluonnoksessa tulisi kuvata tätä tarkemmin. Vaikutusten yhteenveto ja niiden suhde julkisen talouden kokonaisuuteen jäävät nykyisellään osin epäselviksi.

2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että yhteiskunnallisten vaikutusten jaksossa kuvataan keskeisiä vaikutuksia, mutta vaikutuskanavia tulisi vielä tarkentaa.

Arviointineuvosto katsoo, että pankkitilirekisterien yhteenliittämistä koskevassa vaikutusarviossa tulisi huomioida tietosuojan vaikutukset. Nykyisessä muodossa esitysluonnoksessa arvioidaan näitä erikseen, minkä vuoksi syntyy vaikutelma, että kuvaus pankkitilirekisterien käytöstä yliarvioi saatavia hyötyjä.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarviossa käytetty evidenssipohja ei ole kaikilta osin riittävä. Esimerkiksi yksittäiseen opinnäytetyöhön perustuva havainto AMLA-sääntelyn vaikuttavuudesta ei ole riittävä lähtökohta vaikuttavuuspäätelmille etenkin syy-seuraus-näkökulmasta. Vaikuttavuuden



epävarmuutta tulisi kuvata lisäksi kansainvälisen arviointikirjallisuuden tai komission vaikutustenarvioinnin avulla.

Arviointineuvosto suosittelee täydentämään arviota siitä, miten viranomaisprosesseihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat muutokset voivat välillisesti vaikuttaa kansalaisten ja yritysten asiointiin, oikeusturvaan ja palveluiden sujuvuuteen, vaikka vaikutusten arvioidaan olevan rajallisia. Esitysluonnoksessa asiaa voisi avata enemmän mm. esimerkkien avulla.

Arviointineuvosto katsoo, että otsikon ”5.3.6.4 Vaikutukset rikoksentorjuntaan ja turvallisuuteen, järjestäytyneeseen rikollisuuteen sekä rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen” alla oleva teksti on paikoin hajanainen ja jäsentymätön ja sisältää myös aineistoa, joka ei suoranaisesti liity vaikutusarvioihin. Kyseisessä jaksossa olisi erityisen tärkeää koota ja jäsentää otsikossa mainittuihin teemoihin liittyvät vaikutukset, mukaan lukien perustellut arviot vaikutuksista Suomessa, myös EU-tason konteksti huomioon ottaen. Vaikutusarvioita tulisi täydentää esimerkiksi tarkastelemalla uusien teknologioiden vaikutuksia sekä sääntelyn ennalta estävää vaikutusta rikolliseen toimintaan.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on tunnistettu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan liittyvien uusien toimenpiteiden perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, mutta tämä arviointi jää hajautuneeksi useisiin eri jaksoihin. Arviointineuvosto pitää tärkeänä, että esitysluonnosta täydennetään kokoavalla arviolla keskeisistä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu rahanpesua ja terrorismin rahoittamisen estämistä ja eräitä siihen liittyviä lakeja koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: VM053:00/2024), jonka valtiovarainministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 20.1.2026. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 9. helmikuuta 2026

Eeva-Liisa Inkeroinen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio



Arviointineuvos, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

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



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

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