

Kristian Koivisto

ASIAKKAAN YKSINKERTAISTETTU TUNTE- MISVELVOLLISUUS SJOITUSPALVELUYRI- TYKSEN NÄKÖKULMASTA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Helmikuu 2021

TIIVISTELMÄ

Kristian Koivisto: Asiakkaan yksinkertaistettu tuntemisvelvollisuus
sijoituspalveluyrityksen näkökulmasta
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Kauppätieteiden tutkinto-ohjelma, yritys juridiikka
Helmikuu 2021

Rahanpesulaki asettaa sijoituspalveluyrityksille tietyt velvollisuudet asiakkaan tuntemisen osalta. Tässä tutkielmassa tarkastellaan rahanpesulaissa säädetyn asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn oikeudellista sisältöä. Yksinkertaistettu tuntemisvelvollisuus tarkoittaa, ettei ilmoitusvelvollisen täydy tietyissä tapauksissa menetellä kaikkien asiakkaan tuntemiseksi säädettyjen velvollisuuksien mukaisesti. Asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn tulee perustua alhaiseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin, jota arvioidaan ilmoitusvelvollisen riskiarviolla.

Tämän tutkielman perusteella asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltaminen vaikuttaisi olevan varsin toimijakohtainen ja toimijakohtaisiin riskeihin perustuva dynaaminen kokonaisuus. Yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltaminen edellyttää siten sijoituspalveluyritykseltä varsin kattavaa riskien tunnistamista ja arviointia. Yksinkertaistettua tuntemisvelvollisuutta voidaan soveltaa esimerkiksi sopeuttamalla asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen kuuluvien toimenpiteiden ajoittamista tai hankittavien tietojen määrää.

Tutkielmassa tarkastelu pilkotaan osiin siten, että tarkastelun kohteena on vuoroin asiakkaan tunteminen osa-alueineen, asiakkaan tuntemistoimien suhteuttaminen, asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn perusteena oleva ilmoitusvelvollisen riskiarvio, sääntely-ympäristön ajallinen kehitys sekä johtopäätökset.

Avainsanat: rahanpesu – asiakkaan tunteminen – yksinkertaistettu tuntemisvelvollisuus – riskiarvio – riskiperusteinen lähestymistapa

Sisällysluettelo

LÄHDELUETTELO	iii
1. JOHDANTO	1
1.1 Aiheen esittely ja tutkimuksen tarkoitus	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaukset	5
1.3 Tutkimuksen metodi ja lähdemateriaali.....	8
1.4 Tutkimuksen rakenne	11
2. ASIAKKAAN TUNTEMINEN RAHANPESUSÄÄNTELYN NÄKÖKULMASTA	14
2.1 Asiakkaan tuntemisvelvollisuus (customer due diligence)	14
2.2 Asiakkaan tuntemisen osa-alueet – yksinkertaistettu tuntemisvelvollisuus	16
2.2.1 Asiakkaan tunnistaminen ja henkilöllisyyden todentaminen	18
2.2.2 Asiakkaan tuntemistiedot ja niiden säilyttäminen.....	21
2.2.3 Asiakasta koskevien tietojen hankkiminen, jatkuva seuranta ja selonottovelvollisuus	22
2.2.4 Tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen.....	28
2.3 Riskiperusteinen arviointi – rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskitason määrittäminen	31
2.4 Asiakasluokittelu	38
2.5 Asiakkaan tunteminen asiakassuhteen elinkaaren eri vaiheissa.....	40
3. TUNTEMISTOIMIEN SUHTEUTTAMINEN	43
3.1 Yleistä	43
3.2 Yksinkertaistettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus ilmiönä	43
3.3 Yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltaminen ja menettelyn minimiedellytykset	46
3.4 Tehostettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus	50
4. RISKIARVIO – RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITTAMISEN RISKITASON MÄÄRITTÄMINEN	53
4.1 Riskiarviotyypit.....	53
4.2 Ilmoitusvelvollisen riskiarvio ja sen sisältö.....	55
5. ASIAKKAAN TUNTEMISEN SÄÄNTELY-YMPÄRISTÖ JA VALVONTA	62
5.1 Sääntelyn ajallinen kehitys	62
5.2 Valvonta ja sanktiot	72

6.	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	77
----	------------------------------------	----

LÄHDELUETTELO

KIRJALLISUUSLÄHTEET

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva 1989.

Andersén, Atso: Rahanpesun estäminen. Helsinki 2020.

Anttila, Tapio: Pankki, riskit ja sääntely. Helsinki 1996.

Cindori, Sonja: Money laundering: correlation between risk assessment and suspicious transactions. *Financial theory and practice*, 2013-06-03, Vol.37 (2), p.181-206.

De Koker, Louis: Money laundering control and suppression of financial exclusion. *Journal of Financial Crime*, Vol. 13 No. 1, 2006.

De Koker, Louis: The FATF's customer identification framework: fit for purpose? *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 17 No 3, 2014.

Demetriades, George: "Is the person who he claims to be?" old fashion due diligence may give the correct answer! *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 19 No. 1, 2016.

De Wit, Jos: A risk-based approach to AML: A controversy between financial institutions and regulators. *Journal of financial regulation and compliance*, vol. 15 No 2, 2007.

Hemmo, Mika: Sopimusoikeus I. Helsinki 2003.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Teoksessa Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Hoppu, Kari: Sijoituspalvelusopimukset. Helsinki 2009.

Hoppu, Esko – Hoppu Kari: Kauppa- ja varallisuus oikeuden pääpiirteet. Helsinki 2016.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki 2008.

Kontkanen, Erkki: Pankkitoiminnan käsikirja. 4. uudistetun painoksen (2015) lisäpainos. Vantaa 2016.

Lohse, Mikael: Terrorismirikoksen valmistelu ja edistäminen. Helsinki 2012.

Lähdevuori, Iiro: Know your customer – periaate ja asiakkaan sijoitustarpeiden selvittämisen mahdollisuus. *Oikeustiede – Jurisprudentia 2005:XXXVIII*, s. 268–335.

Mäntysaari, Petri: Arvopaperinvälittäjästä sijoitusneuvoja. Helsinki 2001

Parkman, Tim: Mastering anti-money laundering and counter-terrorist financing: a compliance guide for practitioners. 2012

Parkkonen, Jarmo – Knuts, Mårten: Arvopaperimarkkinalaki. Helsinki 2014.

Ross, Stuart – Hannan, Michelle: Money laundering regulation and risk-based decision-making. *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 10 No. 1, 2007.

Sahavirta, Ritva: Rahanpesu rangaistavana tekona. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2008.

Salo, Marika: Sijoittamisen ohjaaminen: sijoitusneuvot ja -suositukset sijoittajan päätöksenteossa. Helsinki 2016.

Teichmann, Fabian Maximilian Johannes: Current developments in money laundering and terrorism financing. Journal of Money Laundering Control, 2020.

Turtiainen, Matti: Sijoituspalvelut ja asiakas. Helsinki 2018.

Verhage, Antoinette: The Anti Money Laundering Complex and the Compliance Industry. 2011.

Wuolijoki, Sakari: Pankin neuvontavastuu. Varallisuusosoikeudellinen tutkimus pankin neuvonta- ja tiedonantovelvollisuuksista. Jyväskylä 2009.

Wuolijoki, Sakari – Hemmo, Mika: Pankkioikeus. Helsinki 2013.

SÄHKÖISET LÄHTEET

Aluehallintoviraston ohje ilmoitusvelvollisen riskiarvion laatimiseksi. 14.11.2017. Saatavilla osoitteessa: https://www.avi.fi/documents/10191/2370358/Riskiarvio-ohje_FI/0a9566c5-9a48-420d-896c-fd00c136f99a. Viitattu 12.4.2020

ESMA: Riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37. Saatavilla osoitteessa: https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Guidelines%20on%20Risk%20Factors_FI_04-01-2018.pdf

FATF Guidance for a Risk-Based Approach the Banking Sector 2014. Saatavilla osoitteessa: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-Based-Approach-Banking-Sector.pdf>. Viitattu 26.11.2019.

FATF 2020: countries. (FATF a). Saatavilla osoitteessa: <https://www.fatf-gafi.org/countries/#Finland>

FATF 2020: History of the FATF. (FATF b). Saatavilla osoitteessa: <https://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>

FATF Recommendations: International Standards on combating money laundering and the financing terrorism & proliferation 2012 (Updated October 2020). Saatavilla osoitteessa: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>. Viitattu 20.1.2020.

Finanssivalvonta. Finanssivalvonnan valvojakohtaisen rahanpesun riskiarvion yhteenveto. Saatavilla osoitteessa: https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/tiedotteet-ja-julkaisut/valvottavatiedotteet/2020/julkaistava_fiva_ml_riskiarvio.pdf. Viitattu 17.11.2020

Finanssivalvonta. Riskiarvio. Saatavilla osoitteessa: <https://www.finanssivalvonta.fi/paaomarkkinat/rahanpesun-estaminen/riskiarvio/>. Viitattu 19.8.2020

Finanssivalvonta. Sijoituspalveluyritykset. Saatavilla osoitteessa: <https://www.finanssivalvonta.fi/paaomarkkinat/sijoituspalvelun-tarjoajat/>. Viitattu 28.12.2020

Finanssivalvonta. 2015. Standardi 2.4 Asiakkaan Tunteminen – rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen. Määräykset ja ohjeet. Saatavilla osoitteessa:

<https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/standardit/2.4/2.4.std6.pdf>. Viitattu 26.11.2019.

Finanssivalvonta. Selonotto- ja ilmoitusvelvollisuus. Saatavilla osoitteessa: <https://www.finanssivalvonta.fi/paaomamarkkinat/rahanpesun-estaminen/selonotto--ja-ilmoitusvelvollisuus/>. Viitattu 21.11.2019.

Keskusrikospoliisi – Rahanpesun selvittelykeskus: Vuosikertomus 2019. Saatavilla osoitteessa: https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/polii-siwwwstructure/88542_RAPin_Vuosikertomus_2019_valmis.pdf?d1246b6e1b2ad888. Viitattu 26.8.2020

Keskusrikospoliisi – Rahanpesun selvittelykeskus: Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet. 2012. Saatavilla osoitteessa: https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/polii-siwwwstructure/26327_Rahanpesun_torjunnan_parhaat_kaytan-teet_27.8.2012.pdf?19a55cbc1bc7d788

Wolfsberg Statement. Guidance on a Risk Based Approach for Managing Money Laundering Risks 2006. Saatavilla osoitteessa: https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/wolfsberg-standards/15.%20Wolfsberg_RBA_Guidance_%282006%29.pdf. Viitattu 27.11.2019.

SÄÄDÖKSET JA ESITYÖT

Arvopaperimarkkinalaki 746/2012

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 1095/2010

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/97/EY

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/60/EY

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/65/EU

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843

Eurooppayhtiölaki 742/2004

HE 158/1997 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle rahanpesun estämisestä ja selvittämistä koskevaksi lain-säädännöksi

HE 173/2002 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain sekä rikoslain 32 luvun 1 §:n muuttamisesta

HE 25/2008 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 228/2016 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi

HE 38/2018 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 167/2018 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Kaupparekisterilaki 1979/129

Komission delegoitu asetukset (EU) 2017/565

Komission direktiivi 2006/70/EY

Laki finanssivalvonnasta 878/2008

Laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä 68/1998

Laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain muuttamisesta 365/2003

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä 503/2008

Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta 445/2017

Neuvoston direktiivi rahoitusjärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä 91/308/ETY

Osakeyhtiölaki 624/2006

Rikoslaki 39/1889

Sijoituspalvelulaki 747/2012

Sisäasianministeriön asetukset rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä 890/2003

LYHENTEET JA MERKINNÄT

AML	Arvopaperimarkkinalaki 746/2012
CDD	Customer due diligence
ESMA	European securities and markets authority
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
FATF	Financial action task force (on money laundering)
G7	Group of seven
HE	Hallituksen esitys
IMF	International monetary fund
KYC	Know your customer
OYL	Osakeyhtiölaki 624/2006
RL	Rikoslaki 39/1889
Sipal	Sijoituspalvelulaki 747/2012
UNODC	United nations office on drugs and crime
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1. JOHDANTO

1.1 Aiheen esittely ja tutkimuksen tarkoitus

Talouden globalisaation ja pääomien vapaan liikkuvuuden lisääntyminen on johtanut rahoituslaitosten kasvaneeseen merkitykseen rahanpesun torjunnassa. Rahoitusjärjestelmän kehitys ja globalisaatio on yhtäältä helpottanut ja nopeuttanut laillisen rahoitusjärjestelmän toimintaa ja varojen siirtämistä yli maarajojen, mutta toisaalta se antaa saman mahdollisuuden rikolliseen toimintaan¹. Rahanpesu ja terrorismin rahoitus aiheuttavat siten merkittävän ongelman rahoitusjärjestelmälle. Rahanpesulla ja terrorismin rahoituksella voi olla haitallisia seurauksia, kuten negatiiviset talousvaikutukset ja rahoitusmarkkinoiden epävakaus. Tarkemmin yksilöitynä seuraukset voivat olla esimerkiksi kansainvälisten pääomavirtojen häiriöt, sijoitusten väheneminen ja talouskasvun laantuminen, muiden rahoittajien haluttomuus osallistua liiketoimintaan, maineriski tai luottamukseen ja toiminnan vakauteen liittyvät riskit.² Rahanpesulla ja terrorismin rahoittamisella voi olla siis merkittäviäkin vaikutuksia niin yksittäiselle toimijalle, rahoitusmarkkinoihin kuin koko yhteiskuntaan, joten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuminen on sekä erityisen tärkeä että myös mielenkiintoinen aihe tutkimuksen kohteena.

Kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n arvion mukaan rahanpesun arvo on globaalisti 2–5 prosenttia ja YK:n huumausaine- ja rikosasioiden toimisto UNODC:n vuonna 2009 tekemän arvion mukaan 1,6 biljoonaa dollaria tai 2,7 prosenttia koko maailman bruttokansantuotteesta.³ Rahanpesun selvittelykeskukselle tehtyjen epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten määrä kasvoi 64 % vuonna 2019 (64 403 ilmoitusta) vuoteen 2018 verrattuna. Vuonna 2019 rahanpesun selvittelykeskus antoi yhteensä 73 liiketoimen keskeyttämismääräystä, joka on lukumääräisesti enemmän kuin kertaakaan aiemmin. Keskeyttämismääräyksen eli niin sanotun jäädytysmääräyksen kohteena olevien varojen arvo oli noin 9,8 miljoonaa euroa, joista noin 5 miljoonaa euroa jäi viranomaisten haltuun.⁴

¹ Sahavirta 2008, s. 43.

² HE 228/2016, s. 6.

³ HE 228/2016, s. 6.

⁴ Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2019, s. 3.

Edellä mainituista haitallisista vaikutuksista erityisesti maineriskin voidaan ajatella olevan yksittäisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan velvoitetun toimijan näkökulmasta merkittävä omaa toimintaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi motivoiva seikka. Toteutuessaan maineriskillä voi olla yksittäisen toimijan näkökulmasta merkittäviä liiketaloudellisia vaikutuksia. Rahoituslaitosten kiinnostus rahanpesun torjuntaan perustuu pitkälti huoleen niiden toimintaan kohdistuvan yleisen luottamuksen vähenemisestä, sillä luottamuksen vähenemisen myötä rahoituslaitokset saattavat menettää asiakkaitaan ja rahoitusmarkkinoilta saatavien luottojen hinta nousee⁵. Näiden haitallisten vaikutusten lisäksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan laiminlyönti on laissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi (2017/444, jäljempänä rahanpesulaki) säädetyllä tavalla sanktioitua.

Lyhyesti ottaen rahanpesulla tarkoitetaan rahan alkuperän ja kytköksen häivyttämistä rikolliseen toimintaan. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen perustuu kansainvälisesti sovittuihin menettelytapoihin. Sääntelyllä pyritään yhdenmukaistamaan asiakkaan tuntemista koskevia menettelytapoja niin globaaleilla rahoitusmarkkinoilla kuin paikallisessa taloudellisessa toiminnassa.⁶ Rahanpesulla pyritään siten siirtämään laittomasta alkuperästä olevaa omaisuutta ja hyötyä lailliseen talousjärjestelmään siten, että sen saanto pystytään ainakin näennäisesti legitimoimaan.⁷ Yksittäisen ilmoitusvelvollisen⁸ näkökulmasta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta liittyy siten vahvasti asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen ja asiakkaan tuntemisvelvollisuuden mukainen menettely aiheuttaa ilmoitusvelvolliselle luonnollisesti hallinnollisia kuluja.

Rahanpesulaissa on säädetty riskiperusteisesta lähestymistavasta, joka asettaa ilmoitusvelvollisille aiempaa laajemman velvollisuuden huolehtia riskiperusteisesti asiakkaan tuntemisesta ja tunnistamisesta. Riskiperusteinen lähestymistapa jättää ilmoitusvelvolliselle harkinnanvaraa menettelyjen osalta ja mahdollistaa asiakkaan yksinkertaistetun tuntemismenettelyn vähäisen riskin tilanteissa⁹. Asiakkaan yksinkertaistettu tuntemisvelvollisuus tarkoittaa ilmoitusvelvolliselle rahanpesulaissa asiakkaan tuntemiseksi

⁵ Sahavirta 2008, s. 44.

⁶ Andersén 2020, s. 13, 29.

⁷ Sahavirta 2008, s. 21–22.

⁸ Ilmoitusvelvollisia ovat rahanpesulain 2.1 §:ssä tarkoitetut yhteisöt ja elinkeinonharjoittajat, kuten toimilupavalvottavat ja joukkorahoituksen välittäjät.

⁹ HE 228/2016, s. 60.

säädettyjen velvollisuuksien toteuttamista kevennetysti¹⁰. Tuntemisvelvollisuuden keventäminen voisi koskea esimerkiksi tuntemistietojen määrää tai lähteitä taikka henkilöllisyyden todentamisen ajoitusta¹¹. Tässä tutkielmassa tarkastelun kohteena on asiakkaan yksinkertaistettu tuntemisvelvollisuus ja aihepiiri liittyy siten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan kansainvälisesti sovittujen menettelytapojen kautta. Ilmoitusvelvollisten näkökulmasta tutkielman aihe nivoutuu riskiperusteiseen asiakkaan tuntemiseen ja sääntelyn mahdollistamaan asiakkaan yksinkertaistettuun tuntemisvelvollisuuteen, jonka soveltamisen tulee perustua rahanpesulain 3:8:n mukaan vähäiseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin, jota arvioidaan ilmoitusvelvollisen riskiarviolla. Sääntelyn mahdollistama asiakkaan yksinkertaistettu tuntemisvelvollisuus ja sen soveltaminen on erityisen tärkeä yksittäiselle ilmoitusvelvolliselle hallinnollisten kulojen karsimiseksi ja resurssien allokoimiseksi. Tämän lisäksi asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltaminen sääntelyn edellyttämällä tavalla on ilmoitusvelvollisen näkökulmasta tärkeää myöhemmin tutkielmassa esitettävien sanktioiden välttämiseksi.

Tämän tutkielman keskeinen aihe on rahanpesulain 3:8:ssä säädetty asiakkaan yksinkertaistettu tuntemisvelvollisuus ja sen oikeudellinen sisältö sijoituspalveluyrityksen näkökulmasta. Tutkielman keskiössä oleva yksinkertaistettu tuntemisvelvollisuus, riskiperusteinen lähestymistapa sekä yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden perusteena oleva ilmoitusvelvollisen riskiarvio ovat keskeisessä asemassa sekä koko rahoitusjärjestelmän toimivuuden että yksittäisen ilmoitusvelvollisen liiketoiminnan sujuvuuden kannalta. Tutkielman aihe on erityisen tärkeä ja ajankohtainen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi niin koko rahoitusjärjestelmän kuin yksittäisen ilmoitusvelvollisen näkökulmasta. Vaikka rahanpesusääntelyllä on sekä koko rahoitusjärjestelmän että yksittäisen ilmoitusvelvollisen näkökulmasta omat funktionsa, tässä tutkielmassa keskiössä on asiakkaan yksinkertaistettu tuntemisvelvollisuus ilmoitusvelvollisten näkökulmasta.

Rahanpesulakiin tehtiin kokonaisuudistus vuonna 2017 ja uudistuksen taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja

¹⁰ Ks. Rahanpesulaki 3:8.

¹¹ HE 228/2016, s. 108.

neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta, jäljempänä neljäs rahanpesudirektiivi, mukaisen sääntelyn voimaan saattaminen. Kokonaisuudistuksen tavoitteena oli tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa, siten että lainsäädäntö perustuisi yhä enemmän riskien arvioimiseen¹². Kansallinen sääntely on erityisesti ilmoitusvelvollisen riskiarvion sisällön osalta varsin tulkinnanvarainen, jopa aukkoinen ja jättää siten ilmoitusvelvollisille suhteellisen laajat mahdollisuudet sääntelyn mukaisen menettelyn toteuttamiseen.

Vuonna 1989 Pariisissa pidetyssä G7-maiden kokouksessa perustettiin hallitustenvälinen rahanpesun torjunnan keinojen kehittämiseen tarkoitettu työryhmä FATF. Työryhmä velvoitettiin tutkimaan rahanpesutekniikoita, käymään läpi sekä kansallisia että kansainvälisiä toimia rahanpesun torjumiseksi sekä antamaan suosituksia, jotka edelleen koettiin tarkoituksenmukaisiksi rahanpesun torjunnassa.¹³ Suomi on ollut FATF jäsenmaa vuodesta 1991. Myös Euroopan komissio on FATF:n jäsen¹⁴ ja näin ollen FATF:n suositukset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa tulevat huomioiduksi myös EU-oikeudessa, esimerkiksi rahanpesudirektiiveissä. Lisäksi FATF antaa suosituksia ja tulkintaohjeita rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan.

FATF antoi alkuperäiset suosituksensa vuonna 1990 ja suosituksia on tarkistettu vuosina 1996 ja 2003. Vuonna 2003 julkaistuihin suosituksiin sisällytettiin rahanpesun lisäksi terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevat erityissuosituksiset. Vuonna 2012 FATF hyväksyi uudet rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sekä joukkotuhoaseiden leviämisen vastaiset suositukset sekä niiden tulkintaohjeet.¹⁵ FATF on päivittänyt suosituksiaan ja tulkintaohjeitaan viimeksi lokakuussa 2020. Tässä tutkielmassa näitä 2012 vuonna julkaistuja ohjeita kutsutaan FATF:n suosituksiksi.

¹² HE 228/2016, s. 1.

¹³ FATF 2020 b.

¹⁴ FATF 2020 a.

¹⁵ HE 228/2016 s. 31.

1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaukset

Tutkielman tavoitteena on jäsentää rahanpesusääntelyn edellyttämien asiakkaan tuntemisvelvollisuuden, asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden sekä tunnistettujen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien suhdetta. Tutkielman keskeiset oikeudelliset ongelmat liittyvät rahanpesulaissa säädetyn asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltamiseen ja soveltamisen edellytyksiin sekä yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltamisen perusteena olevaan ilmoitusvelvollisen riskiarvion oikeudelliseen sisältöön.

Yksinkertaistetusta asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta on säädetty rahanpesulain 3:8:ssä. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan ilmoitusvelvollinen voi asiakkaan tuntemisesta säädettyjen rahanpesulain 3 luvun 2–4 ja 6 §:ää sovellettaessa noudattaa yksinkertaistettua menettelyä asiakkaan tuntemiseksi, jos ilmoitusvelvollinen arvioi rahanpesulain 2:3:ssä tarkoitetun riskiarvion perusteella, että asiakassuhteeseen tai yksittäiseen liiketoimeen liittyy vähäinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski. Yksinkertaistettu tuntemisvelvollisuus koskee muun muassa asiakkaan tunnistamiseen ja henkilöllisyyden todentamiseen sekä asiakkaan tuntemistietoihin ja niiden säilyttämiseen liittyviä velvollisuuksia. Yksinkertaistettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus kytkeytyy vähäisen riskin edellytyksen myötä vahvasti rahanpesulain 2:3:ssä säädettyyn ilmoitusvelvollisen riskiarvioon ja sen arvioimiseen. Tutkimuskysymykset on asetettu seuraavasti:

1. Milloin ilmoitusvelvollinen voi soveltaa rahanpesulain 3:8 §:ssä säädettyä asiakkaan yksinkertaistettua tuntemisvelvollisuutta ja miten sitä sovelletaan?
2. Mitä tarkoitetaan rahanpesulaissa säädetyllä ilmoitusvelvollisen riskiarviolla ja mikä on sen oikeudellinen sisältö?
3. Mitkä ovat asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn minimiedellytykset?

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen avulla pyritään selvittämään milloin ilmoitusvelvollinen voi menetellä yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisesti ja miten sitä sovelletaan. Toisin sanoen tutkimuskysymyksen avulla pyritään selvittämään edellytyksiä yksinkertaistetulle menettelylle sekä asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen liittyviä

keventämismahdollisuuksia. Rahanpesulain 3:8:n mukaan ilmoitusvelvollinen voi soveltaa yksinkertaistettua tuntemisvelvollisuutta, kun rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski on ilmoitusvelvollisen riskiarviolla mitattuna vähäinen. Näin ollen ilmoitusvelvollisen riskiarvion sisällön määrittelemisellä voidaan nähdä olevan suoranainen vaikutus asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaiseen menettelyyn. Rahanpesulaki velvoittaa ilmoitusvelvollisia laatimaan riskiarvion rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien tunnistamiseksi ja arvioimiseksi. Riskiarvion sisällöstä ei säädetä lain tasolla liikkumavaran mahdollistamiseksi ja riskiarvion laadintamenetelmä ja muoto jäävät myös ilmoitusvelvollisen harkinnanvaraiseksi asiaksi¹⁶. Näin ollen yksinkertaistetun menettelyn perusteena toimii ilmoitusvelvollisen riskiarvio, jonka sisällöstä ei kuitenkaan ole lain tasoista sääntelyä. Yksinkertaistettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus on siten ainakin riskiarvion väljähkön sääntelyn seurauksena väljähköä. Vastaus ensimmäiseen tutkimuskysymykseen on siten riippuvainen vastauksesta toiseen tutkimuskysymykseen. Yksinkertaistetun menettelyn soveltaminen ja ilmoitusvelvollisen riskiarvio linkittyvät siten vahvasti toisiinsa.

Kolmannella tutkimuskysymyksellä tarkoitetaan ilmoitusvelvollisen minimivelvollisuuksia sovellettaessa yksinkertaistettua tuntemismenettelyä. Toisin sanoen tällä tarkoitetaan sitä, kuinka laajasti ilmoitusvelvollinen voi keventää tuntemisvelvollisuuden mukaista menettelyä, miltä tuntemisvelvollisuuden osa-alueilta kevennys tehdään ja millaisia rajoitteita keventämiseen liittyy.

Tutkielman aihe rajautuu käsittelemään rahanpesulain 3:8:ssä säädettyä yksinkertaistettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta. Yksinkertaistettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta sovellettaessa sen soveltamispiiriin kuuluvat rahanpesulain 3 luvun 2–4 ja 6 pykälät sekä 2:3:ssä säädetty ilmoitusvelvollisen riskiarvio. Tutkielmassa käsitellään lisäksi rahanpesulain 3:10:ssä säädettyä tehostettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta, mutta vain niiltä osin kuin on välttämätöntä yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden tarkastelun näkökulmasta. Tehostetun tuntemisvelvollisuuden tarkastelun tarkoituksena on havainnollistaa tuntemisvelvollisuuteen kuuluvien toimien suhteuttamista tunnistettujen riskien perustella.

¹⁶ HE 228/2016, s. 100–101.

Rahanpesulaki on tutkimuksen aiheeseen sekä tutkimuskysymyksiin liittyvä keskeinen kansallinen säädös, joten rahanpesulaki esitöineen on tutkielmassa keskeisessä asemassa. Rahanpesulain viimeisimmän uudistuksen taustalla on neljäs rahanpesudirektiivi, jonka täytäntöönpano toteutettiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumisen osalta rahanpesulain kokonaisuudistuksella. Direktiivien täytäntöönpanolla voi olla siis laajojakin vaikutuksia kansalliseen sääntely-ympäristöön ja sen kehitykseen. Rahanpesulain lisäksi sijoituspalveluyrityksiä koskee sijoituspalvelulaki (747/2012, jäljempänä SipaL), joka osaltaan sääntelee sijoituspalveluyritysten toimintaa ja näin ollen vaikuttaa myös tämän tutkielman kannalta sijoituspalveluyritysten menettelytapoihin muun muassa asiakkaan tuntemisvelvollisuuden täyttämisen osalta.

Rahanpesulain tuoreiden uudistusten myötä lakiin on kirjattu täysin uusi riskiarviota koskeva luku¹⁷. Riskiarviota koskeva luku sisältää kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion, valvojakohtaisen riskiarvion sekä ilmoitusvelvollisen riskiarvion. Tutkielman kannalta näistä keskeisin on ilmoitusvelvollisen riskiarvion tutkiminen, koska sillä vaikuttaisi olevan suurin merkitys päädyttyessä yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn soveltamiseen asiakkaan tuntemistoimia toteutettaessa.

Rahanpesulain 4:1.1:n mukaan ilmoitusvelvollisuudella tarkoitetaan velvollisuutta tehdä ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta ja ilmoitusvelvollisilla tarkoitetaan rahanpesulain 1:2.1:ssa tarkoitettuja yhteisöjä ja elinkeinonharjoittajia. Tutkielmassa ilmoitusvelvollisten osalta rajausta toteutetaan koskemaan rahanpesulain viittaussäädöksen mukaisia Finanssivalvonnasta annetun lain (2008/878) toimilupavalvottavia, tarkemmin 4.2 §:ssä tarkoitettuja sijoituspalveluyrityksiä. Sijoituspalveluyrityksistä on säädetty Finanssivalvonnasta annetun lain viittaussäädöksen nojalla SipaL:ssa. SipaL 1:13.1, 1 kohdan mukaan sijoituspalveluyrityksellä tarkoitetaan suomalaista osakeyhtiötä, eurooppayhtiölaissa (742/2004) tarkoitettua eurooppayhtiötä tai SipaL 2:1.2:ssa tarkoitettua elinkeinonharjoittajaa, jolla on SipaL:n mukainen toimilupa tarjota sijoituspalvelua tai harjoittaa sijoitustoimintaa. SipaL 1:15:n mukaan sijoituspalvelulla tai sijoitustoiminnalla tarkoitetaan muun muassa rahoitusvälineitä koskevien toimeksiantojen vastaanottamista ja välittämistä sekä toimeksiantojen toteuttamista asiakkaan lukuun¹⁸. Sijoituspalveluja

¹⁷ Ks. Rahanpesulaki 3 luku.

¹⁸ Ks. SipaL 1:15.

saa tarjota ainoastaan luottolaitostoimiluvan saanut pankki, sijoituspalvelutoimiluvan saanut sijoituspalveluyritys sekä omaisuudenhoidon ja sijoitusneuvonnan osalta toimiluvan saanut rahastoyhtiö tai vaihtoehtorahastojen hoitaja. Sijoituspalvelua saavat lisäksi tarjota ETA-alueen vastaavat ulkomaiset palveluntarjoajat, joilla on sivuliike tai -konttori Suomessa tai jotka ovat ilmoittaneet Finanssivalvonnalle tarjoavansa sijoituspalveluja Suomessa.¹⁹ Tutkielmassa käytettävillä käsitteillä sijoituspalveluyritys, pankki ja rahoituslaitos tarkoitetaan sellaisia toimijoita, joilla on oltava sijoituspalveluiden tarjoamiseksi edellytettävä toimilupa.

Ilmoitusvelvollisen asiakkaiden osalta tutkielmassa keskitytään oikeushenkilöihin ja näin ollen henkilöasiakkaiden tarkastelu jää vähemmälle. Rajausta oikeushenkilöihin on tutkielman laajuus huomioon ottaen tarkoituksenmukainen, sillä luonnollisiin henkilöihin kohdistuu omia erityiskysymyksiä. Esimerkiksi asiakasta koskevien tietojen hankkimiseen liittyvä sääntely on huomattavasti laajempaa luonnollisten henkilöiden osalta, johtuen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) myötä.

Rahanpesun torjunta on jakaantunut ennaltaehkäisevään rahanpesun estämiseen ja selvittämiseen sekä rikosoikeudellisiin menettelytavooin tehtävään rikoshyödyn pois ottamiseen rikoksentehtäjiltä. Preventiivisen rahanpesun torjunnan tavoitteena on estää rikoksella saatujen varojen päätyminen lailliseen talouteen ja rahoitusjärjestelmään.²⁰ Tässä tutkielmassa rikosoikeudellinen torjunta on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle ja tutkielman keskiössä on nimenomaan preventiiviseen rahanpesun torjuntaan liittyvät menettelytavat.

1.3 Tutkimuksen metodi ja lähdemateriaali

Tämä tutkielma on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Oikeusjärjestyksen sisältöön liittyy epätietoisuutta ja se aiheuttaa lainopin tärkeimmän tehtävän eli voimassa olevan

¹⁹ Finanssivalvonta, sijoituspalveluyritykset.

²⁰ Sahavirta 2008, s. 61.

oikeuden sisällön selvittämisen. Oikeusdogmatiikka on siten pääosin oikeusjärjestykseen sisältyvien sääntöjen tutkimusta ja tulkintaa.²¹

Lainopin tarkoituksena on selvittää mikä on voimassa olevaa oikeutta ja mikä merkitys eri oikeuslähteistä löytyvällä materiaalilla on. Lainoppi toimii yhtäältä tulkintakannanottona oikeusnormin sisällön merkityksestä ja toisaalta samanaikaisesti normikannanottona siitä, että tulkintakannanoton kohteena oleva oikeusnormi on osa voimassa olevaa oikeutta.²² Toisena oikeusdogmatiikan päätehtävänä on voimassa olevan oikeuden jäsentäminen eli systematisointi. Oikeusjärjestyksen systematisointi helpottaa oikeudellisten järjestelyiden välisten suhteiden hahmottamista ja tulkintaa²³. Oikeussäännösten systematisointi luo ja kehittää sitä käsitejärjestelmää, jonka varassa niin tulkinta kuin koko oikeudellinen ajattelu toimii. Lainopillisen systematisoinnin päätehtävänä voidaan pitää lain säännöksissä ilmaisunsa saaneen järjestelmän eli perussysteemin edelleen järjestämistä. Systematisointi sitoo yhteen käsitteitä tavalla, jota laki ei sinänsä tunne. Oikeudellisen lähdeaineiston systematisoinnissa on pohjimmiltaan kyse asioiden välisten yhteyksien etsimisestä.²⁴ Lainoppiin ei liity soveltamiselementtiä, vaan tieteellisen tulkinnan kohteena on tyyppitapausten tarkastelu. Näin ollen lainopin harjoittajalla ei ole samanlaista ns. ratkaisupakkoa kuin lainsoveltajalla, jolloin lainopin harjoittaja on lainsoveltajaan nähden ”tarkkailijan” asemassa.²⁵

Oikeusdogmaattisen eli lainopillisen menetelmän avulla tutkielman tarkoituksena on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältö niin ilmoitusvelvollisen riskiarvion kuin asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden ja sen soveltamisen osalta. Tutkielmassa pyritään selvittämään asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaista menettelyä tutkimalla ja arvioimalla ilmoitusvelvollisen riskiarvion sisältöä, sillä asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukainen menettely pohjautuu riskiarvioon.

Tutkielman keskeisimpänä lähteenä on rahanpesulaki ja sen esityöt, joiden tarkoituksena on selvittää lainsäätäjän tavoitteita ja tarkoitusta tutkimusaiheen kannalta keskeisimpien säännösten osalta. Kirjallisuuslähteinä tutkielmassa käytetään rahanpesua ja sen

²¹ Husa ym. 2008, s. 20.

²² Hirvonen 2011, s. 23–24.

²³ Husa ym. 2008, s. 20.

²⁴ Aarnio 1989, s. 288–293.

²⁵ Aarnio 1989, s. 56–57.

torjuntaa sekä pankki- ja sijoituspalvelutoimintaa käsittelevää oikeuskirjallisuutta. Tutkimusaihe on sekä kansallisesti että kansainvälisesti varsin tuore ja lainsäädännön harmonisoinnin myötä myös maantieteelliset maarajat ylittävä. Tämän vuoksi tutkielmassa käytetään lähdemateriaalina tutkimusaiheen kannalta relevantteja kansainvälisiä artikkeleita, joiden tarkoituksena on nostaa esiin oikeudellista keskustelua ja tutkimusaiheeseen liittyviä tulkintoja. Näiden lisäksi lähdemateriaalina käytetään viranomaisten, kuten keskusrikospoliisin, finanssivalvonnan ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) laatimia määräyksiä, ohjeita ja raportteja.

ESMA antaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (1095/2010) 16 artiklan mukaisesti toimivaltaisille viranomaisille tai finanssimarkkinoiden toimijoille osoitettuja ohjeita ja suosituksia yhdenmukaisten, tehokkaiden ja toimivien valvontakäytäntöjen aikaansaamiseksi. Toimivaltaisten viranomaisten ja finanssimarkkinoiden toimijoiden tulee kaikin tavoin pyrkiä noudattamaan annettuja ohjeita ja suosituksia.²⁶ Finanssivalvonnalla puolestaan on käytössään monia lakisääteisiä valvonnan ja ohjauksen välineitä. Finanssivalvonta antaa valvottavilleen määräyksiä ja ohjeita sekä tekee jatkuvasti erilaisia tarkastuksia.²⁷ Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (2017/445) mukaan rahanpesun selvittelykeskus on rikospoliisissa, ja sen tehtävänä on muun muassa yhteistyö viranomaisten kanssa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa sekä rahanpesulaissa säädetyn ilmoitusvelvollisten ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi tehtävien epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten vastaanottaminen ja analysointi sekä palautteen antaminen niiden vaikutuksista. Rahanpesun selvittelykeskuksen laatimia rahanpesun torjunnan parhaita käytänteitä käytetään tutkielmassa sitomattomina lähteinä.

Oikeusdogmatiikan tukena tutkielmassa on oikeushistoriallinen ote ja tutkielmassa käydään läpi rahanpesulain ajallista kehitystä, kehittämistarpeiden syitä sekä EU-sääntelyn vaikutusta kansallisen sääntelymme kehitykseen. Oikeushistoriassa tarkastellaan mennyttä aikaa ja sääntöjä, jotka eivät ole enää voimassa tai nykyisten, voimassa olevien sääntöjen syntyyn johtanutta kehitystä. Oikeushistoria voi olla normihistoriaa eli oikeussääntöjen kronologisen kehityksen seuraamista. Oikeushistoria

²⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetetus (EU) N:o 1095/2010 (Euroopan unionin virallinen lehti L 331/99).

²⁷ Kontkanen 2015, s. 39–40.

voi olla myös normihistoriallisen aspektin ylittävää, jolloin normien muuttumista pyritään selittämään esimerkiksi yhteiskunnallisilla syillä²⁸. Tässä tutkielmassa oikeushistoriallisen ote on yhdistelmä näistä, jonka avulla tarkastellaan niin yksittäisten säännösten kehitystä kuin tutkimusongelman sääntely-ympäristön kehitystä ja kehitykseen johtaneita ajureita. Vaikka oikeushistoriallinen ote ei suoranaisesti auta voimassa olevan lain tulkintaan ja systematisointiin, sen avulla voidaan löytää voimassa olevan lainsäädännön taustalla olleita syitä sääntelyn uudistamiselle. Oikeushistoriallinen ote mahdollistaa myös aiemman sääntelyn yksityiskohtaisten piirteiden huomioimisen, joiden avulla on mahdollista löytää voimassa olevan oikeuden tulkintaan suuntaviivoja.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkielmassa edetään yleisestä erityiseen. Tutkielman luvussa kaksi esitellään ensin asiakkaan tuntemista ja tuntemisvelvollisuutta laajemmin ilmiönä, jonka jälkeen edetään yksityiskohtaisemmin rahanpesulaissa säädetyn tuntemisvelvollisuuden osa-alueiden ja asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden pariin. Jotta tutkielmassa voidaan tarkastella yksinkertaistettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta, on ensin selvitettävä mitä yleisellä asiakkaan tuntemisvelvollisuudella tarkoitetaan ja vasta sen jälkeen pohdittava, millainen vaikutus näillä seikoilla on asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisessa menettelyssä. Tämän vuoksi tutkielmassa tarkastellaan ensin asiakkaan tuntemisvelvollisuutta ja sen osa-alueita.

Asiakkaan tuntemista käsitellään tutkielman toisessa luvussa, jossa selvennetään asiakkaan tuntemisvelvollisuutta ilmiönä, asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltamiseen liittyvien asiakkaan tuntemisen osa-alueiden sisältöä, rahanpesulaissa säädettyä riskiperusteista arviointia sekä asiakasluokittelua. Ilmoitusvelvolliselta edellytettävät asiakkaan tuntemiseen liittyvät toimet ovat juuri niitä toimia, joita voidaan keventää sovellettaessa asiakkaan yksinkertaistettua tuntemisvelvollisuutta. Riskiperusteisen lähestymistavan ja asiakkaan tuntemisen osa-alueiden esittelemine on keskeisessä

²⁸ Aarnio 1989, s. 50.

asemassa, jotta myöhemmin tutkielmassa esiteltävän asiakkaan tuntemistoimien suhteuttamisen arviointi on selkeämpää ja johdonmukaisempaa.

Tämän jälkeen luvussa kolme käsitellään tuntemistoimien suhteuttamista eli rahanpesulain tarkoittamia asiakkaan yksinkertaistettua sekä tehostettua tuntemisvelvollisuutta sekä edellytyksiä niiden mukaisen menettelyn toteuttamiselle. Luvun lopussa pohditaan yksinkertaistetun ja tehostetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn eräänlaisia reunaehtoja. Reunaehdoilla tarkoitetaan niitä minimiedellytyksiä, jotka ilmoitusvelvollisen on yksinkertaistettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta sovellettaessa täytettävä.

Luvussa neljä käsitellään rahanpesulain edellyttämiä riskiarvioita – erityisesti ilmoitusvelvolliselta vaadittavaa riskiarviota – sekä niiden oikeudellista sisältöä. Riskiarvioiden sisällön käsittelyn jälkeen tutkielmassa edetään riskiarvion vaikutusten arviointiin asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mahdollistajana. Ilmoitusvelvollisen riskiarvion oikeudellisen sisällön selvittäminen on erityisen tärkeää, sillä asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukainen menettely edellyttää riskiarvioon perustuvaa vähäistä riskiä. Vaikka tuntemisvelvollisuuden laajuus perustuukin ilmoitusvelvollisen tunnistamiin ja riskiarviolla arvioitaviin riskeihin, käsitellään riskiarvio tutkielman loppupuolella. Riskiarvion tarkastelu ennen tuntemisvelvollisuuden ja yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden tarkastelua ei ole mielekäästä, sillä tutkielman keskeinen aihe on tuntemisvelvollisuus ja siihen liittyvät suhteuttamistoimet. Näin ollen tuntemisvelvollisuus ja siihen liittyvät suhteuttamistoimien sisältö käsitellään ennen suhteuttamistoimien perusteiden tarkempaa tarkastelua.

Luvussa viisi käsitellään asiakkaan tuntemisen, riskiarvion sekä asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisen sääntelyn ajallista kehitystä ja sen valvontaa. Ensimmäisessä alaluvussa käsitellään kansallisen sääntelyn ajallista kehitystä, jonka jälkeen toisessa alaluvussa paneudutaan ilmoitusvelvollisten toiminnan valvontaan. Sääntelyn ajallisen kehityksen tarkastelun tarkoituksena on selvittää rahanpesulain – ja erityisesti yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden – kehitystarpeita ja ajureita ajallisessa viitekehyksessään, sekä esitellä kansainvälisessä sääntelyssä tapahtuneiden muutosten vaikutuksia kansalliseen sääntelyymme.

Luvun loppuun käsitellään vielä rahanpesuun liittyvää viranomaisvalvontaa sekä ilmoitusvelvolliselle mahdollisesti koituvia sanktioita. Viranomaisvalvonnan esittelyn tarkoituksena on tarkastella viranomaisten ja ilmoitusvelvollisen riskien arvioinnin sopusointuisuutta ja yhdenmukaisuutta. Sanktioiden käsittelyn tarkoituksena on havainnollistaa niiden negatiivisia vaikutuksia ilmoitusvelvollisen toimintaan. Tutkielman loppuun luvussa 6 tehdään yhteenveto aiemmin käsittelystä ja pohditaan tutkimuskysymyksiin saatuja tulokintasuosituksia.

2. ASIAKKAAN TUNTEMINEN RAHANPESUSÄÄNTELYN NÄKÖKULMASTA

2.1 Asiakkaan tuntemisvelvollisuus (customer due diligence)

Asiakkaan tuntemisvelvollisuuden (customer due diligence) perimmäinen tarkoitus on vastata kysymykseen: onko asiakas se, kuka hän väittää olevansa? Teknologian kehitys ja internetin yleistyminen ovat tehostaneet ja luoneet vahvan pohjan asiakkaan tuntemisvelvollisuuden toteuttamiselle. On kuitenkin muistettava, että se mitä ei havaita, ei tarkoita, etteikö sitä olisi olemassa.²⁹ Asiakkaan tuntemisvelvollisuus eli customer due diligence on tutkimuksen keskeinen perusta käsiteltäessä rahanpesulain tarkoittamaa asiakkaan yksinkertaistettua tuntemisvelvollisuutta. Jotta asiakkaan yksinkertaistettua tuntemisvelvollisuutta koskeviin tutkimuskysymyksiin voidaan vastata, on ensin selvitettävä mitä tuntemisvelvollisuudella tarkoitetaan.

Sipal 10:2.1:n mukaan sijoituspalvelun ja oheispalvelun tarjoamisessa on toimittava rehellisesti, tasapuolisesti ja ammattimaisesti asiakkaan edun mukaisesti. Sipal:ssa ei enää aiemmalla tavalla nimenomaisesti säädetä hyvän tavan mukaisesta menettelystä, mutta muun muassa Turtiainen on katsonut, ettei sääntelyn sanamuodon muutoksen voida vaikuttaneen sääntelyn sisältöön ja hyvän tavan tulkinnassa voidaan edelleen käyttää aikaisempia hyvää tapaa linjaavia päätöksiä ja ratkaisuja. Lisäksi tähän yleiseen velvoitteen kuuluu noudattaa sijoituspalveluyrityksiä koskevaa lainsäädäntöä.³⁰

Lisäksi arvopaperimarkkinalain (14.12.2012/746, jäljempänä AML) 1:2:ssä on säädetty kiellosta menetellä hyvän arvopaperimarkkinatavan vastaisesti. Tämä kiello täydentää Sipal:n yleistä velvollisuutta toimia rehellisesti, tasapuolisesti ja ammattimaisesti³¹. Tämä kiello on yleissäännös, jonka tarkoituksena on korostaa kaikkien arvopaperimarkkinoilla toimivien velvollisuutta menetellä hyvän markkinatavan ja arvopaperimarkkinalainsäädännön säännösten sekä tarkoituksen mukaisesti³².

²⁹ Demetriades 2016, s. 88.

³⁰ Turtiainen 2018, s. 223–224.

³¹ Turtiainen 2018, s. 224.

³² Parkkonen & Knuts 2014, s. 20.

Näin ollen SipaL:n yleinen velvoite hyvän tavan mukaisesta menettelystä ja AML:n mukainen kieltä hyvän arvopaperimarkkinatavan vastaisesta menettelystä kattavat sekä tässä luvussa käsiteltävän rahanpesulaissa säädetyn asiakkaan tuntemisen osa-alueineen että myöhemmin tutkielmassa käsiteltävät tuntemistoimien suhteuttamisen sekä riskiarvion. Rahanpesulaissa puolestaan on säädetty yksityiskohtaisemmin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan preventiivisistä keinoista, kuten asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvonnasta.

Pankkisääntelyä on perusteltu ja perustellaan usein vetoamalla yleiseen etuun, jonka tavoitteina on ollut niin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen kuin toiminnan yleisen luotettavuuden varmistaminen³³. Myös rahanpesulailla suojataan yhteiskunnallisia tavoitteita ja päämääriä, ei niinkään ilmoitusvelvollisten ja heidän asiakkaidensa välisiä oikeussuhteita³⁴. Sääntelyn mahdollistaessa eri laajuisia asiakkaan tuntemisvelvollisuuksia, voidaan tuntemisen suhteuttamisen ajatella palvelevan niin yksittäisen ilmoitusvelvollisen tehokkuutta kuin koko rahoitusmarkkinoiden toimintaa ja tehokkuutta. Tämä ilmenee erityisesti asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisessa menettelyssä, jossa tunnistettuun tavanomaista alhaisempaan riskiin suhteutetaan riskitaason vaatimat asiakkaan tuntemistoimet. Näin koko rahoitusmarkkinoiden näkökulmasta tarpeettomat asiakkaan tuntemisestä aiheutuvat kustannukset jäävät syntymättä.

Asiakkaan tunteminen (customer due diligence) on rahanpesulain keskeinen velvoite. Asiakkaan tunteminen edellyttää ilmoitusvelvolliselta kaikkia niitä menettelyitä, joilla ilmoitusvelvollinen varmistuu asiakkaan oikeasta henkilöllisyydestä ja tuntee asiakkaansa toimintaa sekä taustoja laajuudessa, jonka asiakassuhteen edellyttää.³⁵ Sijoituspalveluiden tarjoamisen yhteydessä asiakkaan tuntemisestä käytetään myös know your customer-nimiseksi kutsuttua periaatetta³⁶. Toisaalta Koker on katsonut, että customer due diligence on hieman know your customer -periaatteen mukaista menettelyä laajempi, vaikka customer due diligencen menettelyllinen sisältö onkin vakiintumaton.³⁷

³³ Anttila 1996, s. 41.

³⁴ Hoppu 2009, s. 96.

³⁵ Finanssivalvonnan standardi 2.4, s. 12.

³⁶ Hoppu 2009, s. 94.

³⁷ Koker 2006, s. 28.

Ilmoitusvelvollisen tulee ymmärtää toimintaansa koskeva sääntely ja edellytetyt menettelytavat ja muodostaa oma käsitys sekä tulkinta siitä, mitä sääntely ja edellytetyt menettelytavat vaativat ilmoitusvelvolliselta ja miten näihin vaatimuksiin pystytään vastaamaan. Vastausten ääripäinä voidaan pitää liian kevyttä ja liian tiukkaa menettelyä. Liian kevyen menettelyn seurauksena ilmoitusvelvolliselle tulee sanktioita ja liian tiukan menettelyn seurauksena tarpeettomia kustannuksia.³⁸ Joka tapauksessa, sijoituspalveluyritysten on tunnettava asiakkaansa rahanpesulain 3 luvussa säädettyjen velvollisuuksien edellyttämällä tavalla. Näitä asiakkaan tuntemisen osa-alueita tarkastellaan seuraavassa alaluvussa.

2.2 Asiakkaan tuntemisen osa-alueet – yksinkertaistettu tuntemisvelvollisuus

Asiakkaan tuntemisvelvollisuuden ja tuntemisen osa-alueiden esittely on erityisen tärkeää tutkimuksen etenemisen ja ymmärrettävyyden näkökulmasta. Asiakkaan tuntemisen osa-alueet ovat juuri niitä tekijöitä, jotka ovat asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisessa menettelyssä tuntemistoimien keventämisen kohteena. Tutkimuskysymyksiin vastaaminen edellyttää siten asiakkaan tuntemisen osa-alueiden sisällön selvittämistä, jotta voidaan arvioida kuinka yksinkertaistettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus muuttaa asiakkaan tuntemisvelvollisuutta ns. normaaliin tai yleiseen asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen nähden. Asiakkaan tuntemisen normaalimenettely tarkoittaa ilmoitusvelvollisen määrittelemää vähimmäistasoa, jolla se varmistuu asiakkaan tuntemisestä päivittäisessä toiminnassaan³⁹.

Rahanpesulain mukaan asiakkaan tuntemismenettelyn laajuus voi vaihdella ilmoitusvelvolliselta vaadittavaan riskiarvioon pohjautuen. Tässä luvussa keskiössä on kuitenkin asiakkaan tunteminen osa-alueineen sekä riskiperusteinen arviointi ja riskiarvion sisältöä sekä tuntemismenettelyjen laajuutta käsitellään tutkielmassa myöhemmin.

Asiakkaan tunteminen on rahanpesulain keskeinen velvoite. Rahanpesulain tarkoittama asiakkaan tunteminen kattaa kaikki rahanpesulain 3 luvussa säädettyt toimet, joiden

³⁸ Andersén 2020, 57.

³⁹ Finanssivalvonnan standardi 2.4, s. 14.

mukaisesti ilmoitusvelvollisen tulee menetellä siinä laajuudessa, jonka asiakassuhde tai liiketoimi kulloinkin asiakkaan tuntemiseksi edellyttää⁴⁰. Pääsääntö on, ettei valvottavalla saa olla tunnistamattomia asiakkaita. Ilmoitusvelvollisen ei tulisi myöskään solmia asiakassuhdetta, mikäli asiakassuhteen luonteen ja tarkoituksen laillisuudesta ei ole riittävää varmuutta tai ilmoitusvelvollinen ei koe pystyvänsä tehokkaasti hallitsemaan riskiä tulla käytetyksi rahanpesun tai terrorismin rahoittamiseen⁴¹. Valvottavalla on myös oikeus kieltäytyä ottamasta asiakkaaksi tahoja, joka ei anna tietoja itsestään tai toiminnastaan tai jonka toiminnan luonne ja laajuus eivät vastaa ilmoitusvelvollisen omaa liiketoimintastrategiaa⁴².

Rahanpesulain 3 luvussa on säädetty asiakkaan tuntemisesta. Rahanpesulain mukaan ilmoitusvelvollisen on tunnettava asiakkaansa. Rahanpesulain 3:8.1:n mukaan ilmoitusvelvollinen voi 2–4 ja 6:ää sovellettaessa noudattaa yksinkertaistettua menettelyä asiakkaan tuntemiseksi, jos ilmoitusvelvollinen arvioi 2:3:ssä tarkoitetun riskiarvion perusteella, että asiakassuhteeseen tai yksittäiseen liiketoimeen liittyy vähäinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski. Yksinkertaistettu asiakkaan tuntemisvelvollisuuden mukainen menettely kohdistuu siten rahanpesulain 3 luvun 2–4 ja 6:ssä säädettyihin asiakkaan tunnistamiseen ja henkilöllisyyden todentamiseen, asiakkaan tuntemistietojen ja niiden säilyttämiseen, asiakasta koskevien tietojen hankkimiseen, jatkuvaan seurantaan ja selonottovelvollisuuteen sekä tosiasiallisen edunsaajan tunnistamiseen.

Ilmoitusvelvollisen on lisäksi rahanpesulain 3:1.2:n mukaisesti huomioitava asiakassuhteisiin liittyvät riskitekijät asiakkaan tuntemisvelvollisuutta täyttäessään. Rahanpesun ja terrorismin riskien arvioinnissa mainitun momentin mukaisesti ilmoitusvelvollisen on huomioitava uusiin ja jo olemassa oleviin asiakkaisiin, maihin tai maantieteellisiin alueisiin, tuotteisiin, palveluihin ja liiketoimiin sekä jakelukanaviin ja teknologioihin liittyvät riskit. Näin ollen asiakkaan tuntemisen edellytys kattaa asiakassuhteeseen kohdistuvien riskien arviointia.

⁴⁰ Finanssivalvonnan standardi 2.4, s. 12.

⁴¹ ESMA: riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 62.

⁴² Finanssivalvonnan standardi 2.4, s. 12.

2.2.1 Asiakkaan tunnistaminen ja henkilöllisyyden todentaminen

Rahanpesulain 3:2.1:n mukaan ilmoitusvelvollisen on tunnistettava asiakkaansa ja todennettava tämän henkilöllisyys vakituista asiakassuhdetta perustettaessa. Vakituksella asiakassuhteella tarkoitetaan pysyväisluonteista asiakassuhdetta, jossa asiakas käyttää ilmoitusvelvollisen palveluita toistuvasti tai sellaista asiakassuhdetta, jossa asiakkaalla on vähintään yksi sopimus tai sitoumus ilmoitusvelvollisen kanssa. Vakituksisen asiakassuhteen perustaminen voi olla esimerkiksi tilin avaaminen, rahasto-osuuden merkitseminen tai arvopaperinvälityssopimuksen tekeminen.⁴³ Näiden lisäksi rahanpesulain 3:2.1:n 1–4 kohdissa on säädetty erikseen tunnistamisvelvollisuudesta ja henkilöllisyyden todentamisesta tilanteissa, joissa tietyt euromääräiset rajat ylittyvät tai ilmoitusvelvollinen epäilee liiketoimen asianmukaisuutta. Mainitun momentin 1 kohdan mukaan asiakas tulee tunnistaa ja henkilöllisyys todentaa, mikäli liiketoimen suuruus tai toisiinsa kytkeytyvien liiketoimien suuruus yhteensä on vähintään 10 000 euroa ja asiakkuus on satunnainen. Pykälän 5 momentin mukaan tapauksissa, joissa tunnistamisvelvollisuus perustuu liiketoimen 10 000 euron raja-arvoon ja asiakkuus on satunnainen, henkilöllisyys tulee todentaa, kun mainittu raja saavutetaan. Momenttia voidaan siten tulkita sanamuotonsa mukaisesti niin, että niin pitkään kuin kyseessä on satunnainen asiakkuus ja liiketoimen suuruus tai toisiinsa kytkeytyvien liiketoimien suuruus pysyy alle mainitun 10 000 euron raja-arvon, asiakkaan henkilöllisyyttä ei tarvitse todentaa, jos muu sääntely ei sitä edellytä.

Momentin 2 kohtaa ei ole tutkielman rajauksesta johtuen tarpeellista käsitellä. Lisäksi 1 momentin 3–4 kohdissa edellytetään asiakkaan tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista, mikäli kyseessä on epäilyttävä liiketoimi, ilmoitusvelvollinen epäilee liiketoimeen sisältyviä varoja käytettävän terrorismin rahoittamiseen tai sen rangaistavaan yritykseen tai aiemmin todennetun asiakkaan henkilöllisyyden todentamistietojen luotettavuutta tai riittävyttä on epäiltävä. Epäilyttävänä liiketoimena pidetään liiketoimea, joka poikkeaa tavanomaisesta esimerkiksi suuruuden, rakenteen, asiakkaan koon tai toimipaikan suhteen⁴⁴. Hallituksen esityksen mukaan epäilyttävää liiketoimea koskeva

⁴³ Andersén 2020, s. 80–81.

⁴⁴ Finanssivalvonnan standardi 2.4, s. 43.

säännös vastaa kumotun rahanpesulain vastaavaa säännöstä⁴⁵. Kumotun rahanpesulain hallituksen esityksen mukaan epäilyttävällä liiketoimella tarkoitetaan toimenpidettä, joka on asianomaisen toimialan palvelujen tarjoamisesta saatujen yleisten kokemusten perusteella epäilyttävä. Epäilyttävien ja normaalien liiketoimien erottaminen toisistaan määritelmien avulla ei kuitenkaan voi koskaan olla aukotonta, joten ilmoitusvelvollisen tulee määrittää arvionsa riskiperusteiseen kokonaisarviointiin.⁴⁶ Cindori on myös katsonut, ettei epäilyttävän liiketoimen määrittelylle ole olemassa universaaleja metodeja, mutta riskien tunnistamisen ja luokittelun myötä riskien hallintamekanismit vakiintuvat.⁴⁷

Asiakkaan tunnistamisella tarkoitetaan asiakkaan henkilöllisyyden selvittämistä ja henkilöllisyyden todentamisella tarkoitetaan henkilöllisyyden varmistamista luotettavalla tavalla⁴⁸. Rahanpesulain 1:4:n määritelmien mukaan asiakkaan henkilöllisyyden todentaminen tulee toteuttaa luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä peräisin olevien asiakirjojen tai tietojen perusteella. Hyväksyttävistä henkilöllisyyden todentamiseen käytettävistä asiakirjoista ei ole sitovaa normeerausta, mutta lähtökohtana voitaneen pitää sitä, että asiakirja on viranomaisen myöntämä kuvallinen asiakirja⁴⁹. Asiakkaan henkilöllisyys voidaan todentaa nykyään myös vahvaa sähköistä tunnistetta käyttäen⁵⁰. Sitomattomana lähteenä voidaan mainita KRP:n rahanpesun ja torjunnan parhaat käytänteet, joiden mukaan oikeushenkilön henkilöllisyyden tulee todentaa luotettavista asiakirjoista, joita ovat esimerkiksi kaupparekisteriote tai muu vastaava ote muusta julkisesta rekisteristä⁵¹.

Rahanpesulain 3:2.3:ssa on säädetty ilmoitusvelvollisen velvollisuudesta tunnistaa ja todentaa mahdollisen asiakkaan lukuun toimivan edustajan henkilöllisyys sekä varmistaa edustajan oikeus toimia asiakkaan puolesta. Hallituksen esityksen mukaan ilmoitusvelvollisen on varmistuttava edustajan valtuudesta edustaa asiakasta esimerkiksi valtakirjalla tai toimia asiakkaan puolesta esimerkiksi nimenkirjoitusoikeuden perusteella⁵².

⁴⁵ HE 228/2016, s. 104.

⁴⁶ HE 25/2008, s. 43.

⁴⁷ Cindori 2013, s. 184.

⁴⁸ Wuolijoki & Hemmo 2013, s. 55.

⁴⁹ Wuolijoki & Hemmo 2013, s. 55.

⁵⁰ HE 228/2016, s. 94. Ks. Rahanpesulaki 3:11.

⁵¹ Rahanpesun selvittelykeskus – Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet. 2012. s. 21.

⁵² HE 228/2016, s. 105.

Tutkielman näkökulmavalintojen vuoksi tällainen edustuksellinen oikeushenkilön ja sijoituspalveluyrityksen välinen liiketoimi on keskeisin tarkastelun kohde. Oikeushenkilön, esimerkiksi osakeyhtiön toimitusjohtajan ja hallituksen jäsenten edustusvalta perustuu asemaan osakeyhtiön hallintoelimissä (lakisääteiset edustajat)⁵³. On kuitenkin tavallista, että sijoituspalveluyritysten kanssa tehtävissä liiketoimissa oikeushenkilöä edustaa muu kuin lakisääteinen toimielin. Usein kuitenkin päätös tehtävästä liiketoimesta tehdään oikeushenkilön hallituksessa.⁵⁴

Huomionarvoista kuitenkin on, että osakeyhtiölain (624/2006, myöhemmin OYL) 6:28.2:n mukaan riittävänä osoituksena siitä, että oikeustoimen kohteena ollut tiesi tai että hänen olisi pitänyt tietää toimivallan ylityksestä, ei voida pitää pelkästään sitä, että toimivaltaa koskevat rajoitukset on rekisteröity. Osakeyhtiön sopimuskumppanilta ei voida siten edellyttää täydellistä tietämisvelvollisuutta rekisteröidyistä tiedoista⁵⁵.

Rahanpesulain 3:2.4:ssa on lisäksi säädetty, että ilmoitusvelvollisen on tunnistettava asiakkaansa ja todennettava tämän henkilöllisyys asiakassuhdetta perustettaessa tai viimeistään ennen kuin asiakas saa määräysvaltaansa liiketoimeen sisältyvät varat tai muun omaisuuden tai ennen kuin liiketoimi on suoritettu loppuun. Sijoituspalveluyrityksiä koskevasta asiakkaan tuntemisesta on säädetty lisäksi SipaL 12:3:ssä. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan sijoituspalveluyrityksen on tunnistettava asiakkaan tosiasiallinen edunsaaja ja se, joka toimii asiakkaan lukuun, sekä lisäksi tarvittaessa todennettava näiden henkilöllisyys. Sijoituspalveluyritys voi menetelläkseen näiden velvollisuuksien mukaisesti hyödyntää pykälän 2 momentissa tarkoitettuja riskienhallintajärjestelmiä, joilla sijoituspalveluyritys voi arvioida asiakkaista toiminnalleen aiheutuvia riskejä. SipaL:ssa säädetty asiakkaan tunteminen perustuu siis myöskin ilmoitusvelvollisen arvioimiin asiakkaisiin kohdistuviin riskeihin. SipaL:ssa asiakkaan tuntemisesta säädettyssä pykälässä on lisäksi viittaussäännös rahanpesulakiin.

⁵³ Hemmo 2003, s. 452.

⁵⁴ Wuolijoki 2009, s. 372.

⁵⁵ Hemmo 2003, s. 477.

2.2.2 Asiakkaan tuntemistiedot ja niiden säilyttäminen

Asiakkaan tuntemistiedoista ja niiden säilyttämisestä on säädetty rahanpesulain 3:3:ssä. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on pidettävä kaikki asiakkaan tuntemista ja liiketoimia koskevat asiakirjat ja tiedot ajantasaisina ja olennaisina. Tiedot on säilytettävä luotettavalla tavalla viiden vuoden ajan vakituisen asiakassuhteen päättymisestä. Mikäli kyseessä on kuitenkin rahanpesulaissa tarkoitettu satunnainen liiketoimi, asiakkaan tuntemista koskevat tiedot on säilytettävä viiden vuoden ajan liiketoimen suorittamisesta. Säilytettävistä tiedoista on pitkäkö lista mainitussa pykälässä. Oikeushenkilöstä säilytettäviä tietoja ovat muun muassa oikeushenkilön täydellinen nimi, rekisterinumero, rekisteröimispäivä ja rekisteriviranomainen sekä tarvittaessa yhtiöjärjestys. Lisäksi oikeushenkilön hallituksen tai vastaavan päättävän elimen jäsenten täydelliset nimet, syntymäajat ja kansalaisuudet sekä oikeushenkilön toimiala. Myös tarkempi kuvaus omistus- ja määräysvaltarakenteesta sekä liiketoiminnan laadusta ja laajuudesta, taloudellisesta asemasta sekä perusteet liiketoimen tai palvelun käytölle ja varojen alkuperästä. Ilmoitusvelvollisen tulee ilmoittaa asiakkailleen, että hankittavia asiakkaan tuntemistietoja ja muita henkilötietoja voidaan käyttää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan, mutta meneillään olevista toimenpiteistä ilmoitusvelvollisen ei kuitenkaan tule ilmoittaa asiakkaille⁵⁶.

Hallituksen esityksestä käy ilmi, että pykälän 1 momentissa mainittu asiakkaan tuntemista ja liiketoimia koskevien asiakirjojen ja tietojen ajantasaisuuden sekä olennaisuuden vaade perustuu FATF:n suositukseen. Suosituksen mukaan finanssilaitoksien on toimiessaan meneteltävä jatkuvasti due diligence-menettelyn mukaisesti. Ajantasaisuuden ja olennaisuuden vaatimus liittyy tietoihin, jotka ilmoitusvelvollinen riskiarvion perusteella katsoo tarpeelliseksi asiakkaan tuntemiseksi. Ilmoitusvelvollisen asiakasta koskevassa riskiarviossa tehtävät muutokset vaikuttavat asiakastietojen ajantasaisena pitämiseen. Hallituksen esityksestä käy myös ilmi, että erityisesti säilyttämisvelvollisuuden tavoitteena on ollut erityisesti korkean rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin omaavien asiakkaiden asiakastietojen riittävän ajantasaisuuden ja riittävyyden turvaaminen tarpeeksi tiheällä arvioinnilla.⁵⁷ Näin ollen asiakkaan tuntemistietojen

⁵⁶ Andersén 2020, s. 83.

⁵⁷ HE 38/2018, s. 21.

päivittämistäajuus on riskiarvioon perustuvan asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn dynaaminen elementti, jota voidaan alhaisen riskin tapauksissa keventää edellyttäen, että tiedot pysyvät ajantasaisina ja olennaisina. Ajantasaisuuden ja olennaisuuden edellytyksen keskiössä ovat siten tiedot, jotka ovat tarpeellisia asiakkaan tuntemiseksi ja säilyttämisvelvollisuuden keskiössä korkean rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien hallinta riittävän tiheän arvioinnin kautta.

2.2.3 Asiakasta koskevien tietojen hankkiminen, jatkuva seuranta ja selonottovelvollisuus

Rahanpesulain 3:4:ssä on säädetty ilmoitusvelvollisen velvollisuudesta asiakasta koskevien tietojen hankkimisesta, jatkuvasta seurannasta sekä selonottovelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on hankittava tietoa asiakkaansa ja tämän tosiasiallisen edunsaajan toiminnasta, liiketoiminnan laadusta ja laajuudesta sekä perusteista palvelun tai tuotteen käyttämiselle. Ilmoitusvelvollinen saa hyödyntää asiakkaasta tai tämän tosiasiallisesta edunsaajasta eri tietolähteistä saatavilla olevia tietoja asiakasta koskevan riskiarvion laatimiseksi ja ylläpitämiseksi, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi sekä rahanpesulaissa tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden ja selonottovelvollisuuden täyttämiseksi. Ilmoitusvelvollisen olisi lisäksi kiinnitettävä erityistä huomiota tietolähteen uskottavuuteen ja luotettavuuteen.

Rahanpesulaissa eikä sen esitöissä ole tarkempia säännöksiä asiakasta koskevien tietojen hankkimisen tai asiakastietojen hankkimisen menettelyistä. Rahanpesulain 3:4.2:ssa säädetty ilmoitusvelvolliselta vaadittava jatkuva seuranta edellyttää kuitenkin ilmoitusvelvolliselta toimintansa järjestämistä siten, että asiakkaan toiminnan laatuun ja laajuuteen, asiakassuhteen pysyvyyteen ja kestoon sekä riskeihin nähden ilmoitusvelvollisella on riittävä seuranta sen varmistamiseksi, että asiakkaan toiminta vastaa sitä kokemusta ja tietoa, joka ilmoitusvelvollisella on asiakkaasta ja asiakkaan toiminnasta.

Neljännessä rahanpesudirektiivissä on lisäksi mainittu jatkuvan seurannan kattavan varmistumisen siitä, että ilmoitusvelvollisen hallussa olevat asiakirjat ja tiedot ovat ajantasaiset sekä tarvittaessa varmistamisen varojen alkuperästä. Ilmoitusvelvolliselta edellytettävä tietojen ajantasaisuuden vaade liittyy ilmoitusvelvollisen mahdollisuuteen

havaita asiakkaaseen liittyvä riskin muuttuminen⁵⁸. Niin kerättävän tiedon laajuus kuin tiedon todentaminen toteutetaan riskiperusteisesti. Mitä korkeampi riski on, sitä laajempaa tulee myös tiedon todentamisen olla. Esimerkiksi korkeariskisestä maasta tai maantieteelliseltä alueelta tulevasta asiakkaasta kerättävä tieto ja sen todentaminen voi olla hyvinkin laajaa. Asiakkaalle voidaan esittää paljon kysymyksiä ja asiakkaan vastauksia verrataan ilmoitusvelvollisella oleviin tietoihin ja asiakirjoihin, kuten kauppasopimukseen, median artikkeleihin ja muuhun ilmoitusvelvollisen saatavilla olevaan tietoon. Tällaista tietoa voi olla saatavilla esimerkiksi asiakasyrityksen internet-sivuilta, medialta, toimialan lehdistä ja internet-sivuilta, paikallisilta kontakteilta ja muilta toimialan kontakteilta.⁵⁹

Jos asiakassuhde kuitenkin on tarkoitukseltaan kertaluontoinen, asiakas käyttää ilmoitusvelvollisen tuotteita ja palveluita ainoastaan satunnaisesti tai osapuolten välillä on määräaikainen palvelusopimus, eivät ilmoitusvelvolliselta vaadittavat seurannan edellytykset ole vastaavat kuin tilanteessa, jossa kyseessä on vakituinen asiakas tai osapuolten välillä on toistaiseksi voimassa oleva sopimus⁶⁰. Jatkuva seuranta kytkeytyy siten vahvasti ilmoitusvelvollisen toiminnalle aiheutuvien riskien arviointiin ja hallintaan. Riskien arviointi ja hallinta – samoin kuin edellisessä aluvuossa esitetty asiakkaan tuntemistiedot ja niiden säilyttäminen – edellyttävät tietojen ajantasaisena pitämistä ja päivittämistä tunnistetun riskitason mukaisesti. Rahanpesulain 3:1.2:ssa on säädetty seikoista, jotka ilmoitusvelvollisen tulee huomioida asiakassuhteissa arvioidessaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä. Näitä riskejä käsitellään tutkielmassa myöhemmin.

Jatkuva seuranta on tavoitteellista toimintaa. Sen tavoitteina voidaan pitää ensinnäkin asiakaskunnan tuntemisen ja asiakassuhteisiin liittyvän riskienhallinnan edistämistä ja kehittämistä. Toisena tavoitteena voidaan pitää tavallisesta asioinnista poikkeavien palveluiden käytön havainnoinnin kehittämistä sekä väärinkäytösten ja rikollisen toiminnan paljastamista, kuten rahanpesun ja terrorismin rahoittamista. Jatkuvan seurannan menetelmät voivat olla automatisoituja, manuaalisia tai näiden yhdistelmiä ja seuranta on mahdollista kohdistaa eri menetelmillä liiketoimiin, maksuliikenteeseen ja

⁵⁸ Neljäs rahanpesudirektiivi (EU) 2015/849 (Euroopan unionin virallinen lehti L 141/92).

⁵⁹ Parkman 2012, luku 4. KYC and the Risk-based Approach, The core components of cdd.

⁶⁰ HE 228/2016, s. 105–106.

asiakassuhteisiin. Olennaista on kuitenkin, että jatkuvan seurannan tulee olla toiminnan laajuus ja asiakassuhteiden riskit huomioituina järjestelmällistä ja kattavaa. Tämä edellyttää ilmoitusvelvolliselta sisäisiä ohjeita jatkuvan seurannan menetelmistä, resurssien riittävyyttä sekä sisäistä valvontaa. Poikkeavien liiketoimien havainnoinnissa keskiössä on henkilöstön ammattitaito automatisoitujen menetelmien avustamana.⁶¹

Jatkuvan seurannan voi siis mieltää kumulatiiviseksi toiminnaksi, jossa asiakkaista saatujen tietojen perusteella ilmoitusvelvollinen voi – ja on velvoitettu – päivittämään esimerkiksi myöhemmin tutkielmassa käsiteltävää riskiarviotaan. Toisaalta jatkuva seuranta mahdollistaa resurssien aiempaa tehokkaamman allokoinnin uuden informaation myötä esimerkiksi juurikin asiakkaan tuntemisen osalta sekä epäilyttävien liiketoimien havaitsemiseksi.

Rahanpesulaki asettaa ilmoitusvelvolliselle myös selonottovelvollisuuden. Ilmoitusvelvollisen selonottovelvollisuudesta on säädetty rahanpesulain 3:4.3:ssa. Momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on erityisesti kiinnitettävä huomiota liiketoimiin, jotka rakenteeltaan tai suuruudeltaan taikka ilmoitusvelvollisen koon tai toimipaikan osalta poikkeavat tavanomaisesta. Samoin on meneteltävä, jos liiketoimilla ei ole ilmeistä taloudellista tarkoitusta tai ne eivät sovi yhteen sen kokemuksen kanssa, jotka ilmoitusvelvollisella on asiakkaasta. Tarvittaessa liiketoimeen liittyvien varojen alkuperä on selvitettävä.

Selonottovelvollisuuden myötä ilmoitusvelvollisella on velvollisuus selvittää tavanomaisesta poikkeavan tai epäilyttävän liiketoimen tarkoitusta ja perusteita. Tämän selvityksen perusteella ilmoitusvelvollisen on harkittava, onko tällaisen tavanomaisuudesta poikkeavan tai epäilyttävän liiketoimen vuoksi tehtävä ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle.⁶²

Selonottovelvollisuutta ei käsitteenä selvennetä rahanpesulain esitöissä eikä sitä löydy lainkaan neljännessä rahanpesudirektiivistä. Rahanpesulain 3:4.3:n sisältökin selonottovelvollisuuden osalta jää koskemaan ainoastaan tilanteita, joissa ilmoitusvelvollisen on kiinnitettävä erityisesti huomiota tietynlaisiin liiketoimiin. Mainitun momentin sisältö asettaa ainoastaan tietynlaisia reunaehtoja tavanomaisesta poikkeavan liiketoimen

⁶¹ Finanssivalvonnan standardi 2.4, s. 35.

⁶² Finanssivalvonta, selonotto- ja ilmoitusvelvollisuus.

hahmottamiselle, mutta mitään kriteeristöä tai hankittavia tietoja tällaisten liiketoimien tunnistamiseksi ei ole erikseen rahanpesulaissa säädetty.

Asiakkaan kattava tunteminen on tyypillinen edellytys ilmoitusvelvolliselle voidakseen palvella asiakasta juuri asiakkaan edut huomioon ottavalla tavalla. *Ilmoitusvelvollisen keräämät tiedot asiakkaan palvelemiseksi sijoituspalveluita tarjotessaan vastaavat niitä tietoja, joita kerätään rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumista varten.*⁶³ Näin ollen voimme tarkastella rahanpesulaissa säädetyn selonottovelvollisuuden sisältöä tarkastelemalla ilmoitusvelvollisen, asiakkaan palvelemiseksi noudattamaa, know your customer-periaatteen mukaista asiakkaan tuntemista, sillä kerättävät tiedot vastaavat toisiaan.

Sijoituspalveluyrityksen näkökulmasta know your customer -periaatteen mukaisella menettelyllä on kaksi päämäärää. Ensinnäkin rahanpesulaissa asiakkaan tuntemiseksi säädettyjen tietojen hankkiminen ja toiseksi asiakkaan sijoitustarpeiden tunnistaminen.⁶⁴ Know your customer -periaate on siis myös sijoitusneuvonnassa keskeinen soveltuvuusarviointia koskeva periaate, jonka avulla sijoituspalveluyritys varmistuu tuotteidensa soveltuvuudesta asiakkaalle⁶⁵. Rahanpesun torjunnan näkökulmasta know your customer-periaatteen mukainen asiakaskohtainen tietojen kerääminen helpottaa ilmoitusvelvollista tunnistamaan mikä on asiakkaan normaalia käyttäytymistä, jotta voidaan havaita epätavallinen käyttäytyminen. Know your customer -periaatteen ydinajatuksena on rakentaa asiakaskohtainen asiakkaan tavallista käyttäytymistä kuvaava profiili. Rahanpesun torjunnan näkökulmasta know your customer -periaatteen ja CDD:n toteuttaminen on kaksivaiheinen prosessi. Ensimmäisessä vaiheessa asiakkaiden kanssa henkilökohtaisesti asioivien ilmoitusvelvollisen työntekijöiden tulee tunnistaa epätavalliset liiketoimet tiettyjen ilmoitusvelvollisen aiemmin määrittelemien kriteerien perusteella. Toisessa vaiheessa ilmoitusvelvollisen omat valvontamekanismit pyrkivät löytämään epätavalliset asiakkaan tekemät liiketoimet, joita ei voida ensimmäisessä vaiheessa tunnistaa.⁶⁶

⁶³ ESMA: riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 202.

⁶⁴ Lähdevuori 2005, s. 268.

⁶⁵ Salo 2016, s. 178.

⁶⁶ Verhage 2011, s. 102.

Rahanpesulain tarkoittaman selonottovelvollisuuden mukaan ilmoitusvelvollisen on know your customer -periaatteen mukaan tunnettava asiakkaansa ennen kuin tarjoaa tälle palveluitaan. Periaatteen mukaan ilmoitusvelvollisen on tunnettava asiakkaansa sijoitustavoitteet voidakseen palvella asiakasta tämän etujen mukaisesti.⁶⁷ Know your customer -periaate kytkeytyy siten vahvasti asiakkaalle tarjottavien palveluiden soveltuvuusarviointiin ja asiakkaalta kerättyjen tietojen tulee heijastua sijoitusneuvontaprosessin tulokseen eli asiakkaalle soveltuvan sijoitusneuvon tarjoamiseen. Asiakkaan preferenssien, kuten riskinottohalun ja tuotto-odotuksen ollessa ristiriitaisia, tulee ilmoitusvelvollisen panostaa selonottovelvollisuuteen.⁶⁸ Sijoituspalveluyrityksen tarjotessa muita palveluita kuin sijoitusneuvontaa tai salkunhoitoa, ilmoitusvelvollisen on pyydettävä asiakkaalta tietoja tämän tietämyksestä ja kokemuksesta kulloinkin tarjotusta tuotteesta tai palvelusta, jotta sijoituspalveluyritys voi arvioida onko sijoituspalvelu tai -tuote asiakkaalle asianmukainen⁶⁹. Salo on katsonut tämän asianmukaisuusarvioinnin olevan soveltuvuusarviointia kevyempi menettely⁷⁰. Know your customer -periaatteen mukainen asiakkaan tunteminen voi muovautua siten tuote- ja palvelukohtaisesti.

Ilmoitusvelvollisen know your customer-periaatteen mukaisen selonottovelvollisuuden täyttäminen palveluntarjoajana edellyttää asiakkaan taloudellisen aseman, sijoituskokemuksen ja -tietämyksen sekä sijoitustavoitteiden tuntemista. Taloudellisen aseman tuntemiseen sisältyy tietojen hankkiminen asiakkaan säännöllisen tulon lähteistä ja määrästä, omaisuudesta sekä säännöllisistä taloudellisista sitoumuksista. Sijoituskokemuksen ja -tietämyksen osalta ilmoitusvelvollisen tulee selonottovelvollisuuden täyttääkseen hankkia tieto asiakkaan jo aiemmin tuntemista palvelu-, liiketoimi- ja rahoitusvälinetyypeistä. Ilmoitusvelvollisen on myös selvitettävä asiakkaan rahoitusinstrumentteja koskevien liiketoimien luonne, volyyymi ja yleisyys sekä aikahorisontti, jonka aikana liiketoimet on toteutettu. Näiden lisäksi ilmoitusvelvollisen tulee hankkia tieto asiakkaansa koulutustasosta ja ammatista. Sijoitustavoitteen osalta selonottovelvollisuus tulee

⁶⁷ Turtiainen 2018, s. 163.

⁶⁸ Salo 2016, s. 178, 186–187.

⁶⁹ Euroopan komission ja neuvoston direktiivi 2014/65/EU, artikla 25 kohta 3.

⁷⁰ Salo 2016, s. 178.

täytetyksi ilmoitusvelvollisen selvittäessä asiakkaan sijoituksen tarkoituksen, sijoituksen ajallisen keston ja asiakkaan riskinottohalukkuuden sekä riskiprofiilin.⁷¹

Vaikka selonottovelvollisuuden sisältö tällä tavoin yhteismitallistetaan know your customer-periaatteen mukaisen palveluntarjonnan sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan osalta, on tietojen keräämisellä kuitenkin selkeästi eri tavoitteet. Palveluntarjonnan osalta selonottovelvollisuuden tarkoituksena on muun muassa asiakkaan sijoitustavoitteiden täyttäminen, varmistuminen asiakkaan riskinkantokyvystä sekä varmistuminen siitä, että asiakas ymmärtää palveluun eli liiketoimeen tai sijoitusten hoitoon liittyvät riskit⁷². Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan osalta selonottovelvollisuuden tavoitteena on rahanpesulain 3:4.3:ssa tarkoitettu erityisen huomion kiinnittäminen tilanteisiin, jotka kerättyjen tietojen perusteella poikkeavat tavanomaisesta. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää tietoa siitä, mikä on asiakkaalle tavanomaista käyttäytymistä ja minkä tyyppiset liiketoimet ovat tavallisia.

Selonottovelvollisuuden täytettyään ilmoitusvelvollisen on epäilyttävän liiketoimen havaitessaan meneteltävä rahanpesulain 4:1:n⁷³ mukaisesti täyttääkseen ilmoitusvelvollisuutensa. Huolimatta siitä, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan sekä know your-customer-periaatteen mukaisen palvelun tarjonnan edellyttämät selonottovelvollisuudet eroavat tavoitteiltaan toisistaan, niiden täyttäminen tietojen hankkimisen osalta toteutuu pääosin jo palvelun tarjontavaiheessa.

Ilmoitusvelvollisella tulee olla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvän selonottovelvollisuuden toteuttamisesta omaan liiketoimintaan ja palveluihin soveltuvat sisäiset toimintaohjeet. Ohjeissa on huomioitava ilmoitusvelvollisen sisäiset prosessit, jakelukanavat, tuotteet, asiamiessuhteet sekä toiminnot, jotka on ulkoistettu.⁷⁴

Asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn näkökulmasta asiakasta koskevien tietojen hankkiminen, asiakassuhteen jatkuva seuranta ja selonottovelvollisuus ovat mielenkiintoisia asiakkaan tuntemisen osa-alueita, sillä nämä

⁷¹ Kontkanen 2015, s. 133.

⁷² Kontkanen 2015, s. 134.

⁷³ Rahanpesulain 4:1:ssä on säädetty velvollisuudesta tehdä ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta.

⁷⁴ Finanssivalvonnan standardi 2.4, s. 17.

osa-alueet ovat luonteeltaan dynaamisia ja tuovat esiin muutokset asiakassuhteissa. Tämänkaltaisella dynaamisuudella voidaan ajatella olevan vaikutusta ilmoitusvelvollisen riskiarvioon ja sen myötä asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltamiseen.

Huomionarvoinen seikka ilmoitusvelvollisen selonottovelvollisuuden osalta on se, että selonottovelvollisuus supistuu asiakasryhmäjaottelun perusteella. Esimerkiksi selonottovelvollisuus on suppeampi ammattimaisten kuin ei-ammattimaisten sijoittajien osalta.⁷⁵ Voidaanko näin ollen ajatella, että asiakasryhmänä ammattimaisiin sijoittajiin kohdistuu suppeammat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan tähtäävät toimenpiteet ja vaikuttaako siihen ammattimaisten sijoittajien status tai muut tekijät, joiden perusteella ammattimaisiin sijoittajiin kohdistuu vähäisempi riski? Tämän tutkimuksen laajuuden vuoksi asiakasluokittelusta johtuvaa selonottovelvollisuuden mukautumista ei käsitellä tarkemmin.

Ilmoitusvelvollisen selonottovelvollisuuden laajuus asiakkaalle soveltuvan palvelun tarjoamiseksi vaihtelee sijoitusneuvontatilanteesta ja palveluntarjoajasta riippuen. Laajassa konsultatiivisessa omaisuudenhoitopalvelussa asiakkaan tiedot todennäköisesti dokumentoidaan yksityiskohtaisemmin ja asiakkaalle soveltuva palvelu suunnitellaan dokumentoinnin jälkeen. Suppeammassa, yksittäisessä tapauksessa, voi olla riittävää käydä säädetyt asiat vain pääpiirteissään läpi yhdessä asiakkaan kanssa. Esimerkiksi taloudellisen aseman sijaan ilmoitusvelvollinen voi selvittää asiakkaalta, kuinka suuren osan sijoitusomaisuudestaan asiakas on halukas sijoittamaan.⁷⁶ Asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn näkökulmasta nämä ovat juuri niitä tekijöitä, joita voidaan keventää riskiperusteista lähestymistapaa hyväksi käyttäen.

2.2.4 Tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen

Andersén on kirjassaan Rahanpesun estäminen todennut seuraavasti: ”Talouselämässä on normaalia, että yritykset omistavat toisiaan. Joissakin tapauksissa ketjut ja rakenteet ovat laajoja kansainvälisiä verkostoja. Yleensä on niin, että mitä monimutkaisempi

⁷⁵ Wuolijoki 2009, s. 178.

⁷⁶ Wuolijoki 2009, s. 181–182.

verkosto, sitä suurempi on todennäköisyys pyrkiä häivyttämään tosiasialliset edunsaajat.”⁷⁷ Yhteisön tosiasiallisella edunsaajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, joka viime kädessä omistaa suoraan tai välillisesti enemmän kuin 25 % osuuden oikeushenkilön osakkeista, muuten omistaa vastaavan osuuden oikeushenkilöstä tai käyttää suoraan tai välillisesti suurempaa kuin 25 % osuutta oikeushenkilön äänioikeuksista. Tosiasiallisena edunsaajana pidetään lisäksi henkilöä, joka käyttää muulla tavoin tosiasiallisesti määräysvaltaa oikeushenkilössä.⁷⁸ Hallituksen esityksen mukaan säännös kattaisi muun muassa osakassopimukseen perustuvan määräysvallan käytön sekä tilanteet, joissa määräysvaltaa käytetään mainittujen 25 % rajojen alittavien omistusosuuksien tai ääniosuuksien välityksellä.⁷⁹

Tosiasiallisen edunsaajan tunnistamisesta on säädetty rahanpesulain 3:6:ssä. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on tunnistettava ja pidettävä yllä riittäviä, tarkkoja ja ajantasaisia tietoja asiakkaan tosiasiallisista edunsaajista ja tarvittaessa todennettava näiden henkilöllisyys. Hallituksen esityksen mukaan ilmoitusvelvollinen voi asiakkaan tunnistamisessa ja tietojen ajan tasalla pitämisessä hyödyntää kauppa-, yhdistys- ja säätiörekisterissä ylläpidettäviä tietoja yritysten ja yhteisöjen tosiasiallisista edunsaajista ja niissä tapahtuneista muutoksista.⁸⁰

Kaupparekisterilain 9.1 §:n mukaan osakeyhtiön tai eurooppayhtiön perusilmoituksessa⁸¹ on mainittava muun muassa hallituksen jokaisen jäsenen ja varajäsenen henkilötiedot ja jos yhtiöllä on toimitusjohtaja, toimitusjohtajan henkilötiedot⁸². Mainitun pykälän 15 kohdan mukaan osakeyhtiön perusilmoituksessa on mainittava lisäksi, jos osakeyhtiössä tai eurooppayhtiössä on muu rahanpesulaisissa tarkoitettu tosiasiallinen edunsaaja. Perusilmoituksessa on mainittava tosiasiallisen edunsaajan henkilötiedot sekä määräysvallan tai omistusosuuden peruste ja laajuus. Hallituksen esityksen mukaan luonnollisesta henkilöstä merkittäisiin rekisteriin henkilötiedot ja oikeushenkilöstä sen nimi, rekisteri, johon oikeushenkilö on merkitty ja y-tunnus tai sitä vastaava tunnus⁸³.

⁷⁷ Andersén 2020, s. 92.

⁷⁸ Ks. Tarkempi tosiasiallisen edunsaajan määritelmä: Rahanpesulaki 1:5.

⁷⁹ HE 228/2016, s. 97.

⁸⁰ HE 228/2016, s. 106.

⁸¹ Ennen elinkeinotoiminnan aloittamista tehdään rekisteriviranomaiselle rekisteriin merkitsemistä varten ilmoitus, joka sisältää elinkeinonharjoittajaa ja tämän elinkeinotoimintaa koskevat perustiedot. Kaupparekisterilaki 2.1 §.

⁸² Ks. Kaupparekisterilaki 9 §:n mukaiset perusilmoituksessa edellytettävät tiedot.

⁸³ HE 228/2016, s. 150–151

Näin ollen ilmoitusvelvollinen voi asiakkaan tuntemisvelvollisuuden täyttääkseen hyödyntää osakeyhtiön kaupparekisteriin perusilmoituksessaan ilmoittamia tosiasiallisia edunsaajia koskevia tietoja, joiden tulisi sisältää myös henkilötiedot osakassopimukseen perustuvan määräysvallan käyttäjistä.

Ilmoitusvelvollinen ei kuitenkaan voi luottaa ainoastaan edellä mainittuihin rekisteritietoihin täyttäessään asiakkaan tuntemisvelvollisuutta, sillä ilmoitusvelvollisen on tuntemisvelvollisuuden vaatimukset täyttääkseen toimittava riskiperusteista lähestymistapaa käyttäen.⁸⁴ Lisäksi rahanpesulain 3:6.1:n mukaisesti ilmoitusvelvollisen on selvitettävä käyttääkö joku muu tosiasiallisesti määräysvaltaa oikeushenkilössä mainittuun 25 % prosenttia suurempaan omistususuuteen tai äänioikeuteen perustuen ja käyttääkö joku muulla tavoin tosiasiallisesti määräysvaltaa. Ilmoitusvelvollisen on siten tunnettava asiakkaana olevan oikeushenkilön omistusrakennetta ja määräysvallan jakoa tosiasiallisen edunsaajan tunnistamiseksi⁸⁵.

Tällaisen välilliseen omistukseen perustuvan määräysvallan käyttämisen selvittäminen ei ole aina mahdollista, joten ilmoitusvelvollisen tulisi suhteuttaa asiakkaan tunnistamisessa käytettävät toimenpiteet asiakkaaseen liittyviin rahanpesun riskeihin. Asiakkaaseen liittyvien riskien arviointia voidaan pitää ilmoitusvelvollisen ensisijaisena tehtävänä.⁸⁶ Ilmoitusvelvollinen voi pyytää oikeushenkilön edustajalta selvitystä oikeushenkilön omistus- ja konsernirakenteesta sekä määräysvaltaa käyttävistä henkilöistä. Tällaisena selvityksenä voidaan pitää esimerkiksi osakeyhtiön osakasluettelo, yhtiön pöytäkirjoja, sopimuksia tai muita asiakirjoja, jotka liittyvät omistus- ja määräysvaltasuhteisiin.⁸⁷ Rahanpesulain 3:6 mukaan tosiasiallista edunsaajaa ei kuitenkaan tarvitse tunnistaa, jos asiakas on yhtiö, jonka arvopaperi on kaupankäynnin kohteena arvopaperimarkkinalain 2:5:ssä tarkoitetulla säännellyllä markkinalla.

⁸⁴ Neljäs rahanpesudirektiivi (EU) 2015/849 (Euroopan unionin virallinen lehti L 141/97).

⁸⁵ Turtiainen 2018, s. 213–214.

⁸⁶ HE 228/2016, s. 106.

⁸⁷ Andersén 2020, s. 87.

2.3 Riskiperusteinen arviointi – rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskitason määrittäminen

Pankkijärjestelmä on poikkeuksetta yhteydessä niin kansalliseen kuin kansainväliseen ta-
loudelliseen kehitykseen, jolloin yhteiskunnan suuret muutokset sekä ihmisten ja yhtei-
söjen uudet tarpeet muokkaavat pankkien tehtävää⁸⁸. Tehokas riskienhallinta tukee
koko finanssialan vakautta niin mikro- kuin makrotasolla, mutta riskienhallinnan merki-
tys on myös ilmoitusvelvolliselle itselleen merkittävä liiketaloudellisten tavoitteiden saa-
vuttamiseksi⁸⁹. Riskienhallinta on osa pankkien ja muiden yritysten sisäistä valvontaa,
jolla pyritään tunnistamaan, arvioimaan, mittaamaan, rajoittamaan ja valvomaan liike-
toimintaan olennaisesti liittyviä riskejä. Riskienhallinnan tavoitteena on vähentää en-
nalta-arvaamattomien tappioiden todennäköisyyttä sekä mainehaittoja.⁹⁰ Riskiperustei-
seen arviointiin käytettävän riskiarvion laatiminen voi olla hallinnollisen taakan vähentä-
miseksi osa muuta ilmoitusvelvollisen asiakassuhteeseen liittyvää riskienhallintaa.⁹¹

Riskiperusteisen arvioinnin esittely on tutkielman kannalta tärkeää, sillä asiakkaan yksin-
kertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn soveltaminen perustuu ra-
hanpesulaissa säädetyllä tavalla riskien arviointiin. Asiakkaan yksinkertaistetun tunte-
misvelvollisuuden mukaisen menettelyn arvioimiseksi on siten ymmärrettävä mitä riski-
perusteisella arvioinnilla tarkoitetaan, miten sijoituspalveluyritykset toteuttavat riskipe-
rusteista arviointia ja miten se vaikuttaa tuntemismenettelyyn.

Rahanpesun ehkäisy aiheuttaa ilmoitusvelvollisille haasteita niin asiakkaan tuntemisen,
menettelytapahjeiden kuin sääntelyn noudattamisen osalta. Ilmoitusvelvollisten on
käytännössä mahdoton toteuttaa kaikki asiakkaan tuntemisvelvollisuuden edellyttämät
toimenpiteet täydellisellä tarkkuudella, johtuen ilmoitusvelvollisten resursseista ja
transaktioiden suuresta määrästä. Näin ollen riskiperusteinen lähestymistapa lienee pa-
ras vaihtoehto väärinkäytösten ehkäisyyn.⁹² Ross ja Hannan ovat lisäksi katsoneet, että
riskiperusteinen lähestymistapa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa
tarjoaa aiempaan ohjailevaan sääntelyyn nähden joustavuutta ja herkkyyttä

⁸⁸ Anttila 1996, s. 49.

⁸⁹ Wuolijoki & Hemmo 2013. s. 32.

⁹⁰ Kontkanen 2015, s. 94.

⁹¹ HE 228/2016, s. 101.

⁹² Wit, 2007, s. 156–157.

monimutkaisiin ongelmiin vastaamiseksi. Ohjailevan sääntelyn heikkoutena ovat juuri-kin sen säännöt ja ohjeet. Sääntelykentästä tulee tarkoitukseensa nähden tehoton, mikäli sääntely ja riskit eivät kohtaakaan keskenään. Rahanpesijän tavoitteenahan on nimenomaisesti löytää sääntelykentästä heikkouksia ja pyrkiä hyödyntämään niitä.⁹³

Riskiperusteisen arvioinnin keskeisin lähtökohta on yksiselitteisesti varmistuminen asiakkaan ja tosiasiallisen edunsaajan identiteetistä. Andersén on katsonut, että kaikki rahanpesun valvomiseen liittyvät ilmoitusvelvolliselta edellytettävät toimenpiteet ovat sellaisia, jotka kuuluvat hyvään asiakaspalveluun ja kannattavaan liiketoimintaan muutenkin.⁹⁴

Riskiperusteisesta arvioinnista on säädetty rahanpesulain 3:1.2:ssa. Momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on asiakassuhteeseen liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä arvioidessaan otettava huomioon uusiin ja jo olemassa oleviin asiakkaisiin, maihin tai maantieteellisiin alueisiin, tuotteisiin, palveluihin ja liiketoimiin sekä jakelukanaviin ja teknologioihin liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit. Riskiperusteinen lähestymistapa on toimijakohtainen eli ilmoitusvelvollisen on luotava omaan toimintaansa sopivat ja tunnistettuihin riskeihin suhteutetut menetelmät asiakkaan tuntemiseksi ja rahanpesun sekä terrorismin rahoittamisen estämiseksi⁹⁵.

Riskiperusteisen lähestymistavan taustalla on ajatus siitä, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riski vaihtelee tapauksittain. Sen vuoksi olisi sovellettava kokonaisvaltaista riskiperusteista lähestymistapaa. Riskiperusteinen lähestymistapa tehostaa ilmoitusvelvollisten resurssien allokoitua Euroopan unioniin ja sen toimijoihin vaikuttaviin todistettuihin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeihin.⁹⁶ Riskiperusteinen lähestymistapa tarkoittaa, että valtiot, toimivaltaiset viranomaiset sekä rahoituslaitokset tunnistavat, arvioivat ja ymmärtävät heihin kohdistuvat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit ja pyrkivät vähentämään näitä riskejä tehokkaasti⁹⁷. Riskiperusteisen

⁹³ Ross & Hannan 2007, s. 107.

⁹⁴ Andersén 2020, s. 75–76.

⁹⁵ Finanssivalvonnan standardi 2.4, s. 13.

⁹⁶ Neljäs rahanpesudirektiivi (EU) 2015/849 (Euroopan unionin virallinen lehti L 141/76).

⁹⁷ FATF Guidance for a Risk-Based Approach the Banking Sector 2014, s. 6.

lähestymistavan tavoitteena on kehittää tunnistettujen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien torjumiseen ja vähentämiseen tähtääviä toimia⁹⁸.

Riskien arvioinnissa edellä mainittujen tahojen tulee analysoida riskit ja pyrkiä ymmärtämään miten tunnistetut riskit vaikuttavat heidän toimintaansa. Riskiperusteisesta lähestymistavasta huolimatta sitä soveltavia tahoja voidaan kuitenkin käyttää rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen, vaikka riskien tunnistamiseksi ja vähentämiseksi olisikin tehty kohtuulliset toimenpiteet. Riskiperusteinen lähestymistapa ei vapauta valtioita, toimivaltaisia viranomaisia ja rahoituslaitoksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien vähentämiseen ja ehkäisyyn tilanteissa, joissa riski on arvioitu vähäiseksi.⁹⁹

Rahanpesulain uudistuksen taustalla on ollut rahanpesua ja terrorismin rahoittamista koskevan neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpano. Tuoreen rahanpesulain uudistuksen tarkoituksena on ollut entistä voimakkaampi riskien arviointiin perustuva rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen.¹⁰⁰ Hallituksen esityksen mukaan rahanpesulain 3:1.2:ssa tarkoitetun riskiperusteisen arvioinnin tarkoitus liittyy neljännen rahanpesudirektiivin mukaisten kriteerien huomioon ottamiseen asiakkaisiin liittyvien riskien kirjallisessa arvioinnissa¹⁰¹. Neljännessä rahanpesudirektiivissä on luokiteltu riskimuuttujien vähimmäisedellytykset, jotka ilmoitusvelvollisten on huomioitava arvioidessaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä. Nämä vähimmäisedellytykset ovat tilin tai liikesuhteen tarkoitus, rahamäärä, joka asiakkaan on tarkoitus tallettaa, tai suoritettujen liiketoimien suuruus sekä liikesuhteen säännöllisyys tai kesto.¹⁰² Riskiperusteinen arviointi perustuu kriteereihin, joilla mitataan rahanpesuun liittyvää riskiä. Asiakkaisiin ja liiketoimiin kohdistuvien riskien tunnistaminen mahdollistaa ilmoitusvelvollisten resurssien allokoinnin sekä tarvittavien toimenpiteiden tekemisen näiden riskien vähentämiseksi. Keskeisessä roolissa onnistuneen riskiperusteisen lähestymistavan implementoinnissa on ilmoitusvelvollisten henkilökunnan perehdyttäminen ja kouluttaminen oleellisilta osin.¹⁰³

⁹⁸ FATF Guidance for a Risk-Based Approach the Banking Sector 2014, s. 17.

⁹⁹ FATF Guidance for a Risk-Based Approach the Banking Sector 2014, s. 6.

¹⁰⁰ HE 228/2016, s. 1.

¹⁰¹ HE 228/2016, s. 102.

¹⁰² Neljäs rahanpesudirektiivi (EU) 2015/849 (Euroopan unionin virallinen lehti L 141/113).

¹⁰³ Wolfsberg Statement. Guidance on a Risk Based Approach for Managing Money Laundering Risks 2006, s. 2,6.

Neljännän rahanpesudirektiivin riskimuuttujien vähimmäisedellytysten lisäksi ilmoitusvelvollisen tulee huomioida muut tunnistamansa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskitekijät. Tunnistamiensa riskitekijöiden kokonaisarvioinnin perusteella ilmoitusvelvollisen on määritettävä liikesuhteeseen tai satunnaiseen liiketoimeen kohdistuva rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskitaso. Riskitason määrittämisessä ilmoitusvelvollinen voi päättää eri riskitekijöiden painoarvoista niiden merkityksien mukaan.¹⁰⁴ Eri-laisia riskitekijöitä rahanpesulain 3:1.2:n mukaan ovat asiakkaaseen, maihin ja maantieteellisiin alueisiin, tuotteisiin, palveluihin ja liiketoimiin sekä jakelukanaviin liittyvät riskitekijät.¹⁰⁵

Riskitekijöiden painoarvojen määrittämisessä ilmoitusvelvollisen tulee tietää eri riskitekijöiden merkitys liikesuhteessa tai satunnaisessa liiketoimessa. Painotukset voivat kuitenkin vaihdella riippuen ilmoitusvelvollisesta, asiakkaasta tai tuotteesta, mutta riskitekijöiden painotuksessa on huomioitava ainakin seuraavat seikat:

1. Yksi muuttuja ei vaikuta liikaa painotukseen.
2. Taloudelliset tai voittoa koskevat tekijät eivät vaikuta riskiluokitukseen.
3. Painotus ei poista suuririskiseksi luokittelamisen mahdollisuutta.
4. Ilmoitusvelvollisen painotus ei saa johtaa ristiriitaan neljännän rahanpesudirektiivin, eikä kansallisen lainsäädännön säännösten kanssa, jotka liittyvät tilanteisiin, joissa on aina suuri rahanpesun riski.
5. Ilmoitusvelvollinen voi tarpeen tullen ohittaa automaattisen riskipisteytyksen ja ohittamiseen liittyvät perustelut on dokumentoitava asianmukaisesti.¹⁰⁶

Rahanpesulain 3:1.3:ssa on lisäksi säädetty, että asiakkaan tuntemista koskevia toimia on noudatettava riskiperusteiseen arviointiin pohjautuen koko asiakassuhteen ajan. Tämä tarkoittaa, että ilmoitusvelvollisen on rahanpesulain 3:1.2:ssa säädettyjen tekijöiden, neljännän rahanpesudirektiivin vähimmäisedellytysten, muiden tunnistettujen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskitekijöiden sekä näiden kokonaisarvioinnin pohjalta laaditun riskitason ja sen painotuksien osalta päivitettävä riskiperusteista arviointia. Näin ollen edellä mainitut muuttujat on huomioitava koko asiakassuhteen

¹⁰⁴ ESMA: riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 34–35.

¹⁰⁵ Ks. ESMA: riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 18–33.

¹⁰⁶ ESMA: riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 36–37.

elinkaaren ajan eli ennakoivasti jo ennen asiakassuhteen solmimista aina asiakassuhteen päättämiseen asti. Koko asiakassuhteen kestävä riskimuuttujien huomiointi onkin tärkeää, sillä joihinkin asiakkaisiin kohdistuva rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski voi käydä ilmi vasta asiakkaan ryhtyessä käyttämään ilmoitusvelvollisen palveluihin kuuluvaa tiliä¹⁰⁷. Asiakkaan tuntemista koskevien toimien noudattaminen riskiperusteiseen arviointiin pohjautuen myös asiakassuhteen solmimisen jälkeen on erityisen tärkeää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi, sillä riskit voidaan joissain tapauksissa havaita vasta asiakassuhteen myöhemmissä vaiheissa.

Riskiperusteisen lähestymistavan tehokkuus rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa riippuu toimivaltaisten viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten käsityksestä siitä, mitä riskiperusteisen lähestymistavan mukaiseen menettelyyn sisältyy, miten riskiperusteista lähestymistapaa tulisi soveltaa ja miten riskejä painotetaan. Lainsäädäntö asettaa riskiperusteisen lähestymistavan toteuttamiselle tiettyjä reunaehtoja, mutta ilmoitusvelvollisten tulee edelleen käsitellä tunnistetut riskit. Toimivaltaiset viranomaiset ovat avainasemassa ilmoitusvelvollisen onnistuneen riskiperusteisen lähestymistavan toteuttamisessa. On erityisen tärkeää, että viranomaiset määrittävät ohjeita siitä, miten ilmoitusvelvolliset voivat toteuttaa riskilähtöistä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa sovellettavien säännösten puitteissa.¹⁰⁸ Lisäksi riskiperusteisen lähestymistavan tehokas soveltaminen edellyttää asiakkaan tuntemisvelvollisuuden noudattamista, tehokasta valvontaa sekä tietojenvaihtoa niin rahanpesun selvittelykeskuksen kanssa kuin kaikkien rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan osallistuvien toimijoiden välillä.¹⁰⁹ Teichmann on puolestaan arvioinut kyselytutkimuksensa perusteella, etteivät rahoituslaitokset pääse käsiksi kaikkeen tarkoituksenmukaiseen informaatioon, ja näin ollen eivät voi arvioida koko prosessia kattavasti.¹¹⁰

Euroopan valvontaviranomaisten ohjeiden mukaan ilmoitusvelvollisten tulisi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien hallitsemiseksi ottaa huomioon liiketoiminnan laajuiset riskit, jotka auttavat ilmoitusvelvollisia ymmärtämään, millä liiketoiminnan osa-alueella ne altistuvat riskeille ja mille osa-alueille niiden tulisi panostaa riskien

¹⁰⁷ Wolfsberg Statement. Guidance on a Risk Based Approach for Managing Money Laundering Risks 2006, s. 2.

¹⁰⁸ FATF Guidance for a Risk-Based Approach the Banking Sector 2014, s. 10.

¹⁰⁹ Cindori 2013, s. 184.

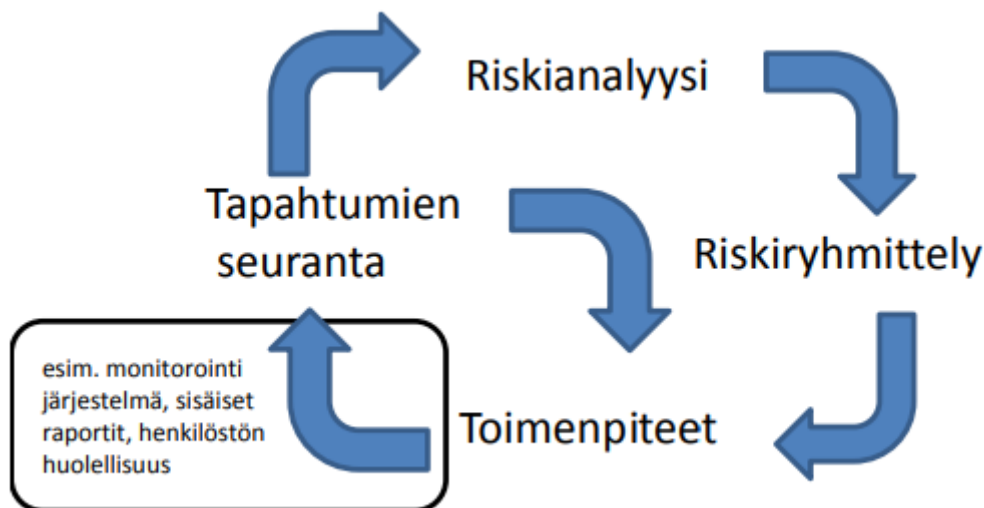
¹¹⁰ Teichmann 2020, luku 4.1.

estämiseksi. Näitä koko liiketoimintaa koskevia riskejä ilmoitusvelvollisten tulisi hyödyntää asiakkaan tuntemisvelvollisuuden tarkoituksenmukaisen tason määrittelemiseksi. Ilmoitusvelvollisten olisi lisäksi tunnistettava ja arvioitava ilmoitusvelvollisen tarjoamiin tuotteisiin ja palveluihin, lainkäyttöalueisiin, joilla ne toimivat, asiakaskuntaan sekä asiakkaiden palvelemiseksi käytettyjen liiketoimi- ja jakelukanaviin liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit.¹¹¹ Riskiperusteinen lähestymistapa määrittää siten ilmoitusvelvollisen omaa toimintaa suhteessa tunnistettuihin riskeihin. Rahanpesulain 2:3 edellyttää ilmoitusvelvollisia ylläpitämään riskiarviota, johon palataan myöhemmin tutkielmassa, mutta mainittakoon tässä kohtaa, että riskiarvion laatimisen myötä ilmoitusvelvollinen tunnistaa toimintaansa kohdistuvia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä. Nämä tunnistetut riskit vaikuttavat riskiperusteisen lähestymistavan myötä ilmoitusvelvolliselta edellytettävän tuntemismenettelyn laajuuteen.

Finanssivalvonta on antanut vuonna 2010 standardin 2.4 ”asiakkaan tunteminen – rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen” ja standardia on päivitetty vuonna 2015. Standardi on määräysten ja ohjeiden kokonaisuus, joka velvoittaa tai ohjaa valvottavia, perustelee sääntelyä sekä havainnollistaa valvojan tavoitteena olevan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumisen laatutason ja hyvän menettelytavan.

Standardissa on seuraavanlainen kuvio asiakkaan tuntemisvelvollisuuden ja riskiperusteisen lähestymistavan toteuttamisesta:

¹¹¹ ESMA: Riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 10.



Kuvio on esimerkki siitä, miten riskienhallinta ja jatkuva seuranta ohjaavat ilmoitusvelvollisen toimintaa. Ilmoitusvelvollisen asiakkaaseen kohdistuvat tuntemismenettelyt sekä jatkuva seuranta voidaan kohdistaa eri asiakasryhmiin, tuotteisiin ja palveluihin ilmoitusvelvollisen oman riskiarvion ja muiden päätösten perusteella. Riskiperusteisen arvioinnin pohjalta ilmoitusvelvollisen on mahdollista toteuttaa asiakkaan tuntemiseen liittyvät menettelyt ns. normaalimenettelyn mukaisesti, tehostetusti tai yksinkertaistusti.¹¹²

Kuviota voidaan tulkita siten, että ilmoitusvelvollisen tulee riskianalyysillä jakaa eri riskin omaavat asiakkaat ja palvelut eri riskiryhmiin. Riskianalyysi perustuu tunnistettuihin riskeihin, joita ilmoitusvelvollinen riskiarviota laatiessaan havaitsee. Jaottelun jälkeen ilmoitusvelvollisen tulee toteuttaa sääntelyn mukaiset toimenpiteet hallitakseen tunnistetut ja eri riskiryhmiin jaotellut riskit. Toimenpiteitä seuraa sääntelyn mukainen tapahtumien seuranta jatkuvan seurannan avulla. Jatkuvan seurannan avulla ilmoitusvelvollisen on mahdollista havaita muutokset asiakkaissa ja käytetyissä palveluissa, jonka pohjalta riskianalyysi ja sitä myöten riskiryhmittely sekä toimenpiteet voivat asiakas- tai palvelukohtaisesti muuttua. Edellä esitetystä kuviossa riskiperusteisen lähestymistavan riskiryhmittely ohjaa ilmoitusvelvollisen resurssien allokointia ja toimenpiteiden laajuutta niihin asiakassuhteisiin, jotka sitä riskiryhmitellyn perusteella edellyttävät. Näin ollen

¹¹² Finanssivalvonnan standardi 2.4, s. 14.

ilmoitusvelvollinen on helpompi tunnistaa esimerkiksi ne asiakassuhteet, joihin voidaan soveltaa asiakkaan yksinkertaistettua tuntemisvelvollisuutta.

Edellä esitetty esimerkki kuvaa riskiperusteisen lähestymistavan ja sääntelyn edellyttämien toimien suhdetta ja dynaamisuutta. Riskiperusteisen lähestymistavan etuna voidaan edellä esitetyn perusteella pitää sen joustavuutta ja dynaamisuutta suhteessa ilmoitusvelvollisen omaan toimintaan, asiakkaaseen ja havaittuihin muutoksiin asiakassuhteissa.

2.4 Asiakasluokittelu

Sijoituspalveluyritysten on luokiteltava asiakkaansa. Asiakkaat luokitellaan SipaL 1:23-24:ssä säädettyllä tavalla ammattimaiseksi asiakkaaksi, ei-ammattimaiseksi asiakkaaksi sekä hyväksytyksi vastapuoleksi. Asiakkaiden oikeudet ja velvollisuudet suhteessa sijoituspalveluyritykseen määrittyvät asiakasluokittelun kautta¹¹³. Asiakasluokittelulla on asiakkaan yksinkertaistetun tuntemismenettelyn mukaisen asiakkaan tuntemisen kannalta merkitystä, sillä ilmoitusvelvollisen velvollisuudet vaihtelevat asiakasluokitteluun kohtaisesti. Vaikkakin asiakasluokittelu on oma erillinen lakisääteinen velvollisuutensa, asiakasluokittelu voidaan myös ajatella yhtenä edellisessä alaluvussa esittelyn riskiperusteisen lähestymistavan riskiryhmittelyn toteuttamistapana.

Sijoituspalveluyrityksen velvollisuudet ammattimaisia asiakkaita kohtaan eivät ole yhtä laajoja kuin ei-ammattimaisia asiakkaita kohtaan esimerkiksi tiedonanto- ja selonottovelvollisuuksien osalta¹¹⁴. SipaL 1:23:ssä on säädetty mitä ammattimaisella asiakkaalla tarkoitetaan. Muut kuin ammattimaiset asiakkaat ovat pykälän mukaan ei-ammattimaisia.

Tämän lisäksi asiakasluokittelun voidaan ajatella tehostavan sijoituspalveluyrityksen resurssien kohdistamista niihin asiakassuhteisiin, jotka sitä edellyttävät. Näin ollen, huolimatta siitä, että asiakasluokittelu on itsenäinen SipaL:n edellyttämä velvollisuus,

¹¹³ Turtiainen 2018, s. 167.

¹¹⁴ Hoppu & Hoppu 2016, s. 425.

asiakasluokittelun voidaan ajatella toteuttavan myös riskiperusteista lähestymistapaa, sillä luokittelua ohjaa tunnistetut riskit.

Tutkimuksen kannalta asiakasluokittelu ja siitä seuraava selonottovelvollisuuksien dynaamisuus on tärkeä elementti, sillä sijoituspalveluyrityksen selonottovelvollisuus on yksi asiakkaan tuntemisen sekä asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn osa-alueista. Asiakasluokittelun voidaan nähdä vaikuttavan suoraan asiakkaan tuntemisvelvollisuuden laajuuteen selonottovelvollisuuden dynaamisuuden kautta.

Sijoituspalveluyritys voi olettaa ammattimaiseksi luokitellulle asiakkaalle sijoituspalvelua tarjotessaan, että kyseisellä asiakkaalla on tarvittava kokemus ja tietämys niistä tuotteista, liiketoimista ja palveluista, joiden osalta kyseinen asiakas on luokiteltu ammattimaiseksi asiakkaaksi. Kun sijoituspalvelua tarjotaan direktiivin 2014/65/EU liitteessä II olevan 1 osan soveltamispiiriin kuuluvalle ammattimaiselle asiakkaalle, sijoituspalveluyritys voi olettaa, että kyseinen asiakas pystyy kantamaan taloudellisesti oman sijoitustavoitteensa mukaiset sijoitusriskit.¹¹⁵ SipaL 1:23.1:ssä on säädetty ammattimaisista asiakkaista, joita ovat muun muassa luottolaitokset, sijoituspalveluyritykset ja vakuutusyhtiöt. Ammattimaisiksi asiakkaiksi luokitellaan lisäksi suuryritykset, jotka täyttävät viimeksi päättyneeltä täydeltä tilikaudelta laaditun tilinpäätöksen mukaan vähintään kaksi seuraavista vaatimuksista: taseen loppusumma on vähintään 20 000 000 euroa, liikevaihto on vähintään 40 000 000 euroa ja omat varat ovat vähintään 2 000 000 euroa.¹¹⁶

SipaL 1:23.2:n mukaan Sijoituspalveluyritys voi kohdella muitakin asiakkaita ammattimaisina asiakkaina asiakkaan omasta pyynnöstä, jos sijoituspalveluyritys arvioi, että asiakkaalla on kykyä tehdä itsenäisiä sijoituspäätöksiä ja ymmärtää niihin liittyvät riskit sekä täyttää vähintään kaksi seuraavista vaatimuksista: asiakas on toteuttanut huomattavan suuria liiketoimia kyseisillä markkinoilla keskimäärin kymmenen kertaa neljänneksessä neljän viimeisen kuluneen vuosineljänneksen aikana, asiakkaan sijoitusvarallisuuden arvo on yli 500 000 euroa ja asiakas työskentelee tai on työskennellyt rahoitus-alalla ammattimaisesti vähintään vuoden tehtävässä, joka edellyttää tietämystä

¹¹⁵ Euroopan komission delegoitu asetus (EU) 2017/565, Artikla 54 kohta 3, L 87/50.

¹¹⁶ Ks. Euroopan komission ja neuvoston direktiivi 2014/65/EU, liite II, L 173/483.

suunnitteluista liiketoimista ja palveluista. Sijoituspalveluyritys ei saa kuitenkaan olettaa, että näillä asiakkailla on vastaava markkinoiden tuntemusta ja kokemusta kuin suoraan lain perusteella ammattimaisiksi asiakkaiksi luokitelluilla asiakkailla¹¹⁷.

Asiakkaan yksinkertaistetun tuntemismenettelyn näkökulmasta ammattimaisia asiakkaita kohtaan ilmoitusvelvollisen selonottovelvollisuus on siten suppeampi kuin ei-ammattimaisia asiakkaita kohtaan. Kuten aiemmin tutkielmassa on esitetty, selonottovelvollisuuden ytimessä on huomion kiinnittäminen liiketoimiin, jotka ovat rakenteeltaan, suuruudeltaan, ilmoitusvelvollisen koon tai toimipaikan osalta tavallisesta poikkeavia tai niillä ei ole ilmeistä tarkoitusta eivätkä ne sovi yhteen sen kokemuksen ja tiedon ja kanssa, jotka ilmoitusvelvollisella on asiakkaasta.

Asiakkaasta kerättävät tiedot ovat siis suppeampia ammattimaisten kuin ei-ammattimaisten asiakkaiden osalta. Tutkimuksen kannalta tämä on huomionarvoinen seikka, sillä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan näkökulmasta tämän voidaan ajatella perustuvan ainakin kahteen seikkaan. Ammattimaiseksi luokitelluista asiakkaista ja niiden liiketoimien tavanomaisuudesta sijoituspalveluyrityksillä voidaan ajatella olevan runsaammin tietoa kuin ei-ammattimaisten asiakkaiden liiketoimista. Lisäksi ammattimaiseksi luokitelluista asiakkaista on saatavilla tietoa riippumattomista julkisista rekistereistä.

2.5 Asiakkaan tunteminen asiakassuhteen elinkaaren eri vaiheissa

Tässä alaluvussa käsitellään lyhyesti ilmoitusvelvollisen tuntemisvelvollisuutta asiakassuhteen elinkaaren tai asiakkuuden eri vaiheissa. Tarkoituksena on selventää ja tehdä jonkinasteinen kategorisointi aiemmin esitetyn asiakkaan tuntemisvelvollisuuden eri osa-alueille ennen asiakassuhteen syntymistä, asiakassuhteen aikana jatkuen asiakassuhteen päättämiseen sekä asiakassuhteen jälkeiseen aikaan. Ilmoitusvelvollisen asiakkaan tuntemisvelvollisuus alkaa jo ennen asiakassuhteen perustamista, sillä rahanpesulain 3:1.1:n mukaan rahanpesulain 3 luvun asiakkaan tuntemiseksi säädettyjen

¹¹⁷ Euroopan komission ja neuvoston direktiivi 2014/65/EU, liite II, L 173/484.

toimien toteuttaminen on edellytys asiakassuhteen perustamiselle, liiketoimen suorittamiselle sekä liikesuhteen ylläpitämiselle.

Euroopan valvontaviranomaisten julkaiseman ohjeen mukaan ilmoitusvelvollisten tulee soveltaa ennen liikesuhteen aloittamista tai satunnaisen liiketoimen suorittamista vähintään asiakkaan ja soveltuvin osin tosiasiallisen edunsaajan ja omistajan tai laillisen edunsaajan tunnistaminen. Lisäksi asiakkaan henkilöllisyys tulee todentaa luotettavien ja riippumattomien lähteiden perusteella ja tarvittaessa tosiasiallisen edunsaajan ja omistajan henkilöllisyyden todentaminen niin, että ilmoitusvelvollinen voi varmistua kuka on tosiasiallinen omistaja ja edunsaaja. Ennen liikesuhteen aloittamista tai satunnaisen liiketoimen suorittamista ilmoitusvelvollisen tulee lisäksi selvittää liikesuhteen tarkoitus ja aiottu luonne.¹¹⁸ Näin ollen asiakkaan sekä tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen ja henkilöllisyyden todentaminen sekä liikesuhteen tarkoitus ja aiottu luonne ovat asiakkaan tuntemisen osa-alueet, jotka tulee suorittaa ennen asiakassuhteen aloittamista tai satunnaisen liiketoimen suorittamista.

Hallituksen esityksen mukaan ilmoitusvelvollisen viimesijaisena keinona tulisi olla lakisääteinen oikeus irtisanoa asiakassuhde, jos asiakas ei anna ilmoitusvelvolliselle riittäviä tietoja asiakassuhteen aikana asiakkaan tuntemiseksi säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi¹¹⁹. Näin ollen ilmoitusvelvollinen voi täyttää edellä mainittujen ennen liikesuhteen perustamista tai satunnaisen liiketoimen suorittamista tehtävien minimiedellytysten ulkopuolelle jäävät tuntemisvelvollisuuden osa-alueet liikesuhteen aikana. Näin ollen rahanpesulain 3:4:ssä säädetty tietojen hankkiminen ja selonottovelvollisuus jakautuu siten aikaan ennen asiakassuhteen aloittamista sekä aikaan asiakassuhteen aikana.

Selonottovelvollisuus siis jatkuu – samoin kuin luonnollisesti jatkuva seuranta – myös asiakassuhteen aikana. Selonottovelvollisuuden tarkoituksenaan on erityisen huomion kiinnittäminen tavanomaisesta poikkeaviin liiketoimiin. Tätä tarkoitusta varten ilmoitusvelvollisella on oltava tietoa asiakkaan tavanomaisesta käyttäytymisestä sekä liiketoimista ja asiakkaan tavanomaisena pidettävä liiketoimi voi muuttua asiakassuhteen aikana. Tämä muutos, niin kuin tavallisesta poikkeavat ja epäilyttävät liiketoimetkin,

¹¹⁸ ESMA: Riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 10.

¹¹⁹ HE 228/2016, s. 102.

voidaan havaita jatkuvan seurannan avulla asiakassuhteen aikana. Asiakassuhteen jälkeiseen aikaan puolestaan asemoituu rahanpesulain 3:3:ssä säädetty asiakkaan tuntemistietojen säilyttäminen, joka on esitelty luvussa 2.2.2. Rahanpesulain 3:8 säädetty yksinkertaistettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus mahdollistaa kuitenkin poikkeamisen tästä tuntemisvelvollisuuteen kuuluvien osa-alueiden ajallisesta jakautumisesta myöhemmin esitettävällä tavalla.

3. TUNTEMISTOIMIEN SUHTEUTTAMINEN

3.1 Yleistä

Kuten aiemmin on tullut esille, ilmoitusvelvollinen voi rahanpesulain 3:8:n mukaisesti menetellä yksinkertaistettua asiakkaan tuntemismenettelyä noudattaen. Tämä tarkoittaa rahanpesulain 3 luvussa asiakkaan tuntemiseksi säädettyjen velvollisuuksien toteuttamista kevennetysti. Yksinkertaistettu asiakkaan tuntemisvelvollisuuden mukainen menettely edellyttää rahanpesulain 3:8:n mukaan kuitenkin asiakassuhteeseen tai yksittäiseen liiketoimeen kohdistuvaa vähäistä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä. Vastaavasti tavanomaista korkeampi riski johtaa tehostettuun asiakkaan tuntemisvelvollisuuden mukaiseen menettelyyn rahanpesulain 3:10:n mukaisesti.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski on luonteeltaan vaihteleva ja riskin muuttuessa myös asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevien toimenpiteiden tarkoituksenmukainen taso vaihtelee. Tästä syystä ilmoitusvelvollisten soveltamien tuntemisvelvollisuutta koskevien toimenpiteiden laajuus vaihtelee. Joissakin tapauksissa on sovellettava tehostettuja toimenpiteitä ja joissakin tapauksissa yksinkertaistetut toimenpiteet ovat riittäviä.¹²⁰

3.2 Yksinkertaistettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus ilmiönä

Yksinkertaistettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus tarkoittaa rahanpesulaissa säädetyn asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen kuuluvien tuntemismenettelyjen keventämistä ilmoitusvelvollisen riskiarvion perusteella. Asiakkaan tuntemisvelvollisuuden mukainen normaalimenettely on ilmoitusvelvollisen määrittelemä vähimmäistaso, jolla varmistutaan asiakkaan tuntemisestä päivittäisessä toiminnassa¹²¹. Asiakkaan yksinkertaistetusta tuntemismenettelystä ei nykyisellään ole aiempaan sääntelyyn nähden vastaavanlaisia aukottomia tai määriteltyjä tapauksia, joissa asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukainen menettely on mahdollista. Sääntelyn ajallinen kehitys myöhemmin

¹²⁰ Neljäs rahanpesudirektiivi (EU) 2015/849 (Euroopan unionin virallinen lehti L 141/77).

¹²¹ Finanssivalvonnan standardi 2.4, s. 14.

esitettävällä tavalla on johtanut ilmoitusvelvollisten yhä laajempaan mahdollisuuteen ja velvollisuuteen havainnoida rahanpesun ja terrorismin rahoittamiseen liittyviä riskejä itse sekä määrittämään riskitason aloittaessaan liikesuhteen tai suorittaessaan satunnaisen liiketoimen. Ajallinen kehitys on johtanut ilmoitusvelvollisten harkintavallan lisääntymiseen riskiperusteisen lähestymistavan kautta. Asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn voidaan ajatella lisäävän ilmoitusvelvollisen näkökulmasta tehokkuutta resurssien allokoinnin kautta. Resurssien allokoinnin myötä myös rahoitusmarkkinoiden voidaan nähdä tehostuvan, sillä tarpeettomien tuntemistoi-
mien aiheuttamat kustannukset jäävät syntymättä ja eivät näin ollen heijastu palveluiden hintoihin. Toisaalta asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn voidaan myös ajatella mahdollistavan ilmoitusvelvollisten käyttämisen rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen esimerkiksi väärin asiakastietojen tai huolimattomuuden seurauksena.

Neljännän rahanpesudirektiivin mukaisesti rahanpesun ja terrorismin rahoitukseen liittyvä riski itsessään on luonteeltaan muuttuva ja yksittäisetkin muuttujat voivat yksinään tai yhdessä muiden muuttujien kanssa lisätä tai vähentää riskiä. Tämä tarkoittaa ennalta ehkäisevien toimien, kuten asiakkaan tuntemisvelvollisuuden toteuttamiseksi edellytettyjen toimenpiteiden laajuuden asianmukaisen tason vaihtelevuutta.¹²² Kun riski rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen nähdään näin laajana ja vaihtelevana kokonaisuutena, voidaan ilmoitusvelvollisen riskiarvion tärkeys nähdä yhä merkittävämpänä tekijänä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa riskitason määrittämisen myötä.

Rahanpesulain 3:8:n mukaan ilmoitusvelvollinen voi noudattaa yksinkertaistettua menettelyä sovellettaessa 3 luvun 2–4 ja 6:ää asiakkaan tuntemiseksi. Kyseisissä pykälissä on säädetty asiakkaan tunnistamisesta ja henkilöllisyyden todentamisesta, asiakkaan tuntemistiedoista ja niiden säilyttämisestä, asiakasta koskevien tietojen hankkimisesta, jatkuvasta seurannasta ja selonottovelvollisuudesta sekä tosiasiallisen edunsaajan tunnistamisesta. Näiden säännösten osalta yksinkertaistettua menettelyä sovellettaessa velvollisuuksia voidaan keventää, mutta ei jättää kokonaan soveltamatta¹²³. Andersén

¹²² Neljäs rahanpesudirektiivi (EU) 2015/849 (Euroopan unionin virallinen lehti L 141/77).

¹²³ HE 228/2016, s. 108.

on arvioinut kirjassaan Rahanpesun estäminen, että valtaosa ilmoitusvelvollisten asiakkaista kuuluu asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn piiriin.¹²⁴

Menetellessään yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisesti, ilmoitusvelvollisen on oltava kohtalaisen vakuuttunut siitä, että saamiensa tietojen perusteella arvioitu riski on perustellusti vähäinen. Ilmoitusvelvollisella on vähäisen riskin arvioimiseksi oltava riittävästi tietoa liikesuhteen luonteesta tunnistaakseen epätavalliset tai epäilyttävät liiketoimet.¹²⁵ Ilmoitusvelvollinen ei saa menetellä yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisesti tilanteissa, joissa on syytä epäillä rahanpesua tai terrorismin rahoitusta¹²⁶. Asiakkaan yksinkertaistettua tuntemista ei saa myöskään soveltaa tilanteessa, jossa on suuri riski rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen ja on olemassa velvoite noudattaa tehostettua asiakkaan tuntemista¹²⁷.

Kevennetty eli yksinkertaistettu menettely voisi hallituksen esityksen mukaan koskea esimerkiksi tuntemistietojen määrää, lähteitä tai henkilöllisyyden todentamisen ajoitusta¹²⁸. Rahanpesulain 3:8.2:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä asiakkaista, tuotteista, palveluista, maksuliikenteestä, toimitustavasta tai maantieteellisistä riskitekijöistä, joihin voi liittyä vähäinen rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riski, ja näissä tilanteissa noudatettavista menettelyistä.

Neljännän rahanpesudirektiivin ei-tyhjentävässä liitteessä II on lueteltuna joukko mahdollisesti vähäisemmän riskin osatekijöitä ja näyttötyyppisiä, jotka jäsenvaltioiden ja ilmoitusvelvollisten on direktiivin 16 artiklan mukaisesti huomioitava arvioidessaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä. Tällaisia asiakkaaseen kytkeytyviä riskitekijöitä ovat muun muassa julkisesti noteeratut yhtiöt, joihin sovelletaan tiedonantovelvollisuutta, joka edellyttää tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan riittävää avoimuutta, julkisyhteisöt tai julkiset yritykset sekä asiakkaat, joiden asuinpaikkana on maantieteellinen vähäisemmän riskin alue. Tuotteeseen, palveluun, liiketoimeen tai jakelukanavaan kytkeytyvistä riskitekijöistä tutkielman kannalta olennaisia ovat rahoitustuotteet tai -

¹²⁴ Andersén 2020, s. 97.

¹²⁵ ESMA: Riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 47.

¹²⁶ Neljäs rahanpesudirektiivi (EU) 2015/849, artikla 11 kohta e (Euroopan unionin virallinen lehti L 141/91).

¹²⁷ ESMA: Riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 48.

¹²⁸ HE 228/2016, s. 108.

palvelut, joilla tuotetaan asianmukaisesti määriteltyjä ja rajattuja palveluja tietyn tyyppisille asiakkaille ja joiden yhteydessä tavoitteena on parantaa saatavuutta taloudellisen osallisuuden näkökulmasta sekä tuotteet, joiden osalta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riski on hallittu muilla keinoilla. Maantieteellisiä, mahdollisesti vähäisemmän riskin omaavia osatekijöitä ovat jäsenvaltiot, kolmannet maat, joissa on käytössä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan tarkoitettuja, hyväksi todettuja järjestelmiä, kolmannet maat, joissa on vain vähän lahjontaa tai muuta rikollisuutta sekä kolmannet maat, joissa tiettyjen saatujen tietojen perusteella on tarkistettujen FATF:n suositusten mukaiset rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevat vaatimukset ja jotka tosiasiallisesti noudattavat kyseisiä vaatimuksia.¹²⁹

Asiakkaan yksinkertaistetun tuntemismenettelyn soveltuvuuden arvioiminen kattaa siis laajan skaalan riskien arviointia ja yksinkertaistetun menettelyn soveltaminen voidaan toteuttaa koskemaan vain osaa asiakkaan tuntemisvelvollisuuden osa-alueista. Kevennetty menettely ei kuitenkaan vapauta ilmoitusvelvollisia asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta, vaan mahdollistaa ilmoitusvelvolliselle sujuvamman liiketoiminnan ja hallinnollisten kulujen karsimisen alhaisen riskin tapauksissa. Yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn soveltamisen edellytyksenä olevan alhaisen riskin on oltava perusteltavissa. Alhainen riski on kyettävä perustelemaan vertaamalla havaittua riskiä asiakaskohtaiseen tavanomaiseen riskiin.

3.3 Yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltaminen ja menettelyn minimiedellytykset

Asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukainen menettely ei tarkoita sitä, ettei asiakkaan tuntemisesta rahanpesulain 3 luvussa säädettyjä toimia edellytetäisi lainkaan, vaan niitä voitaisiin soveltaa kevennetysti¹³⁰. Jotta yksinkertaistettua menettelyä voidaan soveltaa, on tunnistettujen riskien oltava tavanomaista alhaisempia. Tunnistettujen riskien ollessa tavanomaista alhaisempia, ilmoitusvelvollinen voi

¹²⁹ Ks. Neljäs rahanpesudirektiivi (EU) 2015/849 (Euroopan unionin virallinen lehti L 141/114).

¹³⁰ HE 228/2016, s. 108.

keventää rahanpesulain 3 luvun 2–4 ja 6 pykälissä asiakkaan tuntemiseksi säädettyjä velvollisuuksia.

FATF:n suositusten tulkintaohjeissa on listattuna seuraavat esimerkkitapaukset, joiden osalta yksinkertaistettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta voidaan soveltaa:

- Asiakkaan ja tosiasiallisen edunsaajan henkilöllisyyden todentaminen asiakassuhteen perustamisen jälkeen. (esimerkiksi, jos liiketoimi ylittää määritetyn euromääräisen rajan.)
- Asiakkaan tuntemistietojen ajallista päivittämistiheyttä voidaan supistaa.
- Jatkuvan seurannan ja liiketoimien valvontaa voidaan keventää kohtuulliseen rahalliseen rajaan asti.
- Ilmoitusvelvollisen ei tarvitse kerätä erityistä tietoa tai toteuttaa erityisiä toimenpiteitä ymmärtääkseen asiakassuhteen tarkoitusta ja tarkoitettua luonnetta, mutta ilmoitusvelvollisen tulee päätellä asiakassuhteen tarkoitus ja tarkoitettu luonne liiketoimien sekä perustetun asiakassuhteen perusteella.¹³¹

Asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaista menettelyä ei saa ikinä soveltaa, jos ilmoitusvelvollisella on epäily rahanpesusta tai terrorismin rahoituksesta, tai jos kyseessä on tehostetun asiakkaan tuntemisvelvollisuuden soveltamispiiriin kuuluva tapaus.¹³² Ilmoitusvelvollisen on yksinkertaistettua menettelyä soveltaessaan kuitenkin seurattava asiakassuhdetta rahanpesulain 3:4.2:n mukaisesti havaitakseen poikkeukselliset ja epätavalliset liiketoimet. Ilmoitusvelvollisella on oltava riittävästi tietoa asiakkaasta havaitakseen nämä poikkeavuudet, erityisesti asiakkaan olosuhteissa tai toiminnassa tapahtuneet muutokset, joiden perusteella yksinkertaistettua tuntemista ei voida enää soveltaa¹³³.

Miten yksinkertaistettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus sitten toteutuu käytännössä? Ilmoitusvelvollinen voi asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisessa menettelyssä sopeuttaa asiakkaan tuntemista koskevien toimenpiteiden ajoittamista. Ajallinen tuntemistoimien sopeuttaminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi sellaisen palvelun tai tuotteen osalta, jossa on ominaisuuksia, jotka rajoittavat kyseisen palvelun tai

¹³¹ FATF Recommendations 2012, s. 71.

¹³² FATF Recommendations 2012, s. 71.

¹³³ Finanssivalvonnan standardi 2.4, s. 33.

tuotteen käyttöä rahanpesun ja terrorismin rahoittamistarkoituksiin. Tällainen ajallinen sopeuttaminen voi siis koskea esimerkiksi asiakkaan tai tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan henkilöllisyyden todentamista *liikesuhteen perustamisen* aikana. Toinen esimerkki ajallisesta sopeuttamisesta on henkilöllisyyden todentaminen vasta *liiketoimien ylittäessä ennalta päätetyn kynnyksarvon* tai kun *kohtuullinen aika liikesuhteen perustamisesta* on kulunut. Ajallinen sopeuttaminen ei saa kuitenkaan vaikuttaa tosiasialliseen poikkeamiseen asiakkaan tuntemisesta. Asiakkaan tai tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan henkilöllisyys on lopulta todennettava. Ilmoitusvelvollisen on lisäksi varmistuttava, että kynnyksarvo ja aikaraja on määritetty kohtuullisen alhaiselle tasolle ja ilmoitusvelvollisella on käytössään järjestelmät, joiden avulla havaitaan, kun kynnyksarvo tai aikaraja saavutetaan.¹³⁴

Euroopan valvontaviranomaisten julkaiseman ohjeen mukaan ilmoitusvelvolliset voivat lisäksi soveltaa yksinkertaistettuja asiakkaan tuntemista koskevia menettelyjä tunnistamiseen, henkilöllisyyden todentamiseen tai seurantatarkoituksiin hankittavien tietojen määrän osalta. Kevennetty menettely voi tällöin tarkoittaa henkilöllisyyden todentamista vain yhdestä uskottavasta, luotettavasta ja riippumattomasta asiakirja- tai tietolähteestä. Lisäksi ilmoitusvelvollinen voi olettaa liikesuhteen luonteen ja tarkoituksen, mikäli käytettävä tuote on käytettävissä ainoastaan tiettyä tarkoitusta varten, kuten yrityksen eläkejärjestelmät.¹³⁵ FATF:n suosituksen tulkintaohjeen mukaan ilmoitusvelvollisen ei myöskään tarvitse toistaa asiakkaan tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista jokaisen liiketoimen osalta, vaan ilmoitusvelvollinen voi luottaa aiemmin tehtyihin tunnistamis- ja todentamismenettelyihin ellei ilmoitusvelvollinen epäile aiempien tunnistamistoimien todenmukaisuutta¹³⁶. Lähtökohdana sopimusoikeudessa pidetään sitä, että sopimuskumppaneilla on oikeus luottaa toisiltaan saamiinsa tietoihin. Tästä lähtökohdasta voidaan kuitenkin poiketa erityistilanteissa, kuten asiantuntijapalveluissa, sillä asiakasosapuolen heikompi asiantuntemus voi johtaa siihen, ettei asiakas osaa muotoilla toimeksiantoaan riittävän täsmällisesti.¹³⁷ Komission delegoidun asetuksen (EU) 2017/565 mukaan sijoituspalveluyritys voi kuitenkin luottaa asiakkaidensa ja

¹³⁴ ESMA: Riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 45. Vrt luku 2.5. Asiakkaan tuntemisen asiakassuhteen elinkaaren eri vaiheissa.

¹³⁵ ESMA: Riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 45.

¹³⁶ FATF Recommendations 2012, S. 67.

¹³⁷ Wuolijoki 2009, s. 183.

potentiaalisten asiakkaidensa antamiin tietoihin, ellei sijoituspalveluyritys ole tietoinen tai sen pitäisi olla tietoinen siitä, että kyseiset tiedot ovat selkeästi vanhentuneita, virheellisiä tai puutteellisia.¹³⁸

De Koker on katsonut, että asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltaminen – toisin kuin tehostetun asiakkaan tuntemisvelvollisuuden soveltaminen – ei kuitenkaan estä tehokkaasti epärehtejä asiakkaita käyttämästä vääriä henkilöllisyyksiä finanssipalveluissa.¹³⁹ Tämä näkemys on erityisen mielenkiintoinen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan näkökulmasta, sillä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen kohdistuvat riskit on luonnollisesti helpompi tunnistaa tehostetussa menettelyssä kuin kevennetyssä menettelyssä. Ilmoitusvelvollisen päätyessä soveltamaan yksinkertaistettua tuntemisvelvollisuutta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskien havaitseminen hankaloituu, kun tuntemistoimien resurssit ohjataan muualle ja sijoituspalveluyritys voi lähtökohtaisesti luottaa asiakkaalta saamiinsa tietoihin.

Ilmoitusvelvollinen voi soveltaa yksinkertaistettuja menettelyjä myös hankittavien tietojen tietolähteen laadun osalta. Tämä tarkoittaa esimerkiksi tietojen hankkimista suoraan asiakkaalta riippumattoman lähteen sijaan tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan henkilöllisyyden todentamiseksi. Asiakkaan henkilöllisyyden todentamiseksi tällainen menettely ei kuitenkaan ole sallittua. Jos ilmoitusvelvollisen tunnistamat riskit ovat erittäin vähäiset liikesuhteen jokaisella osa-alueella, ilmoitusvelvollinen voi olettaa varojen alkuperän täyttävän jotkin asiakkaan tuntemista koskevat edellytykset, jos varat ovat esimerkiksi valtion maksamia etuuksia tai mikäli varat on siirretty asiakkaan nimissä olevalta ETA-alueella sijaitsevan yrityksen tililtä.¹⁴⁰

Asiakkaan yksinkertaistettua tuntemismenettelyä voidaan soveltaa myös asiakkaan tuntemiseen liittyvien tietojen päivityksen sekä liikesuhteen jatkuvan seurannan tiheyden osalta. Kevennety menettely voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että nämä toimet tehdään ainoastaan ennalta määritetyt kriteerit täyttävissä tilanteissa esimerkiksi asiakkaan

¹³⁸ Komission delegoitu asetus artikla 55 kohta 3. (Euroopan unionin virallinen lehti L 87/52). Vrt. Mäntysaari 2001, s. 126–127. Mäntysaari on katsonut korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 1990:80 perusteluiden nojalla, että neuvontapalveluissa verokonsultti saa vain poikkeuksellisesti luottaa asiakkaan antamiin tietoihin, silloin kun verokonsultin on perusteltua olettaa asiakkaan olevan alan asiantuntija tai silloin, kun asiakkaalle on selvitetty asiakkaan antamien tietojen merkitys.

¹³⁹ De Koker 2014, s. 293.

¹⁴⁰ ESMA: Riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 45.

kiinnostuessa uudesta tuotteesta tai palvelusta tai liiketoimien ylittäessä kynnysarvon. Liiketoiminnan seurannan tiheyttä ja perusteellisuutta voidaan keventää koskemaan ainoastaan tietyn kynnysarvon ylittäviä liiketoimia. Kynnysarvon on määritettävä kuitenkin kohtuulliselle tasolle ja varmistuttava, että ilmoitusvelvollisella on käytössään järjestelmät, jotka tunnistavat toisiinsa kytkeytyneet liiketoimet.¹⁴¹ Ilmoitusvelvollisen on kevennetystä menettelystä huolimatta meneteltävä rahanpesulain 3:1:ssä säädetyn riskiperusteisen arvioinnin mukaisesti. Yksinkertaistetun menettelyn soveltamisessa tuntemistoimien minimiedellytyksenä on nähtävästi riittävän alhaiset ja kohtuulliset rahamääräiset sekä ajalliset kynnysarvot, joiden ylittyessä ilmoitusvelvollisen on lisättävä asiakkaan tuntemistoimia. Tuntemistoimien lisääminen voi kuitenkin olla edelleen osaluukohtaista eli yksittäisen kynnysarvon ylittyessä kaikkia tuntemistoimia ei tarvitse tehdä normaalimenettelyn tai tehostetun menettelyn mukaisesti, mikäli ilmoitusvelvollinen arvioi riskin säilyneen alhaisena.

3.4 Tehostettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus

Tässä alaluvussa käsitellään tehostettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta, edellytyksiä tehostetun asiakkaan tuntemisvelvollisuuden soveltamiselle ja ilmoitusvelvollisen menettelytapoja tehostetun asiakkaan tuntemisvelvollisuuden noudattamiseksi. Tarkoituksena on havainnollistaa riskiperusteisen lähestymistavan soveltamista ja riskiarvion vaikutusta tuntemismenettelyjen suhteuttamiseen, kun riski on tavanomaista suurempi.

Neljäs rahanpesudirektiivi velvoitti jäsenmaita säätämään vähintäänkin tehostetuista asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevista toimenpiteistä, joita ilmoitusvelvollisten tulee soveltaa komission yksilöimien suuririskisten kolmansien maiden alueelle sijoittuneiden luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden kanssa¹⁴². Rahanpesulain 3:10:ssä on säädetty tehostetusta asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta. Pykälän mukaan ilmoitusvelvollisen on sovellettava tehostettua menettelyä, jos ilmoitusvelvollinen riskiarvion perusteella arvioi, että asiakassuhteeseen liittyy tavanomaista suurempi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski tai jos asiakkaalla tai liiketoimella on liittymäkohta valtioon,

¹⁴¹ ESMA: Riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 45.

¹⁴² Neljäs rahanpesudirektiivi (EU) 2015/849 (Euroopan unionin virallinen lehti L 141/77).

jonka rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämis- ja selvittelyjärjestelmä muodostaa komission arvion mukaan merkittävän riskin EU:n sisämarkkinalle tai ei täytä kansainvälisiä velvoitteita. Ilmoitusvelvollinen ei voi tehostettua asiakkaan tuntemista edellyttävissä tilanteissa korvata asiakkaan tuntemista tavanomaisilla toimenpiteillä, vaan tehostetut toimet on toteutettava yhdessä tavanomaisten tuntemistoimenpiteiden kanssa¹⁴³.

Neljännän rahanpesudirektiivin liitteessä III on ei-tyhjentävä luettelo mahdollisesti suuremman riskin osatekijöistä ja näyttötyypeistä. Nämä riskit voivat olla asiakkaaseen, tuotteeseen, palveluun, liiketoimeen, jakelukanavaan tai maantieteelliseen alueeseen kytkeytyviä.¹⁴⁴ Tuotteeseen, palveluun tai liiketoimeen liittyvät riskiä lisäävät tekijät voivat olla epätavallisen suuret liiketoimet, mahdollisuus kolmannen osapuolen suorittamiin maksuihin, tuotteen tai palvelun käyttäminen osakkeiden merkintään, jota seuraa nopeasti lunastus-/takaisinostomahdollisuus.¹⁴⁵

Asiakkaaseen ja asiakkaan käyttäytymiseen liittyviä riskiä lisääviä tekijöitä voivat olla esimerkiksi sijoituksen selvän taloudellisen tarkoituksen puuttuminen, haluttomuus toimittaa tuntemistietoja asiakkaasta itsestään tai tosiasiallisesta edunsaajasta ja omistajasta, toistuvat muutokset asiakkaan tuntemistiedoissa tai maksutiedoissa. Asiakas voi lisäksi esimerkiksi siirtää sijoitukseen tarvittavia varoja suuremman määrän ja pyytää ylimenevän summan takaisinmaksuna. Asiakkaan luonteeseen liittyviä riskitekijöitä voivat olla esimerkiksi asiakkaan omistus- ja määräysvaltarakenteen läpinäkymättömyys tai jos asiakas on sijoitusyhtiö, jonka omat asiakkaan tuntemistoimenpiteet ovat vajavaisia. Asiakkaan liiketoimintaan liittyvänä riskiä lisäävänä tekijänä voidaan pitää esimerkiksi varojen alkuperän kuulumista toimialoille, joilla talousrikollisuuden riski on suuri.¹⁴⁶ Rahanpesulaissa on lisäksi säädetty velvollisuudesta menetellä tehostetun tuntemisvelvollisuuden mukaisesti tietyissä tilanteissa, kuten tietyissä etätunnistamiseen liittyvissä tapauksissa tai asiakkaan ollessa poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö¹⁴⁷. Näitä ei ole kuitenkaan tutkielman kannalta tarkoituksenmukaista käsitellä tarkemmin.

¹⁴³ ESMA: Riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 49.

¹⁴⁴ Ks. Neljäs rahanpesudirektiivi (EU) 2015/849 (Euroopan unionin virallinen lehti L 141/115).

¹⁴⁵ ESMA: Riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 199.

¹⁴⁶ ESMA: Riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 199.

¹⁴⁷ Ks. Rahanpesulaki 3:11–13a.

Hallituksen esityksen mukaan tehostettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus vastaa pääosin jo vanhentuneen rahanpesulain 17 §:ää¹⁴⁸. Tehostettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus voi tarkoittaa esimerkiksi erityisen huomion kiinnittämistä asiakkaan henkilöllisyyden todentamiseen ja luotettavaan dokumentaatioon, liiketoimien taustojen laajempaa selvittämistä ja tarkoitusta, varojen alkuperän selvittämistä sekä asiakassuhteen tehostettua seuranta.¹⁴⁹

Ilmoitusvelvollisen tulee tutkia niin pitkälle kuin se on kohtuullisesti mahdollista kaikkien monimutkaisten ja poikkeuksellisen suurten liiketoimien taustaa ja tarkoitusta sekä sellaisten liiketoimien taustaa ja tarkoitusta, joilla ei ole selvää taloudellista tai laillista tarkoitusta¹⁵⁰. Ilmoitusvelvollisen tulee tehostaa tällaisen liikesuhteen valvontaa selvittääkseen, onko kyseessä epätavallinen tai epäilyttävä liiketoimi. Tehostettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus voidaan toteuttaa esimerkiksi hankkimalla lisätietoja asiakkaasta julkisista tietokannoista ja internetistä tai lisäämällä asiakkaan tuntemistietojen päivittämissiheyttä. Lisäksi ilmoitusvelvollinen voi hankkia lisätietoja esimerkiksi aiotun liikesuhteen luonteesta, varojen alkuperästä, asiakkaan varallisuudesta, aiotun tai suoritettun liiketoimen perusteista sekä hankkimalla ylemmän johdon hyväksynnän liikesuhteen aloittamiselle tai jatkamiselle.¹⁵¹ Asiakkaan tuntemisvelvoitteita noudatetaan tällöin korostuneen huolellisesti¹⁵² rahanpesulain edellyttämän riskiarvion perusteella. Riskiarvio ja riskiperusteinen lähestymistapa ohjaavat resurssien allokoointia myös tehostetussa menettelyssä niihin asiakassuhteisiin ja liiketoimiin, jotka sitä edellyttävät. Näin ollen tehostetussa menettelyssä kaikkia asiakkaan tuntemiseksi edellytettäviä toimia ei tule tehdä tehostetusti, vaan ainoastaan ne toimet, joilla tunnistetut riskit saadaan hallittua. Tehostetun tuntemismenettelyn lyhyt esittely auttaa havainnollistamaan riskiarvion ja riskiperusteisen lähestymistavan soveltamista asiakkaan tuntemistoimien suhteuttamiseen suhteessa tunnistettuihin riskeihin.

¹⁴⁸ HE 228/2016, s. 109.

¹⁴⁹ HE 25/2008, s. 51.

¹⁵⁰ Neljäs rahanpesudirektiivi (EU) 2015/849 (Euroopan unionin virallinen lehti L 141/94).

¹⁵¹ FATF recommendations 2012, s. 70–71.

¹⁵² Finanssivalvonnan standardi 2.4, s. 26.

4. RISKIARVIO – RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITTAMISEN RISKITASON MÄÄRITTÄMINEN

4.1 Riskiarviotyypit

Yksinkertaistettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus perustuu ilmoitusvelvollisen riskiarvioon. Yksinkertaistetun menettelyn perusteena olevan riskiarvion oikeudellisen sisällön selvittäminen on siten tutkielman kannalta tärkeää, jotta yksinkertaistetun menettelyn perusteena olevia riskitekijöitä voidaan arvioida. Rahanpesulain 2 luvussa on säädetty riskiarviosta. Kyseisen luvun 1 §:ssä on säädetty kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviosta. 2 §:ssä on säädetty valvojakohtaisesta riskiarviosta ja 3 §:ssä tutkielman kannalta olennaisimmasta eli ilmoitusvelvollisen riskiarviosta. Ensiksi mainituilla riskiarvioilla on kuitenkin vaikutusta ilmoitusvelvollisen riskiarvion laadintaan, joten tutkielman kannalta on tarkoituksenmukaista käsitellä kaikkia edellä mainittuja riskiarvioita aloittaen ns. ylhäältä alas eli kansalliselta tasolta, valvojakohtaiseen riskiarvioon, jonka jälkeen tarkastellaan ilmoitusvelvollisen riskiarviota.

Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion tarkoituksena on yksilöidä rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskit toimialoilla, tukea ja tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa ja voimavarojen kohdentamista, tukea eri toimialojen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevien yhdenmukaisten toimintatapojen laadintaa, ja antaa toimivaltaisille valvontaviranomaisille, asianajajayhdistykselle ja ilmoitusvelvollisille tietoa näiden oman riskiarvion laatimisen tueksi.¹⁵³ Näiden lisäksi vuonna 2019 täytäntöön pantiin Euroopan parlamentin ja neuvoston antaman direktiivin (EU) 2018/843, jäljempänä viides rahanpesudirektiivi, 7 artiklan 4 kohta, jonka myötä rahanpesulain 2:1:ään lisättiin 5 kohta. Kyseisen lainkohdan mukaan kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion tarkoituksena on lisäksi kuvata rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan rakenteita ja yleisiä toimenpiteitä sekä resursseja. Resurssien kuvaus kattaisi viranomaisia, kuten valvontaviranomaiset, rahanpesun selvittelykeskuksen sekä Verohallinnon. Resursseja olisi arvioitava henkilömäärillä mitattuna sekä taloudellisin mittarein ja riskiarviossa tämä arvio

¹⁵³ HE 228/2016, s. 60.

toteutettaisiin viranomaisittain ja kansallisella tasolla.¹⁵⁴ Kansallisen riskiarvion julkistettavalla yhteenvedolla on muun muassa tarkoitus informoida ilmoitusvelvollisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen muuttuvista haavoittuvuuksista, uhista sekä riskeistä¹⁵⁵.

Hallituksen esityksessä mainitaan, että rahanpesulain kokonaisuudistuksen tavoitteena oli myös ilmoitusvelvollisten lisäksi viranomaisten riskiperusteisen lähestymistavan selkeämpi huomioon ottaminen¹⁵⁶. Valvojakohtaisen riskiarvion tarkoituksena on varmistaa toimivaltaisten viranomaisten käsitys omassa jäsenvaltiossaan esiintyvistä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä¹⁵⁷. Toimivaltaisen valvontaviranomaisen tulee rahanpesulain 2:2:n mukaan huomioida riskiarviossaan Euroopan komission laatima riskiarvio, kansallinen riskiarvio sekä ilmoitusvelvollisten riskiarviot ja kaikkien näiden sisältämät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit. Riskiarviota tulee päivittää säännöllisesti tai kun ilmoitusvelvollisen toiminnassa tapahtuu valvojakohtaiseen riskiarviioon vaikuttavia merkittäviä muutoksia. Valvojakohtaisen riskiarvion yhteenveto on julkistettava. Esimerkiksi ilmoitusvelvollisen hallituksen vaihtuminen, toimitusjohtajan eroaminen tai toiminnan laajentaminen uusille toimialueille voivat olla tällaisia riskiarvion päivittämistä edellyttäviä merkittäviä muutoksia, jos valvoja arvioi rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riskin lisääntyneen¹⁵⁸.

Valvojakohtainen riskiarvio on laaja kokonaisuus, joka koostuu neljästä eri vaiheesta. Ensimmäisessä vaiheessa määritetään toimialakohtaiset ominaisriskitasot. Tämän jälkeen arvioidaan tunnistettujen riskitekijöiden vaikutus toimialakohtaisesti, jonka jälkeen arvioidaan toimialakohtaisesti riskienhallintakeinojen taso. Viimeisessä vaiheessa laaditaan valvottavakohtainen riskipisteytys. Toimialakohtaisen ominaisriskitason määrittämisessä muodostetaan kuva siitä, mikä on yleisellä tasolla tiettyyn toimialaan kohdistuva riski tulla käytetyksi rahanpesuun. Ominaisriskitason määrittely ei siten huomioi yksittäisten toimijoiden riskejä. Ominaisriskitason määrittämisessä on edetty eri rahanpesuskenaarioiden määrittämisestä, riskialttiiden tuotteiden ja palveluiden määrittelyyn,

¹⁵⁴ HE 167/2018, s. 93.

¹⁵⁵ HE 228/2016, s. 100.

¹⁵⁶ HE 228/2016, s. 50.

¹⁵⁷ Neljäs rahanpesudirektiivi (EU) 2015/849, artikla 48 kohta 6 (Euroopan unionin virallinen lehti L 141/105).

¹⁵⁸ HE 228/2016, s. 100.

jonka jälkeen tuotteet ja palvelut on jaoteltu sen mukaisesti, kuinka tyypillisiä ne ovat tunnistetuissa skenaarioissa. Tämän jälkeen tuotteet ja palvelut on ryhmitelty ylikansallisen riskiarvion perusteella ja kansallisista sekä ylikansallisista arvioista on laadittu yhteisarvio. Lopuksi toimialat on ryhmitelty tarjottavien palveluiden ja tuotteiden sekä niihin kohdistuvien riskien perusteella. Sijoituspalveluihin kohdistuva riski on määritelty finanssivalvonnan valvojakohtaisessa rahanpesun riskiarvion yhteenvedossa kohtuulliseksi (eng. moderately significant), joka on neliportaisessa riskiluokittelussa kolmanneksi suurimman riskin omaava porras.¹⁵⁹

4.2 Ilmoitusvelvollisen riskiarvio ja sen sisältö

Rahanpesulain 2:3:ssä on säädetty ilmoitusvelvollisen riskiarviosta. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on laadittava riskiarvio rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien tunnistamiseksi ja arvioimiseksi. Pykälässä on lisäksi säädetty, että riskiarvio on päivitettävä säännöllisesti ja riskiarvio sekä siihen tehtävät muutokset on toimitettava toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle tai asianajajayhdistykselle tämän pyynnöstä ilman aiheetonta viivytystä. Finanssivalvonnan standardin mukaan riskiarvion päivittämisessä on huomioitava ainakin ilmoitusvelvollisen palveluissa ja/tai asiakkaan toiminnassa tapahtuvat muutokset, kuten uusien tuotteiden käyttöönotto, järjestelmämuutokset ja asiakkaan omistusrakenteessa tai liiketoiminnassa tapahtuvat muutokset¹⁶⁰.

Riskiarvion sisällöstä ei liikkumavaran mahdollistamiseksi ole lain tasoista sääntelyä, mutta sen laadinnassa on huomioitava erityisesti asiakkaat, maat ja maantieteelliset alueet, tuotteet ja palvelut liiketoimet ja jakelukanavat¹⁶¹. Rahanpesulain 2:3.2:n mukaan ilmoitusvelvollisen on otettava riskiarvion laadinnassa huomioon toimintansa luonne, koko ja laajuus. Ilmoitusvelvollisella on myös oltava edellä mainitut tekijät huomioon riittävät toimintaperiaatteet, menettelytavat ja valvonta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien vähentämiseksi ja tehokkaaksi hallitsemiseksi.

¹⁵⁹ Finanssivalvonnan valvojakohtainen rahanpesun riskiarvion yhteenvedo s. 1–2, 4.

¹⁶⁰ Finanssivalvonnan standardi 2.4, s. 16.

¹⁶¹ HE 228/2016, s. 100.

Toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja valvonnan tulee sisältää ainakin sisäisten toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja valvonnan kehittämisen sekä sisäisen tarkastuksen, jos tämä on perusteltua ilmoitusvelvollisen toiminnan luonne ja koko huomioon ottaen.

Edellä mainitun toisen pykälän rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeillä tarkoitetaan kyseisessä momentissa EU:n ylikansallisia, kansallisia ja ilmoitusvelvollisen omia riskejä. Toimintaperiaatteilla ja menettelytavoilla puolestaan tarkoitetaan ilmoitusvelvollisen omia käytänteitä, asiakkaan tuntemista ja tunnistamista, raportointia, tietojen tallentamista, sisäistä valvontaa ja menettelytapavalvontaa sekä työntekijöiden toiminnan läpikäyntiä.¹⁶² Näin ollen ilmoitusvelvollisten on peilattava koko sääntelykentässä – EU:n ylikansallisia, kansallisia ja ilmoitusvelvollisen omia – tunnistettuja riskejä niiden vähentämiseksi ja tehokkaaksi hallitsemiseksi ja varmistettava omien toimintaperiaatteiden, menettelyiden ja valvonnan riittävyys riskiarvion laadinnassa.

Riskiarvion pohjana olevien riskien määrittely jää ilmoitusvelvollisen oman tulkinnan varaan eli ilmoitusvelvollisen tulee muodostaa käsitys siitä, mikä on paras tapa valvoa asiakkaitaan. Jos ilmoitusvelvollisen toiminta on pienimuotoista, toimenpiteet voivat olla kevyempiä ja jos toiminta on laajaa, myös valvontatoiminta on tarpeen järjestää kattavammin esimerkiksi erilaisilla tietojärjestelmillä.¹⁶³ Hallituksen esityksen mukaan ilmoitusvelvollisen riskiarvion laadintamenetelmä ja muoto jäävät ilmoitusvelvollisen omaan harkintaan. Ilmoitusvelvolliset voivat siten suhteuttaa riskiarvionsa sen mukaisesti, missä määrin niiden palveluihin tai asiakassuhteisiin liittyy rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä verrattuna muihin ilmoitusvelvollisiin¹⁶⁴. Mielenkiintoisena seikkana neljännen rahanpesudirektiivin mukaan toimivaltaiset viranomaiset voisivat päättää, ettei yksittäisiä dokumentoituja riskiarvioita tarvita, jos tietylle toimialalle ominaisista erityisistä riskeistä on selkeä vallitseva käsitys¹⁶⁵. Tällaista poikkeusmahdollisuutta ei ole säädetty osaksi rahanpesulakia, sillä se aiheuttaisi poikkeuksellisuutensa vuoksi valvontaviranomaisille ylimääräistä hallinnollista taakkaa.¹⁶⁶

¹⁶² HE 228/2016, s. 101.

¹⁶³ Andersén 2020, s. 66.

¹⁶⁴ HE 228/2016, s. 100–101.

¹⁶⁵ Neljäs rahanpesudirektiivi (EU) 2015/849, artikla 8 kohta 2 (Euroopan Unionin virallinen lehti L 141/90).

¹⁶⁶ HE 228/2016, s. 101.

Ilmoitusvelvollisen riskiarvio auttaa ilmoitusvelvollisia suunnittelemaan riskiperusteista lähestymistapaa ja se toimii samalla näyttönä viranomaiselle niistä perusteista, joilla ilmoitusvelvollinen on päättänyt menettelemään yksinkertaistetun tai tehostetun asiakkaan tuntemisvelvollisuuden mukaisesti. Ilmoitusvelvollisten hallinnollisen kuormituksen karsimiseksi riskiarvion laadinta voisi olla muuta asiakassuhteeseen liittyvää riskienhallintaa. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta voidaan lukea osaksi ilmoitusvelvollisten luotettavaa hallintoa, riskienhallintaa ja sisäistä valvontaa.¹⁶⁷

Ilmoitusvelvollisen riskiarvion tulee sisältää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien tunnistamisen ja tunnistettujen riskien arvioinnin. Riskien tunnistamisen ja arvioinnin tulee olla riskiarviossa erillisinä vaiheina. Riskiarvioon sisältyvän riskien tunnistamisessa ilmoitusvelvollisen on selvitettävä riskit, joille se altistuu tai voi altistua aloittaessaan liikesuhteen tai suorittaessaan satunnaisen liiketoimen. Riskien tunnistamisessa on otettava huomioon keskeiset riskitekijät, kuten kuka asiakas on, maat ja maantieteelliset alueet, joilla yritys toimii, ja asiakkaan tarvitsemat tuotteet, palvelut ja liiketoimet sekä niiden toimittamiseen käytetyt jakelukanavat.¹⁶⁸

Asiakkaan riskiluokittelu voidaan toteuttaa asiakkaan toimialan/liiketoiminnan perusteella. On selvää, että liiketoiminnat, joissa liikkuu paljon käteistä rahaa, ovat houkuttelevia kohteita rahanpesijöille ja terrorismin rahoittajille. Tällaiset liiketoiminnat tulisi huomioida riskiarviossa korkean riskin liiketoimintoina. Alhaisen riskin liiketoimintana voidaan pitää toimintaa, joka ei ole ilmeisen houkutteleva rahanpesijöiden näkökulmasta tai tunnettu yhteydestä rahanpesuun. Näiden väliin jää keskivertoriskin omaava riskiluokka, johon kuuluvat liiketoiminnat, joilla voi olla hieman potentiaalia rahanpesuun, mutta joita ei voida pitää yhtä houkuttelevina kuin korkean riskin luokkaan kuuluvia liiketoimia.¹⁶⁹ Korkean riskin liiketoimintoina voidaan pitää esimerkiksi antiikkikauppiaita, taidekauppiaita, huutokauppaliikkeitä, uhkapelejä tarjoavia yrityksiä ja jalometallien myyjiä. Keskivertoriskin omaavina liiketoimintoina voidaan pitää esimerkiksi rakennusalan yrityksiä, kuten erilaisia asunto- ja toimitilojen rakennuspalveluita tarjoavia yrityksiä sekä useita eri infrastruktuurin rakentamiseen erikoistuneita yrityksiä. Alhaisen riskin

¹⁶⁷ HE 228/2016, s. 101.

¹⁶⁸ ESMA: Riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 11–13.

¹⁶⁹ Parkman 2012, luku 4. KYC and the Risk-based Approach, cdd process and tools, Business sector risk tool.

liiketoimina voidaan pitää maaperän kunnostusta, IT-konsultaatiota, maanviljelyä ja karjataloutta.¹⁷⁰

Riskiarviossa tulee lisäksi huomioida edellä mainittujen riskiluokkien yhdistelmät. Ilmoitusvelvollisen näkökulmasta yhdistelmien määrä kasvaa erityisesti silloin, kun tarjottavia palveluita ja tuotteita on paljon. Riskienhallinnalliset menettelytavat on näiden riskien ja riskikombinaatioiden huomioimisen jälkeen helppo todeta.¹⁷¹

Riskiluokittelun tulee lisäksi olla mahdollisimman käytännöllinen asiakkaan tuntemisvelvollisuuden laajuuden määrittelemiseksi. Riskiluokittelun tulee perustua menettelytapaohjeisiin, jotta yksittäiset menettelytapapäätökset voidaan juontaa takaisin riskiluokitteluun. Riskiluokittelun tulee lisäksi olla yksittäiselle toimijalle soveltamiskelpoinen myös hankalissa tapauksissa sekä kohtalaisen raamikas, mutta samaan aikaan riittävän joustava, jotta se on mahdollisimman soveltamiskelpoinen ja liiketoiminnan kannalta tarkoituksenmukainen erilaisissa tilanteissa.¹⁷²

Riskiarvioon sisällytettävien tietojen tulisi olla mahdollisuuksien mukaan peräisin erilaisista lähteistä. Lähteiden määrän ja tyyppien määrittäminen tulisi tapahtua riskiperusteisesti. Euroopan valvontaviranomaisten ohjeiden mukaan ilmoitusvelvollisten tulee riskiarviotaan laatiessa ja riskejä tunnistettaessa huomioida vähintään Euroopan komission ylikansallinen riskiarvio, kansalliselta hallinnolta saadut tiedot, esimerkiksi kansalliset riskiarviot, toimintapoliittiset julkilausumat ja ilmoitukset sekä rahanpesun torjuntaa koskevaa lainsäädäntöä selventävät muistiot. Näiden lisäksi sääntelyviranomaisilta, rahanpesun selvittelykeskukselta, lainvalvontaviranomaisilta sekä asiakkaan tuntemismenetellyn kautta saadut tiedot tulee ottaa huomioon riskien tunnistamisessa.¹⁷³ Muita mahdollisia ja tarkoituksenmukaisuus huomioon ottaen käytettäviä tietolähteitä riskien tunnistamisessa ovat ilmoitusvelvollisen oma tietämys ja asiantuntemus, toimialakohittaiset tiedot, kansalaisyhteiskunnalta saadut tiedot, kansainvälisiltä standardeja

¹⁷⁰ Parkman 2012, luku 4. KYC and the Risk-based Approach, cdd process and tools, table 4.4.

¹⁷¹ Andersén 2020, s. 67–68.

¹⁷² Parkman 2012, luku 4. KYC and the Risk-based Approach, Example risk assessment frameworks, Risk-classifying corporate clients: example methodology.

¹⁷³ ESMA: Riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 14–15.

asettavilta elimiltä saadut tiedot, uskottavista ja luotettavista julkisista lähteistä saadut tiedot sekä tilastolaitoksilta ja akateemisilta laitoksilta saadut tiedot.¹⁷⁴

Tunnistettujen riskien perusteella ilmoitusvelvollisen tulee muodostaa riskeistä kokonaiskuva ja määritettävä liiketoimeen liittyvän rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskitaso sekä luokiteltava liikesuhteensa ja satunnaiset liiketoimensa havaitun riskitason mukaisesti. Osana tätä riskiarvion riskien arviointia ilmoitusvelvolliset voivat painottaa eri riskitekijöitä niiden suhteellisen merkityksen mukaan.¹⁷⁵ Andersén on katsonut, että vaikka riskienhallintakirjallisuudessa on olemassa vakiintuneita lähestymistapoja riskiluokitteluun, menettelytapoihin ja toimintamalleihin, ei ole olemassa mitään yksiselitteistä kaiken kattavaa jaottelua, sillä rahanpesun menettelytavat muuttuvat jatkuvasti¹⁷⁶. On myös varsin mahdollista, että kaksi rahoitusalan toimijaa tekisivät erilaisia päätöksiä samojen tietojen perusteella. Vaikka riskin liiallinen arvioiminen on mahdollonta rajallisten resurssien vuoksi, riskin aliarvioiminen ei voi olla hyväksyttävä vaihtoehto. Hyvän riskiarvion tulee olla tasapainoinen.¹⁷⁷

Ilmoitusvelvollisilla on laajat mahdollisuudet erilaisten tietolähteiden käyttöön riskien tunnistamiseksi ja tarkoituksenmukaisuus huomioiden niiden painottamiseksi. Tunnistetut riskit ja kokonaiskuvan muodostaminen auttavat ilmoitusvelvollisia allokoimaan resursseja tapauskohtaisesti tunnistettujen riskien ja kokonaiskuvan edellyttämällä tavalla. Käytännössä tämä resurssien allokointi voi vaikuttaa suoraan esimerkiksi tuntemisvelvollisuuden laajuuteen.

Liikesuhteiden ja satunnaisten liiketoimien riskitason määrittely tulisi auttaa ilmoitusvelvollisia havaitsemaan ne kohteet, joihin sen tulisi panostaa riskienhallintatoimia niin asiakassuhteen perustamisvaiheessa kuin liikesuhteen aikana. Mikäli riskiarvioinnin perusteella havaittu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski on arvioitu vähäiseksi, voidaan kansallisen lainsäädännön sallimissa rajoissa noudattaa yksinkertaistettua asiakkaan tuntemisvelvollisuuden mukaista menettelyä.¹⁷⁸

¹⁷⁴ ESMA: Riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 16.

¹⁷⁵ ESMA: Riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 34, 35, 39.

¹⁷⁶ Andersén 2020, s. 67.

¹⁷⁷ Cindori 2012, s. 184.

¹⁷⁸ ESMA: Riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 41, 44.

Finanssivalvonnan ohjeen mukaan riskiarvion tulisi sisältää ilmoitusvelvollisen arvio siitä, miten ilmoitusvelvollisen tarjoamia palveluita ja tuotteita voidaan käyttää hyväksi rahanpesussa ja terrorismin rahoituksessa sekä miten jo olemassa olevat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit on huomioitu. Riskiarviosta tulee käydä ilmi ilmoitusvelvollisen hallintakeinot, joilla pyritään estämään tuotteiden ja palveluiden käyttäminen rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen. Riskiarviossa tulee lisäksi olla arvio hallintakeinojen haavoittuvuuksista sekä toimenpiteet tunnistettujen haavoittuvuuksien korjaamiseksi. Hallintakeinojen arvioinnin jälkeen ilmoitusvelvollisen on arvioitava jäljelle jäävä riski eli jäännösriski ja sen hyväksyttävyyys. Mikäli jäännösriski ei ole hyväksyttävä, on sitä edelleen pyrittävä pienentämään.¹⁷⁹

Ilmoitusvelvollisen tekemät riskiarviot erilaisten asiakassuhteiden ja tarjottavien palveluiden vaikutuksesta ilmoitusvelvollisen toimintaan määrittävät asiakkaan tuntemiseksi hankittavien tietojen laajuutta¹⁸⁰. Esimerkiksi rahanpesulain 3:3.1:ssä edellytettävä asiakkaan tuntemistietojen ajantasaisuuden ja olennaisuuden vaatimus liittyy tietoihin, jotka ilmoitusvelvollinen riskiarvion perusteella katsoo tarpeelliseksi asiakkaan tuntemiseksi.¹⁸¹ Riskiarvio voi siten vaikuttaa suoraan asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltamispiiriin kuuluvan asiakkaan tuntemistietojen ja niiden säilyttämisen soveltamiseen kevennettynä, mikäli ilmoitusvelvollinen riskiarvion perusteella arvioi, ettei jokin tieto ole esimerkiksi olennainen.

Riskiarvio kattaa siis laajan skaalan eri tahoilta saatua ilmoitusvelvollisen omaan toimintaan sekä asiakkaaseen liittyvää informaatiota sekä tunnistetuista riskeistä että mahdollisista riskeistä. Jos sijoituspalveluyritys arvioi riskiarvion perusteella, että asiakassuhteeseen tai liiketoimeen kohdistuu suurempi kuin alhainen riski, ei yksinkertaistettua menettelyä voida soveltaa. Yksinkertaistetun menettelyn edellytyksenä on siten sellaisen asiakassuhteen perustaminen tai liiketoimi, jossa ilmoitusvelvollisen omaan tuotteen tai palveluun sekä asiakkaaseen kohdistuva tunnistettu riski on alhainen.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on julkaissut ohjeen ilmoitusvelvollisten käyttöön riskiarvion laatimiseksi. Ohje ei kuitenkaan ole mallilomake, vaan pikemminkin suuntaa

¹⁷⁹ Finanssivalvonta, riskiarvio.

¹⁸⁰ Finanssivalvonnan standardi 2.4, s. 25.

¹⁸¹ HE 38/2018, s. 21.

antava ohje. Aiemmin mainittujen seikkojen lisäksi aluehallintoviraston ohjeessa mainitaan, että ilmoitusvelvollisen on syytä perehtyä EU:n ylikansalliseen riskiarvioon, tutkimukseen kansallisista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä, valvontaviranomaisten riskiarvion yhteenvetoon sekä rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomukseen laatiessaan riskiarviota.¹⁸² Vaikka aluehallintovirasto ei ole tutkielmassa tarkastelun kohteena olevan sijoituspalveluyrityksen valvova viranomainen, voidaan aluehallintoviraston ohjetta käyttää apuna tarkasteltaessa riskiarvion laatimista, sillä sijoituspalveluyrityksen riskiarvion laatimisesta ei ole tarkkaa laintasoista sääntelyä.

Riskiarvion laatiminen suoritetaan ohjeen mukaan viisivaiheisesti. Ensimmäisessä vaiheessa ilmoitusvelvollisen tulee *tunnistaa* liiketoimintaan liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen uhkatekijät ja haavoittuvuudet. Tämän jälkeen ilmoitusvelvollisen tulee *suunnitella* ja *toteuttaa* toimet tunnistettujen uhkatekijöiden ehkäisemiseksi ja haavoittuvuuksien korjaamiseksi. Kolmantena ilmoitusvelvollisen tulee *arvioida* jäljelle jäävä riskitaso eli *jäännösriski*. Neljäntenä jäännösriski tulee *hyväksyttää* yrityksen johdolla. Viidentenä riskiarvion laatimisen vaiheena ilmoitusvelvollisen tulee huolehtia, että riskiarvio *päivitetään* säännöllisesti ja päivityksen yhteydessä arvioidaan ilmoitusvelvollisen omien hallintakeinojen tehokkuus ja ajantasaisuus suhteessa tunnistettuihin riskeihin.¹⁸³ Tasapainoisen riskiarvion laatiminen perustuu pitkälti riskien havainnointiin, riskien hallintakeinojen laatimiseen sekä rahanpesulaissakin edellytettävään riskiarvion päivittämiseen.

¹⁸² Aluehallintoviraston ohje ilmoitusvelvollisen riskiarvion laatimiseksi s. 3.

¹⁸³ Aluehallintoviraston ohje ilmoitusvelvollisen riskiarvion laatimiseksi s. 3.

5. ASIAKKAAN TUNTEMISEN SÄÄNTELY-YMPÄRISTÖ JA VALVONTA

5.1 Sääntelyn ajallinen kehitys

Tässä alaluvussa tarkastellaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevan kansallisen lainsäädännön ajallista kehitystä tavoitteineen. Tarkoituksena on selvittää sääntelyn ajallista kehityskaarta sisältäen rahanpesulain kehitystarpeet ajallisessa viitekehityksessään sekä tarkastella kansainvälisessä sääntelyssä tapahtuneiden muutosten vaikutuksia kansalliseen sääntelyymme. Ajallisen kehityksen käsittely alkaa ensimmäisen rahanpesun torjuntaa koskevan kokonaissäädöksen säätämisestä. Näin ollen tätä aiempaa sääntelyä ei ole tarkoituksenmukaista käydä säännös säännökseltä läpi, vaan pikemminkin tarkastella rahanpesun torjuntaa koskevan kokonaissäädöksen kehityksen luonnetta, tavoitteita ja syitä säädösuudistuksille sekä asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen kuuluvien säännösten kehitystä.

Ennen vuotta 1998 rahanpesun torjuntaan tähtäävää kokonaissäädöstä ei suomalaisessa oikeusjärjestyksessä tunnettu. Vuonna 1998 säädettiin laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä (68/1998, myöhemmin ”ensimmäinen rahanpesulaki”), johon oli tarkoitus koota kaikki rahanpesun torjuntaan tähtäävät muissa säädöksissä olleet säännökset ja samalla oli tarkoitus poistaa nämä muissa laeissa olleet rahanpesun torjuntaan tähtäävät säännökset. Tällaisen kokonaismuutoksen ajurina toimi Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiivi 91/308/ETY, jäljempänä ensimmäinen rahanpesudirektiivi. Muutoksen tavoitteena oli epäilyttäviä liiketoimia koskevan lakisääteisen ilmoitusjärjestelmän yhtenäistämisen myötä ennalta ehkäistä rahanpesua. Tavoitteena oli lisäksi täydentää jo aiemmin voimassa ollutta rahanpesun torjuntaan liittyvää lainsäädäntöä vastaamaan rahanpesudirektiivin edellytyksiä.¹⁸⁴

Ensimmäisen rahanpesudirektiivissä mainitaankin, ettei rikosoikeudellisen lähestymistavan tulisi olla ainoa rahanpesun torjuntaan kohdistuva toimintamalli, sillä rahoitusjärjestelmän käyttäminen rahanpesun torjuntaan voi olla hyvinkin tehokasta. Tavallisesti rahanpesua tehdään kansainvälisesti, jolloin varojen alkuperän peittelemine on

¹⁸⁴ HE 158/1997, s. 1, 4.

tehokkaampaa ja näin ollen rahoitusallalla toimivien yhteisöjen toimien tulisi olla yhteensovitettavissa kansainvälisissä yhteyksissä tehtävien toimenpiteiden kanssa. Lisäksi ensimmäisessä rahanpesudirektiivissä veloitetaan yhteisöt ottamaan huomioon aieminkin tutkielmassa mainitun 1989 perustetun rahoitusalan rahanpesutyöryhmän eli FATF:n antamat suositukset. Lisäksi direktiivi velvoitti jäsenmaita kieltämään rahanpesun kansallisissa lainsäädännöissä ja kehittämään rahanpesukieltoa tehostavat tarkoituksenmukaiset toimet sekä seuraamukset.¹⁸⁵

Tällaisiksi toimiksi direktiivissä määriteltiin asiakkaan henkilöllisyyden varmistaminen ryhdyttäessä liikesuhteisiin tai tehtäessä tietyn vähimmäistason ylittäviä liiketoimia. Mahdollisuuksien mukaan tällainen henkilöllisyyden varmistaminen koski myös kaikkia edunsaajia. Lisäksi direktiivi velvoitti henkilöllisyyden todistamisen osalta säilytettäväksi jäljennökset tai viitetiedot vaadituista asiakirjoista ainakin viiden vuoden ajan asiakassuhteen päättymisestä. Direktiivissä määrättiin tutkittavaksi erityisen huolellisesti liiketoimet, jotka luotto- ja rahoituslaitosten käsityksen mukaan olivat luonteeltaan omiaan olemaan yhteydessä rahanpesuun. Muita direktiivissä säädettyjä seikkoja olivat luotto- ja rahoituslaitosten sekä niiden palveluksessa olevilta henkilöiltä veloitettava yhteistyö viranomaisten kanssa, rahanpesuepäilyn ja sen tutkimisen paljastamisen kieltäminen epäilylle tai kolmannelle henkilölle, viranomaisten ilmoitusvelvollisuus, luotto- ja rahoituslaitosten sisäisten tarkastus- ja tiedonantomenettelyjen toteuttaminen rahanpesun estämiseksi ja ehkäisemiseksi sekä jäsenvaltioilta veloitettava varmistuminen siitä, että direktiiviä noudatetaan. Jäsenvaltioiden takarajaksi ensimmäisen rahanpesudirektiivin implementoinnissa kansalliseen lainsäädäntöön asetettiin vuoden 1993 ensimmäinen päivä.¹⁸⁶

Ensimmäinen rahanpesulaki oli varsin suppea verrattuna voimassa olevaan rahanpesulakiin. Kuitenkin ensimmäisen rahanpesulain tavoitteeksi hallituksen esityksessä mainitaan rahanpesun estäminen, sen paljastamisen ja tutkinnan edistäminen sekä rikoksen tuottaman hyödyn jäljittämisen ja takaisinsaannin tehostaminen. Viimeksi mainittuihin tavoitteisiin pääsemiseksi mainitaan nimenomaisesti epäilyttäviä liiketoimia koskevan ilmoitusjärjestelmän kehittäminen. Hallituksen esityksessä mainitaan, että säädettyjen

¹⁸⁵ Ensimmäinen rahanpesudirektiivi 91/308/ETY (Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 166/77 S. 68–69).

¹⁸⁶ Ensimmäinen rahanpesudirektiivi 91/308/ETY (Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 166/77 S. 70–72).

velvollisuuksien täyttäminen edellyttää ilmoitusvelvolliselta riittäviä tarkastus- ja tiedonantomenettelyjen ylläpitoa¹⁸⁷.

Vuonna 2003 voimaan tulleella rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (365/2003) muutettiin ensimmäistä rahanpesulakia olennaisesti. Rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annettu sisäasiainministeriön asetus (890/2003), jäljempänä rahanpesuasetus, annettiin 23 päivänä lokakuuta 2003. Muutoksilla pantin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/97/EY, jäljempänä toinen rahanpesudirektiivi.¹⁸⁸

Vuonna 2003 voimaan tulleiden rahanpesulain muutosten taustalla oli kansainvälisen sääntely-ympäristön muutokset. Tällaisia rahanpesulain muutosvelvoitteita aiheuttivat kansainvälisessä terrorismin rahoituksen vastaisessa yleissopimuksessa asetetut velvoitteet, toisen rahanpesudirektiivin muutoksessa asetetut velvoitteet sekä FATF:n suosituksissa ja erityissuosituksissa asetetuista velvoitteista johtuvat muutokset.¹⁸⁹

Toisen rahanpesudirektiivin myötä direktiivin soveltamisalaa pyrittiin mahdollisimman kattavasti laajentamaan soveltamiskelpoiseksi koko rahoituslalle. Näin ollen direktiivissä selvennettiin, että sitä sovelletaan myös sijoituspalveluista arvopaperimarkkinoilla 10 päivänä toukokuuta 1993 annetussa neuvoston direktiivissä 93/22/ETY tarkoitettujen sijoituspalveluyritysten toimintaan. Tämän lisäksi toisella rahanpesudirektiivillä pyrittiin laajentamaan rahanpesun määritelmää siten, että se kattaisi yhä laajemman joukon esirikoksia tai rahanpesun taustalla olevia rikoksia, sillä esirikosten joukon laajentamisen myötä epäilyttävistä liiketoimista ilmoittaminen ja kansainvälinen yhteistyö helpottuu.¹⁹⁰

Vuonna 2003 olennaisimmat muutokset tehtiin rahanpesulain rahanpesun estämis- ja selvittämisjärjestelmän soveltamisalan laajentamiseen, ilmoitusvelvollisten piirin laajentamiseen ja tehostetusta tunnistamisvelvollisuudesta, huolellisuusvelvollisuudesta ja ilmoitusvelvollisuudesta nimenomaisesti laissa säätämällä. Rahanpesun estämis- ja selvittämisjärjestelmän soveltamisalaa laajennettiin koskemaan myös terrorismin

¹⁸⁷ HE 158/1997, s. 19, 37.

¹⁸⁸ HE 25/2008, s. 5.

¹⁸⁹ HE 173/2002, s. 1.

¹⁹⁰ Toinen rahanpesudirektiivi 2001/97/EY (Euroopan yhteisöjen virallinen lehti L344/76).

rahoittamisen estämistä ja selvittämistä. Ilmoitusvelvollisten piirin laajentaminen tarkoitti muun muassa tilintarkastajien, kirjanpitäjien sekä huutokaupanpitäjien ulottamista sääntelyn piiriin. Tehotetuista tunnistamis-, huolellisuus- ja ilmoitusvelvollisuuksista lailla säätäminen tarkoitti niiden soveltamisvelvollisuudesta säätämistä liiketoimissa, joilla oli liittymäkohta valtioon, jonka rahanpesun estämis- ja selvittämisjärjestelmä ei vastaa kansainvälistä sääntelyä.¹⁹¹ Asiakkaan tunnistamisvelvoitteen osalta toisessa rahanpesudirektiivissä säädettiin nimenomaiset poikkeustilanteet, joissa ilmoitusvelvollisen ei tullut menetellä tunnistamisvelvoitteen mukaisesti. Tällainen poikkeustilanne esimerkiksi henkilöllisyyden todistamisen osalta kohdistui asiakkaisiin, jotka olivat toisessa rahanpesudirektiivissä tarkoitettuja luotto- tai rahoituslaitoksia¹⁹². Tällaisten poikkeuksien voidaan ajatella vastanneen voimassa olevaa yksinkertaistettua asiakkaan tuntemismenettelyä, joskin poikkeukset olivat ennalta määritelty melko tarkasti.

Ensimmäisen rahanpesulain 9 §:ssä säädetyn huolellisuusvelvoitteen täyttämiseksi ei vaadita aktiivista tutkimisvelvollisuutta, sillä selvittämisvelvollisuuden käynnistävät yleensä ilmoitusvelvollisen normaalitoiminnan yhteydessä saadut liiketoimen epätavomaisuuteen viittaavat tiedot¹⁹³. Huolellisuusvelvoitteen on katsottu tulleen täytetyksi, kun ilmoitusvelvollinen on käytettävissä olevin keinoin pyrkinyt varmistumaan toimenpiteen taustasta¹⁹⁴.

Vuonna 2005 Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat direktiivin rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen 2005/60/EY, jäljempänä kolmas rahanpesudirektiivi. Tämän lisäksi Euroopan yhteisöjen komissio antoi 1 päivänä elokuuta 2006 direktiivin 2005/60/EY täytäntöönpanotoimenpiteistä ”poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön” määritelmän sekä yksinkertaistettuja asiakkaan tuntemismenettelyjä sekä satunnaisesti tai hyvin rajoitetusti harjoitetun rahoitustoiminnan perusteella myönnettyjä poikkeuksia koskevien teknisten perusteiden osalta 2006/70/EY, jäljempänä komission täytäntöönpanodirektiivi.

¹⁹¹ HE 173/2002, s. 1. Ks. Laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain muuttamisesta (365/2003) 1 §, 3 §, 11 a §.

¹⁹² Toinen rahanpesudirektiivi 2001/97/EY (Euroopan yhteisöjen virallinen lehti L344/79).

¹⁹³ HE 25/2008, s. 8.

¹⁹⁴ HE 158/1997, s. 30.

Vuonna 2008 tehtiin rahanpesulain kokonaisuudistus, jolloin säädettiin laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (503/2008). Rahanpesulain kokonaisuudistuksen tarkoituksena oli panna täytäntöön kolmas rahanpesudirektiivi¹⁹⁵. Kolmannen rahanpesudirektiivin 8–10 artikloissa on säädetty tämän tutkielman kannalta relevanteista asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen kuuluvista toimenpiteistä. Direktiivin 2 jaksossa säädettiin erikseen asiakkaan yksinkertaistetusta tuntemisvelvollisuudesta, joka tarkoitti direktiivissä säädettyjen tuntemistoimien mahdollista soveltamatta jättämistä. Direktiivissä edelleen säädettiin, kuten toisessa rahanpesudirektiivissäkin, nimelliset poikkeustilanteet, joissa tuntemisvelvollisuutta ei edellytetty, mutta niiden lisäksi kolmannen rahanpesudirektiivin 11 artiklan 2 c kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat sallia, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvat laitokset ja henkilöt eivät sovelta tuntemisvelvollisuutta muuhun asiakkaaseen, johon liittyy alhainen rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riski ja joka täyttää kolmannen rahanpesudirektiivin mukaisesti vahvistetut tekniset arviointiperusteet.¹⁹⁶

Kolmannen rahanpesudirektiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan asiakkaan tuntemisvelvollisuus ei koske direktiivin soveltamisalaan kuuluville laitoksille eikä henkilöille – joihin tämän tutkielman keskiössä olevat sijoituspalveluyrityksetkin kuuluvat – jos niiden asiakas on samaisen direktiivin soveltamisalaan kuuluva luotto- tai rahoituslaitos. Tämän lisäksi jäsenvaltiot voivat sallia tuntemisvelvollisuudesta poikkeamisen tuntemisvelvollisuudesta muun muassa julkisesti noteerattujen yhtiöiden, jäsenvaltiossa toimivien notaarien tai muiden itsenäisten lakimiesammattien harjoittajien hoitamien asiakasvarattien todellisten omistajien ja edunsaajien osalta.¹⁹⁷

Asiakkaan yksinkertaistettua tuntemismenettelyä koskevat tekniset perusteet sen sijaan annettiin komission täytäntöönpanodirektiivissä. Vaikka asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltaminen perustuikin asiakkaan alhaiseen rahanpesun riskiin, oli täytäntöönpanodirektiivissä alhaisen riskin lisäksi hyvinkin yksityiskohtaiset

¹⁹⁵ HE 25/2008, s. 1,5.

¹⁹⁶ Ks. Kolmas rahanpesudirektiivi 2005/60/EY, artikla 11. (Euroopan Unionin Virallinen Lehti 309/24).

¹⁹⁷ Kolmas rahanpesudirektiivi 2005/60/EY, artikla 11. (Euroopan Unionin Virallinen Lehti 309/24).

tekniset perusteet, joiden kaikkien tuli täytyä asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltamiseksi.¹⁹⁸

Täytäntöönpanodirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat kolmannen rahanpesudirektiivin 11 artiklan 2 kohtaa eli asiakkaan tuntemisvelvollisuuden soveltamatta jättämistä sovellettaessa pitää alhaisen rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riskin asiakkaina asiakkaita, jotka ovat viranomaisia tai julkisia elimiä ja täyttävät täytäntöönpanodirektiivissä tarkemmin määritellyt edellytykset. Jäsenvaltioiden on kiinnitettävä erityistä huomiota näiden asiakkaiden kaikkiin toimiin, tuotteisiin ja liiketoimiin arvioidessaan onko asiakaisiin liittyvä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski alhainen. Näiden lisäksi täytäntöönpanodirektiivi mahdollisti asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn alhaisen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskin omaaville oikeussubjekteille, jotka eivät ole viranomaisen tai julkisen elimen asemassa, mutta täyttivät täytäntöönpanodirektiivissä niille erikseen asetetut kriteerit.¹⁹⁹

Täytäntöönpanodirektiivissä kuitenkin mainitaan, että vaikka asiakkaan tuntemismenettelyjen mukauttaminen on asiakkaaseen kohdistuvan riskin perusteella kolmannen rahanpesudirektiivin mukaisesti tavanomaista tilanteissa, joissa rahanpesun riski on alhainen, asiakkaan yksinkertaistettuja tuntemismenettelyjä olisi sovellettava ainoastaan tietyissä rajatuissa tapauksissa. Lisäksi yksinkertaistettu tuntemismenettely ei lakkauta kolmannen rahanpesudirektiivin soveltamisalaan kuuluvien laitosten ja henkilöiden velvollisuuksia vaan niiden odotetaan muun muassa suorittavan edelleen liikesuhteiden jatkuva seuranta, jotta ne voivat havaita monimutkaisia tai poikkeuksellisen suuria liiketoimia, joilla ei voida katsoa olevan selvää taloudellista tai ilmeisen laillista tarkoitusta.²⁰⁰

Asiakkaan yksinkertaistettuja tuntemismenettelyjä olisi voitava soveltaa tuotteisiin ja niihin liittyviin liiketoimiin tietynlaisissa rajoitetuissa tapauksissa, esimerkiksi kun on kyse rahoitustuotteesta, josta saatavaa etua ei voida yleensä realisoida kolmannen hyväksi ja kyseinen etu on realisoitavissa vain pitkällä aikavälillä. Tällaisena voidaan pitää

¹⁹⁸ Täytäntöönpanodirektiivi 2006/70/EY, artikla 3.

¹⁹⁹ Täytäntöönpanodirektiivi 2006/70/EY, artikla 3, kohdat 1,2,4.

²⁰⁰ Täytäntöönpanodirektiivi 2006/70/EY, kohta 6, s. 29.

tiettyjä sijoitusvakuutuksia ja säästötuotteita.²⁰¹ Täytäntöönpanodirektiivin 3 artiklan 4 kohdassa on säädetty, ettei jäsenvaltiot saa pitää asiakkaisiin tai tuotteisiin ja liiketoi-
miin liittyvää rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiä alhaisena, jos saatavilla on
tietoa, joka osoittaa, ettei rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riski ole alhainen²⁰².
Nämä kolmannen rahanpesudirektiivin mahdollistamat asiakkaan yksinkertaistetut tun-
temisvelvollisuutta koskevat säännökset saatettiin osaksi vuonna 2008 voimaan tullutta
rahanpesulakia niiltä osin, kuin direktiivissä määriteltiin millaisiin asiakkaisiin yksinker-
taistettua tuntemisvelvollisuutta voidaan soveltaa. Tällaisia asiakkaita olivat tuolloisen
rahanpesulain mukaan esimerkiksi Suomen viranomaiset, ja Suomessa tai toisessa ETA-
valtiossa toimiluvan saaneet luottolaitokset. Lisäksi rahanpesulakiin säädettiin valtuus
antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella asiakkaan yksinkertaistetun
tuntemisvelvollisuuden soveltamiseksi niissä tilanteissa, joissa se toteutettaisiin alhai-
seen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin perustuen, ei niinkään tiukkaan
asiakaskohtaiseen määritelmään perustuen²⁰³.

Jäsenvaltioille jätettiin siten harkinnanvaraa ilmoitusvelvollisille mahdollistetun alhai-
seen rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riskiin perustuvan asiakkaan yksinkertais-
tetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn säätämisessä. Lähtökohtana arvioi-
taessa mahdollista asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltamista il-
moitusvelvollisen oli siis havaittava, että asiakkaaseen liittyvä rahanpesun ja terrorismin
rahoituksen riski oli nimenomaisesti alhainen. Tämän jälkeen ilmoitusvelvollisen oli ar-
vioitava täyttääkö asiakas täytäntöönpanodirektiivin mukaiset muut edellytykset asiak-
kaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltamiseksi. Toisin sanoen, jäsenval-
tioille jätettiin harkinnanvaraa oman sääntelynsä toteuttamiseen erilaisten asiakasryh-
mien osalta yksinkertaistettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta sovellettaessa.

Vuonna 2008 voimaan tulleen rahanpesulain tavoitteena oli siis kolmannen rahanpe-
sudirektiivin täytäntöönpaneminen. Kolmannen rahanpesudirektiivin täytäntöönpane-
misen myötä kansallinen lainsäädäntömme soveltamisala laajeni ja muun muassa ilmoi-
tusvelvollisten listaa jatkettiin. Tämän lisäksi rahanpesulakiin sisällytettiin kolmannen

²⁰¹ Täytäntöönpanodirektiivi 2006/70/EY, kohta 9, s. 30.

²⁰² Täytäntöönpanodirektiivi 2006/70/EY, artikla 3, kohta 4.

²⁰³ HE 25/2008, s. 49.

rahanpesudirektiivin edellyttämät säännökset asiakkaiden tuntemisesta ja jatkuvasta seurannasta. Asiakkaan tuntemiseksi säädettyjen toimien laajuus perustui riskiperusteiseen arviointiin ja riskiperusteinen arvio edellytti ilmoitusvelvolliselta riittäviä menetelmiä rahanpesun ja terrorismin riskien arvioimiseksi.²⁰⁴ Tämän tutkielman kannalta keskeisessä asemassa on asiakkaan tuntemisen sääntely, jota myös vuonna 2008 voimaan tullessa rahanpesulaissa täsmennettiin vastaamaan kolmatta rahanpesudirektiiviä. Kolmannen rahanpesudirektiivin 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kiellettävä luotto- ja rahoituslaitoksia ylläpitämästä anonyymeja tilejä²⁰⁵. Kolmannessa rahanpesudirektiivissä asiakkaan tuntemista koskevaa sääntelyä laajennettiin ja täsmennettiin entisestään ja vuoden 2008 rahanpesulain kokonaisuudistuksella nämä muutokset pantiin täytäntöön rahanpesulaissa²⁰⁶.

Vuonna 2008 voimaantulleen rahanpesulain esitöissä mainitaan, että asiakkaan tuntemiseksi säädettyjen toimien toteuttamisen laajuus määräytyy riskiperusteisen arvioinnin perusteella²⁰⁷. Riskin ollessa tavanomaista suurempi, ilmoitusvelvollisen oli tehtävä asiakkaan tuntemiseksi edellytettävät toimenpiteet tehostetusti. Toisesta rahanpesudirektiivistä poikkeavasti kolmannessa rahanpesudirektiivissä ei enää säädetty poikkeuksia asiakkaan tunnistamisvelvollisuudesta, vaan direktiivissä on säädetty asiakkaan yksinkertaistetusta tuntemisvelvollisuudesta. Hallituksen esityksen mukaan asiakkaan yksinkertaistetulla tuntemisvelvollisuudella tarkoitettiin sitä, ettei edellytysten täytyessä asiakasta tullut tunnistaa eikä asiakkaan henkilöllisyyttä todentaa. Ilmoitusvelvolliselta kuitenkin edellytettiin asiakassuhteen ja liiketoimien jatkuvaa seurantaa, jotta ilmoitusvelvollisen olisi mahdollista havaita poikkeukselliset liiketoimet.²⁰⁸

Avaamalla toisen rahanpesudirektiivin poikkeuksia asiakkaan tunnistamisvelvollisuuden soveltamisessa voimme nyt hahmottaa ajallisen kehityksen suuntaviivoja ja sitä minkä tyyppisiä tilanteita kolmannen rahanpesudirektiivin yksinkertaisella tunnistamisvelvollisuudella on korvattu. Kolmannen rahanpesudirektiivin mukainen riskiarvioon perustuva harkinta asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltamiseksi osaltaan

²⁰⁴ HE 25/2008, s. 1.

²⁰⁵ Kolmas rahanpesudirektiivi 2006/60/EY, artikla 6. (Euroopan Unionin Virallinen Lehti 309/23).

²⁰⁶ HE 25/2008, s. 1, 13.

²⁰⁷ HE 25/2008, s. 42.

²⁰⁸ HE 25/2008, s. 14.

laajensi ilmoitusvelvollisten mahdollisuuksia sen soveltamiseen verraten toiseen rahanpesudirektiiviin perustuneissa vuonna 2003 voimaan tulleissa säännöksissä. Toisen rahanpesudirektiivin ennalta määritellyt tapaukset yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn soveltamiseksi korvattiin siis osittain riskiperusteisella lähestymistavalla. Tämä jätti ilmoitusvelvollisille entistä laajemman harkintavallan tuntemismenettelyjen soveltamiseen.

Nykyisin voimassa oleva rahanpesulaki säädettiin vuonna 2017. Rahanpesulain kokonaisuudistuksen tarkoituksena oli tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ennalta estämistä siten, että lainsäädäntö perustuisi yhä enemmän riskien arvioimiseen²⁰⁹. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat vuonna 2015 neljännen rahanpesudirektiivin ja samalla direktiivillä kumottiin aiemmin annetut kolmas rahanpesudirektiivi sekä komission täytäntöönpanodirektiivi. Neljännen rahanpesudirektiivin mukaan kolmanteen rahanpesudirektiiviin sekä komission täytäntöönpanodirektiiviin olisi tullut neljäs rahanpesudirektiivi huomioon ottaen tuntuvia muutoksia, joten selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi ne yhdistettiin ja korvattiin²¹⁰. Rahanpesulain kokonaisuudistuksen tarkoituksena oli saattaa kansallinen lainsäädäntömme vastaamaan neljättä rahanpesudirektiiviä²¹¹.

Voimassa olevan rahanpesulain tavoitteiksi hallituksen esityksessä mainitaan aiempaa selkeämmän direktiivin mukaisen riskiperusteisen lähestymistavan säätäminen niin viranomaisten kuin ilmoitusvelvollisten toiminnassa. Tämä tavoite on toteutettu säätämällä aiempaa vähemmän poikkeuksia asiakkaan tuntemisvelvollisuuden soveltamisesta, mutta ilmoitusvelvollisille on edelleen jätetty mahdollisuus asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaiseen menettelyyn riskiarvioon pohjautuen. Toisena tavoitteena hallituksen esityksessä mainitaan viranomaisten toimivaltuuksien yhdenmukaistaminen ja yhteistyön lisääminen viranomaisten välillä. Tämän on katsottu muodostavan yhä laajemman kattavuuden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa.²¹²

²⁰⁹ HE 228/2016, s. 1.

²¹⁰ Neljäs rahanpesudirektiivi (EU) 2015/849 (Euroopan unionin virallinen lehti L 141/82).

²¹¹ HE 228/2016, s. 1.

²¹² HE 228/2016, s. 50.

Tutkielman kannalta keskeisessä asemassa olevat asiakkaan tuntemiseen liittyvät muutokset rahanpesulaissa liittyivät riskiperusteiseen lähestymistapaan ja muihin neljännen rahanpesudirektiivin edellyttämiin muutoksiin²¹³. Muutosten myötä voimassa olevaan rahanpesulakiin säädettiin oma riskiarviota koskeva luku. Voimassa olevaan rahanpesulakiin on vielä tämän jälkeen tehty joitakin säännösuudistuksia, mutta niitä ei ole tarkoituksenmukaista käydä yksitellen läpi tutkielman tässä pääluvussa, vaan tutkielman kannalta tarkoituksenmukaisten säännösten taustat ja tarkoitus on esitelty tutkielman muissa osissa tarkemmin.

Rahanpesulain ajallisesta kehityksestä on havaittavissa, että sääntelyn taustalla merkittävänä vaikuttavana tekijänä on ollut EU-sääntely. EU-sääntelyn taustalla on ollut ajatus jäsenmaiden kansallisten lainsäädäntöjen yhtenäistäminen rahanpesun – ja myöhemmin myös terrorismin rahoituksen – torjunnan osalta. Rahanpesulain tavoitteena on ollut rahanpesun estäminen ja ajallisen kehityksen myötä tarkoituksenmukaisten toimien kehittäminen. Sääntelyn painopiste näiden tarkoituksenmukaisten toimien osalta on 90-luvulta tähän päivään tultaessa muuttunut yhä enemmän vastuuta ja harkintavaltaa ilmoitusvelvolliselle suovaksi. Tällainen kehityskulku on havaittavissa erityisesti asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden kehityksen myötä. Tiukoista rahanpesulaissa säädetyistä poikkeustilanteista asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltamiseksi sääntely on kehittynyt kohti riskiperusteista, ylikansalliset ja kansalliset sekä ilmoitusvelvollisen omat ja asiakkaiden riskit huomioivaa arviointia asiakkaan tuntemistoimien laajuuden määrittämisessä.

Riskiperusteisen lähestymistavan painottaminen voidaan nähdä tiukkaan ennalta määriteltyn sääntelykehikkoon verraten joustavana ja ennakoivana, mutta myös tarkoituksenmukaisuus huomioiden reagoivana ja korjaavana lähestymistapana. Riskiarvioiden ja riskiperusteisuuden myötä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta on hyvin ennakoivaa ja ilmoitusvelvollisen näkökulmasta joustavaa, mahdollistaessa asiakkaan tuntemisvelvollisuuden laajuuden sopeuttamisen tunnistettuihin riskeihin nähden. Riskiperusteisuuden reagoivuus ja korjaavuus tulee esiin erityisesti jatkuvan seurannan

²¹³ HE 228/2016, s. 60.

myötä, jolloin sääntely mahdollistaa ja/tai velvoittaa ilmoitusvelvollista muuttamaan asiakkaan tuntemiseksi toteutettavia toimenpiteitä riskien muuttuessa.

Sääntelyn kehitys on karkeasti kategorisoiden lähtenyt rahanpesun estämisestä ja jälkikäteisestä selvittämisestä nykyiseen sekä yksittäisen ilmoitusvelvollisen että koko rahoitusmarkkinoiden riskit huomioivaan riskiperusteiseen lähestymistapaan. Riskiperusteisuuden voidaan nähdä painottavan ennakkointia, tarkoituksenmukaisen tiedon hankkimista ja jatkuvaa seurantaa, joiden myötä resurssien allokointi on mahdollista.

5.2 Valvonta ja sanktiot

Tässä tutkielmassa tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten eli sijoituspalveluyritysten toimintaa Suomessa valvoo Finanssivalvonta rahanpesulain 7:1:n mukaisesti. Finanssivalvonnan valvonta kohdistuu lähtökohtaisesti siihen, että valvottavat toimivat säädettyjen lakien, viranomaismääräysten sekä yhtiöjärjestystensä ja muiden sisäisten normiensä mukaisesti. Lähtökohtaisesti Finanssivalvonnan valvonta on laillisuusvalvontaa tarkoituksenmukaisuusvalvonnan sijaan. Sääntelyn kehitys on kuitenkin muuttunut siten, että laillisuusharkinta edellyttää useissa tapauksissa tarkoituksenmukaisuuskannanottoa eli kannanottoa siihen, minkälaisen palvelujen tarjoaminen olisi perusteltavissa kansantaloudellisin argumentein.²¹⁴

Finanssivalvonta voi antaa sitovien määräyksien lisäksi ohjeita ja tulkintakannanottoja lain soveltamisesta. Finanssivalvonnan antamista suosituksista selviää asiantuntevan viranomaisen käsitys toivottavista menettelytavoista. Pankki voi myös halutessaan jättää soveltamatta sitomattomia suosituksia ilman suoraa sanktiouhkaa.²¹⁵ Sitomattomien suositusten oikeuslähdearvo voi kuitenkin vaihdella, sillä ne ovat yhtäältä asiantuntevan viranomaisen näkemys alalla vallitsevasta hyvästä pankkitavasta ja menettelytavoista, mutta toisaalta niiden valmisteluun ei liity sellaista laadunvarmistusmenettelyä kuin lainsäätämiseen.²¹⁶

²¹⁴ Wuolijoki & Hemmo 2013 s. 57.

²¹⁵ Wuolijoki 2009, s. 242–243.

²¹⁶ Wuolijoki & Hemmo 2013, s. 58.

Neljäs rahanpesudirektiivi velvoitti jäsenmaita perustamaan – ellei aiemmin ollut jo perustettu – toiminnallisesti riippumattoman ja itsenäisen rahanpesun selvittelykeskuksen. Rahanpesun selvittelykeskuksen tulee direktiivin mukaan kerätä ja analysoida vastaanottamiaan tietoja havainnoidakseen epäilyttävien liiketoimien ja niiden taustalla olevien rikollisten toimien välisiä yhteyksiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi ja ehkäisemiseksi. Rahanpesun selvittelykeskuksen tulee edelleen vastaanottamisen lisäksi, analysoida ja luovuttaa analyysien tulokset toimivaltaiselle viranomaiselle.²¹⁷

Rahanpesulain 4:1.1:n mukaan ilmoitusvelvolliset täyttävät ilmoitusvelvollisuutensa ilmoittamalla viipymättä rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) tarkoittamalle rahanpesun selvittelykeskukselle epäilyttävästä liiketoimesta ja terrorismin rahoittamisen epäilystä. Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 2 §:n mukaan rahanpesun selvittelykeskus on keskusrikospoliisissa. Ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta on tehtävä riippumatta siitä, onko asiakassuhde perustettu tai siitä kieltäydytty sekä riippumatta siitä, onko liiketoimi suoritettu, keskeytetty tai siitä kieltäydytty. Ilmoitusvelvollisen on rahanpesulain 9:1.1:n mukaan huolehdittava, että sen työntekijät saavat koulutuksen rahanpesulain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen varmistamiseksi. Lisäksi ilmoitusvelvollisen on nimettävä henkilö, joka vastaa rahanpesulain ja rahanpesulain nojalla annettujen säännösten noudattamisen sisäisestä valvonnasta, jos se on perusteltua ilmoitusvelvollisen koko ja luonne huomioiden.

Ilmoitusvelvolliselta edellytetään siten ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen lisäksi mahdollisesti sisäistä valvontaa sääntelyn noudattamisen varmistamiseksi. Asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn tulee aiemmin esitetyllä tavalla perustua ilmoitusvelvollisen riskiarvion perusteella arvioituun alhaiseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin. Valvontaviranomainen laatii puolestaan oman rahanpesulain 3:2:ssä edellytetyn valvojan riskiarvion. Valvontaviranomainen voi laatia riskiarvionsa sektorikohtaisesti, mutta valvontaviranomaisella tulee olla kuitenkin käytettävissään tarvittaessa kattavat tiedot myös yksittäisestä ilmoitusvelvollisesta²¹⁸. Onkin luonnollista ajatella, että voidakseen valvoa ja arvioida ilmoitusvelvollisen

²¹⁷ Neljäs rahanpesudirektiivi (EU) 2015/849 (Euroopan unionin virallinen lehti L 141/78).

²¹⁸ HE 228/2016, s. 100.

riskiperusteista toimintaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi sekä siihen käytettäviä menettelytapoja, on valvontaviranomaisella oltava omat riskiperusteiset arviot ilmoitusvelvollisesta ja ilmoitusvelvollisen toiminnasta.

Asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltamisen oikeellisuuden näkökulmasta tämä juontaa sekä ilmoitusvelvollisen että valvontaviranomaisen tunnistamiin ja arvioimiin riskeihin. Tämän lisäksi, kuten aiemmin on esitetty, ilmoitusvelvollisen tulee yksinkertaistettua menettelyä soveltaessa olla kohtalaisen vakuuttunut siitä, että arvioitu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski on perustellusti vähäinen. Näin ollen riittävänä näyttönä yksinkertaistetun menettelyn sääntelymukaisuudesta, jollei muu sääntely estä yksinkertaistettua menettelyä, voitaneen pitää riittävää dokumentaatiota perustellusti vähäisestä tunnistetusta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskistä.

Rahanpesulain rikkomisesta tai laiminlyönnistä seuraavien rikemaksun, julkisen varoituksen ja seuraamusmaksun määräämisestä säädetään finanssivalvonnasta annetun lain 40 a §:n viittausäännöksen nojalla rahanpesulaissa. Rahanpesulain 8:1:ssä on säädetty kattava luettelo tilanteista, joissa finanssivalvonta voi määrätä rikemaksun ilmoitusvelvolliselle rahanpesulaissa säädettyjen velvollisuuksien tahallisuudesta tai huolimattomuudesta johtuneesta laiminlyönnistä. Tällaisia ovat esimerkiksi laiminlyönnit velvoitteesta tuntea asiakas tai yksilöidä ja arvioida rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä sekä laiminlyönti riskiarvion laatimisesta ja päivittämisestä. Rikemaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin ja sen suuruutta arvioitaessa on huomioitava menettelyn laatu, laajuus sekä kestoaika. Oikeushenkilölle määrättävän rikemaksun suuruus on kuitenkin 5 000-100 000 euroa ja se määrätään maksettavaksi valtiolle.²¹⁹

Rahanpesulain 8:2:ssä on säädetty julkisesta varoituksesta, joka voidaan antaa ilmoitusvelvolliselle, jos ilmoitusvelvollinen menettelee tahallaan tai huolimattomuudesta muiden rahanpesulain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti, jotka eivät kuulu rikemaksun tai seuraamusmaksun soveltamispiiriin. Julkinen varoitus on siten rikemaksusta erillinen, mutta sitä ei voida pitää kategorisesti ankarampana kuin rikemaksua. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kaikkien hallinnollisten seuraamusten

²¹⁹ Ks. Rahanpesulaki 8:1.

julkistamista joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta, joten seuraamusmaksu voi tosiasiallisesti olla ilmoitusvelvollisen näkökulmasta julkista varoitusta ankarampi, sillä julkisen moitittavuuden lisäksi siihen sisältyy taloudellinen seuraamus.²²⁰

Kolmas mahdollinen hallinnollinen seuraamus on rahanpesulain 8 luvun 3–4:ssä säädetty seuraamusmaksu, joka voidaan määrätä ilmoitusvelvolliselle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta vakavasti, toistuvasti tai järjestelmällisesti laiminlyö rahanpesulain säännöksiä²²¹. Seuraamusmaksua ei voi määrätä ilmoitusvelvolliselle teosta, joka on laissa säädetty rangaistavaksi, esimerkiksi rikoslaissa säädetty tuottamuksellinen rahanpesu. Seuraamusmaksu voidaan kuitenkin määrätä ja jättää asia ilmoittamatta esitutkintaviranomaisille, jos teko tai laiminlyönti kokonaisuutena arvioiden on vähäinen.²²² Seuraamusmaksun suuruus saa rahanpesulain 8:4:n mukaisesti olla enintään joko kymmenen prosenttia ilmoitusvelvollisen tekoa tai laiminlyöntiä edeltävän vuoden liikevaihdosta tai viisi miljoonaa euroa, sen mukaan kumpi on suurempi²²³.

Hallinnollisten seuraamusten sijaan ilmoitusvelvollinen voi rahanpesusta joutua rikoslain (19.12.1889/39, myöhemmin RL) 9 luvussa säädettyyn oikeushenkilön rangaistusvastuuseen. Asiakkaan tuntemisesta piittaamaton, mutta hyvässä uskossa toiminut ilmoitusvelvollisen edustaja välttää yksilöllisen rikosvastuun ja mahdollista taustayhteisöään uhkaavan oikeushenkilön rangaistusvastuun vasta tahallisuusarvioinnissa²²⁴. Tahallisuusarviointia ei tutkielman laajuuden vuoksi käsitellä laajemmin²²⁵. Valvontaviranomaisella on lisäksi tarkastusoikeus ilmoitusvelvollisen toiminnasta sekä mahdollisuus ilmoitusvelvollisen toimiluvan mukaisen toiminnan rajoittamiseen ja toimiluvan perumiseen. Näiden lisäksi valvontaviranomainen voi rajoittaa ilmoitusvelvollisen johdon toimintaa määrääjäksi, antaa toimeenpanokiellon tai oikaisukehotuksen sekä tarvittaessa uhkasakon.²²⁶ Näitä ei kuitenkaan tutkielman laajuus ja tarkoituksenmukaisuus huomioiden käsitellä tarkemmin.

²²⁰ HE 228/2016, s. 130.

²²¹ Ks. Rahanpesulaki 8:3–4.

²²² HE 228/2016, s. 131.

²²³ Ks. Rahanpesulaki 8:4.

²²⁴ Lohse 2012, s. 192.

²²⁵ Ks. Lohse 2012, 193–211.

²²⁶ Ks. Rahanpesulaki 7:3–7.

Hallinnolliset seuraamukset (ja oikeushenkilön rangaistusvastuu) ovat ilmoitusvelvollisen kannalta epätoivottavia, sillä ilmoitusvelvollinen kärsii mahdollisesti vähintään hallinnollisen seuraamuksen julkistamisen aiheuttaman mainehaitan, jolla voi olla liiketoimintaan haitallisia vaikutuksia. Mainehaittojen lisäksi rikemaksulla ja seuraamusmaksulla on taloudellisia vaikutuksia, jotka erityisesti seuraamusmaksun osalta voivat olla hyvinkin rankkoja. Rahanpesulaissa säädetyt hallinnolliset seuraamukset ovat niiden asiakkaan tuntemisesta ja riskiarviosta säädettyjen tekijöiden laiminlyönnin seurauksia, joita asiakkaan yksinkertaistettua tuntemisvelvollisuutta sovellettaessa voidaan keventää.

Asiakkaan yksinkertaistettua tuntemista soveltaessa ilmoitusvelvollisen on ESMA:n ohjeen mukaan oltava kohtalaisen vakuuttunut siitä, että arvioitu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski on perustellusti vähäinen²²⁷. Lisäksi ilmoitusvelvollisen on rahanpesulain 3:1.4:n mukaisesti voitava osoittaa valvontaviranomaiselle tai valvomaan asetetulle, että asiakkaan tuntemista ja jatkuvaa seuranta koskevat menetelmät ovat riittävät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin kannalta. Hallinnollisten seuraamusten välttämiseksi, ilmoitusvelvollisen on siis pystyttävä näyttämään perusteltavissa ja puolustettavissa olevat yksinkertaistetun menettelyn perusteet.

²²⁷ ESMA: Riskitekijöitä koskevat ohjeet JC 2017 37, kohta 47.

6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää rahanpesulaissa säädetyn asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn edellytyksiä sijoituspalveluyrityksen näkökulmasta, kun asiakkaana on oikeushenkilö. Tämän lisäksi tutkielman tarkoituksena oli selvittää, miten yksinkertaistettua menettelyä sovelletaan ja mitkä ovat ilmoitusvelvolliselta vaadittavat minimiedellytykset sovellettaessa yksinkertaistettua menettelyä. Näihin kysymyksiin vastaamiseksi tutkielmassa käsiteltiin laajasti asiakkaan tuntemisen osa-alueet ja ilmoitusvelvollisen riskiarvio, johon yksinkertaistetun menettelyn tulee perustua. Asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltaminen edellyttää vähäistä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä, jota arvioidaan riskiarviolla. Näin ollen tutkimuskysymykset linkittyvät toisiinsa.

Rahanpesulain ajallisesta kehityksestä on havaittavissa selkeä pyrkimys torjua mahdollisimman laajasti rahanpesua ja terrorismin rahoittamista, samalla kuitenkin huomioiden niin yksittäisen toimijan kuin koko rahoitusmarkkinoiden sujuvan toiminnan. Ajallisen kehityksen myötä rahanpesun määritelmää on laajennettu, ilmoitusvelvollisten piiriä on laajennettu ja asiakkaan tuntemisen tärkeys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa on korostunut. Lisäksi asiakkaan tuntemistoimien sopeuttamismahdollisuuksia on vähitellen lisätty ja erityisesti riskien havainnointi ja niihin reagointi optimaalisella tavalla näyttäisi olevan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan ytimessä. Lainsäädännön ajallisesta kehityksestä ja vastuun sekä harkinnan kasvaneesta siirtämisestä ilmoitusvelvolliselle on havaittavissa lainsäätäjän tarkoituksen korostuminen, sillä sääntely on aiempaan nähden riskilähtöisempää ja pitää sisällään rahanpesulainsäädännössä laajasti määriteltyjä käsitteitä.

Tutkielman ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä oli ”milloin ilmoitusvelvollinen voi soveltaa rahanpesulain 3:8 §:ssä säädettyä asiakkaan yksinkertaistettua tuntemisvelvollisuutta ja miten sitä sovelletaan?”. Yksinkertaistetulla tuntemismenettelyllä tarkoitetaan tuntemisvelvollisuuteen kuuluvien tuntemismenettelyjen keventämistä. Yksinkertaistetun tuntemismenettelyn soveltamisen edellytyksenä on ilmoitusvelvollisen riskiarvioon perustuva vähäinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski. Näin ollen yksinkertaistettua menettelyä ei voida soveltaa, mikäli kyseessä on esimerkiksi epäilyttävä

liiketoimi. Vastaus menettelyn edellytyksiin vaikuttaa varsin yksinkertaiselta, mutta avoimeksi jää edelleen, miten riskiä arvioidaan ja mitataan sekä miten kevennettyä menettelyä sovelletaan.

Tutkielman toinen tutkimuskysymys oli ”mitä tarkoitetaan rahanpesulaissa säädetyllä ilmoitusvelvollisen riskiarviolla ja mikä on sen oikeudellinen sisältö?”. Riskiarviolla tarkoitetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi laadittavaa arviota riskien tunnistamiseksi ja arvioimiseksi. Riskiarvion oikeudelliseen sisältöön ei ole olemassa yhtä yksittäistä oikeaa vastausta. Ilmoitusvelvollisen riskiarviota koskevassa rahanpesulain säännöksessäkin on mainittu, että ilmoitusvelvollisen on riskiarvion laadinnassa otettava huomioon toimintansa luonne, koko ja laajuus, mutta riskiarvion oikeudellisesta sisällöstä ei ole laintasoista sääntelyä. Riskiarvion laatimisen keskiössä on kuitenkin erillisinä vaiheina suoritettavat riskien tunnistaminen ja arvioiminen.

Riskit vaihtelevat sekä toimija- että toimialakohtaisesti, joten myös riskiarvion laatiminen on toimijakohtaista eli yksittäisen ilmoitusvelvollisen on löydettävä juuri itselleen sopivin tapa valvoa asiakkaitaan. Riskiarvio antaa kuitenkin keinot riskiperusteisen lähestymistavan toteuttamiseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa. Riskiperusteinen lähestymistapa voidaankin tutkielmassa esillä tulleella tavalla nähdä tehokkaimpana rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan keinona, sillä täydellinen asiakkaan tunteminen on käytännössä mahdotonta ja aiheuttaa tarpeettomia hallinnollisia kuluja. Riskiarvion laatimisen ja riskiperusteisen lähestymistavan avulla ilmoitusvelvollisen on mahdollista luokitella riskejä.

Ilmoitusvelvollinen voi luokitella riskejä esimerkiksi asiakkaan toimialan ja liiketoiminnan perusteella siten, että riskiarviossa korkeampaan riskiluokkaan luokitellaan toimialat, joissa tavallisesti liikkuu paljon käteistä rahaa tai toimiala on muuten houkutteleva rahanpesijöille. Ilmoitusvelvollisen on lisäksi huomioitava ainakin neljännen rahanpesudirektiivin liitteissä II ja III määritellyt mahdollisesti vähäisemmän ja mahdollisesti suuremman riskin osatekijät ja näyttötyypit.

Riskien tunnistaminen ja niihin reagoiminen tulee suhteuttaa oman toiminnan luonne, koko ja laajuus huomioiden. Riskiarvioon sisällytetään erilaisia riskitekijöitä, joita ovat muun muassa asiakkaisiin, tuotteisiin, palveluihin ja maantieteellisiin alueisiin liittyvät

tekijät ja ilmoitusvelvollisen arvioitavaksi jää eri riskitekijöiden painotus riskiarviossa. Riskitekijöiden tunnistamisen tarkoituksena on havaita ne oman liiketoiminnan osa-alueet, jotka ovat haavoittuvia rahanpesulle ja terrorismin rahoittamiselle. Ilmoitusvelvollisen tulee suunnitella haavoittuvuuksien havaitsemisen jälkeen hallintakeinot ja korjaavat toimenpiteet sekä arvioida jäännösriski ja sen hyväksyttävyys. Riskiarvioon tulee siten sisällyttää kaikki yksittäisen ilmoitusvelvollisen arvioimat omaan toimintaansa vaikuttavat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit. Riskien riittävän aktiivinen ja laaja havainnointi on avainasemassa laadittaessa riskiarviota, sillä riskejä ei voida arvioida liiaksi.

Jotta tunnistetut riskit ja niiden perusteella toteutettavat toimenpiteet ovat ajantasaiset ja relevantit, on ilmoitusvelvollisen jatkuvan seurannan avulla pysyttävä selvillä siitä, minkälaisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä ilmoitusvelvollisen omiin palveluihin ja asiakkaisiin kohdistuu. Siksi ilmoitusvelvollisen on jatkuvan seurannan avulla havainnoitava liiketoimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia, jotta riskiarviota ja sen perusteella tehtäviä päätöksiä voidaan tarkoituksenmukaisesti ja sääntelyn edellyttämällä tavalla muuttaa. Yhdelläkin riskiarviossa tapahtuvalla muutoksella voi olla useampia vaikutuksia tuntemismenettelyn laajuuden määrittämisessä, sillä ilmoitusvelvollisen on huomioitava erilaisten riskiluokkien yhdistelmät. Eli yhden riskitekijän riskiluokituksen muuttuminen voi muuttaa asiakassuhteeseen liittyvää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kokonaisriskiä ja sitä kautta tuntemismenettelyn laajuutta.

Riskiarvion laatiminen on laaja ja aikaa vievä prosessi, mutta riskiarvion selkeänä hyötynä voidaan nähdä sen sovellettavuus useisiin tilanteisiin. Riskiarviossa ilmoitusvelvollinen on tunnistanut, arvioinut ja määrittänyt eri riskitekijöiden riskitasot, jonka jälkeen ilmoitusvelvollinen saa yksittäiseen asiakassuhteeseen tai liiketoimeen liittyvän rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin selville vertaamalla asiakkaan tietoja riskiarviosta löytyviin riskitekijöihin ja niiden painotuksiin. Riskiarvion käyttäminen tuntemistoimien laajuuden määrittämisessä sekä tehostaa ilmoitusvelvollisen resurssien allokoointia että nopeuttaa asiakassuhteisiin liittyvien liiketoimien toteuttamista.

Rahanpesulaki velvoittaa ilmoitusvelvollista päivittämään riskiarvionsa säännöllisesti. Riskiarvion päivittämisen tarkoituksenmukaisuus rahanpesun ja terrorismin

rahoittamisen torjunnan näkökulmasta linkittyy paljolti ilmoitusvelvollisen omaan jatkuvaan riskien havainnointiin sekä muilta tahoilta saamiin tietoihin.

Riskiarvion oikeudellisen sisällön suuntaviivojen määrittelyn jälkeen voimme palata ensimmäiseen tutkimuskysymykseen eli miten yksinkertaistettua tuntemisvelvollisuutta sovelletaan. Yksinkertaistetun tuntemismenettelyn tulee siis perustua vähäiseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin, jota mitataan ilmoitusvelvollisen riskiarviolla. Sekä riskit että asiakassuhteet ovat toimija- ja toimialakohtaisia, jolloin myös riskiarvio ja sen myötä yksinkertaistettu menettely on ainakin osittain yksilöllinen, vaikkakin sillä on lakisääteiset kaikkia ilmoitusvelvollisia koskevat reunaehdot. Yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukainen menettely tarkoittaa rahanpesulaissa säädettyjen asiakkaan tuntemiseksi tehtävien toimenpiteiden keventämistä. Yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltamatta jättäminen perustuu pitkälti kaikilla toimijoilla samoihin lakisääteisiin reunaehtoihin, esimerkiksi kun kyseessä on epäilyttävä liiketoimi. Yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltaminen puolestaan perustuu – myöskin lakisääteiseen, mutta varsin reunaehtoiseen – riskiarvioon, joka on varsin toimijakohtainen.

Tuntemistoimien keventäminen ei saa kuitenkaan tarkoittaa asiakkaan tuntemisvelvollisuuden mukaisten toimien jättämistä kokonaan soveltamatta. Esimerkiksi asiakkaan henkilöllisyyden todentamista ei saa jättää kokonaan tekemättä. Yksinkertaistettu menettely kohdistuu toimiin, joita voidaan ajallisesti tai määrällisesti keventää siten, että osa keventämisen kohteena olevista tuntemistoimista jää edelleen sovellettavaksi. Tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi asiakkaan tuntemistietojen, kuten taloudellisen aseman päivittämistietojen tiheyden keventäminen tai asiakkaan henkilöllisyyden todentaminen asiakassuhteen myöhemmässä vaiheessa. Yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltamisen nähdään palvelevan sekä yksittäisen ilmoitusvelvollisen että koko rahoitusmarkkinan etua resurssien allokoinnin kautta.

Ilmoitusvelvollisen tulee verrata riskiarviossa tunnistettuja, arvioituja ja painotettuja riskitekijöitä tietoihin, joita se kerää asiakkaasta rahanpesulain edellyttämällä tavalla. Mikäli ilmoitusvelvollinen arvioi asiakkaasta kerättyjen tietojen ja riskiarvion perusteella, että asiakassuhteeseen tai liiketoimeen liittyy vain vähäinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski, voi ilmoitusvelvollinen menetellä yksinkertaistetun tuntemismenettelyn mukaisesti. Ilmoitusvelvollisen on kuitenkin rahanpesulain edellyttämän

selonottovelvollisuuden täyttääkseen kiinnitettävä erityisesti huomiota liiketoimiin, jotka poikkeavat tavanomaisesta ja liiketoimiin, joilla ei ole ilmeistä taloudellista tarkoitusta tai ne eivät sovi yhteen sen tiedon kanssa, joka ilmoitusvelvollisella on asiakkaasta. Yksinkertaistettu menettely edellyttää siten tietoa niin asiakkaasta ja asiakkaan tavanomaisesta käyttäytymisestä kuin riskiarviolla mitattavista riskeistä.

Yksinkertaistettu tuntemisvelvollisuus luo myös haasteita. Rahanpesulaissakin säädettyjen asiakkaan tuntemistietojen, kuten taloudellisen aseman ja liiketoiminnan laadun voidaan ajatella olevan nopeammin muuttuvia ja vaikeammin havaittavia riskiarviossa muuttuvia riskitekijöitä, kuin esimerkiksi maihin ja maantieteellisiin alueisiin liittyvät riskitekijät. Kuitenkin yksinkertaistettua tuntemisvelvollisuutta sovellettaessa juuri nämä dynaamisimmat riskitekijät ovat keventämisen kohteena.

Teichmann onkin kyselytutkimuksensa perusteella katsonut, että rahanpesijät ja terrorismin rahoittajat ovat kyvykkäitä kiertämään ilmoitusvelvollisten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan valvontamekanismit. Tätä seikkaa ei kuitenkaan tulisi käyttää argumenttina entistä tiukemmalle sääntelylle, vaan pikemminkin auttaa lainsäätäjää tunnistamaan ja ymmärtämään, etteivät yksityiset ilmoitusvelvolliset ole soveltuvia lain täytäntöönpanoon. Ilmoitusvelvollisilla ei ole riittävästi tietoa arvioidakseen koko prosessia ja usein todistavat ainoastaan yhden liiketoimen monimutkaisesta verkosta. Teichmann suositteleekin vastuun siirtoa ilmoitusvelvollisilta valvontaviranomaisille.²²⁸

Sääntelyn kehityksen myötä vastuuta on kuitenkin nimenomaan siirretty ilmoitusvelvollisille ja tätä Teichmannin näkemystä vasten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan ”porsaanreiät” löytyvät valvontamekanismeista tiedonpuutteen vuoksi. Ilmoitusvelvolliset tarvitsevat siis entistä laajemmin tietoa asiakkaidensa liiketoimintaan liittyvistä transaktioista, jotta myös ilmoitusvelvollisten riskiavioista voitaisiin laatia aiempaa kattavampia. Tiedon lisäämisen kääntopuolena tietenkin riskiperusteisen lähestymistavan ja resurssien allokoinnin myötä saatava taloudellinen hyöty pienenee.

Tutkielman kolmantena tutkimuskysymyksenä oli ”mitkä ovat asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden mukaisen menettelyn minimiedellytykset?”. Koska

²²⁸ Teichmann 2020, luku 4.

rahanpesulaissa säädettyyn tuntemisvelvollisuuteen kuuluvia toimenpiteitä ei saa jättää kokonaan soveltamatta, tarkoittaa se, että niitä kaikkia on sovellettava vähintäänkin kevennettyinä. Ilmoitusvelvollinen voi soveltaa yksinkertaistettua menettelyä joko ajallisesti tai määrällisesti. Ilmoitusvelvollisen tulee kuitenkin määrittää ajalliselle ja määrälliselle tuntemistoimien sopeuttamiselle kynnyksarvot, joiden ylittyessä ilmoitusvelvollisen on lisättävä tuntemistoimia.

Ajallinen kevennys voi koskea esimerkiksi asiakkaan henkilöllisyyden todentamista ja ajallisen kynnyksarvon ylittyessä ilmoitusvelvollisen on todennettava asiakkaan henkilöllisyys. Tuntemistoimien määrällinen keventäminen voi puolestaan tarkoittaa esimerkiksi hankittavien tietojen määrää, lähteiden määrää tai tietojen päivittämisen tiheyttä. Asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen kuuluvien toimenpiteiden tarkkarajainen vähimmäistason määrittäminen ei siten ole mielekäästä, sillä yksinkertaistettu menettely voi koskea vain osaa asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen kuuluvista osa-alueista ja kevennys voidaan toteuttaa useammalla tavalla. Minimiedellytyksenä sovellettaessa yksinkertaistettua tuntemismenettelyä voitaneen kuitenkin pitää ilmoitusvelvollisen määrittämiä kohtuullisen alhaisia kynnyksarvoja ja riittävää valvontaa kynnyksarvojen mahdolliselle ylittämiseksi. Tämän lisäksi ilmoitusvelvollisen on meneteltävä rahanpesulain 3:4.2:n jatkuvan seurannan mukaisesti havaitakseen asiakassuhteeseen liittyvän riskin muuttumisen, jonka seurauksena yksinkertaistettua menettelyä ei voida enää soveltaa.

Tutkielmassa on noussut esiin argumentteja asiakkaan tuntemistoimien suhteuttamisen edellytyksenä olevan riskiarvion hyödyistä ja haitoista. Aiemman kaltainen tiukkarajainen sääntely asiakkaan tuntemisvelvollisuuden laajuuden määrittämisessä saattaa olla selkeämpi, mutta huomattavasti raskaampi ja ilmoitusvelvollisille tarpeettomia kuluja aiheuttava. Tarkasti määrittelyn rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan voidaan nähdä olevan varsin kykenemätön vastaamaan rahoitusmarkkinoilla jo vallitseviin nykyisiin ja mahdollisiin uusiin riskeihin verrattuna riskilähtöiseen ja ”oppivaan” järjestelmään, joka huomioi ja reagoi toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan näkökulmasta järjestelmän joustavuus ja nopea reagoivuus ovat tärkeässä asemassa, sillä epärehelliset asiakkaat pyrkivät löytämään järjestelmästä heikkouksia ja käyttämään niitä hyväksi. Tämän lisäksi

rahoitusmarkkinoilla toimivien toimijoiden välinen tietojenvaihto vaikuttaisi olevan edellytys entistä tehokkaampaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan.