

Peetu Nurmi

**RAHANPESULAIN
OSITTAISUUDISTUKSEN
VAIKUTUKSET PANKKISEKTORILLE**

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

Marraskuu 2023

TIIVISTELMÄ

Peetu Nurmi: Rahanpesulain osittaisuudistuksen vaikutukset pankkisektorille

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

Kauppatieteiden tutkinto-ohjelma, Yritysjuridiikka

Marraskuu 2023

Rahanpesu on toimintaa, jonka tarkoituksena on häivyttää tai peittää rikoksella hankitun omaisuuden alkuperä. Rahaa pesemällä rikolliset yrittävät saada rikolliselle rahalle legitimitetin eli saada varat osaksi laillista talousjärjestelmää. Suomessa rahanpesun estämisestä säännellään rahanpesulaissa. Tutkielmassa tarkastelun kohteena oli rahanpesulain osittaisuudistus ja sen vaikutukset pankeille, pankkeja valvovalle viranomaiselle eli Finanssivalvonnalle sekä KRP:n rahanpesun selvittelykeskukselle, jotka ovat merkittäviä toimijoita rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä. Tutkielmassa käytiin läpi rahanpesusääntelyä ennen osittaisuudistusta ja nostettiin esille sen ongelmakohtia sekä perusteita osittaisuudistushankkeen käynnistämiseksi. Tutkielmassa avattiin rahanpesulain osittaisuudistuksen sisältöä, joilla sääntelyn ongelmakohtiin ja ristiriitaisuuksiin oli tarkoitus puuttua. Tutkielmassa analysoitiin osittaisuudistuksen tuomat muutokset pankkisektorin toimijoille ottaen kantaa uusien säännösten soveltamiseen sekä niihin liittyviin haasteisiin.

Tutkielman aihetta on käsitelty kolmen seuraavan tutkimuskysymyksen kautta: Millaisia puutteita osittaisuudistusta edeltäneessä rahanpesulainsäädännössä oli, jotka johtivat lakiuudistushankkeeseen? Vastaako rahanpesulain osittaisuudistus niihin tarpeisiin ja puutteisiin, jota varten sitä lähdettiin toteuttamaan? Mitä vaikutuksia rahanpesulain osittaisuudistuksen sisältämät muutokset toivat pankkisektorin toimijoille ja miten näitä uusia tai päivitettyjä säännöksiä tulisi tulkita? Tutkimuskysymyksiin on vastattu lainopin avulla tulkitsemalla osittaisuudistusta edeltäneen rahanpesusääntelyn sisältöä ja puutteita sekä luomalla tulkintasuosituksia uudistuneesta lainsäädännöstä palvelemaan pankkisektorin toimijoita. Merkittävin tutkielmassa käytetty lähdeaineisto koostui rahanpesulain osittaisuudistuksen lainvalmisteluaineistosta sekä rahanpesulaista. Lähteenä on käytetty myös Finanssivalvonnan laatimia viranomaisohjeita sekä oikeuskirjallisuutta.

Tutkielman lopputulemana todettiin, että merkittävimmät perusteet rahanpesulain osittaisuudistukselle olivat rahanpesulain ristiriitaisuus suhteessa EU-sääntelyyn sekä FATF:n suosituksiin. Lisäksi rahanpesulain soveltajat olivat nostaneet esille useita puutteita aiemmasta rahanpesulaista. Rahanpesulain osittaisuudistuksella onnistuttiin pitkälti korjaamaan EU:n rahanpesudirektiivien puutteellinen implementointi sekä oikaisemaan säännökset vastaamaan FATF:n suosituksia, joita Suomi on poliittisesti sitoutunut noudattamaan. Rahanpesulakiin jäi osittaisuudistuksen jälkeenkin vielä ristiriitoja esimerkiksi suhteessa Euroopan pankkiviranomaisen laatimiin ohjeisiin. Osittaisuudistuksella vähennettiin useita lainsoveltajien tulkintaongelmia, mutta samalla uudistuneella sääntelyllä luotiin pankeille uusia lain soveltamishaasteita. Osittaisuudistuksen myötä poistettiin ylimääräistä kansallista lisäsääntelyä suhteessa EU:n rahanpesudirektiiveihin ja lisättiin pankkien omaa riskiperusteiseen arviointiin pohjautuvaa harkintavaltaa. Muutokset vaativat pankeilta lisäresursointia ja pankin toimihenkilöiltä vaaditaan entistä edistyneempää osaamista talousrikollisuuden torjunnasta, erityisesti pakotevelvoitteista ja niiden noudattamisesta.

Avainsanat: asiakkaan tunteminen, pankki, rahanpesu, rahanpesun estäminen, rahanpesulaki, rahanpesulain osittaisuudistus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

SISÄLLYSLUETTELO

Lähteet.....	i
Oikeustapaukset	xii
Lyhenteet.....	xiii
1 Johdanto	1
1.1 Tutkimusaiheen kuvaus.....	1
1.2 Kysymyksenasettelu.....	3
1.3 Rakenne ja rajaukset.....	4
1.4 Metodi ja lähteet.....	7
2 Rahanpesusääntely	10
2.1 Rahanpesun kriminalisointi.....	10
2.2 Kansainvälinen rahanpesusääntely.....	13
2.3 Kansallinen ja EU-tason rahanpesusääntely	15
3 Asiakkaan tunteminen.....	18
3.1 Asiakkaan tuntemisen sääntely	18
3.2 Rahanpesulain osittaisuudistuksen vaikutukset asiakkaan tuntemisessa	23
3.2.1 PEP-määritelmän muutos	23
3.2.2 PEP-henkilön tehostettu tunteminen	28
3.2.3 Velvollisuus ottaa huomioon varojen jäädyttämiseen ja luovutuskieltoon liittyvät pakotteet	33
4 Rahanpesun estäminen.....	44
4.1 Rahanpesun estämisen sääntely	44
4.2 Rahanpesulain osittaisuudistuksen vaikutukset rahanpesun estämisessä	48
4.2.1 Epätavallinen liiketoimi.....	48
4.2.2 Epäilyttävä liiketoimi	54

5	Viranomaiset rahanpesun estämisessä	62
5.1	Finanssivalvonta.....	62
5.2	Rahanpesun selvittelykeskus.....	65
5.3	Rahanpesulain osittaisuudistuksen vaikutukset viranomaisten toiminnassa.....	68
5.3.1	Pakotesäätelyn valvonta ja tarkastaminen	68
5.3.2	Rikemaksu ja muut hallinnolliset seuraamukset	73
5.3.3	Valvojakohtaisen riskiarvion luovuttaminen rahanpesun selvittelykeskukselle.....	79
6	Johtopäätökset.....	82

LÄHTEET

Kirjallisuus

Andersén, Atso: Rahanpesun estäminen. Alma Talent Oy, Helsinki 2020.

Dell’Osso, Alain Maria: Riciclaggio di proventi illeciti e sistema penale. G. Giappichelli Editore, Torino 2017.

de Wit, Jos: A risk-based approach to AML - A controversy between financial institutions and regulators. Journal of Financial Regulation and Compliance. Emerald Group Publishing Limited, VOL. 15, Bradford 2007.

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

Hirvonen, Ari: Oikeuden ja lainkäytön teoria. Helsingin yliopisto: Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki 2012.

Hirvonen, Markku – Määttä, Kalle: Harmaa talous ja talousrikollisuus - Ilmenemismuodot ja torjunta. Edita, Helsinki 2018.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa: Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijalle. Talentum, Helsinki 2008.

Hyttinen, Tatu: Rahanpesu ja rikosvastuu. Teoria ja käytäntö. Alma Talent, Helsinki 2021.

Kananen, Jorma: Vientikaupan maksuliikenne ja rahoitus. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Jyväskylä 2009.

Kavonius, Petter: Oikeusperiaatekin velvoittaa! Tutkimus oikeusperiaatteen velvoittavuuden ja voimassaolon perusteista. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2001.

Kimpimäki, Minna: Kansainvälinen rikosoikeus. Kauppakamari, Helsinki 2015.

Kreus, Mirkka: Terrorismin torjunta Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere 2010.

Lahti, Raimo – Koponen, Pekka: Talousrikokset. Gummerus Kirjapaino Oy, Vaajakoski 2007.

Malkki, Leena – Paastela, Jukka – Eloranta, Elina: Terrorismin monet kasvot. WSOY, Helsinki 2007.

Neira, Taina: Rahanpesurikokset. Teoksessa Lahti, Raimo – Koponen, Pekka: Uudistuva talousrikosoikeus. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2004.

Piippo, Jenna: Rahanpesijän tietoisuus varojen laittomasta alkuperästä tahallisuusvaatimuksena. Helsinki Law Review, Helsinki 2019.

Pursiainen, Aleks: Kansainväliset pakotteet ja vientivalvonta. Alma Talent, Helsinki 2021.

Sahavirta, Ritva: Verorikokset. Teoksessa Lahti, Raimo – Koponen, Pekka: Uudistuva talousrikosoikeus. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2004.

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

Savona, Ernesto – Riccardi, Michele: From illegal markets to legitimate businesses. The portfolio of organized crime in Europe. Final report of project OCP Organized Crime Portfolio. Università degli Studi di Trento, Trento 2015.

Stessens, Guy: Money Laundering. A new international law enforcement model. Cambridge University Press, Cambridge 2000.

Tapani, Jussi: Rahanpesu. Teoksessa Frände, Dan – Matikkala, Jussi – Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Viljanen, Pekka – Wahlberg Markus: Keskeiset rikokset. s. 722–732. Edita Publishing Oy, Porvoo 2014.

Turtiainen, Matti: Sijoituspalvelut ja asiakas. Alma Talent Oy, Helsinki 2018.

Unger, Brigitte: Money laundering regulation - From Al Capone to Al Qaeda. Teoksessa Unger, Birgitte – Van der Linde, Daan: Research Handbook on Money Laundering s. 19–32. Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2013.

Viljanen, Jukka: Oikeudellisten tutkimusten kirjoittamisopas. Tampereen yliopisto: Oikeustieteiden laitos, Tampere 2004.

Virallislähteet

EBA Guidelines on money laundering and terrorist financing risk factors EBA/GL/2021/02. Saatavilla www-muodossa: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/Guidelines%20on%20MLTF%20risk%20factors%20%28revised%29%20202102/Translations/1016917/Guidelines%20ML%20TF%20Risk%20Factors_FI.pdf.

Euroopan neuvoston asetus (EU) N:o 269/2014.

Euroopan neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/847.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotus rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen (2021/0239 COD).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotus rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomaisen perustamisesta ja asetusten (EU) N:o 1093/2010, (EU) N:o 1094/2010 ja (EU) N:o 1095/2010 muuttamisesta (2021/0240 COD).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 1991/308/ETY.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2001/97/EY.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2005/60 EY.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843.

Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, 2023. Saatavilla www-muodossa: https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/2023/02_2023/02_2023.M1.pdf.

Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet: Pakotesäätelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamiseen liittyvä asiakkaan tunteminen (luonnos). Saatavilla www-muodossa: <https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/rahanpesun-estaminen/luonnos-finanssivalvonnan-maaraykset-ja-ohjeet-koskien-pakotteita.pdf>.

HE 180/1992 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rikoslain täydentämisestä huumausainerikoksia koskevilla säädöksillä.

HE 53/2002 vp Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden rikoslain talousrikossäännösten ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamiseksi.

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 64/2009 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun, rikoslain 36 luvun 6 §:n ja korkolain 4 §:n muuttamisesta.

HE 285/2010 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 32 luvun 6 ja 14 §:n sekä kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain 15 §:n muuttamisesta.

HE 228/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 151/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sijoituspalvelulain muuttamisesta ja kaupankäynnistä rahoitusvälineillä sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 183/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rikoslain 1 luvun 11 §:n ja 32 luvun 11 §:n muuttamisesta.

HE 163/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta.

HE 236/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rahanpesulain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta.

HE 261/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain, rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain sekä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

HE 323/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp) täydentämisestä.

Valtioneuvoston asetus menettelyistä asiakkaan tuntemiseksi ja riskitekijöistä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä (929/2021).

Valtioneuvoston asetus rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitetuista merkittävistä julkisista tehtävistä (610/2019).

Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa vastaan. SopS 44/1994.

Muut lähteet

Bank for International Settlements. Basel committee on banking supervision – Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism, 2020. Saatavilla www-muodossa: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d505.pdf>.

Council of Europe – De-risking. Saatavilla www-muodossa: <https://www.coe.int/en/web/moneyval/implementation/de-risking>. Viitattu 18.7.2023.

Egmont Group – About. Saatavilla www-muodossa: <https://egmontgroup.org/about/>. Viitattu 12.7.2023.

European commission – High risk third countries and the international context content of anti-money laundering and countering the financing of terrorism. Saatavilla www-muodossa: https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/high-risk-third-countries-and-international-context-content-anti-money-laundering-and-countering_en. Viitattu 20.2.2023.

FATF – Finland, Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating, 2023. Saatavilla www-muodossa: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fur/Finland-FUR-2023.pdf.coredownload.inline.pdf>.

FATF – Finland, Mutual Evaluation Report, 2019. Saatavilla www-muodossa: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Finland-2019.pdf>.

FATF – International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, Pariisi (Ranska), 2012 – 2022. Saatavilla [www-muodossa: https://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/fatf%20recommendations%202012.pdf](https://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/fatf%20recommendations%202012.pdf).

FATF – Jurisdictions under Increased Monitoring. Saatavilla [www-muodossa: https://www.fatfgafi.org/publications/highriskandothermonitoredjurisdictions/documents/increased-monitoring-october-2022.html](https://www.fatfgafi.org/publications/highriskandothermonitoredjurisdictions/documents/increased-monitoring-october-2022.html). Viitattu 20.2.2023.

Finanssivalvonta – Peruspankkipalvelut. Saatavilla [www-muodossa: https://www.finanssivalvonta.fi/kuluttajansuoja/pankkipalvelut/peruspankkipalvelut/](https://www.finanssivalvonta.fi/kuluttajansuoja/pankkipalvelut/peruspankkipalvelut/). Viitattu 4.7.2023.

Finanssivalvonta – Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja talouspakotteiden noudattamisen valvontastrategia, 2022. Saatavilla [www-muodossa: https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/rahanpesunestaminen/rahanpesun_valvontastrategia_16122022_final.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/rahanpesunestaminen/rahanpesun_valvontastrategia_16122022_final.pdf).

Finanssivalvonta – Riskiarvio: Valvojakohtainen riskiarvio. Saatavilla [www-muodossa: https://www.finanssivalvonta.fi/finanssisektorin-toimijalle/pankki/rahanpesun-estaminen/riskiarvio/](https://www.finanssivalvonta.fi/finanssisektorin-toimijalle/pankki/rahanpesun-estaminen/riskiarvio/). Viitattu 18.7.2023.

Finanssivalvonta – Selonotto- ja ilmoitusvelvollisuus, 2021. Saatavilla [www-muodossa: https://www.finanssivalvonta.fi/pankki/rahanpesun-estaminen/selonotto--ja-ilmoitusvelvollisuus/](https://www.finanssivalvonta.fi/pankki/rahanpesun-estaminen/selonotto--ja-ilmoitusvelvollisuus/). Viitattu 20.2.2023.

Finanssivalvonta – Teema-arvio korkeariskisten asiakkaiden aiheettomista pankkipalveluiden rajoittamisista, 2022. Saatavilla [www-muodossa: https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/rahanpesun-estaminen/teema-arvio-de-risking-07122022.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/rahanpesun-estaminen/teema-arvio-de-risking-07122022.pdf).

Finanssivalvonta – Valvottavaluettelo. Saatavilla [www-muodossa: https://www.finanssivalvonta.fi/rekisterit/valvottavaluettelo/](https://www.finanssivalvonta.fi/rekisterit/valvottavaluettelo/). Viitattu 18.11.2023.

Finanssivalvonta – Valvottavatiedote: Finanssivalvonta kehottaa varmistamaan pakotteiden noudattamista koskevien ohjeiden ja järjestelmien ajantasaisuuden. Saatavilla [www-muodossa: https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/valvottavatiedotteet/2022/finanssivalvonta-kehottaa-varmistamaan-pakotteiden-noudattamista-koskevien-ohjeiden-ja-jarjestelmien-ajantasaisuuden/](https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/valvottavatiedotteet/2022/finanssivalvonta-kehottaa-varmistamaan-pakotteiden-noudattamista-koskevien-ohjeiden-ja-jarjestelmien-ajantasaisuuden/). Viitattu 17.7.2023.

Finnair – Osakkeenomistajat. Saatavilla www-muodossa: <https://investors.finnair.com/fi/shareholders>. Viitattu 10.7.2023.

Fortum – Suurimmat osakkeenomistajat. Saatavilla www-muodossa: <https://www.fortum.fi/tietoa-meista/sijoittajille/osaketietoa/suurimmat-osakkeenomistajat>. Viitattu 10.7.2023.

Hallintovaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta (HE 236/2021) (HaVL 11/2022). Saatavilla www-muodossa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/HaVL_11+2022.pdf.

International Monetary Fund – Nordic-Baltic Regional Technical Assistance Project Financial Flows Analysis, AML/CFT Supervision, and Financial Stability. Project Summary 2023. Saatavilla www-muodossa: <https://www.imf.org/en/Publications/high-level-summary-technical-assistance-reports/Issues/2023/09/01/Project-Summary-Nordic-Baltic-Technical-Assistance-Project-Financial-Flows-Analysis-AML-CFT-538614>.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto – Kartellit ja muut horisontaaliset kilpailunrajoitukset. Saatavilla www-muodossa: <https://www.kkv.fi/kilpailuasiat/kartellit/>. Viitattu 7.7.2023.

Lakivaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta (HE 236/2021) (LaVL 7/2022). Saatavilla www-muodossa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/LaVL_7+2022.aspx.

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (VN/25829/2020). Saatavilla www-muodossa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=e0d4aa79-1073-4eff-8b34-ec1a14c80e42#>. Viitattu 20.2.2023.

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp)

täydentämisestä (VN/34057/2022). Saatavilla www-muodossa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=620c2d8f-76d5-4386-af2d-820026973bb8>.

Viitattu 20.2.2023.

OECD – Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015. Saatavilla www-muodossa: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264244160-en.pdf?expires=1697531856&id=id&accname=guest&checksum=76B2D8CD415C54EDE88DC04156B13873>.

Oikeusministeriö – Lainkirjoittajan opas. Finlex verkkojulkaisu, 2022. Saatavilla www-muodossa: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/wp-content/uploads/2023/04/LAKO-2013-1.1.pdf>. Viitattu 7.7.2023.

Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi (PeVL 66/2010). Saatavilla www-muodossa: <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevl+66/2010>.

Poliisi – Katsauksia ja raportteja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta. Saatavilla www-muodossa: <https://poliisi.fi/katsauksia-ja-raportteja-rahampesun-ja-terrorismin-rahoituksen-torjunnasta>. Viitattu 11.4.2023.

Poliisi – Rahanpesu. Saatavilla www-muodossa: <https://poliisi.fi/rahampesu>. Viitattu 20.2.2023.

Rahanpesu.fi – Ilmoitusvelvolliset. Saatavilla www-muodossa: <https://rahampesu.fi/ilmoitusvelvolliset>. Viitattu 20.2.2023.

Rahanpesu.fi – Talouspakotteet ja jäädytyspäätökset. Saatavilla www-muodossa: <https://rahampesu.fi/talouspakotteet-ja-jaadytyspaatokset>. Viitattu 17.7.2023.

Rahanpesun selvittelykeskus – Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä – Törkeät rahanpesutuomiot Helsingin hovioikeudessa 2019–6/2022. Saatavilla www-muodossa: <https://poliisi.fi/documents/25235045/67733116/Rahanpesurikokset-oikeuskaytannossa-2022.pdf/9be02a70-70d0-2e28-edb2-f64fdb25ecd5/Rahanpesurikokset-oikeuskaytannossa-2022.pdf?t=1669617362516>.

Rahanpesun selvittelykeskus – Rahanpesuindikaattorit 2021. Saatavilla www-muodossa: <https://poliisi.fi/documents/25235045/67733116/Rahanpesuindikaattorit2021.pdf/a900b182-b093-1fcf-31c9-50d4bd7f87c4/Rahanpesuindikaattorit2021.pdf?t=1632740883793>.

Rahanpesun selvittelykeskuksen puolivuotiskatsaus 2022. Saatavilla www-muodossa: <https://poliisi.fi/documents/25235045/67733116/Rahanpesun-selvittelykeskus-puolivuotiskatsaus-2022.pdf/>.

Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2022. Saatavilla www-muodossa: <https://poliisi.fi/documents/25235045/67733116/Rahanpesun-selvittelykeskuksen-vuosikertomus-2022.pdf/d4d07605-68b5-ee84-ffd7-ec09541dc9d7/Rahanpesun-selvittelykeskuksen-vuosikertomus-2022.pdf?t=1679478208148>.

Rahanpesun selvittelykeskuksen puolivuotiskatsaus 2023. Saatavilla www-muodossa: <https://poliisi.fi/documents/25235045/67733116/rahanpesun-selvittelykeskuksen-puolivuotiskatsaus-2023.pdf/12cd36fc-bc50-7d1c-0bd0-6ab96a378deb/rahanpesun-selvittelykeskuksen-puolivuotiskatsaus-2023.pdf?t=1692019910690>.

Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta sekä hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp) täydentämisestä (TaVM 45/2022). Saatavilla www-muodossa: <https://www.edilex.fi/mt/tavm20220045>. Viitattu 17.7.2023.

Ulkoministeriö – Kansainväliset pakotteet. Saatavilla www-muodossa: <https://um.fi/pakotteet>. Viitattu 11.4.2023.

Ulkoministeriö – Pakotteiden kiertämisen havaitseminen ja kiertämisen estäminen ulkomaankaupassa: Käytännön ohjeistusta talouden toimijoille. Saatavilla www-muodossa: <https://um.fi/documents/35732/0/FI+K%C3%A4yt%C3%A4nn%C3%B6n+ohjeistusta+pakotteiden+kiert%C3%A4misen+tunnistamiseen+ja+kiert%C3%A4miseen+ehk%C3%A4isemiseen+13-7-2023.docx/f4060d4d-f7fd-4fe3-9539-057ea7761a09?t=1689337209328>.

Ulkoministeriö – Venäjä: Pakotteet. Saatavilla www-muodossa: https://um.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/ukrainan-tilanne-pakotteet/385142.

Viitattu 4.7.2023.

Ulosottolaitos – Kansainvälisten pakotteiden täytäntöönpano Suomessa. Saatavilla www-muodossa: <https://www.ulosottolaitos.fi/fi/index/ulosottolaitos/ajankohtaista/verkkouutiset/jatiedotteet/2022/kansainvalistenpakotteidentaytantonpanosuomessa.html>. Viitattu 11.4.2023.

United Nations – Money Laundering. Saatavilla www-muodossa: <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html>. Viitattu 20.2.2023.

Valtioneuvosto – Ulkoministeriö: Pakotteiden toimeenpano Suomessa on yhteistyötä. Saatavilla www-muodossa: <https://valtioneuvosto.fi/-/pakotteiden-toimeenpano-suomessa-on-yhteistyota>. Viitattu 16.4.2023.

Valtiovarainministeriö – Arviomuistio merkittävää julkista tehtävää hoitavista henkilöistä ylläpidettävän kansallisen rekisterin perustamisesta (VN/24616/2022). Saatavilla www-muodossa: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM116:00/2022>

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:17. Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2021. Saatavilla www-muodossa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163051/VM_2021_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2022:18. Selvitys tietojenvaihdon parantamisesta kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa. Saatavilla www-muodossa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163966/VM_2022_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:53. Tietojenvaihdon parantaminen kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa, työryhmämuistio 2023. Saatavilla www-muodossa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165056/VM_2023_53.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Valtiovarainministeriön lausunto talousvaliokunnalle liittyen esitykseen eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp) täydentämisestä (Vastine VN/34057/2022). Saatavilla www-muodossa:

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-9519.pdf>.

Verohallinto – Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntastrategia ja toimenpideohjelma 2020–2023. Saatavilla www-muodossa: <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/torjuntaohjelma/>. Viitattu 13.7.2023.

Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1373/2001. Saatavilla www-muodossa: https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf.

OIKEUSTAPAUKSET

KKO 2006:39

KKO 2007:67

KKO 2019:110

KäO 2020:1612

LYHENTEET

AML	Anti Money Laundering (Rahanpesun estäminen)
BKT	Bruttokansantuote
EBA	The European Banking Authority (Euroopan pankki- viranomainen)
ETY	Euroopan talousyhteisö
EU	Euroopan unioni
FAMLIT	Finnish Anti Money Laundering Intelligence Task Force (Rahanpesun selvittelykeskuksen ja ilmoitusvelvollisten välinen asiantuntijaryhmä)
FATF	Financial Action Task Force (Hallitusten välinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä)
IMF	International Monetary Fund (Kansainvälinen valuutta- rahasto)
KKO	Korkein oikeus
KRP	Keskusrikospoliisi
KäO	Käräjäoikeus
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö)
PEP	Politically Exposed Person (Poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö)
PRH	Patentti- ja rekisterihallitus
RCA	Relatives and Close Associates of PEP (Poliittisesti vaikutus- valtaisen henkilön lähipiiri)
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen kuvaus

Laillista talousjärjestelmää pyritään jatkuvasti käyttämään rikollisiin tarkoituksiin sekä rikollisen toiminnan tuottamien hyötyjen realisointiin. Rahanpesu on yksi merkittävimmistä tavoista käyttää talousjärjestelmää väärin. Rahanpesu on rikollista toimintaa, jossa vastaanotetaan, käytetään, välitetään tai ylipäätään pidetään hallussa varoja, jotka ovat peräisin rikollisesta toiminnasta, kuten huumekaupasta tai veronkierrosta. Rahanpesulla yritetään peitellä varojen rikollista alkuperää. Talousjärjestelmän väärinkäyttöä, erityisesti rahanpesua ja terrorismin rahoittamista pyritään torjumaan kansallisesti lailla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017, myöh. rahanpesulaki). Mahdollisuudet ja keinot rikollisen rahan pesemiselle monipuolistuvat jatkuvasti, minkä takia rahanpesun torjumiseksi laadittua sääntelyäkin tulee päivittää.

Tutkielmassa perehdytään vuoden 2023 rahanpesulain osittaisuudistukseen, jota tarkastellaan ensisijaisesti sen taustalla olevan hallituksen esityksen eduskunnalle rahanpesulain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20b §:n muuttamisesta pohjalta¹. Esityksen päämääränä oli oikaista Euroopan Unionin (myöh. EU) direktiivien kansallisessa implementoinnissa havaitut puutteet sekä yhteensovittaa rahanpesulaki Financial Action Task Forcen (myöh. FATF) suositusten kanssa. Lakimuutoksella pyrittiin saattamaan FATF:n suositukset myös Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) säännöksiin.

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä aloitti työnsä vuodenvaihteessa 2020–2021 tehtävänäään laatia esitys tarvittavista lakimuutoksista ja täydennyksistä rahanpesusääntelyyn. Työryhmän päämääränä oli tehdä arvio, miten kansallista rahanpesusääntelyä pitäisi muuttaa EU-direktiivien ja FATF:n toimenpidesuosituksen tehokkaaksi implementoimiseksi ottaen samalla huomioon kansallisesti esitetyt rahanpesulain muutostarpeet. FATF:n tekemien havaintojen pohjalta Suomi asetettiin tehostettuun seurantaan, jossa Suomelta vaaditaan rahanpesun estämistyön vahvistamista kehittämällä kansallista lainsäädäntöä. Työryhmän ehdotuksesta lähti liikkeelle rahanpesulain osittaisuudistushanke,

¹ HE 236/2021.

johon tutkielmassa keskitytään. Tämän työryhmän toiminnan lopputulemana laadittiin rahanpesulain uudistamista koskeva hallituksen esitys, joka annettiin eduskunnalle tammikuussa 2022.

Syksyn 2022 aikana valtiovarainministeriö havaitsi välttämättömiä muutostarpeita rahanpesulain osittaisuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ja tammikuussa 2023 se julkaisi rahanpesulain osittaisuudistusta koskevan täydentävän hallituksen esityksen². Nämä valtiovarainministeriön muutosehdotukset koskivat erityisesti pakotesäätelyn noudattamiseen liittyvää asiakkaan tuntemisen säännöstä sekä hallinnollisia seuraamuksia koskevaa säännöstä. Ensimmäiseksi mainittua säännöstä ehdotettiin muutettavaksi niin, että se rajaisi aiempaa esitystä täsmällisemmin pankkien velvollisuudet pakotteiden noudattamiseksi sekä valvovan viranomaisen toimivaltuudet näiden valvonnassa. Jälkimmäisenä mainittuun säännökseen kohdistuvien lisäysten päämääränä oli yhteensovittaa seuraamussäännökset rahanpesulain ja Finanssivalvonnasta annetun lain välillä. Lisäksi sillä tavoiteltiin hallinnollisen seuraamuksen määräämisoikeuden vanhentumiseen liittyvän epä johdonmukaisuuden korjaamista.

Rahanpesulain osittaisuudistuksen taustalla oli EU:n ja FATF:n esittämien muutostarpeiden ohella Finanssivalvonnan ja muiden rahanpesulaissa mainittujen valvovien viranomaisten sekä rahanpesun selvittelykeskuksen ja keskeisten lainsoveltajien havaitsemia lakimuutostarpeita. Osittaisuudistuksen tavoitteena oli vähentää rahanpesulain tulkinnanvaraisuutta ja siten suoraviivaistaa rahanpesulain soveltajien toimintaa. Rahanpesulain osittaisuudistus hyväksyttiin eduskunnassa helmikuussa 2023, jonka jälkeen presidentti vahvisti lakimuutokset. Päivitetty rahanpesulaki astui muutamia säännöksiä lukuun ottamatta voimaan 31.3.2023. Säännökset, jotka vaativat olennaisilta osin muutoksia tekniisiin järjestelmiin, astuvat voimaan vasta 1.3.2024. Näihin myöhemmin voimaan tuleviin säännöksiin kuuluvat poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön (myöh. PEP) määritelmän muutos, PEP-henkilöön kohdistettavan tehostetun tuntemisvelvollisuuden muutos sekä yleisestä edunvalvojasta kerättävien tietojen muutos.

² HE 323/2022.

1.2 Kysymyksenasettelu

Tutkimusaihetta lähestytään kolmen tutkimuskysymyksen kautta, joihin pyritään tutkielmassa vastaamaan. Ensimmäisenä pyritään selvittämään millaisia puutteita ja oikaisua vaativia säännöksiä osittaisuudistusta edeltäneessä rahanpesulaissa oli, jotka johtivat lakiuudistushankkeeseen. Tarkoitus on muodostaa käsitys siitä, mitkä olivat syyt rahanpesulain uudistuksen taustalla. Tarkastelussa painotetaan, että mitkä lainkohdat ovat aiheuttaneet ristiriitoja suhteessa kansainväliseen ja EU-sääntelyyn sekä mitkä säännökset ovat erityisesti aiheuttaneet tulkintaongelmia pankkisektorilla. Tämän tutkimuskysymyksen ympärille hahmotellaan kuva kansallisesta rahanpesusääntelystä ennen osittaisuudistuksen voimaantuloa.

Toisessa tutkimuskysymyksessä otetaan kantaa siihen, vastasiko rahanpesulain osittaisuudistus niihin tarpeisiin ja puutteisiin, joita rahanpesulaista oli esitetty. Tässä on tarkoitus selvittää, vastaako kansallinen rahanpesulaki osittaisuudistuksen jälkeen EU:n rahanpesudirektiivien sekä FATF:n suositusten sisältöä. Samalla arvioidaan, miten osittaisuudistuksessa otettiin huomioon kansalliset muutostarpeet ja lainsoveltajien esittämät tulkintaongelmat rahanpesulaissa. Vastauksen saamiseksi on selvittävä, millä keinoilla lakiuudistus näihin tarpeisiin ja puutteisiin vastaa. Tämän tutkimuskysymyksen avulla käydään läpi pääpiirteet osittaisuudistuksen sisällöstä, ennen kuin lähdetään analysoimaan tarkemmin osittaisuudistuksen tuomia muutoksia. Nämä kaksi ensimmäistä tutkimuskysymystä ovat luonteeltaan sivututkimuskysymyksiä ja niihin vastaamalla tuetaan seuraavaksi esiteltävän päätutkimuskysymyksen käsittelyssä.

Kolmantena ja varsinaisena päätutkimuskysymyksenä tutkielmassa pyritään selvittämään, mitä vaikutuksia rahanpesulain osittaisuudistus aiheutti pankkisektorin toimijoille ja miten näitä täysin uusia tai päivitettyjä säännöksiä tulisi tulkita? Päätutkimuskysymyksen vastaamiseksi on valittu osittaisuudistuksen sisällöstä kahdeksan merkittävintä muutosta pankkisektorille. Tämän tutkimuskysymyksen ratkaisemisessa hyödynnetään oman arvioinnin ohella Finanssivalvonnan laatimaa määräys- ja ohjekokoelmaa (2/2023)

rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä³ sekä osittaisuudistuksen taustalla olleeseen hallituksen esitysluonnokseen annettuja lausuntopalautteita. Vastauksessa pyritään huomioimaan, miten osittaisuudistus vaikuttaa konkreettisesti pankkisektorilla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi tehtävään työhön. Osana tutkimuskysymystä pyritään havainnoimaan, mihin suuntaan osittaisuudistus vei rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa pankkisektorilla. Tutkimuskysymykseen vastaamalla on tarkoitus luoda käytännön ohjeita ja tulkintoja pankkisektorin toimijoille uudistuneesta rahanpesusääntelystä.

Kiteytettynä tutkielman päätutkimuskysymys on:

- 1) Mitä vaikutuksia rahanpesulain osittaisuudistuksella oli pankkisektorin toimijoille ja miten näitä uusia tai päivitettyjä säännöksiä tulisi tulkita?

Tutkielmassa täydentäviä apututkimuskysymyksiä ovat:

- 2) Millaiset puutteet osittaisuudistusta edeltäneessä rahanpesulainsäädännössä johtivat lakiuudistushankkeeseen?
- 3) Vastasiko rahanpesulain osittaisuudistus niihin tarkoituksiin ja puutteisiin, joihin sillä pyrittiin?

1.3 Rakenne ja rajaukset

Tutkielmassa keskitytään rahanpesulain osittaisuudistukseen, sen sisältöön, taustoihin ja erityisesti vaikutuksiin. Rahanpesulain osittaisuudistuksen vaikutuksia arvioidaan pankkisektorin toimijoiden kannalta. Tutkielmassa otetaan huomioon osittaisuudistuksen sisältö ja muutokset vain niiltä osin, kuin niillä on vaikutuksia pankkisektorille. Rahanpesulain osittaisuudistuksella on esimerkiksi laajoja vaikutuksia tilintarkastustoimintaan ja tilintarkastajiin, mutta ne jätetään kokonaan tarkastelun ulkopuolelle. Pankkisektorin toimijoilla tarkoitetaan ensisijaisesti pankkeja, mutta osittaisuudistuksen vaikutuksia tarkastellaan myös pankkeja valvovan viranomaisen Finanssivalvonnan sekä keskusrikospoliisin (myöh. KRP) rahanpesun selvittelykeskuksen kannalta. Rajaus kattaa ainoastaan

³ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen.

kansallisen pankkisektorin, sillä rahanpesulain osittaisuudistuksen vaikutuksetkin rajautuvat lähtökohtaisesti vain Suomessa toimiviin pankkeihin, muihin ilmoitusvelvollisiin ja kansallisiin viranomaisiin.

Perustelut aiheen ja näkökulman rajaamiselle ovat pankkisektorin merkittävyys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa. Tutkimusaihe on ajankohtainen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelykentässä erityisesti pankkisektorille. Lainsäätäjä sekä viranomaiset ovat antaneet yhdeksi pankkisektorin tehtäväksi valvoa asiakkaitaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi. Rahanpesun estäminen ja rahaliikenteen valvonta nähdään yleisesti pankkien tehtävänä, vaikka rahanpesulaissa määriteltyjä ilmoitusvelvollisia on paljon muitakin. Suurin osa laillisesta rahasta virtaa maksuliikenteenä pankkien välillä tililtä toiselle, minkä takia olennainen osa rahanpesusääntelystä kohdistuu juuri pankkeihin ja muihin maksulaitoksiin, koska niillä on parhaat edellytykset puuttua rikollisen rahan virtaamiseen ja pysäyttää laittomat rahavirrat.

Johdannon jälkeen tutkielman toisessa luvussa avataan rahanpesusääntelyn taustaa, kehitystä sekä nykytilaa. Ennen varsinaista sääntelyn tarkastelua tuodaan esille, miksi rahanpesua ja terrorismin rahoittamista tulee ylipäätään säännellä ja miksi tällainen toiminta on kriminalisoitu. Tarkastelussa eritellään rahanpesusääntelyn kansainvälinen sekä kansallinen taso, joista EU-asetukset ja -direktiivit kuuluvat jälkimmäiseen osaan. Luvun lopputulemana muodostetaan lukijalle käsitys siitä, mitkä kansainväliset ja kansalliset tahot sääntelevät ja ohjeistavat Suomessa toimivien pankkien talousrikollisuuden, erityisesti rahanpesun, torjumiseksi tehtävää työtä. Tässä pyritään muodostamaan käsitys siitä, missä määrin sääntelyä, määräyksiä sekä ohjeistuksia tulee globaalilta tasolta, EU-tasolta ja kansallisesti, mikä edesauttaa sääntelykentän kokonaisuuden hahmottamisessa.

Rahanpesusääntelyn esittelyn jälkeen kolmannessa luvussa syvennytään asiakkaan tuntemismenettelyyn, joka pitää sisällään kaikki toimet, mitkä suoritetaan asiakkaan ja hänen tavanomaisen toimintansa tuntemiseksi pankkisektorilla. Tässä esitellään tarkemmin asiakkaan tuntemisen kokonaisuutta sekä käsitteitä, jonka jälkeen syvennytään asiakkaan tuntemiseksi laadittuun sääntelyyn. Lukijalle pyritään luomaan käsitys siitä, mitä pankkien tulee asiakkaistaan tietää ja miten tarkasti asiakkaat tulee tuntea asiakastietojen ajantasaisuutta ylläpitäen koko asiakassuhteen ajan. Samalla tulee läpikäydyksi asiakkaan tuntemismenettelyn sääntelyn tilanne ennen osittaisuudistusta. Kolmannen luvun lopuksi

käydään läpi rahanpesulain osittaisuudistuksen tuomat muutokset asiakkaan tuntemismenetelyssä ja tarkastellaan niiden vaikutuksia pankkisektorille.

Neljännessä luvussa perehdytään varsinaiseen rahanpesun estämiseen. Luvun alkupuolella käydään läpi rahanpesun estämisen pääpiirteitä pankkisektorilla. Rahanpesun estämisen velvoitteisiin kuuluu esimerkiksi selonotto- ja ilmoitusvelvollisuus sekä tietyissä tapauksissa liiketoimen keskeyttäminen tai siitä kokonaan kieltäytyminen. Luvussa syvennyttään tutkielman toista lukua pidemmälle rahanpesusääntelyn asettamiin velvoitteisiin pankkisektorilla. Tässä luodaan käsitys rahanpesun estämiseksi laaditun sääntelyn tilanteesta ennen osittaisuudistuksen voimaantuloa. Neljännen luvun päätteeksi perehdytään rahanpesulain osittaisuudistuksen sisältämiin muutoksiin rahanpesun estämisessä ja tarkastellaan niiden vaikutuksia pankkisektorille.

Osittaisuudistushanke toi muutoksia rahanpesulain ohella myös Finanssivalvonnasta annetun lain säännöksiin. Rahanpesulakia koskevilla muutoksilla on tiettyjä vaikutuksia myös rahanpesun selvittelykeskuksen oikeuksiin ja toimivaltuuksiin rahanpesun estämisessä. Näistä syistä tutkielman viides luku keskittyy rahanpesun estämiseen liittyvien viranomaistoimijoiden roolien tarkasteluun. Luvussa tarkastellaan Finanssivalvonnan ja rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviä sekä velvollisuuksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimintaympäristössä. Tämän jälkeen käydään läpi osittaisuudistuksen tuomat muutokset sekä vaikutukset näiden kahden viranomaisen toimintaan.

Rahanpesulain osittaisuudistuksen myötä Finanssivalvonta päivitti määräys- ja ohjekokoelman rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta ajan tasalle. Uudet määräykset ja ohjeet kumosivat Finanssivalvonnan standardin 2.4 Asiakkaan tunteminen – rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, mihin Finanssivalvonnan valvomat pankit olivat jo toivoneetkin päivitystä. Päivitetty versio määräyksistä ja ohjeista tuli voimaan kesäkuussa 2023, joten tutkielman asialuvuissa tarkastellaan, millaisia tulkintaohjeita valvova viranomainen antoi näistä uusista ja päivittyvistä säännöksistä. Samalla määräyksiä ja ohjeita tarkastellaan siten, miten ne parantavat pankkisektorin toimijoiden mahdollisuuksia tulkita päivittyvää rahanpesusääntelyä valvojan haluamalla tavalla.

Tutkielman kuudes luku pitää sisällään johtopäätökset, missä vedetään yhteen tutkielman anti ja vastataan tiivistetysti kaikkiin tutkimuskysymyksiin. Johtopäätösten alussa

kerrataan lyhyesti osittaisuudistusta edeltäneen rahanpesusääntelyn puutteet ja ongelmat, joihin haettiin ratkaisua tällä lakiuudistuksella. Tämän jälkeen pohditaan, että vastasiko osittaisuudistus niihin tarpeisiin ja puutteisiin, mihin sillä pyrittiin. Johtopäätöksissä suoritetaan rahanpesusääntelyn tilannekatsaus rahanpesulain osittaisuudistuksen voimaantulon jälkeen keskeisimpien lakimuutosten kautta. Aiempi rahanpesulaki sisälsi monia tulkintaongelmia lainsoveltajien kannalta. Nyt tarkoituksena on syventyä näihin aiemman rahanpesulain tulkintaongelmiin ja muihin puutteisiin tarkemmin sekä selvittää, miten rahanpesulain osittaisuudistus helpotti kyseisten tulkintaongelmien ratkaisua. Lopputulemana pyritään vastaamaan siihen, toiko rahanpesulain osittaisuudistus toivotun ratkaisun, eli riittävän vastauksen aiemman rahanpesulain tulkintaongelmiin sekä yhteensovituksen EU:n rahanpesudirektiivien ja FATF:n ohjeistusten kanssa.

Johtopäätösten loppupuolella käydään läpi vastaus päätutkimuskysymykseen, eli mitä muutoksia rahanpesulain osittaisuudistus toi pankkisektorin toimijoille ja miten osittaisuudistuksen säännöksiä tulisi tulkita. Tässä olennaisena osana on tuoda lukijalle esiin, millaisia mahdollisia tulkintaongelmia lakiin sisältyy uudistuksen jälkeenkin ja kuinka hyvin osittaisuudistuksella tai Finanssivalvonnan määräyksillä ja ohjeilla onnistuttiin tulkintaongelmia poistamaan. Tutkielmassa pyritään muodostamaan käsitys siitä, miten rahanpesulain osittaisuudistus vaikuttaa kokonaisuudessaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimintakenttään pankkisektorilla. Tässä otetaan myös kantaa siihen, että miltä osin osittaisuudistus ei lopulta tuonut toivottua muutosta.

1.4 Metodi ja lähteet

Tutkielma on lainopillinen tutkimus, jossa tulkitaan osittaisuudistusta edeltäneen rahanpesusääntelyn sisältöä ja puutteita. Tämän jälkeen tutkielmassa selvitetään, miten rahanpesulain osittaisuudistus muutti rahanpesulainsäädäntöä ja miten rahanpesulain osittaisuudistuksen sisältöä tulee tulkita pankkisektorilla. Samalla tutkielma vastaa lainopillisin keinoin siihen, millaisia tulkintaongelmia tämä lakiuudistus poisti tai ainakin lievensi verrattuna aiempaan sekä millaisia aukkoja sääntelyyn mahdollisesti sisältyy vielä uudistuksen jälkeenkin. Lainopillinen metodi auttaa parhaiten tutkimusongelmien ratkaisemisessa sekä antaa todennäköisimmin vastaukset tutkielmassa käsiteltäviin tutkimuskysymyksiin.

Lainopin avulla pyritään saamaan vastaus, miten pankkisektorin toimijoiden pitäisi jatkossa toimia aktuaalisessa tilanteessa uudistuneen sääntelyn mukaisesti⁴.

Lainopin asemaa on pidetty oikeudellisissa tieteellisissä tutkielmissa vallitsevana verraten muihin oikeustieteen tutkimussuuntauksiin. Perusteena tälle on lainopin tutkimuksellisen tiedonintressin asema, jota pyritään tässäkin tutkielmassa tuomaan esille. Lainopin avulla voidaan tuottaa erilaisia tulkintasuosituksia, jotka palvelevat lainsoveltajia, eli tässä tutkielmassa pankkisektorilla toimivia henkilöitä ja organisaatioita. Vakiintuneen määritelmän mukaisesti lainoppi on voimassa olevan oikeusnormiston, eli lainsäädännön ja muiden oikeuslähteiden, systematisointia ja tulkintaa⁵.

Lainoppia hyödynnetään tutkielmassa apuna rahanpesusääntelyn systematisoinnissa. Systematisoinnilla tarkoitetaan voimassa olevien oikeusnormien jäsentämistä niin, että ne tuottavat tietyntyyppisen lain tulkinnan. Systematisointi lainopin kautta helpottaa sääntelykentän kokonaisuuden jäsentämisessä. Tutkielman menetelmänä hyödynnetään ennakkoivaa näkökulmaa muuttuvan ja päivittyvän lainsäädännön tulkinnassa. Jokaisen pankkisektorin toimijan on tullut varautua rahanpesulain osittaisuudistukseen ja sen tuomiin muutoksiin. Pääasiallinen tavoite rahanpesulain osittaisuudistuksen sisällön tarkastelussa on muodostaa tulkinta siitä, miten pankkisektorin toimijoiden tulisi uusia säännöksiä tulkita ja miten toimia käytännön tilanteissa osittaisuudistuksen voimaantulon jälkeen. Tutkielma toimii lainopillisena apuvälineenä voimaan tulleiden ja siirtymäsäännösten myötä tulevien oikeusnormien noudattamisessa sekä tulkinnassa pankkisektorin toimijoille.

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa yleisesti merkittävimmän lähdemateriaalin muodostaa voimassa oleva lainsäädäntö⁶. Rahanpesulain osittaisuudistuksen lopullisen voimaantulon viivästymisen myötä tutkielmassa käytetystä lähdemateriaalista merkittävin on ollut osittaisuudistuksen taustalla oleva lainvalmisteluaineisto, ensisijaisesti hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta sekä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja

⁴ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 20.

⁵ Hirvonen 2011, s. 21–23.

⁶ Viljanen 2004, s. 7.

Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp) täydentämisestä⁷. Lakiuudistuksen voimaantulon jälkeen tutkielman tärkeimpänä lähteenä on toiminut päivittynyt rahanpesulaki.

Tutkielman lähteinä on hyödynnetty lisäksi edellä mainittuihin hallituksen esityksiin annettuja lausuntopalautteita, joiden avulla on voitu hahmottaa kuva merkittävimpien rahanpesulakia soveltavien tahojen näkemyksistä uudistuksen sisältöön sekä vaikutuksiin. Voimassa olevan lainsäädännön ja lainvalmisteluaineiston lisäksi tutkielmassa on hyödynnetty oikeuskirjallisuutta sekä kevyesti myös oikeuskäytäntöä. Oikeuskirjallisuus osana käytettävää lähdemateriaalia on taannut sen, että tutkielma linkittyy aiemmin tehtyyn tutkimukseen rahanpesusta ja siihen liittyvästä sääntelystä.

Tutkielmassa yhtenä merkittävänä lähteenä on käytetty pankkisektorin toimijoita valvovan viranomaisen eli Finanssivalvonnan määräyksiä ja ohjeita. Näiden määräysten ja ohjeiden tarkoitus on tarkentaa rahanpesusääntelyn soveltamista finanssisektorilla. Määräykset ovat velvoittavia oikeussääntöjä, joita Finanssivalvonnan valvottavien on toiminnassaan noudatettava. Finanssivalvonnan antamalla ohjeilla pyritään ensisijaisesti lisäämään oikeusvarmuutta, kun finanssimarkkinoiden toimijoilla on käytettävissään Finanssivalvonnan esittämä tulkinta lain säännöksestä. Ohjeilla ei oikeuslähteenä ole lainsäätäjän hyväksyntää, eivätkä ne ole luonteeltaan velvoittavia, mutta käytännön tasolla niitä pidetään finanssialalla sitovina kannanottoina. Lähteiden valinnassa on hyödynnetty oikeuslähdeoppia, jonka avulla on jäsennelty oikeuslähteiden ensisijaisuus. Oikeuslähdeoppi kokoaa käytettävissä olevat oikeuslähteet sekä määrittelee oikeuslähteiden keskinäisen hierarkian⁸.

⁷ HE 236/2021 ja HE 323/2022.

⁸ Hirvonen 2012, s. 151.

2 RAHANPESUSÄÄNTELY

2.1 Rahanpesun kriminalisointi

Ilmiönä rahanpesu on jo vuosisatoja vanha toimintamalli siirtää ja käyttää rikosten tuottamaa taloudellista hyötyä. Rahanpesu käsitteenä on syntynyt Yhdysvalloissa 1920-luvulla tutkittaessa rikoksia sekä niistä saatuja taloudellisia hyötyjä, jolloin järjestäytyneen rikollisuuden osapuolet toteuttivat laillisilta vaikuttavia liiketoimia rikollisen toimintansa peittelemiseksi sekä rahan todellisen alkuperän häivyttämiseksi⁹. Termiä ”rahanpesu” on dokumentoidusti käytetty ensimmäistä kertaa Yhdysvalloissa 1970-luvun alkupuolella, jolloin lehdistö uutisoi Watergate-skandaalista¹⁰. Euroopassa rahanpesun käsite yleistyi 1970-luvun loppupuolella, kun Italian järjestäytyneen rikollisuus alkoi pestä rikoksista saatuja varoja sveitsiläisissä pankeissa. Rahanpesu on lisääntynyt 2000-luvulla erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden kautta.

Rahaa pesemällä rikolliset yrittävät saada rikollisin keinoin hankituille rahoille legitimitetin eli laillisen hyväksynnän. Rikollisen rahan virtaaminen lailliseen rahoitusjärjestelmään heikentää koko järjestelmän tehokkuutta. Tavoitteelliseen rahanpesun torjuntaan ryhdyttiin 1980-luvulla, vaikka varsinaisesti rahanpesun estämisen juuret löytyvät paljon kauempaa. Rahanpesun kriminalisoinnin taustalla olivat järjestäytyneen rikollisuuden harjoittama ammattimainen huumekauppa sekä muut merkittävän taloudellisen tuoton mahdollistavat rikokset, kuten laitton ase- ja ihmiskauppa¹¹. Rahanpesun kriminalisoinnin tavoitteena oli estää rikoksella hankitusta varallisuudesta hyötyminen.

Rahanpesusta ei jää tarkkaa merkintää taloudellisiin tilastoihin sen rikolliseen luonteeseen pohjautuen. Rikollisen rahan määrästä laillisessa talousjärjestelmässä on esitetty useita arvioita. EU-tasolla on arvioitu, että laittomasti hankittua varallisuutta muunnetaan laillisesti hyväksyttävään muotoon vuositasolla noin 110 miljardia euroa, joka vastaa

⁹ Sahavirta 2008, s. 19.

¹⁰ Unger 2013, s. 19. Watergate oli tietovuoto, poliittinen skandaali sekä perustuslaillinen kriisi Yhdysvalloissa vuosina 1972–1974, joka johti lopulta esimerkiksi silloisen Yhdysvaltojen presidentin Richard Nixonin eroon.

¹¹ Sahavirta 2008, s. 20.

suurin piirtein yhtä prosenttiyksikköä EU:n bruttokansantuotteesta (myöh. BKT)¹². Viimeisimmät arviot kertovat, että luku saattaa olla jopa 2–5 prosenttia BKT:sta, joka tarkoittaisi kansallisesti Suomen osalta vuositasolla noin 5–10 miljardia euroa¹³. Rikollisista lähteistä peräisin olevan varallisuuden määrä on kansallisesti ja kansainvälisesti todella merkittävä, mikä kertoo rahanpesuongelman laajuudesta.

Rahanpesu kytkeytyy vahvasti muuhun talousrikollisuuteen ja ylipäättään kaikkeen rikolliseen toimintaan, jonka motiivina ovat taloudelliset hyödyt. Vahvimmat kytkökset löytyvät huumekaupasta, ihmiskaupasta, korruptiosta, veronkierrosta sekä petoksista, jotka ovat yleisimmät rahanpesun esirikosten muodot¹⁴. Rahanpesun esirikoksella tarkoitetaan ensiasteen rikosta, mistä rahanpesun kohteena olevat rahat ovat peräisin. Henkilö saattaa syyllistyä rahanpesuun, vaikka ei millään tavoin olisi itse osallistunut sitä edeltävään esirikokseen. Itsepesuksi määritellään toiminta, jossa esirikoksen tehnyt pyrkii pesemään itse tekemällään rikoksella hankitut varat¹⁵. Suomessa rahanpesutapaukset liittyvät usein talous- ja huumausainerikoksilla hankitun varallisuuden laillistamiseen. Rahanpesun estäminen toimii yhtenä tehokkaimpana keinona järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa, sillä rikollisen rahaliikenteen pysäyttäminen vaikeuttaa rikollisin keinoin hankitun varallisuuden hyödyntämistä ja lainvastaisen toiminnan jatkamisedellytyksiä¹⁶.

Rahanpesun ja terrorismin yhteys noteerattiin vuonna 2001 Yhdysvaltoihin kohdistetun terrori-iskun jälkeen, jolloin viimeistään todettiin rikollisen rahan seuraamisen ja rahanpesun estämisen olevan tehokkaimmat keinot myös terrorismin vastaisessa taistelussa. Tämän jälkeen otettiin isoja kehitysaskelaita rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyssä, kuten esimerkiksi Yhdistyneiden Kansakuntien (myöh. YK) turvallisuusneuvoston samana vuonna laatima päätöslauselma jäsenvaltioille asetetusta varojen jäädyttämisvelvoitteiden täytäntöön panemisesta¹⁷.

¹² Savona – Riccardi 2015, s. 7.

¹³ United Nations – Money Laundering, Overview.

¹⁴ Esim. Rahanpesun selvittelykeskus – Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä: Törkeät rahanpesutuomiot Helsingin hovioikeudessa 2019–6/2022, s. 10.

¹⁵ HE 183/2020, s. 17.

¹⁶ Kananen 2009, s. 33.

¹⁷ YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1373/2001. Päätöslauselma velvoittaa YK:n jäsenmaita jäädyttämään terroristisiin tekoihin sekä sellaisten suunnitteluun osallistuvien tahojen varat. Varojen jäädyttämisellä pyritään estämään tietyn henkilön, ryhmän tai yhteisön rahavarojen käyttö terrorististen tekojen suunnitteluun tai toteuttamiseen.

Alkuun rikoslaissa (39/1889) rahanpesu kriminalisoitiin osaksi kätkemisrikoksia vuonna 1994, vaikka kansallisesti tuolloin ei ollut vielä tunnustettu tarvetta saattaa kyseistä tekoa rangaistavaksi. Suomessa rahanpesun kriminalisointi toteutettiin ensisijaisesti kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi¹⁸. Kokonaan omana rikostunnusmerkistönään rahanpesu saatettiin rangaistavaksi vuonna 2003¹⁹. Rahanpesun kriminalisoinnin taustalla oli tavoite, etteivät rikostentekijät pystyisi hyötymään laittomin keinoin hankitusta varallisuudesta²⁰. Kriminalisoinnin jälkeen Suomessa on voitu pitää rahanpesun esirikoksena käytännössä kaikkia rikoslajeja. Terrorismin määritelmä otettiin kansalliseen rikoslakiin vuonna 2003, jolloin myös Suojelupoliisiin perustettiin terrorismin torjunnan yksikkö²¹.

Kansallisessa rikosoikeudessa rahanpesu eritellään tuottamukselliseen ja törkeään rahanpesuun sekä rahanpesurikkomukseen. Syyllistyminen törkeään rahanpesuun edellyttää sitä, että rikoksella hankittu omaisuus on erittäin arvokas. Tämä määritelmä täyttyi esimerkiksi KKO 2007:67 sekä KKO 2019:110 tapauksissa, joista jälkimmäisessä rikoksella hankitun omaisuuden arvo oli 19 600 euroa. KKO 2006:39 tapauksessa rikokseen liittyi erityinen suunnitelmallisuus, mikä on toinen törkeän rahanpesun edellytykset täyttävä piirre. Erityinen suunnitelmallisuus edellytti tässä tapauksessa sitä, että syytetty tiesi rahojen olevan peräisin rikoksesta ja hänen toimintansa tarkoituksena oli avustaa varoja luovuttanutta henkilöä välttämään rikosoikeudelliset seuraamukset.

Tuottamukselliseen rahanpesuun saattaa syyllistyä rikoslain 32. luvun 9 §:n osoittamalla tavalla, mikäli tekoa ei ole toteutettu suunnitellusti ja toiminnan taustalla on ainoastaan törkeä huolimattomuus. Henkilö voidaan tuomita tuottamuksellisesta rahanpesusta törkeän huolimattomuuden takia tilanteessa, jossa on painavia syitä epäillä varojen alkuperän laillisuutta. Tuottamuksellisesta rahanpesusta voidaan tuomita luonnolliselle henkilölle sakkoa tai vankeutta sekä vaihtoehtoisesti oikeushenkilölle yhteisösakkoa. Törkeän ja tuottamuksellisen rahanpesun erottaa rahanpesijän tietoisuus varallisuuden laittomasta alkuperästä sekä saavutettavan rikoshyödyn laajuus²².

¹⁸ Sahavirta 2008, s. 5.

¹⁹ HE 53/2002, s. 1.

²⁰ HE 285/2010, s. 3.

²¹ Malkki – Paastela – Eloranta 2007, s. 372.

²² HE 53/2002, s. 36 sekä Piippo 2019, s. 14.

Laittomasti hankitun varallisuuden kuluttaminen täyttää rahanpesulain tunnusmerkistön varojen laittoman alkuperän peittämisestä sekä häivyttämisestä²³. Toiminnan tavoitteena on hyötyä taloudellisesti käyttämällä rikoksen tuottamia varoja arjen hankintoihin. Rahanpesurikkomuksessa on kyse rikoslain 32. luvun 10 §:n mukaisesti kokonaisarviolta vähäisestä rahanpesusta. Esimerkiksi pankin toimihenkilö voi syyllistyä rahanpesurikkomukseen, mikäli hän neuvoo tai muuten auttaa toista henkilöä sijoitustoiminnassa, peiteyhtiön perustamisessa tai varojen siirtämisessä tilanteessa, jossa liiketoimet ovat epätavallisia tai epäilyttäviä. Tästä rikkomuksesta voi saada sakkorangaistuksen.

2.2 Kansainvälinen rahanpesusääntely

Rahanpesu on kansainvälisesti iso ongelma, mitä on pyritty estämään pitkälti yhdenmukaisella kansainvälisellä sääntelyllä. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ympärillä oleva sääntelykehikko on hyvin globaali. Rahanpesusta tuli kansainvälisen kriminaalipolitiikan väline 1980-luvulla, kun Yhdysvallat aloitti aiempaa järeämmät toimenpiteet huumausaineita ja niiden leviämistä vastaan²⁴. Ensimmäiset rahanpesuun ja sen estämiseen kohdistetut säännöspykälät valmisteltiin YK:n johdolla 1988 Wienin sopimuksessa huumausaineiden vastaisen konvention yhteydessä. Wienin sopimuksessa määriteltiin rahanpesurikoksen tekomuodot sekä velvoitettiin jäsenmaat kriminalisoimaan tarkoituksellinen rahanpesu järjestäytyneen rikollisuuden harjoittaman huumekaupan torjumiseksi²⁵. YK:n vuonna 2000 laatimassa Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa yleissopimuksessa eli tunnetummin Palermon yleissopimuksessa rahanpesu yksilöitiin omana rikostyyppinä, kun sitä edeltäneessä Wienin yleissopimuksessa rahanpesu oli tulkittu huumausainerikollisuuteen liittyvänä oheisrikollisuutena²⁶. Näillä ensimmäisillä rahanpesun torjuntaa koskevilla säädöksillä pyrittiin estämään huumausainerikoksia sekä niistä saatavan rahallisen hyödyn siirtäminen lailliseen talousjärjestelmään sekä pienentämään kannustimia ryhtyä tällaiseen rikolliseen toimintaan²⁷.

²³ Tapani 2014, s. 728.

²⁴ Dell'Osso 2017, s. 7–8.

²⁵ Kimpimäki 2015, s. 338.

²⁶ Hyttinen 2021, s. 37.

²⁷ HE 180/1992, s. 17 sekä YK:n yleissopimus huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laittomasta kaupasta vastaan, SopS 44/1994.

Kansainvälisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan sääntelyn kehityksessä ovat aktiivisimmin olleet mukana maat, joissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit on havaittu olevan merkittävät²⁸. Sääntelyn kansainvälistymisen ja laajan rajat ylittävän yhteistyön avulla monet maat, kuten Suomi, ovat tunnistaneeet sekä pystyneet vaurautumaan kasvaneeseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin. Rahanpesun estämiseksi laaditun sääntelyn globaali yhdenmukaisuus on välttämätön edellytys sen tehokkaalle toteutumiselle, koska rahaliikenne on nykypäivänä niin kansainvälistä ja raha liikkuu maasta toiseen jopa sekunneissa.

Kansainvälisen rahanpesusääntelyn merkittävin toimija on vuonna 1989 perustettu FATF, joka toimii taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön eli OECD:n alla. FATF on jäsenmaidensa hallitusten välinen toimintaryhmä, joka pyrkii toiminnallaan edistämään rahanpesusääntelyn tehokasta toteutumista rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä muiden kansainvälisiä rahoitusmarkkinoita uhkaavien tekijöiden torjumiseksi²⁹. Suomi on toiminut FATF:n jäsenenä vuodesta 1991 alkaen. Valtiovarainministeriö toimii Suomen FATF -delegaation koordinoijana, kun rahanpesun selvittelykeskus puolestaan osallistuu kansallisen FATF-ryhmän ja FATF-johtoryhmän operatiiviseen työskentelyyn³⁰.

FATF:n toiminta kulminoituu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi annettaviin määräyksiin ja suosituksiin sekä näiden täytäntöönpanon valvomiseen sen jäsenmaissa³¹. Laadituilla suosituksilla ja niiden mukaisella toiminnalla pyritään jäsenmaissa suojelemaan kansainvälistä talousjärjestelmää laittomin keinoin hankitulta varoilta. FATF:n antamat 40 suositusta on tarkoitettu ohjeiksi, joihin pohjautuen sen jäsenmaiden tulee tehostaa kansallisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisia toimintojaan. FATF:n suositukset on tarkoitettu sovellettaviksi jäsenmaiden oikeudellisiin ja hallinnollisiin prosesseihin sekä rahoitusjärjestelmiin, joilla pyritään saattamaan nämä kansainvälisesti asetetut standardit osaksi kansallisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen

²⁸ Stessens 2000, s. 96–100 sekä 100–108, joissa kuvataan Yhdysvaltojen ja Sveitsin rahanpesuun kohdistuvan lainsäädännön muodostumista ja kehittymistä.

²⁹ Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2021, s. 27.

³⁰ Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2022, s. 20–21.

³¹ Andersén 2020, s. 144.

torjunnan järjestelmiä³². FATF:n laatimat määräykset ja suositukset eivät ole suoraan juridisesti velvoittavia, mutta sen jäsenmaat ovat poliittisesti sitoutuneet noudattamaan niitä sekä integroimaan suositukset osaksi kansallista sääntelyä. FATF:n antamien suositusten ohella kansainvälinen rahanpesusääntely määräytyy myös muiden kansainvälisten toimijoiden antamista määräyksistä ja ohjeistuksista. Näitä tahoja ovat esimerkiksi UNSSCR, IOSCO ja Wolfsberg, jotka tekevät laajaa yhteistyötä keskenään rahanpesun estämiseksi.

2.3 Kansallinen ja EU-tason rahanpesusääntely

EU-tasolla rahanpesua ryhdyttiin torjumaan 1990-luvun alkupuolella laajentamalla pankkien velvoitteita esimerkiksi asiakkaan henkilöllisyyden selvittämisellä sekä asiakastietojen keräämisellä ja säilyttämisellä³³. EU:n rahanpesun torjuntaan kohdistuva voimassa oleva sääntely koostuu neljänestä ja viidennestä rahanpesudirektiivistä sekä rahanpesuasetuksesta. Yhteensä EU-tasolla on laadittu viisi rahanpesudirektiiviä, joista kolme ensimmäistä on kumottu kahdella viimeisimmällä³⁴.

Rahanpesusääntelyssä on tunnistettu toimialoja, joita todennäköisimmin voidaan hyväksikäyttää rahanpesussa. Näitä toimijoita ovat esimerkiksi pankit, rahanvaihtoliikkeet, sijoituspalveluyritykset, arvopaperinvälittäjät, vakuutusyhtiöt, panttilainaamot, rahapeliyhdistys, kiinteistövälitysliikkeet, huutokaupat sekä asianajo-, kirjanpito- ja tilintarkastustoimistot³⁵. Näihin toimijoihin on kohdistettu rahanpesusääntelyssä erityinen huomio, ja ne muodostavat pitkälti EU:n rahanpesudirektiiveissä sekä kansallisessa rahanpesulaissa määriteltyjen ilmoitusvelvollisten joukon.

³² FATF, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation 2012–2022, s. 7.

³³ Kananen 2009, s. 33.

³⁴ Ensimmäinen rahanpesudirektiivi laadittiin vuonna 1991 (Neuvoston direktiivi 91/308/EY), jolla pyrittiin estämään rahoitusjärjestelmien käyttö rahanpesuun. Toinen rahanpesudirektiivi laadittiin vuonna 2001 (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/97/EY), jolla muutettiin ensimmäistä rahanpesudirektiiviä. Kolmas rahanpesudirektiivi annettiin vuonna 2005, jossa huomioitiin rahanpesun estämisen ohella sekä terrorismin rahoituksen torjunta (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/60/EY). Vuonna 2015 annettiin neljäs rahanpesudirektiivi (2015/849/EU) rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen. Toistaiseksi uusin, eli viides rahanpesudirektiivi (2018/843), laadittiin rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin EU 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta toukokuussa 2018.

³⁵ Sahavirta 2008, s. 21.

Vuonna 2015 neljännen rahanpesudirektiivin myötä sääntelyn keskeisimpiä uudistuksia olivat riskiperusteisen harkinnan ja -arvioinnin syventäminen, PEP-henkilöä koskevan käsitteen täsmentäminen sekä rahanpesun seuraamusjärjestelmän yhteensovittaminen. Neljäs rahanpesudirektiivi asetti esimerkiksi pankeille velvollisuuden tosiasiallisten edunsaajien tunnistamiseen, edunsaajien tietojen keräämiseen sekä niiden säilyttämiseen. Neljäs rahanpesudirektiivi pantiin vuonna 2017 täytäntöön kansallisesti uudella rahanpesulailla sekä lailla rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017). Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 2 § määrittelee rahanpesun selvittelykeskuksen tärkeimmiksi tehtäviksi neljättä rahanpesudirektiiviä mukailleen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan, paljastamisen, selvittämisen sekä tutkintaan saattamisen.

Vuonna 2018 toimeenpantu viides rahanpesudirektiivi asetti EU:n jäsenmaiden velvollisuudeksi ottaa käyttöön esimerkiksi sähköiset asiakasrekisterit, joiden avulla pankit pystyvät reaaliaikaisesti tunnistamaan pankkitilin haltijan sekä jäljittämään aiempaa tehokkaammin rikoksilla hankittuja rahavirtoja. Suomi implementoi viidennen rahanpesudirektiivin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetulla lailla (571/2019), jonka lisäksi säädettiin virtuaalivaluutan tarjoajista annettu laki (572/2019). Viides rahanpesudirektiivi edellytti myös muutamia rahanpesulakiin tehtäviä täydennyksiä.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä on säännelty lisäksi EU:n toisessa maksajan tiedot -asetuksessa³⁶. Asetus pohjautuu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän FATF:n kansainvälisiin suosituksiin. Asetuksen tavoitteena on varmistaa FATF:n suosituksen yhdenmukainen toimeenpano EU-tasolla sähköisissä varainsiirroissa. Asetuksessa määritellään maksajaa sekä maksunsaajaa koskevat tiedot, jotka on toimitettava varainsiirtojen mukana. Lisäksi Euroopan pankkiviranomainen eli European Banking Authority (myöh. EBA) laatii säännöllisesti ohjeistuksia rahanpesun estämiseksi sekä rahanpesusääntelyn soveltamiseksi pankkisektorin toimijoille³⁷. EBA

³⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/847.

³⁷ Viimeisin EBA:n antama ohjeistus rahanpesusääntelystä annettiin maaliskuussa 2021 – EBA/GL/2021/02. Tämä sisälsi ohjeet, jotka on annettu EU-direktiivin 2015/849 17. artiklan ja 18. artiklan 4. kohdan täsmentämiseksi asiakkaan tuntemisesta ja tekijöistä, joita pankkien tulisi tarkastella arvioidessaan asiakassuhteisiin sekä yksittäisiin liiketoimiin liittyvää rahanpesuriskiä.

on olennaisesti myötävaikuttamassa EU-direktiivien yhdenmukaiseen soveltamiseen yhtäläistä valvontakulttuuria sekä sääntelyä edistämällä.

Kansallisen rahanpesusääntelyn avulla täsmennetään kansainvälisiä määräyksiä ja ohjeita siitä, mikä on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kontekstissa kiellettyä toimintaa, sekä millaisia velvoitteita tietyillä toimijoilla on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä. Kansallisessa rahanpesusääntelyssä tärkein säädös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä on rahanpesulaki. Rahanpesulain päämääränä on edesauttaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä sekä tehostaa rikollisen toiminnan selvittämistä ja paljastamista erityisesti edistämällä rikoksen tuottaman taloudellisen hyödyn jäljittämistä. Suomessa sisäministeriö ja valtiovarainministeriö ovat vastuuministeriöt rahanpesun estämisessä, jotka toimivat myös rahanpesulaista vastaavina ministeriöinä.

Kansallinen rahanpesulaki on pitkälti EU-direktiivien implementointia, mutta Suomessa on toimeenpantu osittain myös EU-sääntelyä tiukempiakin säännöksiä. Tästä esimerkkinä on PEP-henkilön määritelmä, jota käsitellään myöhemmin tässä tutkielmassa. Rahanpesulaki edellyttää vielä tällä hetkellä pankkeja kohtelemaan asiakasta poliittisesti vaikutusvaltaisena vuoden ajan PEP-aseman päättymisestä, jollaista vaatimusta ei ole EU-tasolla annettu. Tähän kansalliseen lisäsääntelyyn puututtiin rahanpesulain osittaisuudistuksessa, sillä se rajoitti ilmoitusvelvollisten omaa riskiperusteista harkintaa ja arviointia.

Finanssivalvonta antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita säädösten noudattamisesta pankkisektorin toimijoille. Finanssivalvonta voi antaa velvoittavia määräyksiä rahanpesulaissa mainittujen määräyksenantovaltuuksien mukaisesti. Finanssivalvonnan antamien määräysten ja ohjeiden tavoitteena on antaa sen valvomille pankkisektorin toimijoille tulkintoja sekä suosituksia rahanpesusääntelyn soveltamiseksi. Finanssivalvonnan on ohjeistettava sen valvomia ilmoitusvelvollisia myös riskiperusteisen harkinnan ja arvioinnin suhteuttamisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntatoimissa, sillä lainsäädäntö jättää tältä osin paljolti valvottavan oman tulkinnan varaan.

3 ASIAKKAAN TUNTEMINEN

3.1 Asiakkaan tuntemisen sääntely

Asiakkaan tunteminen muodostaa pohjan rahanpesun estämiseksi tehtävälle työlle pankeissa. Rahanpesulaki asettaa pankeille velvollisuuden suorittaa huolellinen asiakkaan tuntemismenettely. Asiakkaan tuntemisella tarkoitetaan rahanpesusääntelyssä, että pankin täytyy tuntea omat asiakkaat sekä heidän toimintansa riittävällä tarkkuudella. Asiakkaan tuntemismenettelyyn sisältyvät kaikki toimenpiteet, jolla pankki pyrkii varmistamaan asiakkaan oikeasta henkilöllisyydestä sekä selvittämään tämän taustat ja tavanomaisen toiminnan asiakassuhteen edellyttämässä laajuudessa³⁸. Asiakkaan tuntemismenettely pitää sisällään asiakkaan tunnistamisen, henkilöllisyyden todentamisen sekä asiakkaan liikesuhteen tarkoituksen, toiminnan laadun ja laajuuden selvittämisen. Asiakkaan tuntemismenettelyllä varmistetaan, ettei pankeilla ole yhtään tunnistamatonta eli anonyymiä asiakasta.

Rahanpesulain 1. luvun 4.1 §:n 6. kohdan mukaisesti asiakkaan tunnistaminen tarkoittaa asiakkaan henkilöllisyyden selvittämistä tämän antamien tietojen perusteella, joiden lisäksi pankki voi käyttää myös muista virallisista rekistereistä saatuja tietoja. Asiakkaan tunnistaminen sekä henkilöllisyyden todentaminen tulee perustua luotettaviin asiakirjoihin sekä riippumattomista lähteistä hankittuun informaatioon. Pankki voi riskiperusteisen harkinnan ja -arvioinnin perusteella linjata, mitä riippumattomia lähteitä se pitää riittävän luotettavina³⁹. Asiakkaan tunnistamisessa asiakas antaa pankille tiedoksi henkilötietonsa, kuten oman nimen sekä henkilötunnuksen, joiden avulla pankki selvittää asiakkaan henkilöllisyyden. Huolellisesti suoritettulla asiakkaan tunnistamisella estetään, ettei transaktioita tai sopimuksia tehdä väärän henkilön nimissä, mikä edesauttaa samalla tietosuojan toteutumista⁴⁰.

³⁸ Turtiainen 2018, s. 210.

³⁹ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, s. 33.

⁴⁰ HE 64/2009, s. 14.

Rahanpesulain 1. luvun 4.1 §:n 7. kohdan mukaisesti henkilöllisyyden todentaminen tarkoittaa asiakkaan henkilöllisyyden varmistamista luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä peräisin olevien asiakirjojen perusteella. Asiakkaan henkilöllisyyden todentamisella tarkoitetaan toimia, joilla varmistetaan esimerkiksi henkilöllisyystodistuksesta asiakkaan olevan sama henkilö, kun väittää olevansa. Henkilöllisyyden todentaminen voi perustua asiakkaan tunnistamisessa saadun henkilöllisyystodistuksen ohella myös väestötietorekisteristä saataviin tietoihin. Näiden tuntemistoimien avulla pankki voi varmistua, kenen kanssa se asioi. Pankin tulee tunnistaa asiakas ja todentaa tämän henkilöllisyys aina ennen vakituisen asiakassuhteen perustamista. Pankin on tunnistettava asiakas ja todennettava hänen henkilöllisyytensä jokaisen tapaamisen ja liiketoimen suorittamisen yhteydessä.

Asiakkaan tunnistamisen yhteydessä kerätään ja ylläpidetään myös asiakastietoja, joiden avulla pankki pyrkii luomaan kuvan asiakkaasta ja tämän tavanomaisesta tilikäyttäytymisestä. Asiakkaan tuntemistietojen kerääminen pohjautuu pitkälti asiakkaan itse antamaan informaatioon, mutta sen lisäksi voidaan käyttää myös ulkopuolisia tietolähteitä ja -rekistereitä. Asiakastietojen keräämisessä ja ylläpidossa täytyy kiinnittää erityinen huomio informaatiolähteen uskottavuuteen ja luotettavuuteen lain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta (573/2019) 3. luvun 4 §:n mukaisella tavalla. Ajantasainen, riittävän syvälinen ja laadukas asiakkaan tunteminen mahdollistaa tehokkaan rahanpesun torjunnan pankeissa. Asiakkaan tuntemismenettelyn tulee olla luonteeltaan jatkuvaa eli sen tuntemismenettelyn mukaisia toimia suoritetaan koko asiakassuhteen ajan.

Rahanpesulain 3. luvun 3.2 §:n 8. kohdan mukaan asiakkaalta kerättäviä ja säilytettäviä tietoja ovat esimerkiksi tiedot asiakkaan toiminnasta, liiketoiminnan laadusta ja laajuudesta, taloudellisesta asemasta, perusteet liiketoimen tai palvelun käytölle ja tiedot varojen alkuperästä. Näiden lisäksi pankin tulee riskiperusteista lähestymistapaa käyttäen määrittellä tiedot, jotka ovat sen arviointiin perustuen välttämättömiä asiakasriskin määrittämiseksi ottaen huomioon pankin tarjoamiin palveluihin sekä asiakasryhmiin liittyvät riskitekijät, jolloin eri asiakkailta ja asiakasryhmiltä vaadittujen tuntemistietojen laajuus

voi vaihdella⁴¹. Asiakkaan tuntemisvelvoitteeseen perustuen pankilla on oikeus kieltäytyä avaamasta pankkipalveluita asiakkaalle, joka ei suostu antamaan pankille sen edellyttämiä tietoja tai ei muusta syystä pysty niitä toimittamaan. Asiakkaan tuntemisvelvollisuus muodostaa keskeisimmän rahanpesulain velvoitteen pankeille, sillä ilman asiakkaan tuntemismenettelyn suorittamista ei ole mahdollisuutta havaita ja tunnistaa epäilyttäviä tai tavanomaisesta poikkeavia liiketoimia⁴².

Yritysassiakkaan tuntemismenettelyyn kuuluu lisäksi yrityksen edustajan sekä tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen ja henkilöllisyyden todentaminen. Yhteisön tosiasiallinen edunsaaja on rahanpesulain 1. luvun 5 §:n mukaisesti luonnollinen henkilö, joka:

- 1) omistaa suoraan tai välillisesti suuremman kuin 25 % osuuden oikeushenkilön osakkeista tai muuten omistaa vastaavan osuuden oikeushenkilöstä;
- 2) käyttää suoraan tai välillisesti suurempaa kuin 25 % osuutta oikeushenkilön äänioikeuksista, ja tämä äänimäärä perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin; tai
- 3) käyttää muulla tavoin tosiasiallisesti määräysvaltaa oikeushenkilössä.

Jos yhteisön tosiasiallisia edunsaajia ei kyetä edellä mainittujen kohtien perusteella tunnistamaan tai sellaisia ei ole, pidetään tällöin tosiasiallisina edunsaajina yhteisön hallitusta, toimitusjohtajaa, vastuunalaista yhtiömiestä tai muussa vastaavassa asemassa olevaa henkilöä. Pankin täytyy sen arvioiman asiakasriskin edellyttämällä asianmukaisella tavalla selvittää, käyttääkö joku muu rahanpesulain 1. luvun 5.1 §:n 3. kohdassa tarkoitettua määräysvaltaa yhteisössä, joka saattaa perustua esimerkiksi osakassopimukseen⁴³. Tosiasiallinen edunsaaja on aina luonnollinen henkilö, eikä sellaisena pidetä toista yritystä, vaikka se omistaisi asiakasyrityksen kokonaan. Omistajayrityksen takana olevat luonnolliset henkilöt tekevät päätökset sekä todennäköisesti saavat yritystoiminnasta mahdollisesta syntyvät taloudelliset hyödyt. Rahanpesulain 3. luvun 2.3 § edellyttää, että pankin on tunnistettava luonnollinen henkilö, joka toimii yrityksen edustajana sekä

⁴¹ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, s. 41.

⁴² Lahti – Koponen 2007, s. 151–152.

⁴³ HE 228/2016, s. 106.

varmistaa tämän oikeus toimia yrityksen puolesta. Yrityksen edustaja ja edunsaaja voivat olla samoja henkilöitä, mutta ne voivat yhtä hyvin olla myös eri henkilöitä.

Yritysassiakkalla asiakkaan todentaminen tarkoittaa lisäksi, että yrityksen olemassaolo tulee varmistaa luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä kerätyistä tiedoista ja asiakirjoista, kuten kauppa-, yhdistys-, tai säätiörekisteristä⁴⁴. Yrityksen tosiasiallinen edunsaaja täytyy tunnistaa sekä todentaa tämän henkilöllisyys, sillä pankin on tiedettävä, kenen hyväksi yritystoimintaa harjoitetaan ja kuka yrityksessä käyttää määräysvaltaa. Tämän jälkeen pankki voi arvioida, millainen rahanpesuriski asiakkaaseen tai liiketoimeen liittyy.

Pankkisektorilla asiakassuhteet ovat yleensä pitkiä, jolloin asiakkaan tiedot sekä tavanomainen käyttäytyminen saattavat muuttua ajan kuluessa. Pankin täytyy jatkuvan tuntemismenettelyn kautta olla tietoinen näistä muutoksista ja varmistaa, että sillä on asiakkaastaan oikeat ja ajantasaiset tiedot. Pankin velvollisuus tuntea asiakkaansa ja tämän tavanomainen toiminta eivät siis rajoitu vain asiakkuuden perustamishetkeen. Pankin tulee tuntemismenettelyssä muodostaa asiakkaan riskiluokka rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kannalta voidakseen suhteuttaa asiakkaan tuntemistoimet sekä jatkuvan seurannan asianmukaisella tavalla asiakasriskiin pohjautuen⁴⁵.

Asiakkaan tuntemisesta säännellään rahanpesulain lisäksi sijoituspalvelulaissa (747/2012), maksulaitoslaissa (297/2010), EU:n rahanpesudirektiiveissä sekä Finanssivalvonnan määräyksissä ja ohjeissa. Näiden säädösten asettamissa raameissa pankit voivat muodostaa oman toimintamallinsa asiakkaan tuntemismenettelyn toteuttamiseksi. Varsinaisten lakien ohella myös hyvä pankkitapa vaatii pankin tuntevan sen asiakkaat ja heidän taloudellisen asemansa asiakasriskin edellyttämällä tarkkuudella. Asiakkaan tuntemisen osa-alueet on toteutettava sen laajuksena kuin asiakkaaseen, tuotteeseen, palveluun tai liiketoimeen kohdistuva rahanpesuriski edellyttää⁴⁶. Ensisijaisesti asiakkaan tuntemisella pyritään estämään rahanpesua sekä terrorismin rahoittamista, joiden ohella sitä hyödynnetään myös asiakkaalle tarjottavien pankkipalveluiden kohdentamisessa.

⁴⁴ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, s. 34.

⁴⁵ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, s. 30.

⁴⁶ HE 25/2008, s. 42.

Asiakkaan tuntemisvelvoite voidaan toteuttaa soveltamalla yksinkertaistettua, normaalia tai tehostettua tuntemismenettelyä. Erilaiset menettelyt pohjautuvat asiakkaan riskitasoon, sillä rahanpesuriski vaihtelee olennaisesti eri asiakkaiden välillä. Pankki voi rahanpesulain 3. luvun 8 §:n mukaisesti soveltaa yksinkertaistettua menettelyä asiakkaan tuntemiseksi, jos se riskiarvioonsa vedoten toteaa kyseiseen asiakkaaseen kohdistuvan vain vähäinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski. Vähäiseksi arvioidun riskin ohella asiakasta koskevat tiedot tulisi olla yleisesti saatavilla yksinkertaistetun menettelyn soveltamiseksi. Valtioneuvoston asetus menettelyistä asiakkaan tuntemiseksi ja riskiteki-
jöistä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä (929/2021) 1.2 §:n mukaan pankin on yksinkertaistettuun tuntemismenettelyyn kuuluvia toimenpiteitä soveltaessaan varmistettava, että asiakkaan tuntemistoimet ovat kuitenkin riittävät suhteutettuna asiakkaan pankkipalveluihin, jakelukanaviin, maantieteellisiin tai asiakassuhteeseen liittyviin riskeihin sekä poikkeuksellisten tai epätavallisten liiketoimien havaitsemiseksi.

Mahdollisuus rahanpesulaissa määritellyn yksinkertaistetun tuntemisvelvoitteen soveltamiseen koskee vain harvoja yritysasiakkaita, eikä sitä voi kohdentaa henkilöasiakkaisiin. Yksinkertaistettua menettelyä voi soveltaa esimerkiksi asiakkaaseen, jonka osakkeet tai osuudet ovat julkisen kaupankäynnin kohteena tai asiakas on julkisyhteisö. Yksinkertaistettu menettely ei siis tarkoita, että tuntemismenettely voitaisiin jättää suorittamatta. Pankin on tunnettava ja tunnistettava sen asiakkaat riittävän täsmällisesti kyetäkseen luokittelemaan ne asianmukaisin perustein yksinkertaisen menettelyn ryhmään.

Normaali tuntemismenettely on pankin itse määrittelemä asiakkaidensa tuntemisen vähimmäistaso, jonka suorittamisen jälkeen arvioidaan, voidaanko asiakkaaseen soveltaa yksinkertaistettua tuntemismenettelyä vai tuleeko häneen kohdentaa tehostettuja tuntemistoimia. Pankin täytyy soveltaa tehostettua tuntemismenettelyä, kun se toteaa riskiarvionsa pohjalta, että asiakkaaseen kohdistuu tavanomaista korkeampi rahanpesuriski, jota tehostetuilla tuntemistoimilla pyritään hallitsemaan⁴⁷. Tehostettua tuntemismenettelyä tulee soveltaa esimerkiksi PEP-asiakkaisiin, etäyhteydellä avattuihin asiakkuuksiin sekä sellaisiin asiakkaisiin, joilla on yhteys korkean riskin valtioon. Korkean riskin valtiot ovat

⁴⁷ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, s. 51.

sellaisia, jotka eivät pysty täyttämään rahanpesun torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn liittyviä kansainvälisiä velvoitteitaan. Kansainvälisellä tasolla FATF sekä EU ja kansallisella tasolla Suomen valtioneuvosto ovat listanneet sellaiset maat, joiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan sääntely sekä sen valvonta eivät täytä näitä velvoitteita⁴⁸.

Pankin on selvitettävä asiakkaaltaan, onko hän rahanpesulain määritelmän mukainen PEP-henkilö. Asiakaskohtaista rahanpesuriskiä arvioidessaan pankin on olennaista tietää, toimiiko asiakas tai onko hän viimeisen vuoden aikana toiminut poliittisesti vaikutusvaltaisessa tehtävässä. Asiakas lukeutuu PEP-henkilön lähipiiriin⁴⁹, mikäli on PEP-henkilön perheenjäsen tai tällaisen henkilön yhtiökumppani. Valtioneuvoston asetuksessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitetuista merkittävistä julkisista tehtävistä (610/2019) määritellään tarkemmin nämä rahanpesulain tarkoittamat poliittisesti merkittävät julkiset tehtävät, joista esimerkkinä poliittisen puolueen johtoelimen jäsen. Poliittinen vaikutusvalta on selvitettävä, koska siihen liittyy kohonnut rahanpesuriski erityisesti lahjonta- ja korruptionriskin vuoksi.

3.2 Rahanpesulain osittaisuudistuksen vaikutukset asiakkaan tuntemisessa

3.2.1 PEP-määritelmän muutos

Rahanpesulain osittaisuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä otettiin kantaa usealta eri kannalta kansallisen rahanpesusääntelyn PEP-määritelmään ja siihen tehtyihin rajauksiin. Kansallisessa sääntelyssä on rajattu ja kavennettu PEP-määritelmää verrattuna EU:n neljänteen rahanpesudirektiiviin, mutta samalla pidennetty tämän PEP-aseman voimassaoloa. Kansallisen rahanpesulain sisältämä PEP-määritelmä siis poikkeaa

⁴⁸ FATF – Jurisdictions under Increased Monitoring sekä EU – High risk third countries and the international context content of anti-money laundering and countering the financing of terrorism.

⁴⁹ PEP-henkilön lähipiiristä käytetään lyhennettä RCA (Relatives and Close Associates). PEP-henkilön perheenjäseniksi luetaan rahanpesulain mukaan aviopuoliso tai kumppani, joka asianomaisen maan kansallisessa lainsäädännössä rinnastetaan aviopuolisoon, lapset ja heidän aviopuolisonsa tai edellä tarkoitetut kumppanit sekä vanhemmat. PEP-henkilön yhtiökumppaneihin kuuluu rahanpesulain mukaan kaikki luonnolliset henkilöt, jotka ovat saman yhteisön, elinkeinonharjoittajan tai oikeudellisen järjestelyn todellisia yhteisomistajia ja edunsaajia PEP-henkilön kanssa, tai joilla tiedetään olevan mikä tahansa muu läheinen liikesuhde PEP-henkilön kanssa.

kansainvälisestä sääntelystä ja ohjeistuksesta kahdella eri tavalla, joista kumpaankaan ei ole löydettävissä asianmukaista perustelua.

PEP-henkilön määritelmä oli havaittu puutteelliseksi arvioitaessa neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoa. EU-komissio on todennut, että neljännen rahanpesudirektiivin 3. artiklan 9. kohdan g alakohdassa tehtyä määritelmää ei ole rajattu ainoastaan valtion kokonaan omistamiin yrityksiin, mikä on kansallisen rahanpesulain määritelmä. Valtioneuvoston asetuksen määritelmä rahanpesulaissa tarkoitettuista poliittisesti vaikutusvaltaisista tehtävistä ei sisällä muiden valtioiden kuin Suomen omistamien suomalaisyritysten hallinto-, johto tai valvontaelimissä toimivia henkilöitä. Tämä on ollut tarpeeton rajaus EU-direktiivin vastaavasta määritelmästä sekä FATF:n suosituksista. Hallitus ehdotti 1. luvun 4.1 §:n 11. kohdan i PEP-henkilön määritelmän laajentamista niin, että se kattaa kaikkien valtioiden enemmistöomisteiset suomalaisyritykset sekä liikelaitokset.⁵⁰

Valtio-omisteisen yhtiön määritelmä ja kriteerit vaihtelevat lähteestä riippuen, mutta yleisesti omistuksen täyttäväksi kriteeriksi on katsottu valtion käyttämä määräysvalta yrityksessä⁵¹. Määräysvallan yksinkertaisin perusta on valtion yli 50 prosentin omistusosuus yrityksen osakkeista tai osuuksista sekä niiden tuottamista äänioikeuksista. Se on kuitenkin selvää, että vielä voimassa oleva rahanpesulain tulkinta valtion omistuksesta oli viety liian pitkälle, sillä siinä edellytetään valtion sataprosenttista omistusosuutta yrityksestä. Suomessa on lukusia yhtiöitä, joissa valtiolla on merkittävä omistusosuus sekä määräysvalta, mutta se ei kuitenkaan ole yhtiön ainoa omistaja⁵².

Rahanpesulain osittaisuudistuksen myötä PEP-henkilöiden määrä tulee kasvamaan jo siitä syystä, että tämänhetkinen vaatimus Suomen valtion kokonaan omistamasta yrityksestä muuttuu minkä tahansa valtion enemmistöomisteiseen yritykseen, jonka lisäksi määritelmä kattaa jatkossa myös valtion liikelaitokset. Tämä vaatii pankeilta lisää resursseja, sillä asiakkaiden määrä, joihin on sovellettava tehostettua tuntemista, tulee varmuudella kasvamaan. Lisäksi muutos edellyttää aiempaa kehittyneempiä PEP-rekistereitä

⁵⁰ HE 236/2021, s. 10, 18 ja 55.

⁵¹ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2015, s. 34.

⁵² Esim. Finnair Oyj ja Fortum Oyj.

sekä teknisiä ratkaisuja, joilla PEP-määritelmän laajennukset kyetään ottamaan huomioon ja tunnistamaan luotettavasti kaikki uuden määritelmän mukaiset PEP-henkilöt.

Lakiuudistuksen käytännön ongelmana on, että määritelmä kattaa jatkossa Suomen ohella myös muiden valtioiden enemmistöomisteiset suomalaisyritykset. Valtioneuvoston kanslia ylläpitää listaa Suomen valtion yhtiöomistuksista. Tällaista listausta ei ole kuitenkaan saatavilla minkään muun valtion omistuksista suomalaisissa yhtiöissä. Myöskään patenti- ja rekisterihallituksen (myöh. PRH) ylläpitämään kaupparekisteriin ei tallenneta yhtiöiden osakasluetteloita tai omistajatietoja. Näihin faktoihin peilaten kaikkia lakiuudistuksen käytännön vaikutuksia ei voida vielä luotettavasti arvioida, mikä luo olennaisen haasteen pankeille. Pankkien käytettävissä ei ole yhteistä tietokantaa, jota hyödyntämällä ne voisivat varmistaa henkilön mahdollisen poliittisen vaikutusvaltaisen aseman⁵³.

Tällä hetkellä yleisen PEP-tietokannan puuttuessa merkittävässä asemassa toimivien PEP-henkilöiden tunnistaminen ulkomaisista valtio-omisteisista yrityksistä sekä muiden valtioiden kuin Suomen enemmistöomisteisista yrityksistä on vaatimus, jota pankkien on luotettavalla tavalla jopa mahdotonta noudattaa aukottomasti. Vaatimuksen noudattamiseen tulisi ainakin saada Finanssivalvonnalta tai lainsäätäjältä nykyistä tarkempaa ohjeistusta tai käytännön työkaluja. Ohjeistuksen lisäksi oli tärkeää, että pankeille muiden ilmoitusvelvollisten ohella varattiin riittävä siirtymäaika vaadittavien toiminnallisten ja teknisten muutosten suorittamiseksi, sillä PEP-henkilön määritelmää koskevat muutokset tulevat voimaan siirtymäsäännöksen myötä vasta maaliskuussa 2024.

Yhtenäisen PEP-rekisterin puuttuessa keskusteluun ja harkintaan on noussut viranomaisen ylläpitämää PEP-tietokanta, joka olisi pankkien sekä muidenkin ilmoitusvelvollisten hyödynnettävissä. Rahanpesulain osittaisuudistusta valmistelleessa työryhmässä aloitettiin selvitys, voitaisiinko Suomeen perustaa tällainen viranomaisten ylläpitämä rekisteri, josta pankit sekä muut ilmoitusvelvolliset voisivat tulevaisuudessa tarkistaa luotettavasti asiakkaiden PEP-aseman. Lopullista selvyyttä tälle vaihtoehdolle ei aikataulusyistä saatu

⁵³ Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Veikkaus Oy:n lausunto, s. 7.

työryhmän toimikaudella, vaan se välitti mahdollisen jatkoselvityksen valtiovarainministeriön päätettäväksi.

Valtiovarainministeriön päätöksellä on käynnistetty hanke, jossa selvitetään tarkemmin mahdollisuuksia luoda tällainen viranomaisen ylläpitämä kansallinen PEP-rekisteri. Kansallinen PEP-rekisteri mahdollistaisi pankeille yhdenmukaisen PEP-tietojen hankinnan luotettavasta lähteestä, minkä seurauksena ne pystyisivät noudattamaan PEP-henkilöitä koskevaa sääntelyä nykyistä paremmin ja luotettavammin. Pankkien onneksi selvitykset kansallisen PEP-tietokannan perustamisesta ovat jatkuneet vuoden 2023 aikana⁵⁴.

Ilman viranomaisten ylläpitämää rekisteriä pankkien on haastavaa löytää keinot luotettavalla tavalla tunnistaa luotettavasti päivittyvän määritelmän mukaiset PEP-henkilöt. Tällä hetkellä ainoana vaihtoehtona on hyödyntää erilaisia markkinoilla toimivia kaupallisia palveluita, joiden luotettavuus tulisi pystyä tarkasti arvioimaan ja varmistamaan. Tiedossa on kuitenkin suuri todennäköisyys siitä, ettei jokaisen maan kaikki PEP-henkilöt sekä heidän lähipiirinsä päädy näihin rekistereihin, mikä heikentää olennaisesti niiden tehokkuutta ja luotettavuutta. Lisäksi sellaiset henkilöt, joiden tiedot ovat rekistereissä, saattavat nekin olla vajaita ja puutteellisia.

PEP-henkilöiden luotettava tunnistaminen on haaste erityisesti ulkomaisten asiakkaiden kohdalla. Nämä ulkomaiset PEP-henkilöt lisääntyvät osittaisuudistuksen myötä, koska PEP-määritelmä kattaa jatkossa minkä tahansa valtion enemmistöomisteiset yritykset, joissa henkilö toimii merkittävässä asemassa. PEP-henkilön lähipiirin tehokas ja luotettava tunnistaminen on haastavaa asiakkaan kansalaisuudesta riippumatta. Ulkomaisten PEP-asiakkaiden luotettavaa tunnistamista heikentää erityisesti se, että PEP-henkilöiden ja heidän lähipiirinsä määritelmät eivät ole täysin yhteneviä ja niiden tulkinnat vaihtelevat maittain, mikä vaikeuttaa olennaisesti PEP-aseman selvittämistä. Voi olla, ettei ulkomainen asiakas välttämättä tiedosta itsekään olevansa kansallisen lainsäädäntömme mukainen PEP-henkilö tai sellaisen lähipiiriin kuuluva. Tällä hetkellä käytettävissä olevat kaupalliset palveluntarjoajat tuottavat usein tiedot vain henkilön nimestä, syntymäajasta sekä kansalaisuudesta, eikä pelkästään näillä tiedoilla pystytä PEP-asemaa varmentamaan.

⁵⁴ Valtiovarainministeriö – Arviomuistio merkittävää julkista tehtävää hoitavista henkilöistä ylläpidettävän kansallisen rekisterin perustamisesta (VN/24616/2022).

Kaupallisten toimijoiden listaukset PEP-henkilön lähipiiristä ovat usein puutteellisia, sillä yleensä näiden henkilöiden tiedot ovat saatavilla vain kaikista tunnetuimpien PEP-henkilöiden lähipiiristä.

Hallituksen esityksessä on tuotu esille EU:n neljännen rahanpesudirektiivin ja voimassa olevan kansallisen määritelmän sanamuotoja koskeva eroavaisuus. Direktiivissä on viitattu hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäseniin. Kansallisen rahanpesulain määritelmässä puhutaan hallinto-, johto- ja valvontaelimen jäsenestä, mikä on selvästi edellä mainittua määritelmää suppeampi. PEP-henkilön määritelmään kuuluvat kansallisen sääntelyn mukaisesti myös sellaiset henkilöt, jotka ovat toimineet viimeisen vuoden aikana poliittisesti vaikutusvaltaisessa tehtävässä. Rahanpesulain 3. luvun 13 §:n mukaan henkilöä ei enää pidetä PEP-henkilönä, kun hän ei ole toiminut poliittisesti vaikutusvaltaisessa tehtävässä vähintään 12 kuukauteen. Rahanpesulain 1. luvun 4.1 §:n 11. kohdasta ehdotettiin poistettavaksi viittaus henkilöihin, jotka ovat toimineet poliittisesti vaikutusvaltaisissa tehtävissä.⁵⁵

Edellisessä kappaleessa ensimmäisenä ehdotettu muutos selkeyttää merkittävästi rahanpesulain soveltamista, sillä tämänhetkisestä voimassa olevasta muotoilusta ”hallinto-, johto- ja valvontaelimen jäsen” saa käsityksen, että PEP-määritelmä täyttyy vain sellaisessa tapauksessa, jossa henkilö kuuluu näihin kaikkiin kolmeen elimeen valtio-omisteisessa yrityksessä. Äidinkielen ja oikeinkirjoituksen mukainen tulkinta poikkeaa täten EU:n rahanpesudirektiivissä käytetystä ilmaisusta. Määritelmän rinnastuskonjunktion muuttaminen tai-muotoon lisää PEP-aseman omaavien henkilöiden määrää ja vaatii pankeissa tehostettujen tuntemistoimien kohdentamista entistä useampaan asiakkaaseen, mikä voi edellyttää lisäresursointia asiakkaan tuntemistoimiin.

PEP-määritelmään tehtävät muutokset yhtenäistävät kansallisen rahanpesulain ja EU:n neljännen rahanpesudirektiivin säännökset sekä poistavat myös ristiriitaisuudet suhteessa FATF:n ohjeistuksiin, kun kansallinen sääntely ei jatkossa edellytä valtion omistavan kokonaan yritystä, jossa PEP-henkilö toimii hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenenä⁵⁶. Jatkossa määritelmä kattaa Suomen ohella myös muiden valtioiden omistamat yritykset,

⁵⁵ HE 236/2021, s. 11 ja 18.

⁵⁶ Vrt. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU 2015/849) 3. artikla.

mikä on ollut perusteeton rajausta suhteessa EU:n rahanpesudirektiiveihin. Pankeissa muutoksia tulee näkymään PEP-asiakkaiden lisääntymisenä sekä uudenlaisina haasteina tunnistaa kaikki PEP-henkilöt päivittyvän lainsäädännön mukaisesti.

Pankin täytyy auditoida ja testata sen hyödyntämiä PEP-monitorointipalveluita sekä vaatia palveluntarjoajiltaan aiempaa täsmällisempiä tietoja, erityisesti muiden valtioiden kuin Suomen enemmistöomisteisten yritysten hallinto-, johto- tai valvontaelinten jäsenistä. Pankilla on oltava kyvykkyys tarvittaessa vaihtaa palveluntarjoajaa ennen lakiuudistuksen voimaantuloa, mikäli nykyinen ei pysty tarvittavia tietoja tarjoamaan. Lakimuutos jättää pankeille selvitettäväksi, mistä nämä vaaditut tiedot luotettavasti saadaan, ellei selvityshanke kansallisen PEP-rekisterin perustamisesta johda pankeja tyydyttävään lopputulokseen ennen PEP-uudistuksen voimaantuloa alkuvuodesta 2024, mikä on erittäin epätodennäköistä.

3.2.2 PEP-henkilön tehostettu tunteminen

Pankilla täytyy olla riskiperusteisen harkinnan ja -arvioinnin pohjalta laaditut toimintamallit todetakseen, onko asiakas tai asiakkaan tosiasiallinen edunsaaja PEP-henkilö, tällaisen henkilön perheenjäsen tai yhtiökumppani⁵⁷. PEP-henkilöön ja tällaisen lähipiiriin kuuluvaan asiakkaaseen tulee rahanpesulain 3. luvun 13 §:n mukaisesti soveltaa tehostettua tuntemismenettelyä poliittisen aseman myötä kohonneen rahanpesu- ja korruptioriskin takia. Tämänhetkinen rahanpesusäätely määrittelee PEP-asetuksessa toimivan ja siinä aiemmin toimineen henkilön rahanpesuriskin yhtä korkeaksi, mikä ei pidä paikkansa. Esimerkiksi korruption ja lahjonnan riski laskee olennaisesti, kun henkilön toimiminen PEP-asetuksessa päättyy. Rahanpesulakiin tulevat muutokset PEP-henkilön määritelmään edellyttävät myös päivitystä PEP-henkilön tehostettuun tuntemisvelvollisuuteen. Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksessä ehdotetun muutoksen rahanpesulain 3. luvun 13 §:n, joka koskee PEP-henkilöön liittyvää tehostettua tuntemisvelvollisuutta.

Esityksessä ehdotettiin, että PEP-henkilöön kohdistuvaa tehostetun tuntemisvelvollisuuden säännöstä muutettaisiin niin, että pankin ei täytyisi enää kohdistaa PEP-henkilöön rahanpesulain 3. luvun 13.3 §:n määrittelemiä tehostettuja tuntemistoimia,

⁵⁷ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, s. 52.

kun on kulunut enimmillään vuosi siitä, kun henkilö päätti toimintansa PEP-ase-
massa. Muutoksen myötä PEP-aseman päätyttyä, pankin olisi kohdistettava asiak-
kaaseen riskiperusteisesti määriteltyjä toimenpiteitä, joita tulisi kohdistaa siihen
saakka, kunnes henkilöön ei enää arvioida liittyvän kohonnutta rahanpesuriskiä. En-
tisen PEP-henkilön lähipiiriin kohdistetuista tehostetuista tuntemistoimista ehdotet-
tiin luovuttavan kokonaan, jolloin tehostettu tuntemisvelvoite ei koskisi jatkossa en-
tisen PEP-henkilön perheenjäseniä tai yhtiökumppaneita.⁵⁸

Edellisessä luvussa esitellyt muutokset PEP-määritelmässä tarkoittavat todennäköisesti
entistä useammalle asiakkaalle pankkipalvelun hidastumista. Tämä voi aiheuttaa myös
kustannuksia asiakkaalle, kun häneltä vaaditaan tehostettujen tuntemistoimien myötä eri-
tyisen dokumentaation toimittamista pankille asiakassuhteen aloittamiseksi, ylläpitä-
miseksi tai tietyn liiketoimen suorittamiseksi. Asiakas joutuu siis viime kädessä kustan-
tamaan nämä tarkat selvitykset sekä dokumentit sujuvan pankkiasioinnin takaamiseksi.
Pankit eivät tule maksamaan lisähintaa asiakkaalta vaadittujen velvoitteiden täyttämi-
sestä.

Pankille kustannuksia kertyy jo toimihenkilöiltä vaadittavasta normaalia tarkemmasta
selvitystyöstä, joka kohdistuu tehostetun seurannan kohteena oleviin PEP-asiakkaisiin
sekä heidän maksuliikenteeseensä. Tehostetut tuntemistoimet ja lisäselvitykset hoidetaan
sekä arvioidaan pitkälti manuaaliryöstä, mikä tekee niiden suorittamisen pankeille koh-
tuullisen kalliiksi. Kuluttajien yhdenvertaisuuden kannalta on huomioitava, ettei mahdol-
lisuudet pankkipalveluihin tulisi poliittiseen vaikutusvaltaan vedoten estyä tai hidastua
enempää kuin on välttämätöntä rahanpesun ja terrorismin ehkäisemiseksi⁵⁹. Tämä kanta
on otettava huomioon pankkien tehdessä käytännön ohjeita ja linjauksia PEP-asiakkaisiin
sovellettavista tehostetuista tuntemistoimenpiteistä.

Vielä voimassa olevan säännöksen mukaisesti PEP-asiakkaaseen tulee soveltaa tehostet-
tujen tuntemistoimenpiteitä 12 kuukautta sen jälkeen, kun henkilön toiminta poliittisesti
vaikutusvaltaisessa tehtävässä päättyy. Pankin on laadittava riskiperusteiset menettelyt

⁵⁸ HE 236/2021, s. 21.

⁵⁹ Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terroris-
min rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien
muuttamisesta. Kuluttajaliiton lausunto, s. 45.

PEP-asiakkaan tehostetun tuntemisvelvoitteen noudattamiseksi, jotka voivat myös vaihdella esimerkiksi sen mukaan, mitä pankkipalveluita asiakkaalla on käytössään⁶⁰. Osittaisuudistukseen sisältyvän muutoksen myötä pankin tulee jatkossa soveltaa asiakkaaseen riskiperustesti suhteutettuja tuntemistoimia siihen asti, kunnes henkilöön ei enää arvioida kohdistuvan PEP-henkilölle ominaista riskiä. Tämä laajentaa pankin riskiperusteista arviointia ja sen mukaisesti päätösvaltaa sovellettavista tuntemistoimista.

Tehokkaat riskienhallintaprosessit omaavalle pankille muutos näyttäytyy selvästi positiivisena. Pankilla on jatkossa PEP-asiakkaiden tuntemistoimien suhteen aiempaa laajempi päätösvalta suorittamansa riskiperusteisen arvioinnin kautta. Pankin on tehtävä riskiperusteinen arviointi entisistä PEP-henkilöistä entistä tarkemmin ja perustellummin, koska jatkossa perusteet heihin sovellettaviin tuntemistoihin eivät sisälly enää kansalliseen lainsäädäntöön. Suoritettavan riskiperusteisen arvioinnin lisäksi pankin tulee muuttaa prosessejaan ja ohjeistuksiaan PEP-asiakkaiden tuntemismenettelyssä vastaamaan tehtyä riskiarviointia. Muuttuva sääntely vaikuttaa erityisesti entisten PEP-henkilöiden sekä heidän lähipiirinsä riskiluokitteluun, mikä vaatii pankeissa myös manuaaliryöä.

Pankilla on edelleen mahdollisuus soveltaa tätä aiempaa säännöstä PEP-henkilöiden tehostetusta tuntemisestä eli kohdistaa henkilöön tehostettuja tuntemistoimia siihen asti, kun asiakkaan PEP-aseman päättymisestä on kulunut 12 kuukautta. Mikäli pankki arvioi entiseen PEP-henkilöön kohdistuvan kohonneen asiakasriskin tällä tavoin, eivät prosessit ja ohjeet välttämättä vaadi isoja muutoksia. Päätös tulee kuitenkin perustella arvioidun asiakasriskin kautta. Pankkien omaa harkintavaltaa tuleekin tässä korostaa ja edistää rahanpesulain keskiössä olevaa riskiperusteisuutta. Tämä tarkoittaa kuitenkin sitä, että muuttuva sääntely lisää pankin vastuuta, kun viime kädessä arviointi tällaisen asiakkaan riskitasosta ja sovellettavista tuntemistoimista on tehtävä pankkiorganisaation sisällä.

Tuleva muutos yhdenmukaistaa PEP-aseman määrittelyn EU:n neljännen rahanpesudirektiivin kanssa ja saattaa suomalaiset PEP-henkilöt yhdenvertaiseen asemaan suhteessa muiden EU-jäsenmaiden PEP-henkilöihin. Lakiuudistuksen myötä pankit saattavat kuitenkin kohdella eri tavoin entisiä PEP-henkilöitä. Mikäli toinen pankki suhtautuu

⁶⁰ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, s. 53.

kevyemmin entisiin PEP-henkilöihin kohdistuvaan rahanpesuriskiin arvioiden matalamaksi kuin muut pankit, se todennäköisesti tarkoittaa kyseiselle asiakasryhmälle sujuvampia pankkipalveluita ja parantaa tältä osin asiakaskokemusta. Tiukemman linjan riskiarviossaan ottava pankki saattaa päätöksellään menettää tähän asiakasryhmään kuuluvia asiakkaitaan kilpailijalle. Riskiperusteinen arviointi ei voi kuitenkaan perustua arvioinnin lopputulemaan ja seuraksiin, saati asiakaskokemuksen edistämiseen. Mikäli pankki oman riskiarvionsa perusteella toteaa, ettei entiseen PEP-asiakkaaseen enää kohdistu hänen aiempaan asemaansa liittyvää ominaisriskiä, voisi kaikista normaalia tuntemismenettelyä laajemmista toimista luopua ja näin ollen keventää tuntemistoimia.

Muutos entisen PEP-asiakkaan perheenjäsenten ja yhtiökumppaneiden kohtelussa tulee vähentämään niiden asiakkaiden määrää, jotka ovat tehostetun tuntemisvelvoitteen kohteena, kun lähipiirissä olevan henkilön toimiminen PEP-asemassa on päättynyt. Tämä keventää pankin suorittamaa tuntemisprosessia sekä edesauttaa tällaisten asiakkaiden palvelujen sujuvuutta. Muutos on perusteltu, sillä entiseen PEP-asiakkaaseen ei kohdistu enää vastaavaa rahanpesuriskiä, kuin hänen toimiessaan PEP-asemassa. Kyseinen riski on jo hyvin minimaalinen entisen PEP-henkilön perheenjäsenellä tai yhtiökumppanilla. Tämä keventää pankkien hallinnollista taakkaa, kun lainsäädäntö ei jatkossa edellytä tehostettujen tuntemistoimien kohdentamista entisen PEP-henkilön lähipiiriin.

Pankin on ylläpidettävä poliittista vaikutusvaltaa koskevat tiedot ajan tasalla, mikä edellyttää asiakkaan PEP-aseman seuraamista ja tarkastamista tietyin aikavälein sen varmistamiseksi, onko asiakas edelleen PEP-henkilöitä koskevan tehostetun tuntemisvelvoitteen piirissä⁶¹. Ajantasainen seuranta on vaatimus kaikille pankeille riippumatta siitä, miten he ovat luokitelleet poliittisen vaikutusvallan ja sen luoman riskitason ajallisen keston. Pankin riskiperusteisesti määritellyt toimenpiteet vaativat ajantasaista tietoa asiakkaiden PEP-asemasta, jolloin voidaan määritellä asiakkaalta vaadittujen tuntemistoimien laajuus asiakasriskin mukaisesti. Kansallinen rahanpesulaki vastaa jatkossa EU:n neljännen rahanpesudirektiivin vaatimusta, jonka mukaan pankin täytyy ottaa huomioon asiakkaaseen kohdistuva rahanpesuriski vähintään 12 kuukauden ajan sen jälkeen, kun henkilö ei enää

⁶¹ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, s. 53.

ole PEP-asemassa⁶². Tämänhetkinen rahanpesulaki velvoittaa vielä pankkeja säilyttämään entisen PEP-asiakkaansa korkeassa riskiluokassa ja soveltavan tehostettuja tuntemistoimia tähän tasan 12 kuukautta, mikä on tuottanut suomalaispankeille lisäkustannuksia erityisen tarkkaan suoritettavan tuntemismenettelyn myötä. Jatkossa näihin entisiin PEP-asiakkaisiin kohdennettavat tuntemis- ja selvityskustannukset tulevat jakautumaan pankin arvioiman rahanpesuriskin mukaisesti.

Pankkien tulee osana riskiarviotaan jatkuvasti päivittää perusteltu arvionsa entisiin PEP-henkilöihin kohdistuvan riskin kannalta. Lakimuutos voi mahdollistaa aiempaa yksinkertaisemmän asiakkaan tuntemismenettelyn tapauksessa, jossa henkilön PEP-asemassa on päättynyt, vaikka siitä olisi kulunut alle 12 kuukautta. Tämä keventää pankin tuntemistoimia ja vapauttaa resursseja tätä riskisempiin asiakkaisiin ja asiakasryhmiin, mikä voi vähentää myös pankille kertyviä kustannuksia. Mikäli pankki arvioi entiseen PEP-asiakkaaseen kohdistuvan korkea rahanpesuriski vielä 12 kuukauden jälkeenkin tuon PEP-aseman päättymisestä, muutos lisää pankkien hallinnollista taakkaa. Lakimuutoksen vaikutukset tulevat näkymään konkreettisesti sen mukaan, miten kukin pankki riskiarviossaan arvioi entisiin PEP-henkilöihin kohdistuvan rahanpesuriskin sekä aiemman PEP-aseman ajallisen vaikutuksen.

Eduskunnan hyväksymä PEP-henkilön tehostettua tuntemismenettelyä koskeva muutos tulee voimaan PEP-määritelmään tehtyjen muutosten yhteydessä maaliskuussa 2024. Loppuun voidaan todeta, että nämä kaikki PEP-sääntelyyn liittyvät muutokset edistävät aiempaa selkeämpää ja toimivampaa lainsäädäntöä, joka ei enää poikkea kansainvälisistä normeista ja vaatimuksista⁶³. PEP-sääntelyn rajat ylittävä yhdenmukaisuus tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa sekä sujuvoittaa pankkien sekä valvovien viranomaistenkin toimintaa. Rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen ovat isoja kansainvälisiä haasteita, jolloin yhtenäinen sääntely ja keinovalikoima niiden torjumiseksi edistää toimintojen tehokkuutta.

⁶² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU 2015/849), 22. artikla.

⁶³ Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto, s. 64.

3.2.3 Velvollisuus ottaa huomioon varojen jäädyttämiseen ja luovutuskieltoon liittyvät pakotteet

Pakotteilla tarkoitetaan taloudellisen yhteistyön, liikenne- ja viestintäyhteyksien sekä diplomaattisten suhteiden rajoittamista tai katkaisemista tietyn valtion, ryhmän, yhteisön tai henkilön kanssa. Pakotteiden päämääränä on yhdessä muiden ulkopoliittisten toimenpiteiden kanssa vaikuttaa toisen valtion tai määräysvaltaa käyttävän ryhmittymän politiikkaan sekä toimintaan, jolla voi olla uhkaava vaikutus kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen⁶⁴. Pakotteiden keinovalikoima koostuu finanssipakotteista, vienti- ja tuontirajoituksista sekä erilaisista matkustusrajoituksista.

Suomea velvoittavat pakotteet perustuvat YK:n turvallisuusneuvoston päätöksiin, minkä lisäksi EU-tasolla laaditaan säännöllisesti erilaisia rajoittavia pakotemääräyksiä⁶⁵. YK:n asettamien pakotevelvoitteiden täytäntöönpanosta sekä EU:n asettamista pakotteista säädetään EU-neuvoston päätöksillä ja asetuksilla. EU:n pakoteasetukset ovat EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, eli niitä ei Suomessa tarvitse erikseen implementoida kansallisella lainsäädännöllä toisin kuin EU:n rahanpesudirektiivien kohdalla. EU:n pakoteasetukset sitovat sellaisenaan EU:n jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaisesti perustettuja oikeushenkilöitä, kuten EU:n sisällä toimivia pankkeja.

Pakotteiden täytäntöönpano on jäsenmaiden omalla vastuulla, vaikka ne määräytyvätkin EU-tason päätöksillä ja asetuksilla. Suomessa kansallinen yleissäädös pakotteista on laki eräiden Suomelle YK:n ja EU:n jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä (659/1967, myöh. pakotelaki) sekä laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi (325/2013, myöh. jäädyttämislaki). Pakotelain mukaan pakotteiden alaisten varojen jäädyttämisen panee täytäntöön ulkoministeriön hakemuksesta ulosottomies. Ulosottolaitoksessa tehtävä kuuluu valtakunnalliselle erityistäytäntöönpanon toimintayksikölle⁶⁶. Ulkoministeriö vastaa kansallisesti YK:n ja EU:n asettamien pakotteiden täytäntöönpanosta.

⁶⁴ Ulkoministeriö – Kansainväliset pakotteet.

⁶⁵ Rahanpesu.fi – Talouspakotteet ja jäädytyspäätökset.

⁶⁶ Ulosottolaitos – Kansainvälisten pakotteiden täytäntöönpano Suomessa.

Pankkitoiminnassa merkittävimmät pakotteet ovat finanssipakotteet. Finanssipakotteet kohdistuvat erityisesti kaupan rahoittamiseen, jota harjoitetaan nimenomaan finanssilaitoksissa, kuten pankeissa⁶⁷. Pankilla on velvollisuus seurata asiakkaidensa maksuliikennettä varmistaen, ettei se välitä tai vastaanota maksuja velvoittavan pakotelainsäädännön tai viranomaisohjeistuksen vastaisesti. Pankeissa verrataan maksu- ja asiakastietoja kansainvälisistä pakotteista annettuihin tietoihin. Pankki voi tarvittaessa tiedustella lisätietoina asiakkailtaan tarkempia selvityksiä maksun perusteesta, sen lähettäjistä tai vastaanottajasta.

Pankeilla täytyy olla valmiudet tarvittaessa jäädyttää asiakkaan tilivarat, mikäli asiakas on päätenyt jollekin pakotelistalle⁶⁸. Asiakasmonitorointi pakotelistoja vasten täytyy suorittaa aina, kun asiakkuutta perustetaan, jonka jälkeen olemassa olevat asiakkaat täytyy monitoroida pakotelistoja vasten säännöllisesti osana jatkuvaa seurantaa⁶⁹. Pankin toimihenkilö voi syyllistyä säännöstelyrikokseen, mikäli hän jättää noudattamatta jäädytys- ja pakotelistoja, joilla pyritään erityisesti terrorismin rahoittamisen estämiseen.

Hallitus ehdotti, että rahanpesulain 3. lukuun lisättäisiin uusi 16 §, joka velvoittaisi ottamaan huomioon EU:n pakoteasetuksissa ja kansallisessa jäädytyslaissa määritellyt pakotevelvoitteet osana asiakkaan tuntemista. Pankin asiakkaan tuntemistoimien tulisi sisältää tehokkaat toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta, joilla se varmistaa niiden velvoitteiden noudattamisen, joita sille seuraa:

- 1) EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 215. artiklan perusteella annetuista asetuksista ja eräiden Suomelle YK:n ja EU:n jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämiseksi annetun lain (659/1967) 1 §:ssä ja 2a.1 §:n tarkoitetuista valtioneuvoston asetuksista (pakotesääntely); ja
- 2) 1. kohdassa mainitun lain 2 b §:n perusteella ja varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) mukaan annetuista päätöksistä (jäädyttämisspäätökset). Pankkien tulisi toteuttaa riittävät toimenpiteet, joilla se varmistaa, että

⁶⁷ Pursiainen 2021, s. 71.

⁶⁸ Esim. KäO 2020:1612, jossa neljä suomalaista pankkia oli kieltäytynyt suorittamasta venäläisen Boris Rotenbergin maksuja, sillä Yhdysvaltojen pakoteviranomaisen Office of Foreign Asset Control (OFAC) oli asettanut hänet SDN-pakotelistalle.

⁶⁹ Basel Committee on Banking Supervision – Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism 2020, s. 12–13.

EU:n pakoteasetuksissa mainittujen tai KRP:n jäädyttämispäätöksen kohteena olevien henkilöiden varat jäädytetään.⁷⁰

Rahanpesulain mukaan pankilla täytyy olla riittävät tiedot asiakkaasta ja hänen toimintansa, jatkossa erityisesti pakotevelvoitteiden täyttämiseksi. Pankit ovat velvoitettuja pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten mukaisesti varmistamaan, etteivät ne luovuta hallussa pitämiään varoja pakotesääntelyn tai jäädyttämispäätösten kohteena oleville tahoille sekä ilmoittamaan ulosottovirastolle asiakkaastaan, joka on pakotteiden tai jäädyttämispäätösten kohteena. Rahanpesulakiin lisätyllä velvoitteella tehostetaan pakotteiden täytäntöönpanoa asettamalla pankeille velvoite järjestää toimintansa ennakoivasti niin, että ne pystyvät tehokkaasti tunnistamaan pakotesääntelyn tai jäädyttämispäätösten kohteeksi joutuneiden tahojen varat ja reagoimaan tähän sääntelyn edellyttämällä tavalla.

Pakotteiden vastainen toiminta sekä pakotteiden kiertäminen ovat merkittäviä rahanpesun esirikoksia. Ulkoministeriön mukaan vuonna 2023 painopiste pakotteiden toimeenpanossa on erityisesti toimeenpanon tehostamisessa ja pakotteiden kiertämisen torjunnassa sekä tiiviimmän yhteistyön luomisessa yksityisen sektorin kanssa⁷¹. Pankit muodostavat yhden merkittävimmistä yhteistyötahoista yksityisen sektorin puolelta pakotteiden vastaisen toiminnan tunnistamisessa ja estämisessä.

Pankin johdon tulee olla edistämässä entistä vahvemmin sellaista yrityskulttuuria, joka kannustaa noudattamaan ja toimimaan pakotemääräysten mukaisesti välttämällä kaikkia pakoteriskejä sekä suhtautumaan erittäin vakavasti kaikkiin pakoterikkomuksiin. Pankin toimiva johto hyväksyy yrityksen sisäiset toimintaperiaatteet pakotteiden noudattamiseksi ja valvoo toimintaperiaatteiden noudattamista. Yrityksen johdolla on myös rooli huolehtia riittävästä resursseista pakotteiden noudattamisen varmistamiseksi. Johdon tulee lisäksi varmistaa, että pankissa on selkeä sisäinen vastuunjako sekä yksiselitteisesti määritetyt roolit pakotesääntelyn noudattamiseksi.

EU:n pakoteasetukset ovat laajentuneet Venäjän hyökkäyssodan myötä varojen jäädyttämisen ohella myös monenlaisiin muihin kieltoihin ja rajoituksiin, kuten esimerkiksi

⁷⁰ HE 236/2021, s. 19 sekä HE 323/2022, s. 22–23.

⁷¹ Valtioneuvosto – Ulkoministeriö: Pakotteiden toimeenpano Suomessa on yhteistyötä.

sektoripakotteiden⁷² sisältämiin talletus- ja toimintakieltoihin, joista esimerkkinä ovat lukuisat vienti- ja tuontikiellot EU:n ja Venäjän välillä. Erityisesti nämä muut kuin varsinaiset henkilö- ja yhteisöpakotteet⁷³ vaativat pankeilta merkittävää pakoteosaamista ja pakotesääntelyn ymmärtämistä. Viimeisin vuosi on osoittanut, ettei EU:n sektoripakotteiden noudattaminen ja tulkinta pankeissa tai muissakaan yrityksissä ole ollut yksinkertaista, eikä viranomaisten tulkinta-apua ole ollut helposti saatavilla.

Pankeissa on syytä varmistaa, että sillä on käytössään riittävä ja osaava henkilöstö, joka huolehtii pakotteiden noudattamisesta läpi koko organisaation. Lisäksi sen on varmistettava, että henkilöstöllä on ajantasainen tietoisuus pakotteista, joita sen tulee sääntelyn vaatimusten mukaisesti noudattaa. Pankkisektoria koskevat pakotteet ovat laajoja ja monimutkaisia, joiden ymmärtäminen sekä aukoton noudattaminen edellyttävät korkeaa asiantuntijuutta. Toisekseen pankin ja sen henkilöstön tulee ymmärtää pakoteriskit, joita pankkiin ja sen toimintaan kohdistuu. Tässä apuna toimii pakotteista laadittu riskiarvio, jonka avulla tunnistetaan ja arvioidaan pakoteriskejä, minkä jälkeen on mahdollista määrittellä kontrollit pakoteriskien hallitsemiseksi ja tarvittaessa poistamiseksi.

Rahanpesulakiin lisätyt määritelmät tehokkaista toimintaperiaatteista, menettelytavoista ja sisäisestä valvonnasta jättävät pankeille tulkinnanvaraa siinä määrin, että mitä kukin pankki ja sen pakoteasioista vastaavat toimihenkilöt sekä johto pitävät tehokkaana. Finanssivalvonnan on tarkoitus julkaista pakotteista laadittu määräys- ja ohjekokoelma⁷⁴ alkuvuodesta 2024, jossa näitä vaatimuksia tullaan tarkentamaan. Pankit kaipaavat pakotetvelvoitteisiin vielä enemmän konkretiaa, sillä pakotekokonaisuus on hyvin monimutkainen, eikä pankin ole helppo määrittää sitä, milloin toiminnot ja prosessit ovat lainsäätäjän sekä valvojan edellyttämällä tehokkuustasolla.

⁷² Euroopan neuvoston asetukset (EU) N:o 833/2014 sääntelee EU:n sektoripakotejärjestelmää. Sektoripakotteilla voidaan kieltää tietynlainen toiminta pakotelistatun henkilön tai yhteisön kanssa, mutta se ei tarkoita yhteistyön täyskieltoa. Sektoripakotteilla voidaan kieltää tietynlainen toiminta kaikkien tietyssä valtiossa toimivien henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, jolloin pakotteet eivät koske vain tiettyjä henkilöitä tai yhteisöjä.

⁷³ Euroopan neuvoston asetukset (EU) N:o 269/2014 sääntelee EU:n henkilö- ja yhteisöpakotejärjestelmää. Kaikki yhteistyö pakotelistatun henkilön tai yhteisön kanssa on kiellettyä, jonka lisäksi pankin tulee jäädyttää pakotelistatun henkilön tai yhteisön varat.

⁷⁴ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet: Pakotesääntelyn ja jäädyttämisspäätösten noudattamiseen liittyvä asiakkaan tunteminen (luonnos).

Tehokkailla toimintaperiaatteilla, menettelytavoilla sekä sisäisellä valvonnalla tähdätään pakotesäätelyssä siihen, että pankilla on edellytykset tunnistaa sekä torjua pakotesäätelyn ja jäädyttämispäätösten vastainen toiminta asiakkaan tuntemismenettelyyn kuuluvilla toimenpiteillä. Pankin on asiakassuhdetta perustettaessa sekä koko asiakassuhteen ajan varmistettava, ettei asiakas ole pakotesäätelyn tai jäädyttämispäätösten kohteena. Lisäksi erityishuomiota edellyttää vaatimus siitä, ettei asiakkaan liiketoimi tai liiketoimet ole pakotesäätelyn tai jäädyttämispäätösten kohteena. Finanssivalvonta on painottanut, että pankeilla tulee olla riittävät tiedot asiakkaidensa maksutapahtumien taustoista ja osapuolista sekä maksujen perusteena olevista tuotteista ja palveluista⁷⁵. Pankkien tulee käytännössä pystyä varmistamaan, ettei se välitä sellaisia maksuja, jotka ovat vastikkeena pakotesäätelyn kohteena olevista tuotteista tai palveluista. Vaatimus edellyttää asiakkaan ja tämän maksuliikenteen tuntemista todella tarkasti.

Pankilla on velvollisuus varmistua siitä, ettei se osallistu pakotemääräyksillä kiellettyjen tuotteiden tai palveluiden viennin rahoittamiseen tai niihin liittyviin maksuihin. Mikäli asiakkaalla on esimerkiksi yhteyksiä Venäjälle tai Valko-Venäjälle, jotka väkisin nostavat pakoteriskejä tässä maailmantilanteessa, vaatii pakotevelvoitteiden täyttäminen maksutapahtumien manuaalikäsittelyä niiden perusteiden sekä taustojen selvittämiseksi. Tämä tarkoittaa, ettei asiakkaan maksutoimeksiantoa voida välittää automaattisesti, vaan asiakkaalta tulee saada riittävä selvitys maksun toisesta osapuolesta, perusteesta sekä mahdollisesta tuotteesta tai palvelusta, mitä kyseinen maksu koskee.

Velvoitteen noudattaminen vaatii pankeilta merkittävää lisäresursointia maksuliikenteen pakotemonitorointiin sekä aiheuttaa haasteita maksupalvelulain (290/2010) asettamien määräaikojen noudattamiselle. Maksupalvelulain 5. luvun 47 §:n mukaisesti maksajan pankin on maksettava asiakkaan maksutapahtuman rahamäärä maksunsaajan pankin tilille viimeistään maksutoimeksiannon vastaanottamista seuraavana pankkipäivänä. Mikäli pankki ei saa asiakkaalta vastausta tai vastauksesta ei saada riittävää varmuutta maksun osapuolesta tai perusteesta lähes välittömästi, ei maksua kyetä välittämään maksupalvelulain asettamassa määräajassa.

⁷⁵ Finanssivalvonta – Valvottavatiedote: Finanssivalvonta kehottaa varmistamaan pakotteiden noudattamista koskevien ohjeiden ja järjestelmien ajantasaisuuden.

Pakotesäätely ja -velvoitteet eroavat varsinaisesta rahanpesusäätelystä riskiperusteisuuden ja riskiperusteisen arvioinnin sekä riskiin perustuvien toimenpiteiden osalta, sillä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen perustuu täysin näihin edellä mainittuihin tekijöihin. Rahanpesulain 3. luvun 1.3 §:n mukaan kyseisessä luvussa säädettyjä asiakkaan tuntemistoimia on noudatettava riskiperusteiseen harkintaan ja -arviointiin perustuen koko asiakassuhteen ajan. Rahanpesulain osittaisuudistuksen esitöissä pakotemääräysten ja jäädyttämispäätösten noudattamiseen ei ole jätetty mitään sijaa lainsoveltajan omalle riskiperusteiselle arvioinnille, vaan pakotevelvoitteita tulee täysin aukottomasti pystyä noudattamaan⁷⁶.

Pankit eivät voi ottaa minkäänlaisia riskejä pakotemääräysten ja jäädyttämispäätösten rikomisesta. Pankeissa joudutaan miettimään, että missä tapauksissa asiakkaan maksut ohjataan manuaalikäsittelyyn, kun halutaan varmistua myös EU:n sektoripakotteiden noudattamisesta, mihin ei ole käytettävissä vastaavaa automatisoitua monitorointijärjestelmää apuna kuin henkilö- ja yhteisöpakotteissa. Henkilö- ja yhteisöpakotteiden noudattamisen apuna käytettävä pakotemonitorointijärjestelmä tunnistaa matalalla kynnyksellä maksun, jonka lähettäjässä, vastaanottajassa tai viestikentässä on viitteitä pakotelistattuun tahoon. Pakotemonitoroinnin toimivuutta tulee päivitetyn sääntelyn myötä testata jatkuvasti sekä varmistaa, ettei monitorointijärjestelmissä ole minkäänlaisia häiriöitä tai virheellisyyksiä. Erityisesti henkilö- ja yhteisöpakotteiden noudattamiseksi pankeilla tulee olla ennalta määritellyt prosessit varojen jäädyttämiseksi, jolla estetään pakotemääräysten tai jäädyttämispäätösten kohteena olevan asiakkaan varojen käyttö.

Maksuliikenteen lisäksi nämä talousrikollisuuden torjunnan prosessit muodostavat olennaisen ristiriidan asiakkaan tuntemisvelvoitteen suorittamiselle pankeissa, kun rahanpesusäätely ja pakotesäätely vaativat eri tavoin suoritettavaa asiakkaan tuntemista. Asiakkaan tuntemista tullaan jatkossa arvioimaan puhtaasti rahanpesusäännösten sekä pakotesäännösten kannalta. Tämä aiheuttaa pankeille haasteita järjestää toimintonsa molempien säännösten edellyttämällä tavalla niin, ettei kumpikaan näkökulma kärsisi.

⁷⁶ HE 236/2021, s. 49.

Pankkien täytyy pohtia esimerkiksi sitä, voivatko ne soveltaa yksinkertaistettua asiakkaan tuntemismenettelyä matalan riskin asiakkuuksiin, jos menettelyllä ei saada aukotonta varmuutta siitä, ettei kyseiseen asiakkaaseen tai tämän toimintaan liity minkäänlaista pakoteriskiiä. Yksinkertaistetulla menettelyllä tulee ainakin saada varmuus siitä, että asiakkaaseen tai tämän toimintaan mahdollisesti liittyvät pakoteriskit tulevat tunnistetuiksi. Haaste ei poistu sillä, että sovelletaan aiempaa kattavampia tuntemistoimia kaikkiin asiakkaisiin, koska riskiperusteisuus rahanpesun estämisessä tulee toteutua korkean riskin asiakkailla laajoina ja tarkkoina kontrollitoimenpiteinä sekä puolestaan matalan riskin asiakkailla yksinkertaisina toimenpiteinä.

Finanssivalvonta on antanut määräyksen pankeille, että niiden tulee antaa asiakkaalle aina riittävä aika tuntemistietojen tai lisätietojen toimittamiselle ennen ryhtymistä asiakkaan pankkipalveluiden rajoittamiseen⁷⁷. Mikäli pankilla on syytä epäillä, että sen asiakas on pakotteiden kohteena, tulee sen toimia rahanpesun estämiseksi annetun määräyksen vastaisesti ja varmistaa pakotemääräysten noudattaminen rajoittamalla epäilyn kohteena olevan asiakkaan palveluita täydellisen varmistuksen saamiseksi. Pakoteriskeissä riskin minimointi ei siis riitä, vaan riskit tulee pystyä poistamaan, mikä tulee varmuudella lisäämään de-risking⁷⁸ ilmiötä pankkisektorilla. Finanssivalvonnan ohjeistuksen mukaan asiakassuhteen päättäminen on vasta viimesijainen keino, mikäli pankki ei pysty muuten rahanpesulain 3. luvun 1.1 §:n tarkoitetusta syytä hallitsemaan asiakkaaseen kohdistuvaa rahanpesuriskiä⁷⁹. Pakotemääräysten varmistamiseksi asiakkaan varojen jäädyttäminen ja asiakassuhteen päättäminen voi olla ainoa keino riskiperusteisen arvioinnin puuttuessa.

On täten haastavaa luoda yhtenäistä sääntelyä sekä ohjeistusta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi sekä pakotemääräysten noudattamiseksi, sillä ensimmäisenä mainitun velvoitteen noudattamista ohjaa riskiperusteisuus ja jälkimmäisen absoluuttisuus. Pankeissa tulee laatia erilliset prosessit ja ohjeistukset pakotteiden noudattamiseksi, jolloin sen henkilöstön on helpompi ymmärtää noudatettavat pakotevelvoitteet, kun niitä

⁷⁷ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, s. 64.

⁷⁸ De-risking tarkoittaa riskinpoistoa, jossa pankit lopettavat tai rajoittavat liikesuhteita asiakkaiden tai asiakasryhmien kanssa riskin hallinnan sijaan, mikä voi kertoa pankin alhaisesta riskinottohalukkuudesta tai puutteellisista riskienhallintakeinoista.

⁷⁹ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, s. 65.

ei yhdistetä rahanpesun torjuntaan. Samoin pankin toimivan johdon tulee käsitellä ja ymmärtää nämä velvollisuudet erillisinä kokonaisuuksina, sillä pakotteet eivät jätä johdolle minkäänlaista omaa harkintaa riskinottohalukkuuden määrittämiseksi toisin kuin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeissä.

Pankin tulee määritellä, huomioiko se jatkossa osana asiakkaan riskiluokittelua myös asiakkaaseen kohdistuvat pakoteriskit vai määritteleekö se erikseen riskiluokan pakotteiden kannalta. Asiakkaan tuntemistoimet määräytyvät sen mukaan, millainen rahanpesuriski asiakkaaseen katsotaan kohdistuvan. Tästä eteenpäin pakotevelvoitteiden huomiointi osana asiakkaan tuntemista puoltaa vahvasti sitä, että pakoteriskit tulee ottaa huomioon asiakkaan riskiluokkaa ja tuntemistoimenpiteiden laajuutta arvioitaessa.

Tässä muodostuu haasteeksi se, että pankit itse määrittelevät, laativat sekä toimeenpanevat nämä toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäisen valvonnan toiminnot, jolloin niiden tehokkuutta voidaan konkreettisesti arvioida vasta jälkikäteen. Toimintojen tehokkuuden ja riittävyyden arvioinnissa ei ole lain esitöiden mukaisesti mahdollista käyttää riskiperusteista arviointia, joka toimii muuten asiakkaan tuntemisen toimenpiteiden kivijalkana. Riskiperusteisen arvioinnin ja harkinnan puuttuminen voi johtaa siihen, että hyvin vähäisetkin puutteet pakoteprosesseissa nähdään Finanssivalvonnan ja lainsäätäjän kannalta osoituksena toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja sisäisen valvonnan puutteellisuudesta sekä perusteena hallinnollisen seuraamuksen määräämiselle. Tämä luo merkittävän ongelman pankkien oikeusturvan sekä sääntelyn oikeusvarmuuden kannalta.

Sääntelyn oikeusvarmuuteen liittyvää ongelmaa voidaan lieventää, mikäli Finanssivalvonnan pakotteisiin liittyvä määräys ja ohjekokoelma tulee olemaan riittävän konkreettinen ja käytännönläheinen. Finanssivalvonnan tulisi ohjeistaa, miten asiakkaan tuntemismenettelyyn kohdistuvat velvollisuudet käytännön tasolla eroavat toisistaan rahanpesun torjunnan ja pakotesääntelyn kannalta sekä miten nämä kaksi näkökulmaa yhteensoviteetaan asiakkaan tuntemisessa. On kuitenkin selvää, että asiakkaan tunteminen toimii rahanpesun torjunnan sekä pakotteisiin liittyvien velvoitteiden varmistamisen tärkeimpänä menetelmänä, jonka kautta mahdolliset riskit voidaan tunnistaa sekä arvioida⁸⁰.

⁸⁰ de Wit 2007, s. 156.

Asiakkaiden suuntaan nämä toiminnot voivat näyttäytyä aiempaa laajempina ja yksilöllisempinä selvityspyyntöinä, pidentyneinä toimeksiantojen käsittelyaikoina sekä hylättyinä toimeksiantoina, mikäli mahdollisista selvityksistä huolimatta pankki arvioi, että asiakkuuteen tai maksutapahtumaan voi kohdistua riskejä pakoterikkomuksesta⁸¹. Erityisesti yritysasiakkaiden pankkipalvelut saattavat hidastua ja vaikeutua. Pankin tulee jatkossa entistä tarkemmin selvittää yritysasiakkaidensa yhteistyökumppanit, tavarantoimittajat sekä asiakkaat varmistaakseen, ettei kenelläkään yrityksen lähipiirissä ole kytköksiä pakotelistattuihin tahoihin tai pakotemääräyksillä kiellettyyn toimintaan.

Vaikutukset voivat näkyä esimerkiksi ulkomaankauppaa käyville yrityksille maksuliikenteen viivästyksinä, mikäli asiakkailta edellytetään aiempaa laajempia lisäselvityksiä maksujen välittämiseksi. Pankin yritysasiakkaiden hallinnollinen taakka voi kasvaa erityisesti suurten kansainvälistä vienti- ja tuontikauppaa käyvien yritysten kohdalla, joilla on taloudellisia siteitä sellaisiin maihin, joihin on kohdistettu pakotemääräyksiä. Viime vuosien tapahtumien perusteella yritysytteudet Venäjälle tai Valko-Venäjälle lisäävät varmuudella tätä selvitystaakkaa. Lisäksi yritysten mahdolliset yhteydet Keski-Aasiaan, kuten Kazakstaniin tai Kirgisiaan, nostavat pankkien arvioimia pakoteriskejä⁸².

Mikäli pankissa ei suoriteta minkäänlaista riskiperusteista arviointia suhteessa pakoteriskeihin ja -säännöksiin, tämä johtaa de-risking ilmiön yleistymiseen. Tällöin asiakkaiden pankkipalveluiden avaamisesta sekä toimeksiantojen suorittamisesta kieltäydytään ja asiakkuuksia irtisanotaan riskien välttämiseksi entistä useammin. Finanssivalvonnan mukaan pankkien tulisi taloudellisen osallistavuuden kannalta ottaa huomioon, millaisia seurauksia asiakkaalle koituu, mikäli pankki ei mahdollista heille pankkipalveluiden normaalia käyttöä. Finanssivalvonnan mukaan pankin toimintaperiaatteiden tulisi olla tasapainossa sen suhteen, miten samanaikaisesti vältetään ja hallitaan riskejä sekä samalla

⁸¹ Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp) täydentämisestä. Elinkeinoelämän Keskusliiton lausunto, s. 22–23.

⁸² Eurooppalaisten yrityksen vientiä on ohjattu Venäjän ja Valko-Venäjän sijaan Keski-Aasiassa sijaitseviin kolmansiin maihin, joissa lukuisten tahojen tiedetään auttavan venäläisiä ja valkovenäläisiä tahoja tuomaan pakotteiden kohteena olevia tavaroita ja teknologioita. Ks. Ulkoministeriö - Pakotteiden kiertämisen havaitseminen ja kiertämisen estäminen ulkomaankaupassa: Käytännön ohjeistusta talouden toimijoille, s. 4.

turvataan luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden tasapuoliset edellytykset taloudelliselle toiminnalle ja välttämättömien pankkipalveluiden saatavuudelle⁸³.

Pakotemääräysten aukoton noudattaminen ilman pankin riskiperusteista harkinnanvaraa saattaa kuitenkin johtaa siihen, ettei pankki voi mahdollistaa esimerkiksi idänkauppaa käyvän yrityksen pankkipalveluiden jatkamista EU:n sektoripakotteiden määräysten varmistamiseksi⁸⁴. Voidaan todeta sellaisten asiakkuuksien tai maksutapahtumien olevan aika harvassa, joihin ei liittyisi minkäänlaista pakoteriskiä. Onhan käytännössä mahdollista, että kenen tahansa asiakkaan tallettamät käteisvarat voivat olla peräisin venäläisestä pakotelistatusta pankista tai asiakkaan nostamat käteisvarat voivat olla menossa vientipakotteiden vastaisesti Venäjälle tai Valko-Venäjälle. Asiakkaat voivat myös antaa käteisvarojen alkuperästä sekä käyttötarkoituksesta valheellisen selvityksen pankin tätä kysyessä. Käytännössä tietynlainen riskiperusteinen harkinta ja -arviointi on välttämätöntä, mikäli pankki haluaa asiakkaitaan edelleen palvella sujuvasti. Lisäksi sen on huomioitava muut lakisääteiset velvoitteensa, kuten lain luottolaitostoiminnasta (610/2014, myöh. luottolaitoslaki) 15. luvun 6 §:n asettaman peruspankkipalveluiden⁸⁵ avaamis- ja ylläpitovaateen, joihin käteisvarojen tallettaminen ja nostaminen kuuluvat.

Rahanpesulain 3. lukuun lisätyllä 16 §:llä pakotevelvoitteiden täyttämistä määritellään FATF:n vuoden 2019 maa-arviossa esitettyjen suositusten⁸⁶ mukainen pankin velvoite varmistaa riittävät menettelytavat pakotteiden noudattamiseksi. Rahanpesulakiin tehdyllä lisäyksellä tehostetaan pakotevelvoitteiden täyttämistä asettamalla pankeille ennakkolinen velvoite järjestää asiakkaan tuntemismenettelynsä niin, että ne kykenevät tunnistamaan sellaiset asiakkaat sekä varat, jotka ovat pakotemääräysten tai jäädyttämisvelvoitteen kohteena sekä reagoimaan niihin vaadittavalla tavalla⁸⁷. Rahanpesulakiin lisätty velvoite pakotemääräysten noudattamisesta osana asiakkaan tuntemismenettelyä erottuu varsinaisesta pakote- ja jäädyttämislaeista sen ennakoivalla näkökulmallaan.

⁸³ Finanssivalvonta – Teema-arvio korkeariskisten asiakkaiden aiheettomista pankkipalveluiden rajoittamisista, s. 18.

⁸⁴ Ks. EU:n sektoripakotteista: Ulkoministeriö – Venäjä: Pakotteet.

⁸⁵ Ks. Myös: Finanssivalvonta – Peruspankkipalvelut.

⁸⁶ FATF – Finland, Mutual Evaluation Report, s. 161–169.

⁸⁷ HE 236/2021, s. 38.

Uutta aiempaan sääntelyyn on varsinaisesti se, että pankit ovat jatkossa velvoitettuja esittelemään Finanssivalvonnalle, miten ne ovat arvioineet toimintaansa kohdistuvat pakoteriskit ja järjestäneet oman toimintansa pakoteriskien hallitsemiseksi⁸⁸. Pankkien tulee jatkossa pystyä esittämään Finanssivalvonnalle, miten pakotteiden ja jäädyttämispäätösten noudattaminen on järjestetty käytännön tasolla. Niiden on näytettävä toteen riittävän tehokkaat prosessit ja menetelmät pakotesääntelyn noudattamiseksi. Pakotesääntelyn sisällyttäminen rahanpesusääntelyyn tehostaa pankkien pakoteprosesseja, mutta samalla lisää merkittävästi pankkien hallinnollista taakkaa. Mikäli uusia EU-pakotteita asetetaan nykyisellä tahdilla, lakimuutoksen työllistävä vaikutus pankeissa on hyvin merkittävä.

Pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten huomioiminen asiakkaan tuntemisessa tulee vaatimaan pankeilta uudenlaisia prosesseja sekä tiukentuvia tuntemistoimia sen varmistamiseksi, että sillä on riittävät toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta pakotevelvoitteiden täyttämiseksi. Asiakkaan tuntemista arvioidaan jatkossa uudelta näkökulmasta, johon ei sisälly varsinaista riskiperusteista harkintaa tai -arviointia eli muutoksella voi olla vaikutusta erityisesti matalan ja normaalin riskin asiakkaiden tuntemiseen. Uudistunutta sääntelyä on tulkittava niin, että tarvittaessa näihinkin asiakasryhmiin tulee soveltaa uudenlaisia tuntemistoimia pakotevelvoitteiden täyttämiseksi.

Muutos vaatii pankeilta aiempaa edistyneempää asiantuntijuutta pakotteista sekä pakotesääntelystä, sillä esimerkiksi EU:n sektoripakotteiden haltuunotto vaatii pakotesääntelyn syväosaamista. Tämä tarkoittaa käytännössä lisäresursointia asiakkaan tuntemistoiimiin sekä pakoteseurantaan. Tuntemistoimet rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi suoritetaan riskiperusteisesti, mutta pakotevelvoitteiden täyttämässä riskiperusteista menettelyä ei voida soveltaa. Pankkien on tärkeää laatia riittävän tehokkaat toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta pakotesääntelyn varmistamiseksi, sillä jatkossa Finanssivalvonnalla on toimivalta valvoa pakotesääntelyn noudattamista. Finanssivalvonnalla on lisäksi mahdollisuus määrätä hallinnollisia seuraamuksia pakotesääntelyn rikkomisesta tai puutteellisesta noudattamisesta.

⁸⁸ Valtiovarainministeriön lausunto talousvaliokunnalle liittyen esitykseen eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp) täydentämisestä (Vastine VN/34057/2022), s. 4.

4 RAHANPESUN ESTÄMINEN

4.1 Rahanpesun estämisen sääntely

Rahanpesusääntelyä on kohdennettu erityisesti sellaisten toimialojen yrityksille, joilla on mahdollisuus omassa toiminnassaan havaita rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen kohdistuvia riskejä. Tällaisia toimijoita ovat pankkien ohella sijoituspalvelut, virtuaalivaluutan tarjoajat, kiinteistövälittäjät, perintä-, kirjanpito- sekä tilintarkastusyrietykset. Rahanpesusääntelyn kivijalkana toimii riskiperusteisuus, joka tarkoittaa sitä, että pankin tulee kohdistaa toimenpiteet rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi sen mukaisesti, kuinka merkittäväksi se arvioi esimerkiksi tiettyyn asiakkaaseen, tuotteeseen tai palveluun kohdistuvan rahanpesuriskin.

Riskiperusteisuuden toteuttaminen lähtee rahanpesulain 2. luvun 3 §:ssä mainitusta ilmoitusvelvollisen riskiarviosta, jossa pyritään tunnistamaan sekä arvioimaan omaan toimintaan liittyvät rahanpesuriskit. Pankin laatima riskiarvio tukee riskiperusteisen lähestymistavan toteuttamisessa sekä toimii samalla dokumentaationa perusteille, joita pankki on käyttänyt tietyssä asiakastapauksessa soveltaessaan esimerkiksi yksinkertaistettua tai tehostettua tuntemismenettelyä⁸⁹. Pankin tulee soveltaa riskiarvioonsa pohjautuvia riskiperusteisia toimintaperiaatteita ja menettelytapoja sekä järjestää näille toiminnoille riittävä sisäinen valvonta.

Ilman riskiarviota ei voi luoda riskiperusteisia menettelytapoja, jonka myötä koko rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisprosessi lähtee riskiarvion laatimisesta ja ylläpidosta. Pankin täytyy tunnistaa sen asiakkaisiin, tuotteisiin, palveluihin, jakelukanaviin, maantieteellisiin alueisiin sekä yksittäisiin liiketoimiin kohdistuvat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit⁹⁰. Riskien tunnistamisen jälkeen tulee arvioida riskien vakavuus, todennäköisyys ja vaikuttavuus sekä mitoittaa tämän jälkeen riskiperusteisesti jokaiselle riskille sopivat riskienhallintakeinot.

⁸⁹ HE 228/2016, s. 101.

⁹⁰ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, s. 14.

Pankin on laadittava sekä jatkuvasti päivitettävä rahanpesun riskiarviota voidakseen tunnistaa ja arvioida ajankohtaiset rahanpesuriskit rahanpesulain vaatimusten mukaisesti omassa toiminnassaan. Pankin täytyy arvioida sen asiakkaiden, tuotteiden ja palveluiden rahanpesuriskiä vähintään kerran vuodessa. Riskiarvion tuloksena määräytyy esimerkiksi se, millaisia tuntemistoimia kohdennetaan tai miten jatkuvaa seuranta sovelletaan tiettyyn asiakkaaseen tai asiakasryhmään. Pankin on sovellettava jatkuvasti riskiperusteista arviointia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeihin sekä kohdistettava kontrollitoimenpiteitä hallitakseen tunnistettuja sekä arvioituja riskejä. Riskiperusteinen lähestymistapa tarkoittaa, että pankin täytyy luoda ja kehittää omaan toimintaansa soveltuvat kontrollit epäilyttävien liiketoimien ja väärinkäytösten havaitsemiseksi.

Riskiarviosta on käytävä ilmi pankin perusteleva arvio jäljelle jäävästä riskistä, eli jäännösriskistä. Kun pankit arvioivat liiketoimintaansa ja niiden asiakkaisiin sekä heidän liiketoimiinsa kohdistuvaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen jäännösriskin tasoa, niiden täytyy ottaa huomioon ominaisriskin taso, riskien hallintatoimenpiteiden sekä mahdollisten muiden riskejä vähentävien tekijöiden laatu. Tämän lisäksi pankin täytyy ottaa kantaa siihen, vastaako jäännösriski sen ylimmän johdon linjaamaa hyväksyttävää riskinotto tasoa vai täytyykö sen tehdä toimenpiteitä jäännösriskin pienentämiseksi ja hallitsemiseksi⁹¹. Pankin ylimmän johdon tulee määritellä pankin riskinottohalukkuus, joka kertoo, millaisen rahanpesun riskitason pankki on toiminnassaan valmis hyväksymään.

Rahanpesun tehokas torjuminen edellyttää asiakkaan huolellista tuntemista sekä tunnistamista, asiakassuhteen jatkuvaa seuranta, asiakastietojen päivitystä, varojen alkuperän selvittämistä sekä ilmoituksen tekemistä epäilyttävästä liiketoimesta⁹². Asiakkaan jatkuva seuranta tarkoittaa toimia, joilla pankki seuraa asiakkaan maksukäyttäytymistä ja varmistaa, että tämän toiminta vastaa käsitystä, mikä pankilla on asiakkaasta ja tämän liiketoiminnasta. Jatkuvalle seurannalle edistetään asiakkaan tuntemista, kehitetään asiakassuhteisiin liittyvää riskienhallintaa sekä tehostetaan epäilyttävien liiketoimien havaitsemista. Pankki pyrkii jatkuvalla seurannalla paljastamaan sekä estämään väärinkäytöksiä ja rikollisuutta.

⁹¹ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, s. 15.

⁹² Rahanpesun selvittelykeskus – Rahanpesuindikaattorit 2021.

Pankin on erityisesti kohdistettava huomionsa niihin liiketoimiin, jotka rakenteeltaan tai suuruudeltaan poikkeavat asiakkaan tavanomaisesta tili- ja maksukäyttäytymisestä. Liiketoimi voi olla epäilyttävä myös silloin, kun sillä ei ole selkeää taloudellista tarkoitusta tai liiketoimi ei ole yhteensopiva sen tiedon ja käsityksen kanssa, mikä pankille on asiakkaasta muodostunut. Jatkuva seuranta tulee järjestää niin, että mikäli asiakkaan tili- tai maksukäyttäytyminen poikkeaa odotusten mukaisesta toiminnasta, pankki kykenee sen viivytyksettä havaitsemaan⁹³. Jatkuvan seurannan riittävä taso voidaan varmistaa siten, että toimet jatkuvan seurannan järjestämiseksi suhteutetaan asiakkaan riskitasoon. Asiakkaaseen kohdistuvaa riskiä täytyy arvioida koko asiakassuhteen ajan, sillä asiakkaan toiminta sekä riskitaso voivat muuttua olennaisesti asiakassuhteen aikana. Riskitasoon vaikuttavat esimerkiksi asiakassuhteen kesto sekä asiakkaan käyttämät palvelut.

Jatkuva seuranta sisältää asiakkaan liiketoimien tarkastamisen koko asiakassuhteen ajan sen varmistamiseksi, että suoritettavat liiketoimet ovat yhdenmukaisia sen tiedon ja käsityksen kanssa, joka pankilla on asiakkaasta ja tämän toiminnasta⁹⁴. Mikäli jatkuvassa seurannassa havaitaan epäilyttävää tai asiakkaan normaalista toiminnasta poikkeavaa toimintaa, tulee asiakkaan toiminnasta pyytää tarkempi selvitys. Pankeille on asetettu selonottovelvollisuus, jonka noudattamiseksi sen tulee tuntea asiakkaidensa toiminta riittävällä tasolla havaitakseen jatkuvassa seurannassa asiakkaan normaalista poikkeavat tilitapahtumat. Selonottovelvollisuus edellyttää rahanpesulain 3. luvun 4.3 §:n mukaisesti, että pankissa kiinnitetään erityinen huomio liiketoimiin,

- a) jotka rakenteeltaan tai suuruudeltaan poikkeavat asiakkaan tavanomaisesta toiminnasta;
- b) joilla ei ole selkeää taloudellista perustetta; tai
- c) jotka eivät sovi yhteen sen kokemuksen tai tietojen kanssa, jotka pankki on kerännyt asiakkaasta.

Pankin havaitessa asiakkaan tavanomaisesta poikkeavaa tai muuten epäilyttävää toimintaa, tulee sen ottaa selkoa poikkeavan liiketoimen taustoista, siihen liittyvien varojen alkuperästä sekä tarvittaessa myös varojen käyttötarkoituksesta. Yleensä tämä selonotto

⁹³ HE 25/2008, s. 47.

⁹⁴ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, s. 59.

toteutetaan pyytämällä asiakkaalta selvitys yllä olevista asioista. Selvityksiä voidaan hankkia myös viranomaisrekistereistä tai muista luotettavista lähteistä. Saadun selvityksen perusteella pankin tulee arvioida, täytyykö liiketoimesta tehdä ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukseen vai onko asiakkaan selvitys riittävä ja luotettava⁹⁵.

Selvityksestä on käytävä ilmi varojen alkuperä, varojen käyttötarkoitus tai molemmat edellä mainituista. Selvityksessä on oltava myös vastaus siihen, mistä liike- tai muusta oikeustoimesta varat ovat peräisin tai mihin varat on käytetty sekä liiketoimen toisen osapuolen yhteystiedot⁹⁶. Epäilyttävää on myös se, mikäli asiakas ei toimita vastauksia pankin pyytämiin selvityksiin, jotka ovat tarpeen epäilyttävän liiketoimen luonteen, varojen alkuperän tai varojen käyttötarkoituksen selvittämiseksi.

Pankin on selonottovelvollisuuden täytettyään viipymättä tehtävä epäilyttävästä asiakkaasta tai liiketoimesta ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle, ellei se saatujen selvitysten pohjalta päädy siihen lopputulemaan, ettei asiakkaan toiminnassa ollut mitään epäilyttävää⁹⁷. Ilmoitusvelvollisuus koskee tilanteita, joissa asiakkaan liiketoimi on epäilyttävä saadusta selvityksestä huolimatta, asiakas ei suostu tai pysty antamaan selvitystä taikka selvitys ei ole luotettava. Kynnys rahanpesuilmoituksen tekemiseen tulee olla selvästi rikosilmoituskynnystä matalampi, koska ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta ei ole luonteeltaan rikosilmoitus, eikä sen tekeminen vaadi rikollisen toiminnan tunnusmerkien täyttymistä⁹⁸. Pankin on ilmoitusvelvollisuuden ohella keskeytettävä liiketoimi lisäselvitysten ajaksi tai kokonaan kieltäydyttävä sen suorittamisesta rahanpesulain 4. luvun 5 §:n mukaisesti, jos

- a) liiketoimi on epäilyttävä; tai
- b) pankki epäilee liiketoimeen sisältyviä varoja käytettävän terrorismin rahoittamiseen tai sen rangaistavaan yritykseen.

Mikäli liiketointa ei ole mahdollista jättää kesken, tai pankin arvion mukaan sen keskeyttäminen tai siitä kieltäytyminen saattaisi vaikeuttaa liiketoimen todellisten osapuolten

⁹⁵ Finanssivalvonta – Selonotto- ja ilmoitusvelvollisuus.

⁹⁶ HE 25/2008, s. 54.

⁹⁷ HE 228/2016, s. 9.

⁹⁸ HE 173/2002, s. 5.

selvittämistä, pankki voi suorittaa liiketoimen loppuun.⁹⁹ Rahanpesulain 4. luvun 3.1 §:n mukaisesti pankin tulee säilyttää ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi hankkimansa välttämättömät tiedot sisältäen niihin liittyvät dokumentit viiden vuoden ajan. Tiedot ja dokumentit on pidettävä erillään muista asiakastiedoista, eikä niitä voi hyödyntää muuhun kuin rahanpesulaissa säädettyihin tarkoituksiin. Ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi hankitut tiedot on poistettava asiakastietojärjestelmistä, kun asiakkuuden päättymisestä tai epäilyttävän liiketoimen suorittamisesta on kulunut viisi vuotta, mikäli tietojen säilytys ei ole enää tarpeen esimerkiksi käynnissä olevan rikostutkinnan tai oikeudenkäynnin takia¹⁰⁰.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvät toimenpiteet yhdistyvät hyvin laajaksi kokonaisuudeksi, joilla on vaikutuksia käytännössä kaikkiin pankin asiakastoimintoihin. Lainaamisessa on otettava tarkasti huomioon, mihin myönnettävä lainaraha käytetään ja mistä lainan lyhennyksiin käytettävät varat ovat peräisin. Sijoituspuolella on samoin varmistuttava sijoitettavan varallisuuden alkuperästä. Pankilla täytyy olla selkeät sisäiset prosessit, toimintaohjeet sekä henkilöstön jatkuva koulutusohjelma rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ottaen huomioon sen koko palvelutarjonnan.

4.2 Rahanpesulain osittaisuudistuksen vaikutukset rahanpesun estämisessä

4.2.1 Epätavallinen liiketoimi

Rahanpesulaissa on aiemmin käytetty useita epätavallista tai tavanomaisesta poikkeavaa toimintaa ilmaisevia käsitteitä. Osalla näistä on tarkoitettu täysin samaa asiaa, mutta niitä on käytetty myös ristiriitaisissa tarkoituksissa, jonka myötä yhtenäisen merkityssisällön edistäminen oli osittaisuudistuksen yhtenä tavoitteena. Esimerkiksi vuoden 2017 rahanpesulain esitöissä epäilyttävästä liiketoimesta puhuttaessa on tavanomaisesta toiminnasta poikkeava ja epätavallinen toiminta eriytetty toisistaan tai -sanalla, mikä viittaa lainsäätäjän tarkoittavan keskenään erilaista toimintaa ja tarkoitusta¹⁰¹. Tavanomaisesta

⁹⁹ HE 228/2016, s. 114.

¹⁰⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU 2015/849) 40. artikla.

¹⁰¹ HE 228/2016, s. 111.

poikkeava sekä epätavallinen ovat yleisesti merkityssisällöltään suomen kielen käsite-määritelmien mukaisesti täydellisiä synonyymeja. Täten oli perusteltua, että rahanpesulaissa käytetyt käsitteet epätavanomainen, poikkeuksellinen ja tavanomaisesta poikkeava yhdistettiin käsitteeksi epätavallinen seuraavan esityksen mukaisesti.

Hallitus ehdotti, että rahanpesulaissa useasti käytetyt käsitteet poikkeuksellinen, epätavanomainen ja tavanomaisesta poikkeava korvattaisiin käsitteellä epätavallinen, jolloin käsitteet olisivat yhdenmukaiset EU:n rahanpesudirektiiveissä käytetyn käsitteistön kanssa. Ehdotettu muutos kohdistui rahanpesulain 3. ja 8–9 lukuihin.¹⁰²

Pankin havaitsema asiakkaan epätavallinen toiminta ei välttämättä ole epäilyttävää, koska epätavallisen toiminnan taustalla voi hyvin olla täysin laillinen ja asianmukainen tarkoitus. Asiakas saattaa esimerkiksi nostaa käteistä 10 000 euroa auton ostoon, mikä on hänelle hyvin epätavallista, mutta ei välttämättä epäilyttävää. Mikäli pankki on huolellisesti suorittanut asiakkaan tuntemistoimet ja tuntee tämän tavanomaisen toiminnan, se todennäköisesti tunnistaa tavanomaiseen toimintaan nähden epätavallisen tili- ja maksukäyttäytymisen tai muunlaisen pankkipalvelujen käytön riskiperusteisessa asiakkaan jatkuvassa seurannassa. Kun pankki havaitsee transaktiomonitoroinnin tai muun jatkuvan seurantamenettelyn avulla asiakkaan tavanomaiseen toimintaan nähden epätavallista tilikäyttäytymistä, sen tulee ryhtyä selvittämään asiaa eli ottamaan siitä selkoa. Epätavallisista liiketoimista tulee pyytää asiakkaalta lisätietoja tai vaihtoehtoisesti selvittää niiden taustoja jollain muulla tavalla, esimerkiksi hyödyntämällä julkisesti saatavilla olevaa tietoa, kunhan pankki arvioi lähteen olevan uskottava ja luotettava.

Mikäli pankki ja sen toimihenkilöt eivät asiakkaan liiketoimia selvittäessään vakuutu siitä, että asiakkaan epätavalliseksi tulkittulle toiminnalle olisi täysin hyväksyttävä ja asianmukainen tarkoitus, sen tulee tehdä tilanteesta epäilyttävää liiketoimea koskeva ilmoitus¹⁰³. Selonottovelvollisuuden kriteerit täyttyvät silloin, kun asiakkaan toiminta on epätavallista pankin asiakkaasta muodostaman käsityksen perusteella. Ilmoitusvelvollisuuden kynnyks täyttyy puolestaan silloin, kun toiminta on selonottovelvollisuuden suorittamisen jälkeenkin pankin näkemyksen mukaisesti epäilyttävää. Selonottovelvollisuuden

¹⁰² HE 236/2021, s. 19.

¹⁰³ HE 236/2021, s. 57.

kynnyksen ylittymisen kriteerit ovat matalammat kuin ilmoitusvelvollisuudessa, mikä käy nyt selvästi ilmi rahanpesulaissa käytettyjen asiakkaan toimintaa kuvaavien käsitteiden kautta. Käsitteiden määrittely ja yhdenmukaistaminen helpottaa selonotto- ja ilmoitusvelvollisuuden kynnyksen erottamista ja tunnistamista.

Pankeissa joudutaan usein miettimään, mitä julkisesti saatavilla olevia lähteitä ja tietoja se voi käyttää epätavallisten liiketoimien selvittämisessä ja asiakasriskin arvioinnissa. Rahanpesulain 3. luvun 4.1 §:n mukaan pankki voi hyödyntää asiakkaasta tai tämän tosiasiallisesta edunsaajasta eri tietolähteistä saatavilla olevia tietoja asiakasta koskevan riskiarvion laatimiseksi ja ylläpitämiseksi, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi sekä ilmoitus- ja selonottovelvollisuuden suorittamiseksi. Pankin tulee kiinnittää erityishuomio tietolähteen uskottavuuteen ja luotettavuuteen. Tämä rahanpesulain määritelmä jättää tulkinta-aukon suhteessa EU:n tietosuoja-asetukseen¹⁰⁴, joka rajoittaa merkittävästi luonnollisten henkilöiden henkilötietojen käsittelyä sekä hyödyntämistä.

EBA on ohjeistanut rahanpesuriskien hallintaa kuvaavissa määräyksissä ja ohjeistuksissa huomioimaan asiakkaasta löytyvän negatiivisen uutisoinnin, joka liittyy esimerkiksi rikos- tai terrorismiväitteisiin, jolla voi olla merkitystä asiakkaan epätavallisten liiketoimien selvittämisessä sekä asiakkaan rahanpesuriskin arvioinnissa¹⁰⁵. EBA:n ohjeistukset ja määräykset velvoittavat ottamaan huomioon Adverse media -tiedot¹⁰⁶ ja muista luotettavista lähteistä hankitut tiedot, jotka ovat merkityksellisiä asiakasriskin arvioimiseksi sekä epätavallisten liiketoimien selvittämiseksi. EU:n tietosuoja-asetuksessa vaaditaan, että rikoksiin kohdistuvien henkilötietojen käsittelyoikeus tulee säätää yksinomaan joko EU-tasolla tai kansallisessa lainsäädännössä¹⁰⁷. Voidaan siis todeta, että EU:n tietosuojasääntelyn mukaisesti toimiakseen pankeilla ei ole tällä hetkellä mahdollisuutta noudattaa

¹⁰⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU 2016/679). Tästä asetuksesta puhutaan yleisesti nimellä EU:n yleinen tietosuoja-asetus, jonka tarkoituksena oli yhtenäistää tietosuojaa koskeva lainsäädäntö kaikkien EU:n jäsenmaiden kesken. Yleisen tietosuoja-asetuksen päämääränä on edistää EU-kansalaisten oikeuksia omiin henkilötietoihinsa sekä yksinkertaistaa EU:n sisäistä sääntely-ympäristöä.

¹⁰⁵ EBA GL 02/2021, s. 15.

¹⁰⁶ Adverse Media -tiedolla tarkoitetaan erilaisista medialähteistä peräisin olevaa negatiivista tietoa asiakkaasta. Sen katsotaan yleensä sisältävän uutislähteiden ja muiden julkisten tietolähteiden julkaisemat väitteet, jotka raportoivat rikostuomioista tai epäilyksestä osallisuudesta rahanpesuun, terrorismin rahoittamiseen, korruptioon, lahjontaan, pakotteiden vastaiseen- tai muuhun laittomaan toimintaan.

¹⁰⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU 2016/679), 10. artikla.

EBA:n ohjeistuksia täysimääräisesti ilman kansallisen lainsäädännön uudistamista. Rahanpesulain osittaisuudistuksen taustalla olevassa hallituksen esityksessä pyrittiin selkeyttämään rikoksia ja rikostuomioita koskevan asiakasinformaation käsittelyä.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin lisättäväksi rahanpesulain 3. lukuun uusi 3a §, jossa säädettäisiin pankin oikeudesta käsitellä julkisesti saatavilla olevaa asiakkaaseen kohdistuvaa rikosepäilyä tai -tuomiota koskevaa tietoa, mikäli tieto on välttämätön asiakasriskin arvioimiseksi tai epätavalliseen liiketoimeen liittyvän selontovelvollisuuden noudattamiseksi. Ehdotuksella sallittaisiin asiakkaan rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen tallentaminen esimerkiksi pankissa. Pankki voisi käyttää rikosta ja rikosepäilyä koskevaa tietoa, mikäli sillä on käytössään prosessit ja menettelytavat, joiden avulla kyseistä tietoa käsiteltäessä voidaan erottaa syytteet, rikostutkinta, oikeudenkäynti ja lopullinen tuomio ottaen huomion myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusoikeuden, puolustautumisoikeuden ja syyttömyysolettaman.¹⁰⁸

Esitetyn lakimuutoksen myötä pankin toimihenkilöiden tulisi esimerkiksi tiedostaa, että esitutkinnan käynnistämiskynnys on matalampi kuin kynnys tuomita rikoksesta. Pankin tulisi pystyä myös luotettavalla tavalla varmistamaan, että sen toimihenkilöt hyödyntäisivät rikosta tai rikosepäilyä koskevaa tietoa vain siltä osin, kun rikos tai rikosepäily kohdistuu rahanpesuun, sen esirikokseen tai terrorismin rahoittamiseen. Hallituksen esittämä muutos ei kata kaikkiin rikoksiin tai rikosepäilyihin kohdistuvaa informaatiota ja rajoitus tulisi ottaa huomioon pankin hyödyntäessä rikosta tai rikosepäilyä koskevaa tietoa riskienhallinnassaan ja selvittäessä epätavallisia liiketoimia.

Pankin toimihenkilön olisi kyettävä tekemään objektiivinen arvio siitä, miten esitutkinnasta julkaistut tiedot vaikuttavat asiakasriskiin tai epätavallisen liiketoimen arviointiin. Lisäksi tiedon tulisi olla yleisesti saatavilla, jolloin esitutkintamateriaalia ei voisi hyödyntää ennen kuin se on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa. Rikosta tai rikosepäilyä koskevaa tietoa ei voisi kirjata suoraan pankkijärjestelmän asiakastietoihin tai muistiolle, vaan tällaisen tiedon tallentamiseen ja säilyttämiseen olisi luotava erillinen luotettava paikka. Rikoksia ja rikostuomioita koskevan tiedon hyödyntäminen olisi näillä

¹⁰⁸ HE 236/2021, s. 19 ja 59–60.

rajoituksillakin todella merkittävä riskienhallinnallinen työkalu erityisesti asiakasriskin hallinnassa ja epätavallisten liiketoimien selvittämisessä.

Rahanpesulain ja tietosuojasäännösten ristiriidan poistamiseksi tällä ehdotetulla säännöksellä olisi sovellettu EU:n tietosuoja-asetuksen 6. artiklan 3. kohdan mukaista sääntelyliikkumavaraa, missä kyseisen tietosuoja-asetuksen 10. artiklan laissa säätämistä koskeva vaatimus tulisi huomioiduksi¹⁰⁹. EU:n tietosuoja-asetuksen 10. artiklassa edellytetään, että laissa säädetään riittävästä suojatoimista, joilla varmistetaan rikosta koskevan tiedon ajantasaisuus, paikkansapitävyys ja luotettavuus. Lisäksi asiakkaalla tulisi olla myös oikeus virheellisen tiedon oikaisemiseen tietosuoja-asetuksen 16. artiklan edellyttämällä tavalla¹¹⁰.

Tietosuojavaltuutetun näkemys oli, että rikostuomioiden ja rikosta koskevien tietojen käsittely voisi tuottaa kohtuutonta haittaa pankin asiakkaille, sillä lakiesityksessä ei määritetty hyväksyttäviä tiedonkeruun lähteitä. Sen mukaan todennäköisyydet epäoikeudenmukaiselle syrjinnälle, jossa asiakkaalta evättäisiin tarpeettomasti mahdollisuudet pankki- tai vakuutuspalveluihin, voisivat olla merkittävät. Tietosuojavaltuutetun kanta oli, että hallituksen ehdottama lakimuutos ei täytä EU:n tietosuoja-asetuksen 10. artiklan vaatimuksia käsitellä rikosepäilyihin ja -tuomioihin liittyviä henkilötietoja, eikä säännösehdotus ole yleisten tietosuojaperiaatteiden mukainen.¹¹¹

Pankkien tulisi Finanssivalvonnan ohjeistuksen mukaisesti arvioida asiakkaaseen kohdistuvia riskejä monipuolisesti kriittisimpiä riskitekijöitä painottamalla sekä tehdä analyysi tapauskohtaisesti, miten asiakasriski on hallittavissa ryhtymättä toimenpiteisiin palveluiden rajoittamiseksi tai irtisanomiseksi osana liiketoimen taustojen selvittämistä¹¹². Valvojan näkökulma on se, etteivät pankit saisi tarpeettomasti rajoittaa pankkipalveluita ja niiden saatavuutta, vaikka asiakkaalta löytyisikin rikostaustaa, joka vaikuttaisi

¹⁰⁹ HE 236/2021, s. 59 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU 2016/679), 6. ja 10. artikla.

¹¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU 2016/679), 16. artikla.

¹¹¹ Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Tietosuojavaltuutetun lausunto, s. 78.

¹¹² Finanssivalvonta – Teema-arvio korkeariskisten asiakkaiden aiheuttamista pankkipalveluiden rajoittamisista, s. 18.

rahanpesuriskiin. Tämä Finanssivalvonnan ohjeistus rajoittaisi pankeissa sellaista toimintaa, joka voisi johtaa tietosuojavaltuutetun esittämään epäoikeudenmukaiseen syrjintään. Rikoksia koskevan asiakastiedon avulla pankki pystyisi kohdentamaan asiakkaaseen todellisen rahanpesuriskin edellyttämiä tehostettuja tuntemis- ja seurantatoimia, jolloin rahanpesulain edellyttämä riskiperusteisuus toteutuisi tehokkaalla tavalla. Ilman oikeutta käsitellä rikoksia ja rikostuomioita koskevaa tietoa pankkien asiakkuuksiin liittyvien riskien arviointi on puutteellista, mikä heikentää epätavallisten liiketoimien tunnistamista, selvittämistä sekä yleistä riskiperusteista toimintaa.

Talousvaliokunnan ehdotuksen¹¹³ mukaisesti eduskunta ei hyväksynyt rikostuomioita ja rikoksia koskevan tiedon käsittelyä koskevaa lisäystä, vaikka tieto olisi välttämätön asiakasriskin arvioimiseksi tai epätavallisen liiketoimen selvittämisessä. Tiedon käsittelyoikeuden epäämisen myötä EBA:n riskitekijöitä koskevaa ohjeistusta ei voida suomalaisissa pankeissa noudattaa jatkossakaan kaikilta osin, koska rikostuomiotiedon käsittely ei ole mahdollista¹¹⁴. Rikosta tai rikosepäilyä koskevan tiedon käsittelyoikeuden hylkäys heikentää merkittävästi pankkien kykyä arvioida luotettavasti asiakkaaseen kohdistuvaa riskiä, jolloin riskinarviointi tulee olemaan puutteellista. Lisäksi tämä rajoittaa merkittävästi julkisesti saatavilla olevan asiakastiedon hyödyntämistä pankissa.

Epätavallisen liiketoimen käsitteen käyttö kannustaa ottamaan selkoa asiakkaan liiketoimista, vaikka kyse olisi pienemmistäkin summista, mikäli liiketoimet poikkeavat pankin näkemyksen mukaan asiakkaan tavanomaisesta toiminnasta. Määrittely yhtenäistää entistään Suomen kansallista rahanpesulakia ja EU:n rahanpesudirektiivejä käytettävän terminologian myötä, mikä edesauttaa osittaisuudistuksen taustalla olleen tavoitteen toteutumista, eli poistaa ristiriitoja kansallisen ja EU-tason rahanpesusääntelyn välillä.

¹¹³ Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta sekä hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp) täydentämisestä (TaVM 45/2022).

¹¹⁴ Ks. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta (LaVL 7/2022), s. 3.

Yhtenäisen käsitteistön käyttö rahanpesulaissa selventää lainsäätäjän tahtotilaa vähentäen tulkintaongelmia pankeissa, mikä tulee lisäämään ilmoitusmääriä epäilyttävistä liiketoimista¹¹⁵. Pankit olisivat kuitenkin kaivanneet mahdollisuutta ja oikeutta käyttää rikoksia ja rikostuomioita koskevaa julkisesti saatavilla olevaa tietoa epätavallisten liiketoimien selvittämisessä sekä asiakasriskin arvioinnissa. Mikäli asiakkaan riskiluokka arvioidaan tämän tiedon puuttumisen myötä todellista matalammaksi, on mahdollista, että pankki ei havaitse tehostettujen tuntemistoimien kohdistamattomuuden takia asiakkaan epätavallisia liiketoimia sillä tarkkuudella kuin todellisen asiakasriskin mukaan pitäisi.

4.2.2 Epäilyttävä liiketoimi

Epäilyttävä liiketoimi käsitteenä otettiin osaksi Suomen rahanpesulakia vuoden 2017 kokonaisuudistuksessa. Tässä rahanpesulaissa ei suoraan otettu kantaa epäilyttävän liiketoimen määritelmään, mikä aiheutti lainsoveltajien toiminnassa haasteita. Vuoden 2017 rahanpesulain lainvalmisteluaineistossa määriteltiin epäilyttävä liiketoimi niin, että se on asiakkaan tavanomaisesta käyttäytymisestä poikkeavaa käytöstä tai epätyypillistä asiakkaan toimintaa¹¹⁶. Tällöin rahanpesulaissa esiintyi monta epäilyttävää liiketoimea tarkoitettavaa käsitettä, joita käytettiin keskenään sekavalla tavalla ja erilaisissa merkityksissä.

Epäilyttävään liiketoimeen viitataan useasti rahanpesulain eri kohdissa ja aiempaan rahanpesulakiin pohjautuen näiden viittausten merkityssisältö oli hyvin monitulkintainen, kun käsitettä ei lainsäädännössä ollut määritelty. Rahanpesusäätelyssä on käytetty epäilyttävän liiketoimen sekä terrorismin rahoittamisepäilyn käsitteitä niin yhdessä, kuin erikseenkin. Aiemmin ei ollut yksimielistä tulkintaa siitä, viitataanko epäilyttävällä liiketoimella ainoastaan liiketoimeen, jonka epäillään liittyvän rahapesuun, vai myös sellaiseen liiketoimeen, joka herättää epäilyn mahdollisesta terrorismin rahoittamisesta.

FATF teki havainnon epäilyttävän liiketoimen käsitteen epäselvyydestä Suomen kansallisessa lainsäädännössä vuonna 2019 laatimassaan maa-arvioraportissa. Se teki huomion, että joissain rahanpesulain säännöksissä mainitaan epäilyttävästä liiketoimesta erillisenä

¹¹⁵ Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Aluehallintoviraston lausunto, s. 40 ja Tullin lausunto, s. 52.

¹¹⁶ HE 228/2016, s. 111.

epäily terrorismin rahoittamisesta, mutta joissain säännöksissä sen luonnehditaan sisältyvän epäilyttävän liiketoimen käsitteeseen¹¹⁷. Suomi on saanut FATF:n ohella lausunnon myös Euroopan komissiolta, jonka mukaan Suomi ei ole käyttänyt käsitteitä kansallisessa rahanpesusääntelyssä neljännen rahanpesudirektiivin tarkoittamalla tavalla¹¹⁸. Käsitteiden monitulkintaisuuden ongelmaan tartuttiin määrittämällä rahanpesulain tarkoittama epäilyttävä liiketoimi seuraavalla hallituksen esityksen ehdotuksella.

Hallitus ehdotti esityksessään, että epäilyttävän liiketoimen käsite määriteltäisiin rahanpesulaissa lisäämällä lain 1. luvun 4.1 §:ään uusi 20. kohta. Epäilyttävä liiketoimi tarkoittaisi asiakkaan epätavallisia liiketoimia, joiden tosiasiallista perustetta tai tavoitetta pankki ei ole onnistunut selvittämään rahanpesulaissa määritellyn selontotovelvollisuuden mukaisesti. Toisekseen se tarkoittaisi liiketoimia, jotka selonoton jälkeenkin vaikuttavat epätavallisilta ilman selkeää tarkoitusta. Lisäksi selkeytetään rahanpesulain käsitteistöä määrittelemällä epäilyttävä liiketoimen kattavan niin epäilyn rahanpesusta kuin terrorismin rahoittamisesta. Tämä tarkoittaa erillisten terrorismin rahoittamisepäilyjen viittausten poistamista lainkohdista, joissa viittaukset ovat rinnakkain epäilyttävän liiketoimen käsitteen kanssa.¹¹⁹

Hallituksen esityksen mukaisesti epäilyttävä liiketoimi käsitteenä kattaa toiminnan, joilla epäillä olevan yhteys rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen. Käsittemäärittely jättää pankkien tulkittavaksi sellaisten epäilyttävien liiketoimien käsittelyn, jotka liittyvät esimerkiksi rahanpesun esirikoksiin, kuten petoksiin tai veronkiertoon. Finanssivalvonta on suosittanut, että pankin tekemässä ilmoituksessa epäilyttävästä liiketoimesta on täsmennettävä, kohdistuuko pankin epäily asiakkaaseen vai epäileekö pankki asiakkaansa joutuneen esimerkiksi petoksen uhriksi, mikä saattaa olla epäilyttävän liiketoimen taustalla¹²⁰. Tämä siis puoltaa pankin velvoitteen laajentuneen ilmoitettavista liiketoimista. Mikäli pankki epäilee asiakkaansa joutuneen esimerkiksi petoksen uhriksi, ja pankki pitää huijareille tehtyjä rahansiirtoja epäilyttävinä selvitysten jälkeenkin, tulee niistä ilmoittaa rahanpesun selvittelykeskukselle.

¹¹⁷ FATF – Finland, Mutual Evaluation Report, s. 186.

¹¹⁸ Esim. HE 261/2020, s. 5.

¹¹⁹ HE 236/2021, s. 18 ja 35.

¹²⁰ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, s. 71.

Pankit voivat lisäksi hakea tulkinta-apua EU-säätelystä siihen, että kattaako epäilyttävän liiketoimen käsite myös muita havaintoja kuin epäilyjä rahanpesusta tai terrorismin rahoittamisesta. Edellä mainittu kansallinen hallituksen linjaus antaa lainsoveltajalle mahdollisuuden epäilyttävän liiketoimen aiempaa laajempaan tulkintaan, mutta jättää riskin, että tätä kansallista määritelmää tulkitaan pankeissa toisistaan poikkeavasti. Hallituksen esityksessä esitetty kanta epäilyttävän liiketoimen käsitteestä pohjautuu EU:n neljänteen rahanpesudirektiiviin, jossa käsite on tarkasti määritelty.

EU:n neljännen rahanpesudirektiivin mukaisesti EU-jäsenmaiden on edellytettävä, että pankit sekä niiden johto ja työntekijät tekevät täysimittaista yhteistyötä a) tekemällä oma-aloitteisesti rahanpesuilmoituksen rahanpesun selvittelykeskukselle, kun pankissa tiedetään tai epäillään, että liiketoimessa käytetyt varat ovat peräisin rikollisesta toiminnasta tai ne liittyvät terrorismin rahoitukseen; sekä b) toimittamalla viipymättä rahanpesun selvittelykeskukselle sen pyynnöstä kaikki tarvittavat lisätiedot rahanpesusäätelyn mukaisesti.¹²¹

EU:n neljännen rahanpesudirektiivin 33. artikla osoittaa, että pankin ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta koskee epäilyä sellaisista varoista, joiden epäillään olevan peräisin rikollisesta toiminnasta tai liittyvän terrorismin rahoittamiseen. Tämän EU-säännöksen määritelmä epäilyttävästä liiketoimesta kattaa epäilyn rahanpesusta sekä terrorismin rahoittamisesta, joka on jatkossa yhdenmukainen myös kansalliseen rahanpesulain kanssa. EU:n rahanpesudirektiivin linjaus ilmoitusvelvollisuudesta puoltaa sitä tulkintaa, että ilmoituksia tulee tehdä kaikista epäilyksistä, jotka liittyvät rikollisen toiminnan tuottamaan hyötyyn. Rikollisen toiminnan tuottama hyöty voi pohjautua lähes mihin tahansa rikokseen, joten epäilyttävän liiketoimen määritelmä ei rajaudu ainoastaan rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen. Finanssivalvonnan esittämä ohjeistus mukailee tätä EU:n rahanpesudirektiivin määräystä, sillä velvollisuus ilmoittaa epäilyttävästä liiketoimesta kattaa myös tilanteet, joissa epäilyt kohdistuvat asiakkaaseen ja tämän toimintaan yleisesti eikä vain tiettyyn yksittäiseen liiketoimeen¹²².

¹²¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2015/849, 33. artikla.

¹²² Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, s. 69.

Monet pankkien tekemät rahanpesuilmoitukset liittyvät rahanpesun esirikoksiin, joista erilaiset talousrikokset muodostavat merkittävän osan. Pankeilla on erinomainen mahdollisuus tunnistaa esimerkiksi mahdollista veronkiertoa ja tehdä sitä koskevia rahanpesuilmoituksia rahanpesun selvittelykeskukselle. Rahanpesun selvittelykeskus pystyy jakamaan pankeilta ja muilta ilmoitusvelvollisilta saatuja rikosepäilyä koskevia tietoja poliisiorganisaation muihin yksiköihin sekä muille viranomaisille, kuten esimerkiksi Verohallinnolle. Rahanpesulakiin lisätty epäilyttävän liiketoimen määritelmä sekä siihen liittyvä Finanssivalvonnan ohjeistus edesauttaa rikollisuuden torjunnassa, kun lakiuudistuksen myötä ilmoitusvelvollisilla on parempi käsitys siitä, milloin niille syntyy velvollisuus tehdä ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta.

Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomuksesta käy ilmi, että se pystyi parhaiten olemaan apuna enimmäkseen muissa kuin puhtaissa rahanpesurikoksissa, kuten törkeissä petoksissa, -veropetoksissa, -kirjanpitorikoksissa sekä -huumausainerikoksissa esimerkiksi luovuttamalla tietoja poliisiorganisaation sisällä¹²³. Nämä ovat rahanpesun esirikoksia, joihin liittyvistä epäilyistä pankkien on todella tärkeää tehdä jatkossakin ilmoituksia matalla kynnyksellä. Alkuvuonna 2023 rahanpesun selvittelykeskus käytti ison osan resursseistaan erilaisten petosten selvittämiseen sekä petosrikoksiin liittyviin tiedusteluihin vastaamiseen, missä heillä onkin yhteiskunnallisesti merkittävä rooli¹²⁴. Tätä työtä tulee pankeissa edistää ilmoittamalla kaikista rikolliseen toimintaan kohdistuvista epäilyistä.

Epäilyttävän liiketoimen määritelmän sisällyttäminen rahanpesulakiin ei varsinaisesti muuttanut lakia, sillä kyse oli laissa jo aiemminkin käytetyn termin tarkemmasta määrittelystä, jotta lain tulkinta olisi mahdollisimman suoraviivaista ja selkeää. Määritelmän lisäys rahanpesulakiin ei varsinaisesti lisää pankkien velvollisuuksia, vaan selkeyttää lainsäätäjän tahtoa edistäen laintulkinnan yhdenmukaisuutta¹²⁵. Mikäli pankissa ei ole aiemmin tehty rahanpesun esirikosepäilyistä epäilyttävän liiketoimen ilmoituksia, on muutoksella työllistävä vaikutus. Määritelmän lisäys rahanpesulakiin ei vaadi pankeissa toiminnallisia muutoksia, muuten kuin pankin sisäisten dokumenttien, kuten riskiarvion

¹²³ Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2022, s. 13.

¹²⁴ Rahanpesun selvittelykeskuksen puolivuotiskatsaus 2023, s. 5.

¹²⁵ Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Aluehallintoviraston lausunto, s. 40.

ja toimintaohjeiden päivittämistä. Pankkien tulee varmistaa, että sisäisissä dokumenteissa käytetty terminologia on yhdenmukainen päivitetyn rahanpesulain kanssa.

Määritelmän lisäyksellä pyritään selkeyttämään tilanteita, joissa on syytä tehdä ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta rahanpesun selvittelykeskukselle. Käsitteen määrittämisellä jokainen pankki voi yhdenmukaistaa oman tulkintansa siitä, milloin ilmoitusvelvollisuuden kynnyks on ylittynyt, sillä vastaus löytyy suoraan rahanpesulaista. Kynnyksen katsotaan ylittyvän silloin, kun pankki ole pystynyt selvittämään asiakkaan epätavallisen toiminnan tarkoitusta tai varmistumaan tämän toiminnan sekä varojen lainmukaisuudesta rahanpesulain asettaman selonottovelvollisuuden mukaisesti. Toisekseen kynnyks voi ylittyä myös silloin, kun pankin näkemyksen mukaan asiakkaan liiketoimet vaikuttavat epätavallisilta saatujen selvitysten jälkeenkin.

Epäilyttävän liiketoimen määrittelyssä pankeille on jätetty kuitenkin riittävä harkintavaltaa arvioida asiakkaan antaman selvityksen jälkeen liiketoimen epäilyttävyyttä tai epätavallisuutta. Oletettavasti asiakkailla on usein esittää asianmukainen peruste liiketoimilleen, jolloin pankeilla on mahdollisuus tehdä objektiivinen arvio selvityksen luotettavuudesta ja tehdä siitä ilmoitus, mikäli saatu selvitys ei ole pankin kriteerein riittävä tai uskottava¹²⁶. Lisäksi pankilla on epätavallisia liiketoimia arvioidessaan mahdollisuus hyödyntää tietoja julkisesti saatavilla olevista lähteistä, mikäli se pitää kyseistä lähdettä uskottavana ja luotettavana¹²⁷.

Pankkien lisäksi rahanpesulain velvoitteet ulottuvat todella monelle muullekin toimialalle, joten on tärkeää, että myös eri toimialojen kesken käsite epäilyttävästä liiketoimesta ja sen merkitysisällöstä on yhtenäinen. Määritelmän lisäys rahanpesulakiin yhdenmukaistaa erityisesti ilmoitusvelvollisuuden soveltamista kaikissa ilmoitusvelvollisissa. Epäilyttävän liiketoimen määrittelyyn voidaan odottaa lisäävän rahanpesuilmoitusten määrää edistäen samalla rikosten paljastumista. Tietoisuuden lisäämisen ja rahanpesulain yhdenmukaisen soveltamisen voidaan odottaa rikosten paljastumisen myötä

¹²⁶ Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Tullin lausunto, s. 52.

¹²⁷ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, s. 62.

lisävän kiinnijäämisriskiä, jolloin muutos edistää rahanpesurikosten torjuntaa. Talousrikollisuuden torjumiseksi työskentelevän henkilöstön yhdenmukainen tulkinta epäilyttävästä liiketoimesta tukee odotusta rahanpesuilmoitusten määrän lisääntymisestä. Tällöin entistä useampi epäily rikollisesta toiminnasta ja rikosten tuottamasta hyödystä, sen vastaanottamisesta tai siirtämisestä saatetaan viranomaisten tietoon rahanpesuilmoituksella.

Osa ilmoitusvelvollisista ja valvovista viranomaisista on toivonut lausuntopalautteessaan, että käsite määriteltäisiin vielä täsmällisemmin sekä linjattaisiin, miten tarkkaan ilmoitusvelvollisten tulisi epäilyttäväksi tulkitussa liiketoimessa selvittää esimerkiksi siinä käytettyjen varojen alkuperä tai lopullinen käyttötarkoitus¹²⁸. Rahanpesusääntelyn ja rahanpesun estämisen kivijalkana toimii riskiperusteisuus, minkä mukaan jokaisen ilmoitusvelvollisen tulee itse tunnistaa ja määritellä rahanpesuun kohdistuvat riskit arvioiden niiden vakavuutta ja todennäköisyyttä. Riskiarvioinnin jälkeen on asetettava kuhunkin tunnistettuun riskiin riittävät riskienhallintatoimenpiteet.

Lainsäätäjä ei voi esittää liian pitkälle vietyä tulkintaa siitä, kuinka tarkkaan jonkin epäilyttävän liiketoimen taustat ja perusteet tulisi selvittää, sillä epäilyttävän liiketoimen kriteerit täyttävää toimintaa on keskenään hyvin erilaista. Epäilyttäväksi tulkitut liiketoimet vaativat selvitystä eri tarkkuudella riippuen siitä, millaisen riskin ilmoitusvelvollinen kussakin tapauksessa näkee. Rahanpesusääntelyssä on täten tarkoituskin jättää iso osa konkreettisista toimenpiteistä ilmoitusvelvollisten, kuten pankkien oman riskiperusteisen arvioinnin ja harkinnan varaan.

Epäilyttävän liiketoimen käsitteen määrittämisen lisäksi osittaisuudistus sisälsi toisenkin merkittävän lainsoveltajaa helpottavan tulkinnan. Lainvalmisteluaineistossa otettiin kantaa siihen, tarvitseeko pankin tietää rahanpesuilmoitusta tehdessään, onko epäilyttävässä toiminnassa kyse rahanpesusta, terrorismin rahoituksesta vai mahdollisesti jostain muusta lainvastaisesta toiminnasta. Pankeilla on velvollisuus tehdä ilmoitus, mikäli se asiakkaansa tuntien epäilee, että tiettyyn asiakkuuteen tai liiketoimeen liittyy jotain epäilyttävää ja mahdollisesti laitonta.

¹²⁸ Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Esim. Veikkauksen lausunto, s. 8.

Pankin ei tarvitse rahanpesuilmoitusta tehdessään tietää, koskeeko ilmoitus rahanpesuepäilyä, terrorismin rahoittamispäilyä tai jotain muuta rikollisesta toimintaa. Pankilla on velvollisuus ilmoittaa siitä, mikäli se oman kokemuksensa ja asiakkaan tuntemisen perusteella epäilee, että asiakkaan epäilyttäväksi tulkittu toiminta saattaisi olla jopa laitonta. Pankin ei tarvitse kuitenkaan tarkalleen tietää, mihin rikolliseen toimintaan ilmoitus liittyy. Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävänä on selvittää, liittyikö ilmoitettuun toimintaan todella jotain laitonta ja jos liittyi, niin mitä.¹²⁹

Poliisihallituksen esittämä näkemys on kuitenkin, että epäilyttävän liiketoimen määritelmä edellyttäisi pankkeja ja muita ilmoitusvelvollisia selvittämään liiketoimen tarkoitus ja päämäärä, mikä aiheuttaisi useita haasteita ilmoitusvelvollisten toiminnassa¹³⁰. Pankeilla ja muilla ilmoitusvelvollisilla on selonottovelvollisuuden mukainen velvoite pyrkiä selvittämään epäilyttävän liiketoimen perusteet, mutta rahanpesulaki ei uudistuksen jälkeenkään edellytä, että tuo peruste on saatava selville rahanpesuilmoituksen tekemiseksi. Rahanpesun selvittelykeskus hoitaa viime kädessä liiketoimen mahdollisen rikollisen luonteen selvittämisen, mikä on yksi sen keskeisimpiä lakisääteisiä tehtäviään. Maininta siitä, että kyse voi olla jostain muusta rikollisesta toiminnasta puoltaa edelleen sitä näkemystä, että vaatimus tehdä ilmoituksia epäilyttävistä liiketoimista ei rajoitu ainoastaan epäilyihin rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta.

Pankin tulee pyrkiä selvittämään epäilyttävän liiketoimeen liittyvien varojen alkuperästä se, mihin oikeustoimeen varat liittyvät, jolloin pelkästään tieto varojen lähettäjistä tai varojensiirron toteuttaneesta palveluntarjoajasta ei ole riittävä¹³¹. Riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti sen tulee toteuttaa asiakasriskiin pohjautuen riittävät toimet vastauksen saamiseksi. Mikäli pankki ei tule vakuuttuneeksi asiakkaan poikkeavan toiminnan taustoja selvittäessään siitä, että asiakkaan epätavalliselle toiminnalle on lailliset ja asianmukaiset perusteet, pankin tulee tehdä tilanteesta epäilyttävää liiketoimea koskeva ilmoitus, tiesi se tarkalleen liiketoimen perusteet tai ei.

¹²⁹ HE 236/2021, s. 56.

¹³⁰ Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Poliisihallituksen lausunto, s. 69.

¹³¹ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, s. 63.

Suora linjaus lain esivalmisteluaineistossa ei jätä tulkintaongelmaa asiassa, eli pankin ei edellytetä saavan selville liiketoimen tarkoitusta, mikäli se ei ole siihen syystä tai toisesta siihen kyennyt. Lisäksi myös vuoden 2017 rahanpesulain esitöissä todetaan, että varojen alkuperän sekä liiketoimen perimmäisen tarkoituksen selvittäminen on rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävä, sillä vasta mahdollisessa esitutkintavaiheessa voidaan tarkemmin selvittää, täyttääkö teko joitain rikosoikeudellisia tunnusmerkistöjä¹³². Lopullinen selvitystyö ei siis kuulu pankkien ja muiden ilmoitusvelvollisten vastuulle. Pankeilla on aina mahdollisuus selonotto- ja ilmoitusvelvollisuutta suorittaessaan ottaa tarvittaessa yhteyttä rahanpesun selvittelykeskukseen esimerkiksi siitä, missä määrin ja millä keinoin sen tulisi liiketoimista ja niiden taustoista tiedustella ennen ilmoituksen tekemistä ilman, että se heikentää rahanpesun selvittelykeskuksen edellytyksiä jatkotutkimuksille¹³³.

Nämä rahanpesulakiin tehdyt täsmennykset velvoitteisiin ja käsitteisiin tulevat tehostamaan ja selkeyttämään vastuita rahanpesun sekä terrorismin rahoittamisen torjunnassa. Kiteytettynä hyväksytyillä muutoksilla yhtenäistetään kansallisen rahanpesulain käsitteistöä EU:n neljännen rahanpesudirektiivin kanssa sekä selkeytetään pankkien lainsoveltamista, sillä muutos vähentää tulkintakysymyksiä sovellettaessa selonotto- ja ilmoitusvelvollisuutta. Rahanpesulaki on yhteensopiva tästä eteenpäin epäilyttävän liiketoimen käsitteen määritelmästä ja sen käytöstä myös suhteessa FATF:n suosituksiin.

Käsitelmärittelyiden myötä pankin kynnys selvittää tarkemmin asiakkaan liiketoimia laskee, koska asiakkaan liiketoimet ovat useammin tulkittavissa epätavallisiksi kuin epäilyttäviksi, mikä tulee lisäämään myös tehtävien rahanpesuilmoitusten määrää. Täten pankeissa tulee varmistaa, että niillä on riittävät resurssit tehdä yhä enemmän rahanpesuilmoituksia. Kiristyneen rahanpesusääntelyn myötä lisääntyneiden rahanpesuilmoitusten määrä on todennettavissa rahanpesun selvittelykeskuksen puolivuotiskatsauksesta, jonka mukaan vuoden 2023 ensimmäisen puolikkaan aikana selvittelykeskus vastaanotti yhteensä 203 432 rahanpesuilmoitusta, kun vastaava luku vuotta aiemmin oli 80 289 ilmoitusta¹³⁴.

¹³² HE 228/2016, s. 111.

¹³³ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, s. 70.

¹³⁴ Rahanpesun selvittelykeskuksen puolivuotiskatsaus 2023, s. 7.

5 VIRANOMAISET RAHANPESUN ESTÄMISESSÄ

5.1 Finanssivalvonta

Pankkisektorilla toimii talousrikollisuuden torjunnassa kaksi merkittävää viranomaista, jotka ovat Finanssivalvonta ja KRP:n alla toimiva rahanpesun selvittelykeskus. Finanssivalvonnalla on Finanssivalvonnasta annetun lain 3.2 §:n 5. kohdan ja rahanpesulain 7. luvun 1.1 §:n 1. kohdan määrittelemä velvollisuus valvoa, että finanssialan toimijat noudattavat rahanpesulakiin pohjautuvia velvoitteitaan. Finanssivalvonnassa perustettiin vuonna 2019 erillinen rahanpesun estämisen toimisto, joka vastaa rahanpesulain noudattamiseen liittyvistä ohjeistuksista, arvioista ja tarkastuksista.

Finanssivalvonnan tarkastusoikeus perustuu rahanpesulain 7. luvun 3 §:ään sekä Finanssivalvonnasta annetun lain 24 §:ään, joiden mukaan sillä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tarkastettavakseen pankin toimintaan ja hallintoon liittyvät asiakirjat, puhelinkeskustelutallenteet, kopiot sähköisestä viestinnästä sekä muut tietoliikennetiedot siinä laajuudessa kuin on tarpeen sille laissa säädetyn valvontatehtävän suorittamiseksi. Finanssivalvonta voi langettaa valvottavilleen hallinnollisia seuraamuksia, mikäli niiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi suoritettujen toimenpiteiden puutteellisuus sääntelyn asettamiin vaatimuksiin nähden. Näitä hallinnollisia seuraamuksia ovat rikemaksu, seuraamusmaksu ja julkinen varoitus.

Rahanpesulain 8. luvun 1.1 §:n mukaan Finanssivalvonta voi määrätä pankille rikemaksun, mikäli se tahallaan tai huolimattomuudellaan laiminlyö velvoitteensa tuntea asiakas, laatia ja päivittää riskiarvio tai tehdä ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle. Toisena hallinnollisena seuraamuksena Finanssivalvonta voi määrätä seuraamusmaksun, mikäli pankki tahallaan tai huolimattomuudellaan jättää noudattamatta rahanpesulain 8. luvun 3 §:ssä mainittuja velvoitteitaan. Seuraamusmaksun määräämiseksi edellytetään, että rikkomus on ollut vakava, toistuva tai järjestelmällinen. Seuraamusmaksu on luonteeltaan ankarampi seuraamus verrattuna rikemaksuun. Pankille langetettava seuraamusmaksu voi olla suuruudeltaan enintään kymmenen prosenttia pankin tekoa tai laiminlyöntiä edeltävän vuoden liikevaihdosta taikka viisi miljoonaa euroa, riippuen kumpi edellä mainituista on suurempi.

Kolmantena seuraamuksena Finanssivalvonnalla on mahdollisuus antaa rahanpesulain 8. luvun 2.2 §:n mukainen julkinen varoitus, mikäli se katsoo, ettei laiminlyönti tai rikkomus ole merkittävä, eikä siten edellytä tätä ankarampia toimia, kuten edellä mainitun rikeseikon tai seuraamusmaksun määräämistä. Tällöin kyse on sellaisten rahanpesusäntelyssä asetettujen velvoitteiden laiminlyönnistä, mistä ei voida määrätä rike- tai seuraamusmaksua, kuten maksajan tiedot -asetuksen rikkomustapauksissa. Julkinen varoitus voidaan antaa rahanpesusäntelyn rikkomisesta ainoastaan oikeushenkilölle, kun seuraamusmaksu ja rikemaksu voidaan langettaa myös esimerkiksi pankin johdossa toimivalle luonnolliselle henkilölle. Seuraamusmaksu ja julkinen varoitus sekä niiden määräämisperusteet määritellään neljännessä rahanpesudirektiivissä¹³⁵. Rikemaksu pohjautuu täysin kansalliseen rahanpesusäntelyyn, eikä siitä ole säädetty EU-tasolla.

Finanssivalvonnalla on rahanpesulain 9. luvun 6 §:n mukaisesti oikeus antaa velvoittavia määräyksiä pankeille ja muille ilmoitusvelvollisille. Finanssivalvonta julkaisi rahanpesulain osittaisuudistuksen toimeenpanon jälkeen uudet määräykset ja ohjeet, joiden tarkoituksena on antaa erityisesti finanssialan toimijoille tulkintasuosituksia päivittyvän rahanpesusäntelyn soveltamiseksi¹³⁶. Näiden määräysten ja ohjeiden avulla Finanssivalvonta antaa velvoittavia määräyksiä sekä tulkintoja ja ohjeistuksia rahanpesusäntelyn soveltamiseksi. Lisäksi se pyrkii tukemaan rahanpesusäntelyn soveltajia riskiperusteisen toiminnan ja -arvioinnin toteuttamisessa rahanpesun estämiseksi.

Finanssivalvonta määrittelee finanssialalla sovellettavat laintulkinnat siltä osin kuin lainsäädäntö ei tarjoa riittävän tarkkaa ohjeistusta. Samalla nämä määräykset ja ohjeet toimivat valvojan viranomaisen ennakkopäätöksinä valvottavien suuntaan tietyissä lainsäädännön tulkintatilanteissa. Pankkien kannalta määräys- ja ohjekokoelmat ehkäisevät tilanteita, joissa Finanssivalvonnan ohjeistus ja laintulkinta tulisivat ilmi vasta mahdollisten tarkastusten yhteydessä. Dokumentin tavoitteena on myös yhtenäistää ja tehostaa rahanpesusäntelyn soveltamista finanssialalla, joka edesauttaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa.

¹³⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2015/849, 59. artikla.

¹³⁶ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi annetuilla määräyksillä ja ohjeilla kumottiin Finanssivalvonnan kannanotot asiakkaan tuntemistiedoista ja pankkien menettelytavoista (3/2016), yksinkertaistetusta menettelystä asiakkaan tuntemiseksi tiekuntien ja yhteisiä vesialueita hallinnoivien osakaskuntien osalta (27/2020), Määräykset ja ohjeet Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskitekijöistä (7/2021) sekä Finanssivalvonnan standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä. Finanssivalvonnalla on työn alla määräykset ja ohjeet -dokumentti pakotesäätelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamisesta, jonka tarkoituksena on täsmentää tämän tutkielman luvussa 3.2.3 esiteltyä lakimuutosta ja sen soveltamista¹³⁷.

Määräys- ja ohjekokoelman sisältämät määräykset ovat velvoittavia oikeussääntöjä, joita tulee sellaisenaan noudattaa. Ohje-otsikolla olevat linjaukset ovat luonteeltaan suosituksia, jotka eivät ole velvoittavia, mutta käytännössä niitäkin pitkälti sovelletaan sellaisinaan pankkisektorilla. Määräyksiä ja ohjeita laadittaessa Finanssivalvonta on huomionut tutkielman keskiössä olevan rahanpesulain osittaisuudistuksen sisältämät muutokset. Uudet määräykset ja ohjeet sisältävät tulkintasuosituksia hallituksen esityksessä esiteltyihin lainkohtiin.

Finanssivalvonta laatii valvojakohtaisen riskiarvion, jossa se kokoaa keskeisimmät rahanpesuriskit sen valvomista finanssilaitoksista. Rahanpesulain 2. luvun 2.1 §:n 3. kohdan mukaisesti Finanssivalvonnan tulee ottaa huomioon valvojakohtaista riskiarviota laatiesaan sen valvomiin finanssilaitoksiin ja niiden asiakkaisiin sekä finanssilaitosten tarjoamiin tuotteisiin ja palveluihin kohdistuvat rahanpesuriskit. Toimialakohtaisten riskien ohella sen tulee ottaa huomioon myös EU-komission laatima ylikansallinen riskiarvio sekä kansallinen riskiarvio¹³⁸. Valtiovarainministeriö vastaa kansallisen rahanpesun riskiarvion laatimisesta sekä säännöllisestä päivittämisestä.

Valvojakohtaisen riskiarvion ensimmäisessä vaiheessa Finanssivalvonta määrittelee jokaisen sen valvottavan toimialan ominaisriskitason, jonka jälkeen se laatii kutakin

¹³⁷ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet: Pakotesäätelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamiseen liittyvä asiakkaan tunteminen (luonnos).

¹³⁸ Kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviossa kuvataan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kansallisia uhkia, haavoittuvuuksia ja riskejä kaikilla ilmoitusvelvollissectoreilla. Riskiarvio kuvastaa sitä, millaisia riskejä Suomi on kansallisella tasolla tunnistanut, kuinka vakavaksi ne on arvioitu ja millä keinoilla niitä hallitaan.

toimialaa koskevan riskiarvion. Toimialakohtaista riskiarviota laatiessaan Finanssivalvonta hyödyntää laajasti RA-tiedonkeruulla¹³⁹ pankeilta ja muilta ilmoitusvelvollisilta saatuja tietoja. Pankit ja muut Finanssivalvonnan valvomat ilmoitusvelvolliset toimittavat tiedot rahanpesuriskeistä ja niihin liittyvistä riskienhallintakeinoista vuosittain aina helmikuun loppuun mennessä¹⁴⁰. Finanssivalvonta määrittelee osana valvojakohtaista riskiarviotaan jokaiselle sen valvomalle ilmoitusvelvolliselle riskiluokan. Toimijakohtainen riskiluokka määritellään suhteuttamalla toimijaan kohdistuva riski muihin samalla toimialalla toimiviin ilmoitusvelvollisiin. Valvojakohtainen riskiarvio on merkittävässä roolissa, kun Finanssivalvonta muodostaa omaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan valvontakehikkoa, joka toimii apuvälineenä valvonnan kohdentamisessa.¹⁴¹

5.2 Rahanpesun selvittelykeskus

Rahanpesun selvittelykeskus on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi sekä selvittämiseksi perustettu yksikkö, joka aloitti toimintansa KRP:n yhteydessä vuonna 1998. Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävinä on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen selvittäminen, paljastaminen, estäminen ja tutkintaan saattaminen¹⁴². Lisäksi sen velvollisuutena on tutkia, selvittää ja torjua myös rahanpesun esirikoksia. Rahanpesun selvittelykeskus vastaanottaa ja käsittelee rahanpesulain ilmoitusvelvollisilta saatuja rahanpesuilmoituksia. Se arvioi vastaanotettujen ilmoitusten perusteella tarvetta avata asiasta rikostutkinta tai se voi toimittaa ilmoituksella vastaanotettuja tietoja muille viranomaisille, kuten esimerkiksi muille poliisiorganisaation yksiköille. Rahanpesun selvittelykeskus vastaa terrorismin rahoittamiseen liittyvästä tiedustelusta ja tutkinnasta, joissa vastaanotetut rahanpesuilmoitukset toimivat merkittävänä lähteenä¹⁴³.

Rahanpesun selvittelykeskuksella on oikeus tarvittaessa antaa pankeille määräyksiä tiettyjen asiakasvarojen jäädyttämisestä. Määräyksen avulla selvittelykeskus voi estää

¹³⁹ RA-tiedonkeruu on Finanssivalvonnan vuosittain lähettämä riskiarviokysely sen valvottaville, jonka avulla se pystyy muodostamaan paremmin toimialaa ja yksittäistä valvottavaa koskevan riskiarvionsa sekä kohdentamaan valvontaa ja tarkastuksia arvioitujen riskien mukaisesti.

¹⁴⁰ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet 2/2023: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, s. 79.

¹⁴¹ Finanssivalvonta – Valvojakohtainen riskiarvio.

¹⁴² Poliisi – Rahanpesu.

¹⁴³ Kreuz 2010, s. 132–133.

rikoshyödyn siirtymisen viranomaisten ulottumattomiin. Rahanpesun selvittelykeskuk-
sella on lain rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017) 6.1 §:n mukainen oikeus mää-
rätä liiketoimi keskeytettäväksi enintään kymmenen arkipäivän ajaksi. Määräyksen voi
antaa rahanpesun selvittelykeskuksen päällystöön kuuluva poliisi. Keskeytysmääräys
voidaan antaa vain tilanteessa, jossa liiketoimen keskeyttäminen on välttämätöntä rahan-
pesun ja terrorismin rahoittamisen tai rahanpesun esirikoksen estämiseksi, paljasta-
miseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi¹⁴⁴.

Rahanpesun selvittelykeskus tekee laajaa yhteistyötä pankkien sekä muiden viranomais-
ten, kuten Finanssivalvonnan kanssa jakamalla tietoja erilaisista pitämistään rahanpesuti-
lastoista. Suurin osa selvittelykeskuksen tekemistä tiedonluovutuksista tehdään Verohal-
linnolle harmaan talouden paljastamiseksi ja torjumiseksi, jota varten KRP:ssa on nimetty
oma Verohallinnon yhdyshenkilö¹⁴⁵. Kansallisten viranomaisten ja pankkien kanssa teh-
tävän yhteistyön lisäksi rahanpesun selvittelykeskuksen toimintaan kuuluu yhteistyö ja
tiivis tiedonvaihto rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta- ja selvitystyötä teke-
vien muiden valtioiden viranomaisten sekä kansainvälisten järjestöjen kanssa¹⁴⁶. EU-
säätely velvoittaa rahanpesun selvittelykeskukset eri jäsenmaissa välittämään vastaan-
ottamansa ilmoituksen toiseen jäsenmaahan tapauksessa, jolla on kytkös kyseiseen maa-
han¹⁴⁷. Merkittävimmissä rahanpesutapauksissa selvittelykeskus välittää tietoja myös
EU:n ulkopuolisten maiden viranomaisille.

Rahanpesun selvittelykeskus lähettää ja vastaanottaa tiedustelupyynnöitä niin suomalais-
ilta kuin ulkomaisiltakin viranomaisilta. Näiden tiedustelujen pohjalta avataan juttuja ja
tiedusteluihin hankitaan tarvittaessa lisätietoja kotimaisilta ilmoitusvelvollisilta. Juttu on
selvittelykokonaisuus, johon pystytään liittämään useita rahanpesuilmoituksia eri ilmoit-
tajatahoilta¹⁴⁸. Rahanpesun selvittelykeskuksella on edustaja FATF:n Risks, Trends and
Methods -työryhmässä, jossa jaetaan informaatiota sekä kokemuksia ajankohtaisten ri-
kosilmiöiden torjunnasta.

¹⁴⁴ HE 228/2016, s. 209.

¹⁴⁵ Hirvonen – Määttä 2018, s. 308–309.

¹⁴⁶ HE 163/2021, s. 42.

¹⁴⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU 2015/849), 53. artikla.

¹⁴⁸ Rahanpesun selvittelykeskuksen puolivuotiskatsaus 2022, s. 9.

FATF:n ohella merkittävää kansainvälistä yhteistyötä tehdään Egmontin¹⁴⁹ kesken. Egmontissa pyritään kehittämään teknisiä menetelmiä tiedonvaihdon tehostamiseksi ja tietoturvan takaamiseksi jakamalla havaintoja ja kokemuksia esimerkiksi jonkun tietyn rahanpesun esirikosmuodon tehokkaasta torjumisesta¹⁵⁰. Kansainvälinen yhteistyö on tiiveintä niiden maiden kesken, joihin maksuliikenne Suomesta on yleisintä, kuten Viroon ja Saksaan. Rahanpesun selvittelykeskus laatii säännöllisesti erilaisia raportteja ja ajan-kohtaiskatsauksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta. Näihin kuuluvat esimerkiksi rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomukset, puolivuotiskatsaukset sekä rahanpesuindikaattorit¹⁵¹. Rahanpesun selvittelykeskuksen velvollisuudet kaikkiaan on määritelty selvittelykeskuksesta annetun lain 2 §:ssä.

Vuoden 2022 aikana rahanpesun selvittelykeskukselle on muodostunut rooli ottaa vastaan ja käsitellä pakoterikkomuksia sekä pakotteiden kiertämisepäilyjä koskevia ilmoituksia, jotka tulevat vain lisääntymään pakotemääräysten integroimisen myötä osaksi rahanpesusääntelyä¹⁵². Pakotteisiin ja niiden kiertämiseen liittyvät ilmoitukset tulevat lisääntymään lähivuosina myös sen takia, kun uusia pakotteita asetetaan tasaiseen tahtiin ja pankit eturivissä resursoivat tällaisten epäilyjen tunnistamiseen entistä enemmän. Tämä tulee vaatimaan rahanpesun selvittelykeskukselta osaamista ja ymmärrystä pakoteasioista, että se kykenee ainakin luovuttamaan tarpeellista tietoa muille viranomaisille, kuten esimerkiksi KRP:n muille yksiköille sekä ulosottovirastolle.

Rahanpesun selvittelykeskuksen aloitteesta käynnistettiin vuonna 2020 viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten yhteistyöryhmän nimeltä FAMLIT¹⁵³. Sen tavoitteena on viranomaisten sekä yksityisen sektorin yhteistyön edistäminen. Asiantuntijaryhmän tarkoitus on rikosten torjunnan tehostaminen eli rahanpesurikosten, niiden esirikosten sekä terrorismin rahoittamisen tehokas ennalta ehkäisy, paljastus, selvitys sekä tutkintaan saatto laadukkaiden rahanpesuilmoitusten myötä¹⁵⁴. Rahanpesun selvittelykeskus on toiminut

¹⁴⁹ Egmont Group on Rahanpesun selvittelykeskusten kansainvälinen yhteenliittymä, jolla on merkittävä rooli rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sekä näihin liittyvien vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa globaalisti.

¹⁵⁰ Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2022, s. 20.

¹⁵¹ Ks. Rahanpesun selvittelykeskus – Katsauksia ja raportteja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta.

¹⁵² Ks. Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2022, s. 3.

¹⁵³ FAMLIT on lyhenne sanoista Finnish Anti Money Laundering Intelligence Task Force.

¹⁵⁴ Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2022, s. 19.

FAMLIT-työryhmän puheenjohtajana järjestäen ajankohtaisiin rikosilmiöihin ja tekota-poihin liittyvää koulutusta työryhmän jäsenille, kuten pankeille.

5.3 Rahanpesulain osittaisuudistuksen vaikutukset viranomais- ten toiminnassa

5.3.1 Pakotesäntelyn valvonta ja tarkastaminen

Rahanpesulaissa määritellyt valvovat viranomaiset, kuten pankkisektorilla Finanssivalvonta, eivät ole aiemmin voineet valvonnassaan puuttua pakotemääräysten noudattamisessa havaittuihin puutteisiin. Aiempi kansallinen lainsäädäntö ei määritellyt viranomaisvalvonnan toimivaltuuksia pakotteiden noudattamisessa, mistä syystä Finanssivalvonnan valtuudet valvoa, puuttua tai määrätä hallinnollisia seuraamuksia pakotteiden noudattamiseksi havaituista puutteista olivat mitättömät. Finanssivalvonnalla ei käytännössä ollut toimivaltaa valvoa, ovatko pankit järjestäneet toimintansa tehokkaasti varojen jäädyttämiselvelvoitteen ja jäädyttämiselvelvoitteen alaisten varojen luovuttamiskiellon edellyttämällä tavalla. Mikäli Finanssivalvonta olisi aiemmin havainnut osana asiakkaan tuntemisen tai rahanpesun estämisen tarkastusta, että pankin pakoteprosessit ovat puutteelliset, se ei olisi pystynyt puuttumaan asiaan tai määräämään sille minkäänlaisia seuraamuksia.

FATF on antanut tästä moitteita Suomelle, ettei mikään viranomainen ole aiemmin valvonut pakotteiden noudattamista, eikä näillä valvovilla viranomaisilla ole ollut toimivaltaa määrätä seuraamuksia pakotteiden noudattamatta jättämisestä¹⁵⁵. EU:n asettamien pakoteasetusten perusteella Suomen täytyy itse määritellä pakoteasetuksissa asetettujen jäädytysvelvollisuuksien puutteellisen noudattamisen seuraamuksia koskevat periaatteet sekä toimenpiteet, joilla varmistetaan kyseisten seuraamusten täytäntöönpano. Tähän vakavaan puutteeseen saatiin rahanpesulain osittaisuudistuksen myötä tarvittava muutos.

Finanssivalvonnan rahanpesulain mukaisiin valvontavaltuuksiin ehdotettiin lisättäväksi pakotteisiin ja jäädyttämispäätöksiin liittyvien velvoitteiden noudattamisen valvonta. Hallitus ehdotti, että Finanssivalvonnasta annettua lakia täydennettäisiin niin, että Finanssivalvonnan valvottavaksi tulisi finanssialan toimijoiden

¹⁵⁵ FATF – Finland, Mutual Evaluation Report, s. 68–82, 119–139 sekä 165–168.

pakotesääntelyn ja jäädytyspäätösten noudattaminen. Lisäksi Finanssivalvonnalle ehdotettiin oikeutta saada lain 20 b §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettut tiedot, jos ne ovat tarpeen pakotesääntelyn ja jäädytyspäätösten noudattamisen valvonnan suorittamiseksi.¹⁵⁶

FATF:n esittämät puutteet Finanssivalvonnan toimivaltuuksissa olivat korjattavissa ainoastaan rahanpesulaissa sille määritellyllä toimivallalla valvoa sekä tarkastaa pakotteisiin liittyvien toimintaperiaatteiden ja menettelytapojen noudattamista pankeissa¹⁵⁷. Sen ohella Finanssivalvontaa koskevan lain 20 b §:ään lisättiin oikeus saada tiedot tietystä oikeushenkilöstä, sen toimitusjohtajasta, hallituksen ja hallintoneuvoston jäsenestä ja varajäsenestä, vastuunalaisesta yhtiömiehestä tai muusta ylimpään johtoon kuuluvasta henkilöstä, mikäli se on tarpeen pakotemääräysten ja jäädytyspäätösten noudattamiseksi¹⁵⁸. Tämä tarkoittaa, että muut viranomaiset sekä julkisyhteisöt voivat jakaa Finanssivalvonnalle tietoja pakotevalvonnan suorittamiseksi salassapitosäännösten estämättä.

Pakotevalvontaa koskeva muutos nousi kansallisella tasolla esille todella kriittisellä hetkellä, kun pakotteiden merkitys pankkisektorilla kasvoi huomattavasti vuoden 2022 aikana Venäjän aloitettua hyökkäyssodan Ukrainassa. Aiemmin pakotteet ovat Suomesta katsottuna liittyneet pitkälti terrorismin torjuntaan ja terrorismin rahoittamisen estämiseen, joskin tämä Venäjän hyökkäyssota voitaneen tulkita terrorismiksi. Lakimuutosten myötä Finanssivalvonta tekee jatkossa myös pakotteiden noudattamiseen liittyvää menettelytapavalvontaa pankkisektorilla.

Nämä uudet valvontatehtävät edellyttävät pankkisektoria valvovalta viranomaiselta riittäviä resursseja ja osaamista pakotevalvonnan laadun ja tehokkuuden varmistamiseksi. Finanssivalvonnalla on ollut tarkoitus keskittää vuonna 2023 valvontatoimia erityisesti pakotteiden noudattamiseen, minkä myötä pankkien on viimeistään tullut varmistaa tiukentuneen pakotesääntelyn vaatimusten noudattaminen kaikilta osin. EU-tasolla on laadittu erilaisia sektoripakotteita, jonka lisäksi tuhansia venäläisiä ja valkovenäläisiä

¹⁵⁶ HE 236/2021, s. 19–20.

¹⁵⁷ Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Finanssivalvonnan lausunto, s. 20.

¹⁵⁸ HE 236/2021, s. 78.

yksityis- ja oikeushenkilöitä on asetettu henkilö- ja yhteisöpakotelistoille. Finanssivalvonta on valmistautunut toimivaltuuksien laajentumiseen rekrytoimalla pakoteasiantuntijan, jonka pääasiallisena tehtävänä on luoda pakotteita koskeva määräys- ja ohjekokoelma sekä johtaa pakotevalvontaa ja siihen liittyviä arviointeja sekä tarkastuksia.

Toimivaltuuksien lisäämisen myötä Finanssivalvonta tulee sisällyttämään pankeille vuosittain lähetettävään RA-kyselyyn pakoteliitännäisiä kysymyksiä, joihin pankeilla tulee olla valmiudet vastata¹⁵⁹. RA-tiedonkeruussa annettavat tiedot pankin toimintojen järjestämisestä, riskiarvioista ja riskienhallintakeinojen tasosta heijastavat Finanssivalvonnan suuntaan kokonaiskuvan kyseiseen pankkiin kohdistuvasta rahanpesu- sekä pakoteriskeistä ottaen huomioon sen käytössä olevat riskienhallintakeinot. Finanssivalvonnalla on jatkossa aiempaa parempi kyvykkyys tehdä pakotteisiin keskittyviä tarkastuksia, kun sillä on RA-kyselyn myötä kuva pankkien pakoteriskeistä sekä -prosesseista.

Pakotemääräysten lisääminen Finanssivalvonnan valvottavaksi mahdollistavat sille myös ohjeistus- ja määräyksenantovaltuuden pakotesääntelyn noudattamiseksi. EU-tason ohjeistusta pakotteiden valvontaan ei toistaiseksi ole laadittu, joten jokainen jäsenmaa järjestää valvonnan parhaaksi katsomallaan tavalla. Finanssivalvonnalla on parhaillaan työn alla määräys- ja ohjekokoelma pakotteista ja niiden tehokkaasta noudattamisesta, mihin pohjautuen tulevaa valvonta- ja tarkastustyötä lähdetään toteuttamaan¹⁶⁰. Finanssivalvonta esittää sen tulkinnan ja ohjeistuksen siitä, mitä uudistuneen rahanpesulain määritelmät pakoteprosessien tehokkaista toimintaperiaatteista, menettelytavoista sekä sisäisestä valvonnasta tarkalleen tarkoittavat.

Kansallisen valvojan viranomaisen ohjeistus pakotesääntelyn noudattamiseksi on erittäin toivottavaa, sillä aihepiiristä ei toistaiseksi ole edes EU-tasolla varsinaista ohjeistusta. Tämä alkuvuodesta 2024 julkaistava määräys- ja ohjekokoelma toimii pankkien suuntaan erinomaisena ennakkollisena tulkintaoppaana pakotesääntelystä. Samalla se toimii Finanssivalvonnan käsikirjana, kun se suorittaa pakotevalvontaa sekä -tarkastuksia. Se pystyy määräys- ja ohjekokoelmaan pohjautuen arvioimaan pankkien pakotteisiin liittyviä

¹⁵⁹ Finanssivalvonta – Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja talouspakotteiden noudattamisen valvontastrategia, s. 4.

¹⁶⁰ Finanssivalvonta – Määräykset ja ohjeet: Pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamiseen liittyvä asiakkaan tunteminen (luonnos).

toimintoja sekä prosesseja. Pakotevalvonnassa Finanssivalvonnan havaitsemat pakoterikkomukset ilmoitetaan myös poliisille, joka tutkii mahdolliset säännöstelyrikokset. Tällaisesta pakotteiden rikkomiseen johtaneesta säännöstelyrikoksesta voidaan rikoslain 46. luvun 1–3 ja 18 §:n mukaisesti määrätä pankille yhteisösakkoa tai pankissa työskentelevälle toimihenkilölle sakkoa taikka enintään neljä vuotta vankeutta.

Pakotevalvontaan ja -tarkastuksiin liittyy olennaisesti myös havaittuihin puutteisiin tai rikkomuksiin reagointi sekä tarvittaessa sanktiointi. Varsinaisen pakotevalvonnan lisäksi Finanssivalvonta sai osittaisuudistuksen myötä oikeuden määrätä hallinnollisia seuraamuksia pakotteisiin ja jäädyttämispäätöksiin liittyvien velvoitteiden laiminlyönnistä tai rikkomisesta seuraavan ehdotuksen mukaisesti.

Hallinnollisia seuraamuksia käsittelevään rahanpesulain 8. lukuun hallitus ehdotti lisättäväksi säännökset, joilla Finanssivalvonnalle myönnettäisiin valtuudet rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämiseen, mikäli pankki tai muu ilmoitusvelvollinen on laiminlyönyt taikka rikkonut pakotesääntelyyn tai jäädytyspäätöksiin liittyviä velvollisuuksiaan. Rahanpesulain 8. luvun 1.1 §:n sekä 3.1 §:n ehdotettiin lisättäväksi uusi 9 c kohta, jossa säädettäisiin rikemaksun määräämisestä ilmoitusvelvolliselle, joka tahallisesti tai huolimattomuudellaan laiminlyö velvoitteensa pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamisen asiakkaan tuntemismenettelyssä.¹⁶¹

Edellä mainittu muutos edistää pakotteiden noudattamista, koska Finanssivalvonnalla on sen myötä oikeus tarvittaessa kohdistaa rahanpesulain mukaisia hallinnollisia seuraamuksia pankkeihin. Kokonaisuudessaan pakotevalvontaan liittyvien velvoitteiden täyttäminen vaatii valvojalta syvällistä osaamista EU:n pakotesääntelystä, johon sisältyy myös YK:n turvallisuusneuvoston asettamat pakotteet. Rahanpesulain mukaan tehtävien tarkastusten sekä muiden valvontatoimien ulottuvuus laajenee ja tarkastusprosessi tulee vieämään aiempaa enemmän aikaa¹⁶². Lisäresursointi tulee olemaan tarpeen Finanssivalvonnan ohella myös muissa rahanpesusääntelyä valvovissa viranomaisissa.

¹⁶¹ HE 236/2021, s. 19 sekä HE 323/2022, s. 15–16.

¹⁶² Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Aluehallintoviraston lausunto, s. 42.

Pakotesäätelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamisen ohella Finanssivalvonta pyrkii valvonnallaan varmistamaan, ettei pankeissa ole tehty toimia, joilla olisi avustettu pakotelistattuja henkilöitä tai yhteisöjä välttämään pakoteseuraamuksia, kuten varojen jäädyttämistä. Se valvoo pankkeja, että ne ovat selvittäneet asiakkaan taustoja sekä erityisesti yritysasiakkaan taustalla toimivat edustajat, omistajat sekä tosiasialliset edunsaajat tarkasti. Asiakkaan tuntemismenettelyllä tulee saada varmuus siitä, ettei millään keinotekoisilla järjestelyillä ole pystytty peittämään pakotelistatun henkilön tai yhteisön omistus- tai määräysvaltaa asiakasyrityksessä. Muutoksen myötä korjataan FATF:n tekemät puutehavainnot, joilla tehostetaan merkittävästi pakotemääräysten ja jäädytyspäätösten noudattamista. Näin kansallinen rahanpesulaki vastaa jatkossa tältäkin osin FATF:n suosituksia, eikä ristiriitaa esiinny pakotevelvoitteiden valvonnassa tai mahdollisessa sanktioinnissa.

Aiemmin rahanpesulaissa ei ollut säännelty etäyhteyksin toteutettavasta tarkastuksesta, joita Finanssivalvonta on kuitenkin tehnyt pankkien nimenomaisella suostumuksella. FATF nosti vuoden 2019 maa-arvioraportissaan Suomelle huomion, että vakituisesti asumiseen käytettyyn tilaan kohdistetut tarkastukset ovat mahdollisia ainoastaan tapauksissa, joissa pankin tai sen työntekijän epäillään laiminlyöneen tai rikkoneen rahanpesulain säännöksiä¹⁶³. Pakote- sekä rahanpesusäätelyn valvonnan tehostamiseksi osittaisuudistuksessa annettiin Finanssivalvonnalle oikeus tehdä tarkastuksia etäyhteyksiä käyttäen.

Esityksessä ehdotettiin lisättäväksi rahanpesulain 7. luvun 3 §:ään uusi 2. momentti, jossa Finanssivalvonnalle lisättäisiin oikeus suorittaa tarkastuksia tarvittaessa etäyhteyden avulla taikka Finanssivalvonnan osoittamassa muussa paikassa kuin vakituisesti asumiseen käytetyissä tiloissa.¹⁶⁴

Moni pankin toimihenkilö voi työskennellä enimmäkseen vakituisesti asumiseen tarkoitetuissa tiloissa ja tämä on covid -19 pandemian jälkeen hyvinkin yleistä. Tällä muutoksella vastataan FATF:n esittämään puutteeseen ja saatetaan tarkastusmahdollisuudet vastaamaan myös tämänhetkisiä työskentelytapoja. Tarkastuksia on näin ollen jatkossa mahdollista suorittaa myös hybridimuodossa, eli osittain pankin fyysisessä toimipisteessä ja osittain etänä virtuaalisesti, mikä kuvastaa puhtaan etätyön ohella monen toimihenkilön

¹⁶³ FATF – Finland, Mutual Evaluation Report, s. 203.

¹⁶⁴ HE 236/2021, s. 19.

työskentelymallia. Jatkossa rutiininomaisia tarkastuksia voidaan suorittaa kaikissa pankeissa ilman merkittäviä rajoitteita FATF:n suositusten mukaisesti.

Muutos saattaa pankit ja muut ilmoitusvelvolliset yhdenvertaiseen asemaan keskenään, sillä aiemmin asuintiloissa liiketoimintaa harjoittaneen toimijan kynnyksensä päätyä tarkastuksen kohteeksi oli todella korkea edellä mainituiden rajoitteitten takia¹⁶⁵. Fyysisten tarkastusten tekeminen kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa on tulkittu perustuslain (731/1999) 10 §:n vastaisena yksityiselämän ja kotirauhan loukkaamisena. Lakimuutoksen myötä Finanssivalvonnalla on mahdollisuus tehdä tarkastuksia kaikkiin pankkeihin toimipaikasta riippumatta. Kotirauhan piiriin kuuluvan luonnolliseen henkilöön kohdistuvaa kuuntelua ja kuvaamista on arvioitu perustuslain 10.1 §:n mukaisena kotirauhaan kuuluvana toimenpiteenä¹⁶⁶. Tämän johdosta myös etäyhteyksin suoritettavalla tarkastuksella on rajoitteita, mikäli tarkastettava osapuoli työskentelee kotirauhan piiriin kuuluvassa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa.

5.3.2 Rikemaksu ja muut hallinnolliset seuraamukset

Ennen osittaisuudistuksen voimaantuloa oikeushenkilöille määrättävän rikemaksun alaraja oli 5 000 euroa, jota pidettiin tarpeettoman korkeana. Rahanpesulain ilmoitusvelvollisiin kuuluu toimijoita, joiden vuosittainen liikevaihto on alle 5 000 euroa, jolloin rikemaksun määrääminen olisi tulkittava kohtuuttomaksi. Tästä syystä Finanssivalvonta on voinut joutua epäämään rikemaksun määräämisen kohtuuttomuuden perusteella, vaikka muuten rahanpesulain mukaiset kriteerit hallinnollisen seuraamuksen asettamiselle olisivat täyttyneet. Tähän haasteeseen puututtiin seuraavalla hallituksen esityksen ehdotuksella.

Esityksessä ehdotettiin, että rahanpesulain 8. luvun 1 §:ssä määritellyn oikeushenkilölle määrättävän rikemaksun alarajaa laskettaisiin 5 000 eurosta 1 000 euroon. Rikemaksun alarajaa laskemalla arvioidaan vähentävän tapauksia, joissa pienimmät ilmoitusvelvolliset laiminlyövät tai rikkovat rahanpesulain mukaisia velvoitteita.

¹⁶⁵ Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, Aluehallintoviraston lausunto, s. 43.

¹⁶⁶ Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä esitutkinta- ja pakokeinolainsäädännön uudistamiseksi (PeVL 66/2010), s. 8 ja 10–11.

Rikemaksun alarajan laskeminen mahdollistaa Finanssivalvonnalle rikemaksun määräämisen niissä tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollisen liikevaihto on vähäinen.¹⁶⁷

Rahanpesusäätelyn ja sen valvonnan kivijalkana toimii riskiperusteisuus, mikä tarkoittaa, että pankkien, muiden ilmoitusvelvollisten sekä Finanssivalvonnan tulee kohdistaa kontrollitoimenpiteitä, resursseja sekä valvontaa sinne, missä rahanpesuriskit ovat suurimmat. Rahanpesulaissa mainitaan useasti, että ilmoitusvelvollisen on otettava rahanpesun vastaisissa toimissaan sekä riskejä arvioidessaan huomioon oman toimintansa luonne, koko ja laajuus. Tämä ei voi kuitenkaan tarkoittaa sitä, ettei pienimpien toimijoiden tarvitsisi tehdä minkäänlaisia toimia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi tai ettei Finanssivalvonta voisi heidän toiminnassaan havaituista puutteista sanktioida.

Muutoksella on erityinen vaikutus pienimpiin Finanssivalvonnan valvottaviin, kuten maksupalvelujen tarjoajiin, joiden toiminta on hyvin vähäistä¹⁶⁸. Kooltaan ja liikevaihdoltaan pienimpien toimijoiden sanktiouhan todennäköisyyden kasvaminen edesauttaa kuitenkin rahanpesulain vaateiden toteutumista. Toisaalta voidaan kyseenalaistaa, että miten tuntuva sanktio uuden säätelyn mukainen minimirikemaksu 1000 euron suuruisena on pienellekään toimijalle. Muutoksella saavutetaan tavoite, että liikevaihdoltaan pienemmillekin toimijoille voidaan jatkossa ylipäätään määrätä rikemaksuja, eivätkä nämä toimijat selviä rahanpesulain rikkomuksista ilman seuraamusta. Euromäärältään pienen rikemaksun määräysuhka edistää rahanpesulain toteutumista paremmin, kun rikemaksun määräysuhan puuttuminen kokonaan.

Finanssivalvonta on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen, ja talouspakotteiden noudattamisen valvontastrategiassaan ilmoittanut yhdeksi keskeisimmäksi tavoitteekseen, että sen suorittama valvonta on oikeasuhtaista ja vaikuttavaa¹⁶⁹. Valvonnan oikeasuhtaisuus tarkoittaa, että mahdollisesti valvonnan lopputulemana määrättävät sanktiotkin suhteutetaan valvottavan kokoon. Mikäli pieni koko estää rikemaksun määräämisen kokonaan, ei oikeasuhtaisuus toteudu tehokkaalla tavalla. Muutos edistää myös valvonnan vaikuttavuutta, kun pienimmillekin valvottaville voidaan määrätä rikemaksuja.

¹⁶⁷ HE 236/2021, s. 25 ja 67.

¹⁶⁸ Finanssivalvonta – Valvottavaluettelo.

¹⁶⁹ Finanssivalvonta – Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja talouspakotteiden noudattamisen valvontastrategia, s. 2.

Vaikuttavuus on ollut erityisen heikkoa, mikäli Finanssivalvonta on jo aloittaessaan tarkastusta joutunut toteamaan, ettei sillä ole mahdollisuutta langettaa edes lievintä mahdollista sanktiota valvottavalle, vaikka tarkastuksessa paljastuisi rahanpesulain laiminlyöntejä tai rikkomuksia.

Rikemaksun ohella rahanpesulain osittaisuudistuksessa pankeille määrättävän seuraamusmaksun suuruuden määrittämiseen. Jatkossa seuraamusmaksun suuruus määräytyy suhteessa pankin kokoon sanktion määräämishetkellä, vaikka varsinaisesta rikkomuksesta olisi jo vuosia aikaa. Lakimuutos vastaa jatkossa Finanssivalvonnasta annetun lain 41 ja 41 a §:iä, joissa säädetään seuraamusmaksun määräämisestä sekä sen enimmäismäärästä. Lakimuutos yhdenmukaistaa Finanssivalvonnan toimivaltaa ja prosesseja hallinnollisten seuraamusta langettamisesta.

Hallitus ehdotti rahanpesulain 8. luvun 4.2 §:ää muutettavaksi niin, että se vastaa neljännen rahanpesudirektiivin 59. artiklan 3a. kohtaa siten, että seuraamusmaksun suuruutta määrittäessä enimmäisliikevaihtona pidetään finanssilaitoksen tekoa tai laiminlyöntiä edeltävän vuoden liikevaihdon sijaan laitoksen seuraamusmaksun määräämistä edeltävän vuoden liikevaihtoa.¹⁷⁰

Mahdollista sanktiota asetettaessa on löydettävissä perusteet sen suuruuden määrittämiseksi pankin senhetkiseen kokoon ja liikevaihtoon pohjautuen. Toisaalta aiempi määrittely, joka tarkasteli pankin kokoa teon tai laiminlyönnin hetkellä, oli oikeasuhtaisempi. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi suoritettavat toimenpiteet pohjautuvat senhetkiseen riskiperusteiseen arviointiin, missä otetaan rahanpesulain mukaisesti huomioon pankin toiminnan laajuus, luonne ja koko. Mikäli pankki on rikkomuksen tai laiminlyönnin hetkellä ollut kooltaan ja liikevaihdoltaan merkittävästi pienempi kuin hallinnollisen seuraamuksen asettamishetkellä, kuten viiden vuoden kuluttua rikkomuksesta tai laiminlyönnistä, sanktio tuskin on oikeudenmukainen. Oikeudenmukaisuus ei toteudu ainakaan tapauksessa, jossa pankki on kasvaessaan merkittävästi kehittänyt prosessejaan sekä lisännyt resursointia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi. Toisaalta muutos voi myös kääntyä pankin eduksi, mikäli sen toiminta on supistunut ja liikevaihto pienentynyt laiminlyönnin ja seuraamusmaksun määräämisen välillä. Kun tarkastuksia

¹⁷⁰ HE 323/2022, s. 16.

tehdään jälkikäteisesti, jopa useiden vuosien takaiseen toimintaan, olisi perustellumpaa määritellä myös mahdollinen hallinnollinen seuraamus pohjautuen samaan ajanhetkeen.

Rahanpesulain osittaisuudistuksessa huomioitiin kansallisesti esitetty sääntelymuutos-tarve, jonka myötä jatkossa hallinnollisia seuraamuksia voidaan langettaa myös sellaiselle pankille, jota ei ole virallisesti enää olemassa yrityskaupan tai muun yritysjärjestelyn seu-rauksena. Osittaisuudistuksella pidennettiin myös jatkettua rahanpesusääntelyrikkomusta tai -laiminlyöntiä koskevaa hallinnollisen seuraamuksen määräämisoikeuden vanhentumisaikaa viidestä kymmeneen vuoteen. Tällä pyrittiin kertaluonteisen ja jatkuvan rikko-muksen tai laiminlyönnin vanhentumisaikojen yhdistämiseen.

Rahanpesulain 8. lukuun ehdotettiin lisättäväksi uutta 5a §:ää, jonka mukaisesti hal-linnollisia seuraamuksia voitaisiin määrätä sellaiselle ilmoitusvelvolliselle, joka on hankkinut elinkeinotoiminnan yrityskaupassa tai muussa yritysjärjestelyssä taholta, joka on aiemmin laiminlyönyt tai rikkonut rahanpesulain velvoitteita. Lisäksi halli-tus ehdotti muutosta rahanpesulain 8. luvun 7.2 §:ään sekä Finanssivalvonnasta an-netun lain 42a.2 §:ään siten, että hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisoikeu-den vanhenemisaikaa pidennettäisiin jatkuvan rikkomuksen tai laiminlyönnin osalta kymmeneen vuoteen.¹⁷¹

Ensimmäiseksi esitetyn uudistuksen tultua voimaan rahanpesusääntelyn rikkomuksista asetetut sanktiot vastaavat yritysjärjestelytilanteessa sijoituspalvelulain rikkomuksista asetettuja sanktioita¹⁷². Muutoksella varmistetaan, että vastuut yritysjärjestelyissä ovat yksiselitteiset, eikä hallinnollisista seuraamuksista ole mahdollista vapautua rahanpesu-sääntelyrikkomuksen jälkeen toteutetuilla yhtiöoikeudellisilla järjestelyillä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että seuraamus voidaan määrätä esimerkiksi pankille, joka hankkii yri-tysjärjestelyssä sellaisen pankin toiminnan itselleen, joka on aiemmin syyllistynyt sään-telyrikkomukseen. Tämä on syytä ottaa huomioon pankkisektorilla tehtävissä yritysjär-jestelyissä suorittamalla esimerkiksi yrityskaupan yhteydessä huolellinen auditointi os-tettavan tai sulautuvan pankin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen prosesseista.

¹⁷¹ HE 323/2022, s. 12 ja 16.

¹⁷² Ks. HE 151/2017, s. 212.

Jälkimmäisestä muutosesityksestä lainkirjoittajan oppaassa on todettu, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden toteutumiseksi on asetettava hallinnollisten seuraamusten määräämisoikeuden vanhentumisaika päätymään viimeistään viiden vuoden kuluttua rikkomus- tai laiminlyöntihetkestä. Tätä pidempää vanhentumisaikaa voitaisiin harkita vain tilanteissa, joissa sanktion määräämiseen liittyy viranomaisvalvonnassa vaikeasti selvitettäviä asioita. Näitä tapauksia voi tulla vastaan esimerkiksi kilpailuoikeudellisten säännösten valvonnassa, joissa sanktioiden määräämisen perusteena olevat rikkomukset voivat päätyä viranomaisten tietoon vasta pitkän ajan kuluttua niiden tapahtumisesta.¹⁷³ Kilpailuoikeudellisissa sääntelyrikkomuksissa viranomaiset saattavat joutua suorittamaan hyvin yksityiskohtaisia, jopa koko toimialan kattavia selvityksiä, jolloin asioiden selvittäminen sekä toteen näyttäminen on merkittävästi haastavampaa verrattuna yksittäisen pankin rahanpesusääntelyn velvoitteiden laiminlyönnin osoittamiseen¹⁷⁴.

Rikoslain 8. luvun 1.2 §:n 3. kohdassa on määritelty, että syyteoikeus vanhenee viidessä vuodessa rikoksissa, joissa ankarin mahdollinen rangaistus on enintään kaksi vuotta vankeutta. Rahanpesurikoksissa enimmäisrangaistus on yhden vuoden ja kuuden kuukauden vankeusrangaistus. Pankin oikeusturvan ja -varmuuden kannalta on hyvin epäoikeudenmukaista, että sille voidaan jatkossa määrätä hallinnollinen seuraamus sen taustalla olleen rahanpesurikoksen syyteoikeuden vanhentumisen jälkeenkin. Pankkisektorin näkemys on, että rahanpesusääntelyn tehottoman valvonnan taustalla suurin syy on valvontaresursien puute, minkä korjaaminen hallinnollisten seuraamusten määräämisoikeuden vanhentumisaikaa pidentämällä ei ole oikea ratkaisu¹⁷⁵.

Rahanpesulain velvoitteiden rikkomukset tai laiminlyönnit saatetaan havaita vasta pitkänkin ajan kuluttua, mikä puoltaa jokseenkin hallinnollisten seuraamusten määräämisoikeuden pidentämistä. Mikäli viive on kuitenkin yli viisi vuotta, niin voidaan kyseenalaistaa, onko valvova viranomainen onnistunut valvonnan kohdentamisessa riskiperusteisesti. Hallinnollisten seuraamusten määräämisoikeuden vanhenemisajan

¹⁷³ Oikeusministeriö – Lainkirjoittajan opas, s. 228.

¹⁷⁴ Esim. Laajassa kartellitutkinnassa voi kestää jopa 2–3 vuotta. Ks. Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Kartellit ja muut horisontaaliset kilpailunrajoitukset.

¹⁷⁵ Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp) täydentämisestä, Finanssialan lausunto, s. 36.

pidentämisellä on toki tehostava vaikutus rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi tehtävälle työlle valvojien tarkastustoimintaan liittyvän vaikuttavuuden kasvun myötä, mikä edistää ainakin talousrikollisuuden torjunnan yhteiskunnallista tavoitetta¹⁷⁶.

Lisäksi on voitu kyseenalaistaa aiemman sääntelyn yleinen oikeusperiaate¹⁷⁷, kun kertaluontoisessa rikkomuksessa hallinnollisten seuraamusten määräämisoikeuden vanhenemisaika on ollut kymmenen vuotta ja jatkuvassa rikkomuksessa vain viisi vuotta. Pitkään jatkunut rikkomus on kuitenkin vakavampi kuin kertaluontoinen rikkomus, vaikka tämä on aiemmin näyttäytynyt hallinnollisten seuraamusten määräämisoikeuden vanhenemisajoissa täysin päinvastaisesti. Täten muutoksella saatiin edes yhtenäistettyä näiden kahden erilaatuisen rikkeen tuomittavuus sekä tehostettua pitkään jatkuneiden laiminlyöntien sanktiointia.

Oikeuskäytännössä on ollut vakiintunut tulkinta, että yhtenä rikoksena käsiteltävän teon syyteoikeuden vanhentuminen lähtee liikkeelle sen viimeisestä osateosta. Rahanpesurikokset yksilöidään tämän periaatteen mukaan, jolloin useamman teon rankaisemista yksittäisenä rikoksena puoltaisivat tekojen ajallinen ja paikallinen yhteys erityisesti tapauksissa, jossa rikollisen rahan alkuperä on samalta esirikoksen tekijältä¹⁷⁸. Rahanpesurikoksen vanhenemiseen liittyy kuitenkin erityiskysymys siitä, miten pitkään alun perin rikoksella hankitun taloudellisen hyödyn peseminen voi olla rangaistavaa rahanpesuna, eli voiko alun perin rikoksella hankittu varallisuus puhdistua ajan kuluessa¹⁷⁹. Edellä esitetty lakimuutos vahvistaa, ettei rahanpesun rangaistavuus rajaudu ainakaan sen esirikoksen syyteoikeuden voimassaoloon. Rikoksella hankittua varallisuutta ei voida pitää puhtaana ainakaan niin kauan, kun varojen alkuperä on liitettävissä rikolliseen toimintaan.

Hallinnollisten seuraamusten kiristymisellä saattaa olla välillinen vaikutus pankkien tekemien rahanpesuilmoitusten lisääntymiseen, sillä rahanpesuilmoitusten tekeminen edistää pankin ilmoitusvelvollisuuden mukaista toimintaa pienentäen riskiä tuon velvoitteen

¹⁷⁶ Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp) täydentämisestä, Poliisihallituksen lausunto, s. 3.

¹⁷⁷ Ks. Oikeusperiaatteesta: Kavonius 2001, s. 32–46.

¹⁷⁸ Neira 2004, s. 135.

¹⁷⁹ Sahavirta 2004, s. 199.

laiminlyönnistä ja sanktioinnista. Tämä voi näkyä rahanpesun selvittelykeskukselle lisääntyvinä ilmoitusmäärinä, jotka vaativat enemmän tutkintatyötä. Perustuslain 2. luvun 8 §:ssä määritellyn taannehtivan lainsäädännön kiellon mukaisesti pidennettyä vanhentumisaikaa voidaan soveltaa vasta säännöksen voimaantulon, eli maaliskuun 2023 jälkeen vireille tulleisiin tapauksiin. EU-komission asetusehdotuksessa on todettu, että komission on tarkoitus antaa kansallisille valvontaviranomaisille uusia vaihtoehtoisia menettelytapoja hallinnollisten seuraamusten määräämiselle, jotka kattavat hallinnollisten seuraamusten tai uhkasakkojen perintään liittyvät määräykset sekä täytäntöönpanon vanhentumisaikat¹⁸⁰. Edellä mainituissa lakimuutoksissa on riski, että ne kumoutuvat EU:n rahanpesuasetuksen toimeenpanossa, jota ei otettu huomioon kansallisia lakimuutoksia valmisteltaessa. Varmuudella ei voida kuitenkaan vielä tietää, miten ja millä tarkkuudella EU-komissio tulee näihin hallinnollisten seuraamusten määräämiseen puuttumaan.

5.3.3 Valvojakohtaisen riskiarvion luovuttaminen rahanpesun selvittelykeskukselle

Finanssivalvonnan laatima valvojakohtainen riskiarvio on salassa pidettävä asiakirja, pois lukien sen yhteenveto-osio. Valvojakohtaisessa riskiarviossa Finanssivalvonta arvioi ja käsittelee finanssisektorin kollektiivisia riskejä sekä indikaattoreita, joilla on vaikutuksia myös valvonnan kohdentamiseen. Rahanpesun selvittelykeskuksella ei aiemmin ole ollut oikeutta saada valvojakohtaista riskiarviota tarkasteltavaksi salassapitosäännösten takia.

Hallitus ehdotti muutoksia riskiarviota koskevaan rahanpesulain 2. lukuun. Finanssivalvonnan olisi jatkossa julkistettava yhteenveto valvojakohtaisesta riskiarviosta. Lisäksi valvojakohtainen riskiarvio tulee salassapitosäännösten estämättä luovuttaa pyynnöstä rahanpesun selvittelykeskukselle viivytyksettä, mikäli se on tarpeen rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 2.1 §:ssä määriteltyjen tehtävien hoitamiseksi.¹⁸¹

Lakimuutoksen myötä rahanpesun selvittelykeskuksella on rahanpesulakiin kirjattu oikeus pyytää Finanssivalvonnalta sen laatima valvojakohtainen riskiarvio.

¹⁸⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotus rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomaisen perustamisesta ja asetusten (EU) N:o 1093/2010, (EU) N:o 1094/2010 ja (EU) N:o 1095/2010 muuttamisesta, 25. artikla (2021/0240 COD).

¹⁸¹ HE 236/2021, s. 81.

Valvojakohtaisen riskiarvion avulla rahanpesun selvittelykeskus pystyy muodostamaan sekä jakamaan tärkeitä rahanpesuindikaattoreita selvittelykeskuksen vuosittain julkaisemassa rahanpesuindikaattorit-dokumentissa¹⁸². Muutos edistää välittömästi rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonsaantioikeuksia ja kykyä hoitaa lakisäätteisiä tehtäviään, kun sillä on aiempaa laajemmin informaatiota käytössään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä. Finanssivalvonta ja muut valvovat viranomaiset ovat mahdollisesti arvioineet rahanpesuriskejä eri kannalta kuin rahanpesun selvittelykeskus tai yksittäiset pankit, joten valvojien laatimien riskiarvioiden sisältö on sille erittäin arvokasta tietoa. Rahanpesun selvittelykeskuksen tutkijoilla täytyy olla kattava käsitys eri toimialojen rahanpesuriskeistä arvioidakseen vastaanottamiensa rahanpesuilmoitusten vakavuutta.

Tämä muutos ei liity suoraan EU:n rahanpesudirektiivien implementointiin, vaan pohjautuu ensisijaisesti kansallisiin sääntelytarpeisiin viranomaisten aiempaa tehokkaamman tiedonvaihdon toteutumiseksi, millä edistetään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä. Kyseinen muutos kuitenkin tehostaa EU:n neljännen rahanpesudirektiivin implementointia, sillä siinä säädetään riittävästä tietojenvaihdon turvaamisesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi¹⁸³. Lisäksi FATF vaati suomalaisten viranomaisten sekä yksityistä sektoria koskevan tiedonvaihdon tehostamista osana keväällä 2019 laadittua maa-arvioraporttia¹⁸⁴.

Lakimuutos tulee tehostamaan oletettavasti rahanpesun selvittelykeskuksen käyttämää työaika auttamalla priorisoimaan vastaanotettujen rahapesuilmoitusten käsittelyä riskiperusteisesti ja säästävän siten myös pankkien työaika, kun rahanpesun selvittelykeskus pystyy paremmin ohjeistamaan ja antamaan palautetta vastaanotetuista ilmoituksista suhteessa valvojakohtaiseen riskiarvioon¹⁸⁵. Välillisesti tämä edistää myös pankkien työtä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi, sillä rahanpesun selvittelykeskus

¹⁸² Rahanpesuindikaattorit-asiakirjaan rahanpesun selvittelykeskus kokoaa listan rahanpesuindikaattoreista, joihin ilmoitusvelvollisten tulisi toiminnassaan kiinnittää erityistä huomiota. Listan ensisijaisena tarkoituksena on auttaa pankkeja ja muita ilmoitusvelvollisia tunnistamaan asiakkaisiin ja heidän liiketoimiinsa liittyviä rahanpesuun sekä terrorismin rahoittamiseen mahdollisesti viittaavia epäilyttäviä piirteitä.

¹⁸³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU 2015/849), 39. ja 45. artikla.

¹⁸⁴ FATF – Finland, Mutual Evaluation Report, s. 225.

¹⁸⁵ Hallintovaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta (HaVL 11/2022), s. 3.

jakaa eri kanavissa tietoja heidän havaitsemistaan rahanpesuriskeistä yksityisen sektorin toimijoille. Valvojakohtaisen riskiarvion luovuttaminen rahanpesun selvittelykeskukselle edistää käytännön rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta- ja selvittämistyön ohella viranomaisten välistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta sekä auttaa erilaisten analyysien tekemisessä¹⁸⁶.

Syvällinen tietoisuus rahanpesuriskeistä edistää kriittisten rahanpesuilmoitusten tunnistamista sekä rikostutkintojen aloittamista pienentäen riskiä siitä, että merkittävän rahanpesuriskin asiakkaasta tai liiketoimesta tehty ilmoitus ei johtaisi mihinkään toimenpiteisiin rahanpesun selvittelykeskuksessa. Viranomaisten yhteistyön tiivistäminen ja tiedonvaihdon edistäminen on isossa roolissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa yhteiskunnallisesti. Tietojensaanti rajoittuu edelleen tilanteisiin, joissa tieto riskiarvion sisällöstä on edellytys rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 2.1 §:ssä mainittujen tehtävien hoitamiselle, keskeisimpänä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta, paljastus ja selvitys sekä tutkintaan saatto. Edellytykset näiden tehtävien hoitamiseen paranevat, kun selvittelykeskuksella on käytettävissä yhä kattavammin tietoa rahanpesuriskeistä.

Valtiovarainministeriön toimesta on selvitetty tietojenvaihtoon liittyviä ongelmia sekä kehitystarpeita, joita liittyy niin ilmoitusvelvollisten keskinäiseen tiedonvaihtoon kuin viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon¹⁸⁷. Kansallisesti ollaan tyytymässä toistaiseksi parantamaan sääntelyä kehittämällä vain viranomaisten välistä tietojenvaihtoa, missä tämä oli ensimmäinen askel. Pankkien ja muiden ilmoitusvelvollisten välisen tiedonvaihdon edistämiseen pyritään tulevassa EU:n rahanpesuasetuksessa, joka olisi todella tarpeen¹⁸⁸. Viranomaisten tietojenvaihdon parantaminen on kirjattu myös harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman tavoitteeksi vuosille 2020–2023¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp) täydentämisestä. Aluehallintoviraston lausunto, s. 42.

¹⁸⁷ Valtiovarainministeriö – Selvitys tietojenvaihdon parantamisesta kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa 2022:18.

¹⁸⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotus rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen (2021/0239 COD), 54. artikla.

¹⁸⁹ Verohallinto – Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntastrategia ja toimenpideohjelma 2020–2023.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Ennen rahanpesulain osittaisuudistusta EU:n neljännen rahanpesudirektiivin kansallinen implementointi oli ollut puutteellista. Rahanpesulaissa oli tehty useita tarpeettomia lisärajoituksia esimerkiksi PEP-henkilön määritelmään, jotka poikkesivat EU-lainsäätäjän tahdosta. PEP-määritelmä oli rajattu kansallisesti vain Suomen valtion kokonaan omistamien yritysten hallinto-, johto- ja valvontatehtävissä toimivaan henkilöön, kun EU-sääntelyn määritelmä oli minkä tahansa valtion enemmistöomisteisen yrityksen hallinto- johto- tai valvontatehtävissä toimiva henkilö. Osa kansallisesta lisäsääntelystä oli todettu tarpeettomaksi myös sen takia, että ne rajoittivat liiaksi rahanpesulain keskiössä olevaa pankin omaa riskiperusteista arviointia ja -harkintaa, kuten PEP-henkilön tehostetussa tuntemisessa. Kansallinen sääntely edellytti soveltamaan tehostettuja tuntemistoimia entiseen PEP-henkilöön vielä 12 kuukautta PEP-aseman päättymisestä, mikä ei ollut EU:n neljännen rahanpesudirektiivin mukainen vaade. Lisäksi rahanpesulaissa käytetty käsitteistö poikkesi useammaltakin osin EU:n rahanpesudirektiivien käsitteistä, mikä oli aiheuttanut ristiriitaisia tulkintoja pankkisektorilla.

FATF oli osoittanut Suomen toiminnassa useita puutteita ja tunnistanut niihin liittyviä kehityskohteita vuonna 2019 antamassaan maa-arviossa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä. Näistä merkittävin havainto oli se, ettei Suomen millään viranomaisella ollut toimivaltaa valvoa pakotemääräysten ja jäädytyspäätösten noudattamista, eikä määrätä hallinnollisia seuraamuksia edellä mainittujen velvoitteiden laiminlyönnistä. FATF oli suosittanut Suomea päivittämään lainsäädäntöään siten, että pankeilla olisi velvollisuus varmistaa riittävät menettelytavat pakotteiden noudattamiseksi. Ristiriidat EU:n neljänteen rahanpesudirektiiviin sekä FATF:n suosituksiin nähden olivat kriittisimmät syyt rahanpesulain osittaisuudistukselle. Edellä mainittujen puutteiden korjaamisen ohella huomioitiin myös lainsoveltajien esittämät kehityskohteet ja -tarpeet tietyiltä osin.

Rahanpesulain osittaisuudistuksella saatiin yhdenmukaistettua kansallinen rahanpesulaki suhteessa sen taustalla olevaan EU:n neljänteen rahanpesudirektiiviin. Tämän lisäksi Finanssivalvonnasta annettua lakia täydennettiin samaisen direktiivin edellyttämällä tavalla. FATF:n vuonna 2019 esittämistä puutteista pystyttiin korjaamaan useita, esimerkiksi epätavallisen ja epäilyttävän liiketoimen käsitteitä selkeyttämällä sekä järjestämällä

pakotesäätelyn viranomaisvalvonta. Epätavallisen ja epäilyttävän liiketoimen käsitteiden selkeyttäminen lievensi samalla rahanpesulain soveltajien tulkintaongelmia ja helpotti pankeissa tehtävää työtä talousrikollisuuden torjumiseksi. Samalla päivittynyt rahanpesulaki toi kuitenkin useita uusia tulkintahaasteita pankkisektorille, joista merkittävimmät liittyvät pakotemääräysten integrointiin osaksi asiakkaan tuntemismenettelyä.

Kaikilta osin osittaisuudistus ei paikannut EU-tasolla asetettujen määräysten ja ohjeistusten puutteellista implementointia. Rahanpesulain osittaisuudistuksen taustalla olleesta hallituksen esityksestä jäi hyväksymättä pankkien kannalta merkittävä oikeus rikoksia ja rikostuomioita koskevan tiedon hyödyntämisestä epätavallisten liiketoimien selvittämisessä sekä asiakasriskin arvioinnissa. Tämä tarkoittaa, ettei pankeissa voida jatkossakaan noudattaa EBA:n riskitekijöitä koskevaa ohjeistusta¹⁹⁰ kaikilta osin, koska kansallinen lainsäädäntö ei salli rikoksia ja rikosepäilyjä koskevan tiedon käsittelyä. Ehdotettu muutos olisi auttanut asiakkaiden rahanpesuriskin arvioinnissa sekä -hallinnassa. Mikäli asiakkaalla on rikostaustaa potentiaalisista rahanpesun esirikoksista tai rahanpesusta, nostaa se merkittävästi asiakasriskiä ja vaatii täten tehostettuja tuntemistoimia riskin hallitsemiseksi. Pankit jäävät nyt odottamaan kyseistä oikeutta tulevaksi osana EU:n rahanpesuasetusta¹⁹¹, jonka pohjana olevaan ehdotukseen oikeus ainakin toistaiseksi sisältyy.

PEP-määritelmän muutoksilla poistetaan ristiriitaisuudet kansallisen rahanpesulain ja EU:n neljännen rahanpesudirektiivin sekä FATF:n suositusten väliltä. Jatkossa määritelmä on implementoitu tavalla, joka täyttää EU-lainsäätäjän tarkoituksen. PEP-asiakkaiden lukumäärä tulee muutosten myötä lisääntymään, mikä teettää pankille lisää töitä tehostettujen tuntemistoimien kohdentamiseksi aiempaa useampaan asiakkaaseen. Erityisen haasteen tuo ulkomaisten PEP-asiakkaiden lisääntyminen, joiden tunnistaminen luotettavalla tavalla voi olla hankalaa. PEP-säätelyn yhtäläiseksi noudattamiseksi tulisi luoda vähintään kansallisella tasolla toimiva PEP-rekisteri, jota voitaisiin myöhemmin laajentaa EU-tasolle. Tämä antaisi kaikille pankeille yhtäläiset mahdollisuudet tunnistaa luotettavasti kohonneen rahanpesuriskin PEP-asiakkaat. Tässä hetkessä pankin tulee kuitenkin löytää sellainen palveluntarjoaja, joka pystyy tuottamaan kattavat tiedot myös

¹⁹⁰ EBA Guidelines on money laundering and terrorist financing risk factors 2021/02.

¹⁹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotus rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen (2021/0239 COD), 55. artikla.

ulkomaisista PEP-henkilöistä, kun mikään valtion viranomainen ei siihen toistaiseksi kykene. Pankeilla on vielä alkuvuosi 2024 aikaa valmistautua PEP-henkilöä koskeviin muutoksiin ja varmistaa riittävän laadukkaat PEP-monitorointijärjestelmät.

PEP-henkilön tehostetun tuntemismenettelyn muutoksella poistetaan ylimääräinen kansallinen lisäsääntely suhteessa EU:n neljänteen rahanpesudirektiiviin, missä pankin omalle riskiperusteiselle arvioinnille on annettu laajempi vastuu. Pankeilla on yleisesti tehokkaat asiakkaan tuntemis- ja riskienhallintamenettelyt, joilla ne voivat luotettavasti arvioida PEP-asemassa toiminnan päättäneen henkilön rahanpesuriskiä. Jatkossa lainsäädäntö ei automaattisesti edellytä tehostettujen tuntemistoimien soveltamista entiseen PEP-henkilöön, mikäli pankki ei ole itse arvioinut niille olevan tarvetta. Riippuen pankin riskiarviosta ja sen PEP-asiakaskunnan arvioidusta riskitasosta, muutos joko lisää tai vähentää sen työtä PEP-asiakkaisiin liittyen. Riskiarviossa tulee arvioida ja perustella aiempaa tarkemmin entisten PEP-asiakkaiden riskitaso sekä määrittää sen mukaiset toimenpiteet, jotka voivat jatkossa olla erilaiset pankkien välillä. Muutos lisää pankkien vastuuta, kun ne linjaavat jatkossa itse sovellettavat tuntemistoimet entisiin PEP-asiakkaisiin.

Työllistävin muutos pankeille osittaisuudistuksessa oli pakotemääräysten ja jäädyttämispäätösten noudattamisen varmistaminen osana asiakkaan tuntemismenettelyä. Työllistävä vaikutus näkyy pankeissa erityisesti uusien ja monimutkaisten EU:n sektoripakotteiden noudattamisen varmistamisessa, joiden tulkintaan on ollut vaikea saada apua viranomaisilta. Pakotteiden lisäys rahanpesulakiin haastaa pankkeja, sillä asiakkaan tuntemistoimet rahanpesun estämiseksi tulee suorittaa riskiperusteisen arvioinnin perusteella. Pakotteet eivät jätä pankille vastaavaa mahdollisuutta riskiperusteiselle arvioinnille, vaan sen on saatava täydellinen varmuus, etteivät sen asiakkaat ole pakotteiden kohteena tai harjoita pakotteiden vastaista toimintaa. Pankin tulee pystyä täyttämään rahanpesusääntelyn velvoitteet riskiperusteisesti määritellyistä tuntemistoimista asiakasriskin hallitsemiseksi sekä toisaalta pakotesääntelyn velvoitteet, joissa ei voi vastaavasti soveltaa riskiperusteista harkintaa ja arviointia. Pakotteiden noudattaminen tulee varmistaa sääntelyn lisäksi myös pankin yhteiskuntavastuun myötä, sillä kyse on todella merkittävästä asiasta yleisen turvallisuuden kannalta.

Pankin tulee pystyä itse arvioimaan riittävä tehokkuus ja laatu määrittäessään sen toimintaperiaatteita, menettelytapoja sekä sisäisen valvonnan prosesseja pakotemääräysten ja

jäädytyspäättösten noudattamiseksi, koska laissa ei tätä määrittelyä tehdä. Jos pakoteprosessien tehokkuus ja laatu eivät ole riittävällä tasolla, voi Finanssivalvonta määrätä siitä pankille hallinnollisen seuraamuksen. Tästä syystä Finanssivalvonnalta odotetaan lähikuukausina tarkentavaa kannanottoa riittävän tehokkaille pakoteprosesseille osana pakotteista julkaistavia määräyksiä ja ohjeita. On kuitenkin tiedostettava, että pankeissa suoritettava asiakkaan tunteminen ei ole koskaan täydellistä, vaan se perustuu aina jossain määrin epätäydellisiin sekä asiakkaan itse antamiin tietoihin, joiden luotettavuutta ei voida kaikilta osin varmistaa. Näistä heikkouksista huolimatta pankkien on pystyttävä varmistamaan pakotteiden noudattaminen.

Pankkien tulee erotella pakotteisiin ja rahanpesun estämiseen liittyvät prosessit sekä ohjeistukset. Ne vaativat toisistaan poikkeavan lähestymistavan ja kontrollit, vaikka molemmat pohjautuvatkin asiakkaan tuntemiseen. Tätä erottelua puoltaa myös Finanssivalvonnan erilliset määräys- ja ohjekokoelmat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä sekä pakotteista, vaikka molemmissa on kyse rahanpesulain soveltamisesta. Jos valvova viranomais ei kykene esittämään määräyksiä ja ohjeita edellä mainituista velvoitteista samassa dokumentissa, on pankkien vaikea ylläpitää ja toteuttaa yhteisiä prosesseja niiden noudattamiseksi viranomaisten vaatimalla tavalla. Asiakkaan tunteminen on kuitenkin prosessi, jota ei voida käytännössä pilkkoa eri osiin. Asiakkaan tuntemismenettely on järjestettävä tavalla, joka täyttää sekä rahanpesun estämiseksi, että pakotteiden noudattamiseksi asetetut vaateet. Asiakkaan tuntemismenettelyn lisäksi pakotesäätelyn noudattaminen osana maksuliikenteen suorittamista tulee vaatimaan pankeilta merkittävää lisäresursointia sekä maksuliikenneprosessien uudelleenjärjestelyä

Merkittävin muutos Finanssivalvonnalle oli sille lisätty toimivalta valvoa pakotemääräysten ja jäädyttämisspäättösten noudattamista finanssialalla. Tämä FATF:n nostama merkittävä puute kansallisessa lainsäädännössä saatiin paikattua ja nyt Finanssivalvonnalla on mahdollisuus valvoa ja puuttua pankkien riittämättömiin pakoteprosesseihin. Toimivallan laajentamisella on tehostava vaikutus rahanpesulaissa pankeille lisättyyn veloitteeseen toimeenpanna tehokkaat toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta pakotesäätelyn noudattamiseksi. Pakotevalvonnan vaikuttavuutta tehostaa Finanssivalvonnalle lisätty toimivalta määrätä hallinnollisia seuraamuksia pankeille, joilla on puutteelliset prosessit pakotteiden noudattamiseksi. Pakotteiden valvonta-, tarkastus- ja

sanktiointioikeus edistää turvallisuutta ja vakautta yhteiskunnassa, kun valvovilla viranomaisilla on mahdollisuus varmistaa pakotesäätelyn noudattaminen eri toimialoilla.

Isoin apu pankkien talousrikollisuuden torjuntatyöhön sekä rahanpesulain tulkintatilanteisiin saatiin epäilyttävän ja epätavallisen liiketoimen käsitteiden tarkalla määrittämisellä. Tällä asetettiin aiempaa selkeämmät kynnykset selonotto- ja ilmoitusvelvollisuuden kriteerien täyttymiselle, jolloin niiden soveltaminen on suoraviivaista. Selonottovelvollisuuden kriteerit täyttyvät, kun asiakkaan toiminta on epätavallista asiakkaasta muodostetun käsityksen perusteella. Ilmoitusvelvollisuuden kynnykset täyttyvät puolestaan silloin, kun toiminta on selonottovelvollisuuden suorittamisen jälkeenkin pankin näkemyksen mukaisesti epäilyttävää, eikä riittävää selkoa toiminnan asianmukaisuudesta ole saatu.

Entistä useamman asiakkaan yksittäinen liiketoimi on tulkittavissa epätavalliseksi, mikä vaatii pankeilta aiempaa enemmän resursseja selonottovelvollisuuden noudattamiseksi, joka vaikuttaa myös tehtävien rahanpesuilmoitusten lisääntymiseen. Finanssivalvonnan ohjeistusten ja EU:n neljännen rahanpesudirektiivin mukaisesti rahanpesuilmoitus on tehtävä kaikista tapauksista, joissa epäillä olevan kyse laittomasti hankituista varoista. Ilmoitusvelvollisuus ei rajaudu vain epäilyihin rahanpesusta tai terrorismin rahoittamisesta, jolloin pankin on kyettävä tekemään matalalla kynnyksellä ilmoituksia kaikista rikolliseen toimintaan liittyvistä havainnoista. Käsitteiden määrittämisellä vastattiin FATF:n sekä EU-komission esille tuomiin puutteisiin käsitteiden sekavuudesta ja ristiriitaisesta käytöstä. Lisäksi osittaisuudistuksella selkeytettiin pankkien ja rahanpesun selvittelykeskuksen vastuita, minkä mukaan pankin tehtävänä on tunnistaa epätavalliset liiketoimet sekä ilmoittaa epäilyttävistä liiketoimista, mutta rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävänä on viime kädessä selvittää, liittyykö epäilyttävään liiketoimeen jotain laitonta.

Finanssivalvonnan määräämän rikemaksun alarajan laskemisella mahdollistetaan jatkossa rikemaksun asettaminen sellaisille ilmoitusvelvollisille, joiden liikevaihto on vähäinen. Tämä parantaa valvojan viranomaisen toimenpidevalikoimaa tarkastusten perusteella määrättäviin hallinnollisiin seuraamuksiin. Muutos edistää valvonnan vaikuttavuutta, kun jatkossa myös pienimmille valvottaville voidaan tarvittaessa määrätä rikemaksuja. Muutos vähentää riskiä siitä, että Finanssivalvonta joutuisi sanktioimaan suurempia pankkeja niidenkin eurojen edestä, joita ei ole voitu pienimmille valvottaville määrätä kohtuuttomuuteen vedoten. Finanssivalvonnalla on olemassa tavoitteet

määrättäviin hallinnollisiin seuraamuksiin, joihin valvonta- ja tarkastustyöllä tähdätään, jolloin tämä muutos vaikuttaa välillisesti myös suuriin vähittäispankkeihin positiivisesti. Muutos kannustaa samalla tarkastusten kohdentamista näihin pienempiin toimijoihin, kuten pieniin maksupalvelujen tarjoajiin, mikäli valvoja arvioi heidän toimintaansa sisältyvän rahanpesuriskejä.

Osittaisuudistuksella päivitettiin seuraamusmaksun suuruuden määrittämisessä sovellet-tavan enimmäisliikevaihdon tarkasteluhetkeä, joka on jatkossa pankin seuraamusmaksun määräämistä edeltävän vuoden liikevaihto. Aiemmin seuraamusmaksun suuruus määri-teltiin pankin rikkomusta tai laiminlyöntiä edeltävän vuoden liikevaihdon perusteella. Tämä oli oikeudenmukainen arviointipohja, koska rahanpesun ja terrorismin rahoittami-sen estämiseksi suoritettavat toimenpiteet pohjautuvat senhetkiseen riskiperusteiseen ar-viointiin, jossa pankin on rahanpesulain mukaisesti huomioitava sen toiminnan laajuus, luonne ja koko. Nämä voivat muutamassa vuodessa laiminlyönnin ja seuraamusmaksun määräämishetken välillä muuttua olennaisestikin, mikä voi johtaa pankille kohtuuttoman suuren seuraamusmaksun määräämiseen, jos sen liikevaihto on kasvanut merkittävästi rikkomuksen tai laiminlyönnin tapahtumahetkestä.

Enimmäisliikevaihdon tarkasteluhetken muutos voi johtaa siihen, että rikkomus tai lai-minlyönti ei olisi niin merkittävä ottaen huomioon pankin senhetkinen koko ja toiminnan laajuus. Mikäli Finanssivalvonta tulkitsee laiminlyöntiä monen vuoden jälkeen pankin kasvaneen ja laajentuneen toiminnan myötä arvioiden tarkastushetken kokoa ja toimintaa, voi pankille määrättävä seuraamusmaksu olla nyt merkittävästi suurempi. Muutoksen toi-mivuus edellyttää, että Finanssivalvonta tarkastelee pankin laajuutta, luonnetta ja kokoa mahdollisen laiminlyönnin hetkellä tehdessään päätöstä ylipäätään seuraamusmaksun määräämisestä. Muutos oli kuitenkin tehtävä, että kyseinen säännös saatiin vastaamaan EU:n neljättä rahanpesudirektiiviä. Lisäksi valvonnan vaikuttavuutta edistää se, ettei ra-hanpesulain hallinnollisista seuraamuksista ole enää mahdollista vapautua sääntelyrikko-muksen jälkeen toteutetuilla yhtiöoikeudellisilla järjestelyillä, kuten yrityskaupalla.

Hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisoikeuden vanhenemisaikaa pidennettiin jat-kuvan rikkomuksen tai laiminlyönnin osalta kymmeneen vuoteen, joka on nyt yhtenevä kertaluontoisen rikkomuksen kanssa. Pankin oikeussuojan kannalta olisi ollut perustel-lumpaa lyhentää kertaluontoisesta rikkomuksesta tai laiminlyönnistä määrättävän

hallinnollisen seuraamuksen määräämisoikeuden vanhentumisaikaa viiteen vuoteen. Näiden kahden eri rikkomuksen tai laiminlyönnin sanktio-oikeuden yhtenäistäminen olisi toteutunut tälläkin tavoin. Tällainen muutos ei olisi johtanut merkittävään ristiriitaan suhteessa perusmuotoiseen rahanpesurikokseen liittyvään syyteoikeuden vanhenemiseen, joka on viisi vuotta. Jatkossa pankille voidaan määrätä esimerkiksi seuraamusmaksu tilanteessa, jossa rahanpesutapauksen taustalla olevan rikoksen syyteoikeus on jo ehtinyt vanhentua. Yksi epäjohtonmukaisuus saatiin uudistuksella korjattua, mutta samalla luotiin pankkien kannalta uusi epäoikeudenmukaisuus.

Rahanpesun selvittelykeskuksella on jatkossa aiempaa paremmat edellytykset hoitaa kisääteisiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tehtäviään, kun sillä on mahdollisuus hyödyntää työssään valvovien viranomaisten tekemiä riskiarvioita. Valvojakohtaiset riskiarviot auttavat selvittelykeskusta kohdentamaan omaa tutkintaansa rikostorjunnallisesti merkittäviin rahanpesuilmoituksiin. Selvittelykeskus voi hyödyntää jatkossa valvojien tekemiä arvioita eri rahanpesuriskeistä sekä niiden vakavuudesta ja todennäköisyydestä.

Rahanpesun selvittelykeskuksella on todella tärkeä rooli talousrikollisuuden torjunnassa, eikä sen työtä tule hankaloittaa ylimääräisillä tiedonsaantirajoituksilla. Kyseessä on viranomainen, jonka selvitystyöllä rahanpesuilmoitusten sisältämät tiedot voivat johtaa rikostutkinnan aloittamiseen sekä mahdolliseen rikossyytteeseen ja lopulta rikostuomioon esimerkiksi rahanpesusta. Tämä oli hyvä ensimmäinen askel tietojenvaihdon edistämiseksi lainsäätäjän taholta. Tietojenvaihtoa edistäviä muutoksia tarvitaan kuitenkin lisää, sillä sujuva tietojenvaihto pankkien sekä viranomaisten kesken on edellytys tehokkaalle talousrikollisuuden torjunnalle. Lähivuosien aikana on syytä poistaa vielä laajemmin tietosuoja säännösten asettamia rajoitteita, jotka vaikeuttavat epäilyttävien liiketoimien selvittämistä ja rikosten paljastumista.

Viranomaisten välisen tiedonvaihdon edistämiseksi on käynnissä lainsäädännön uudistushanke, johon nimetty selvitystyöryhmä on ehdottanut esimerkiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4.4 §:ään lisättäväksi tietojensaantioikeuksia rahanpesurekisteriin niin, että Finanssivalvonta voisi vastaanottaa puolestaan informaatiota rahanpesun

selvittelykeskukselta luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin mukaisesti¹⁹². Finanssivalvonta voisi pyytää tietoja rahanpesun selvittelykeskukselta luottolaitoslain perusteella rahanpesuriskin arvioimiseksi, jolla implementoitaisiin EU:n luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin 117. artiklan 5. kohta. Tämän selvitystyöryhmän ehdotukset toimivat erinomaisena jatkeena osittaisuudistuksen Finanssivalvonnan ja rahanpesun selvittelykeskuksen välistä tiedonvaihtoa edistävälle lakimuutokselle. Kansallisen tiedonvaihdon edistämisen ohella olisi syytä edistää myös rajat ylittävän tiedonvaihdon tehokkuutta ja laatua¹⁹³. Tietojenvaihdon merkitys kasvaa erityisesti, kun pankit pyrkivät tunnistamaan ja estämään pakoterikkomuksia sekä pakotteiden kiertämistä.

Rahanpesulain osittaisuudistuksen sekä muiden tietojenvaihtoa edistävien säännösten toimeenpanon myötä FATF vapautti Suomen sen tehostetusta seurannasta¹⁹⁴. Suomi kuitenkin vahvisti jatkavansa edelleen tietojenvaihdon tehostamista ilmoitusvelvollisten ja viranomaisten välillä. Hallituksen tavoitteena on antaa vielä vuoden 2023 aikana lakiesitys eduskunnalle tietojenvaihdon parantamisesta. Tietojenvaihdon edistämisen ohella muutokset pakotesäätelyssä sekä valvovien viranomaisten toimivaltuuksissa johtivat Suomen vapauttamiseen tehostetusta seurannasta.

Pankeilla sekä pankkisektorin viranomaisilla oli hyvin aikaa valmistautua toiminnassaan osittaisuudistuksen myötä tulleisiin muutoksiin, sillä lakiuudistuksen lopullinen hyväksyntä venyi yli vuoden mittaiseksi ensimmäisen sitä koskevan hallituksen esityksen jättämisestä eduskunnan käsiteltäväksi. Suurin osa esitetyistä muutoksista perustuivat EU-direktiivien aiempaa täsmällisempään implementointiin sekä FATF:n esittämien puutteiden korjaamiseen, jolloin oli odotettavissa, ettei lopullinen lakiuudistus tule liioin muuttamaan annetusta hallituksen esityksestä. Rikosta ja rikosepäilyä koskevan tiedon käsitelyoikeutta lukuun ottamatta hallituksen esitys hyväksyttiin sellaisenaan.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen on lainsäätäjän, rahanpesulain ilmoitusvelvollisten sekä viranomaisten yhteinen yhteiskunnallinen päämäärä, jonka

¹⁹² Valtiovarainministeriö – Tietojenvaihdon parantaminen kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa 2023, s. 21.

¹⁹³ Ks. IMF – Nordic-Baltic Technical Assistance Project: Financial Flows Analysis, AML/CFT Supervision, and Financial Stability 2023, s. 5.

¹⁹⁴ FATF – Finland, Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating 10/2023.

saavuttaminen ei toteudu vain pankkeihin ja muihin ilmoitusvelvollisiin kohdistuvien velvoitteiden lisäämisellä. Rahanpesulain osittaisuudistuksen myötä pankit joutuvat resursoimaan enemmän talousrikollisuuden torjuntatyötä tekevään henkilöstöön sekä aiempaa tehokkaampiin ja monimutkaisempiin teknisiin järjestelmiin. Tämän myötä rahanpesuilmoitukset tulevat lisääntymään lainsäädännön selkeytymisen ja kiristymisen yhteistuloksena.

Pankkien ja muiden ilmoitusvelvollisten tekemien rahanpesuilmoitusten määrällinen kasvu ei yksinään johda vielä rikostutkintojen aloittamiseen, päättämiseen tai rahanpesutuomioiden kasvamiseen. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää erityisesti viranomaisten päässä toiminnan tehostamista sekä lisäresursointia samalla tavalla kuin se on edellyttänyt pankeiltakin. Ei ole tarkoituksenmukaista vaatia pankeilta merkittävää lisäresursointia talousrikollisuuden torjuntaan, mikäli sen tuloksena tehtyjä viranomaisilmoituksia ei ehditä käsittelemään ajallaan tai poliisilla ei ole resursseja avata rikostutkintoja rahanpesutapauksista. Pankit ovat tehneet kasvaneessa määrin ja aiempaa laadukkaampia rahanpesuilmoituksia, mutta ne eivät ole johtaneet rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen liittyvien rikostutkintojen, saati rikostuomioiden kasvuun¹⁹⁵. Yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi muutoksia ja lisäresursointia vaaditaan viranomaisten puolella, että laittomasti hankitut varat saadaan jäädytettyä ja rikolliset syytteisiin sekä tuomittaviksi.

¹⁹⁵ Esim. Rahanpesun selvittelykeskuksen puolivuotiskatsaus 2023, s. 7 ja 12 sekä Rahanpesun selvittelykeskus – Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä: Törkeät rahanpesutuomiot Helsingin hovioikeudessa 2019–6/2022, s. 18.