

Laura Anttila

ASIAKKAAN TUNNISTAMINEN RAHAN- PESULAIN VAATIMUSTEN MUKAISESTI

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Tarkastaja: Mikko Knuutinen
Tarkastaja: Riku Neuvonen
Huhtikuu 2020

TIIVISTELMÄ

Laura Anttila: Asiakkaan tunnistaminen rahanpesulain vaatimusten mukaisesti
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus
Huhtikuu 2020

Tutkielmassa tarkastellaan rahanpesulain asettamia vaatimuksia asiakkaan tunnistamisesta. Tarkastelun keskiössä ovat tunnistamiskriteerit, mutta myös riskiarviointi sekä -hallinta ovat keskeisessä osassa. Tutkielmassa tarkastellaan, onko rahanpesulain sääntely asiakkaan tunnistamisen osalta asianmukaisella tasolla ja kuinka ilmoitusvelvollisen tulisi noudattaa riskienhallinnasta koskevaa sääntelyä, jotta se toimisi lain asettamien vaatimusten mukaisesti. Tutkimuksessa tarkoituksena on analysoida ja tulkita rahanpesulain asettamia vaatimuksia asiakkaan tunnistamisesta. Aineistona tutkimuksessa ovat aiheen kannalta keskeisimmät lait, niiden esityöt, aiheeseen liittyvä kirjallisuus sekä Keskusrikospoliisin ylitarkastajan Anu Jaakkolalle lähetetty teemahaastattelu.

Asiakkaan tunnistaminen nähdään keskeisimmäksi keinoksi rahanpesun ennaltaehkäisyssä. Ilmoitusvelvollisten vastuu tunnistaa ja tuntee asiakkaansa korostuu sekä rahanpesulaissa, sen esitöissä, että finanssivalvonnan ohjeistuksessa. Ilmoitusvelvollisilla ei näin ollen saa olla anonyymejä asiakkaita. Asiakkaista tehtävä riskiarviointi on toinen relevantti asia, joka korostuu rahanpesulaissa. Asiakkaista tehtävän riskiarvion perusteella ilmoitusvelvolliset pystyvät toteuttamaan riskienhallintaansa paremmin.

Tutkimuksen perusteella näyttäisi siltä, että ilmoitusvelvollisten yhteisvastuu asiakkaan tunnistamisessa on tärkeä ja lainsäädäntöä tulisi kehittää palvelemaan tätä ajatusmallia. Rahanpesulain tulkintatilanteet ja oikeuskäytännön suppeus aiheuttavat haasteita.

Avainsanat: rahanpesu – asiakkaan tunnistaminen – riskienhallinta – riskiluokittelu – tuottamuksellinen rahanpesu – törkeä rahanpesu – tunnistamismenetelmät

SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET	V
1. JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen taustaa	1
1.2 Tutkimusmenetelmät	2
1.3 Tutkimuskysymys ja rajaukset	6
1.4 Aiempi tutkimus	7
1.5 Keskeiset käsitteet.....	8
2. RAHANPESU PROSESSINA.....	10
2.1 Rahanpesun taustaa	10
2.2 Rahanpesuprosessin vaiheet ja tunnusmerkistö	11
2.3 Rahanpesun esimerkitapauksia	13
2.4 Epäilyttävän liiketoimen tunnistaminen	14
2.5 Rahanpesun uhkakuvat tulevaisuudessa.....	15
2.6 Rahanpesun ennaltaehkäisy.....	16
3. RAHANPESUN SÄÄNTELY.....	18
3.1 Rahanpesun sääntelyn historiallinen kehitys	18
3.2 Rahanpesun estämistä ohjaava sääntely.....	19
3.3 Rahanpesudirektiivit	21
3.4 Rahanpesun rikosnimikkeet.....	23
3.4.1 Tuottamuksellinen rahanpesu	23
3.4.2 Törkeä rahanpesu.....	24
3.5 Rahanpesun esirikos	24
3.6 Seuraamukset lakien laiminlyönneistä	25
3.6.1 Seuraamusmaksu	27
3.6.2 Hallinnolliset sanktiot ja ne bis in idem -periaate oikeustapauksien analysoinnissa.....	28
4. ASIAKKAAN TUNNISTAMINEN RAHANPESULAIN ASETTAMIEN VAATIMUSTEN MUKAISESTI.....	30
4.1 Asiakkaan tunnistamisprosessi.....	30
4.2 Henkilöasiakkaan tunnistaminen	33
4.3 Yritysasiakkaan tunnistaminen	34
4.3.1 Yritysasiakkaan tunnistamisen ominaispiirteet	34
4.3.2 Tosiasiallinen edunsaaja.....	34
4.4 Asiakkaan tunnistamisen kolme eri vaihtoehtoa.....	35
4.4.1 Yksinkertaistettu menettely	35
4.4.2 Normaali tunnistamismenettely	36
4.4.3 Tehostettu tunnistamismenettely.....	36
5. ASIAKKAAN TUNNISTAMISEEN LIITTYVÄ RISKIENHALLINTA	39

5.1	Ilmoitusvelvollisen riskiarvio ja riskienhallintajärjestelmät.....	39
5.2	Jatkuva seuranta	41
5.3	Finanssivalvonnan ohjaava ja valvova rooli asiakkaan tunnistamisessa ja tuntemisessa	46
6.	YHTEENVETO.....	48
6.1	Johtopäätökset.....	48
6.2	Asiakkaan tunnistamista koskevien prosessien kehityssuositukset.....	51

LYHENTEET JA MERKINNÄT

FATF	Financial Action Task Force
EU	Euroopan unioni
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
HE	Hallituksen esitys
PEP	Poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö, politically exposed person
KYC	Know Your Customer
AML	Anti Money Laundering
IMF	International Monetary Fund
CDD	Customer Due Diligence
KäO	Käräjäoikeuden ratkaisu
PeVL	Perustuslakivaliokunta
RL	Rikoslaki
FRA	Euroopan perusoikeusvirasto

LÄHTEET

KIRJALLISUUSLÄHTEET

Allridge, Peter: Money Laundering Law. Forfeiture, Confiscation, Civil Recovery, Criminal Laundering and Taxation of the Proceeds of crime. Hart Publishing 2003.

Blum, Jack – Levi, Michael – Naylor, Thomas – Williams, Phil: Financial Havens, Banking Secrecy and Money-Laundering. Crime Prevention and Criminal Justice Newsletter 34-35/1998. United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention 1998.

Capus, Nadja: Country Report: Combating Money laundering in Switzerland. Teoksessa A Comparative Guide to Anti-Money Laundering. A Critical Analysis of Systems in Singapore, Switzerland, the UK and the USA Pieth, Mark – Aiolfi, Gemma 2004. Edward Elgar Publishing Limited 2004 s.114-226.

Ervasti, Kaijus: Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. Edilex 2011. (www.edilex.fi, 28.11.2019)

Huhtamäki, Ari: Rahan jäljittäminen. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2000.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Talentum, Helsinki 2008.

Kangas, Urpo: Minun metodini, teoksessa Juha Häyhä (toim.), Minun metodini. WSOY. Helsinki 1997, s. 90-109.

Kiiski, Kimmo: Hallinnollinen sanktiointi. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan väitöskirja 2011.

Kyntälä, Timo – Laitinen, Ahti: Oikeussosiologia. WSOY, Porvoo 1983..

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990.

Laitinen, Ahti: Johdatus oikeussosiologiaan. Turun yliopisto, Turku 1996.

Lehtipuro, Katriina – Luukkonen Irene – Mäntyniemi Lea: Vakuutuslainsäädäntö. Suomen vakuutusalan koulutus ja kustannus, Helsinki 2004.

Matikkala, Jussi: Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä. Edita, Helsinki 2010.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Talentum, Helsinki 2007.

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

Schaap, Ceed D: Fighting Money Laundering with Comments on the Legislation of the Netherlands Antilles and Aruba. Kluwer Law International 1998.

Stessens Guy: Money Laundering. A New International Law Enforcement Model. Cambridge University Press 2000.

Tala, Jyrki: Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia. Hakapaino Oy, Helsinki 2010.

Timonen, Pekka: Tutkijan ja tuomarin oikeuslähdeoppi: Oikeuslähdeopin eräiden lähtökohtien tarkastelua. Lakimies: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja. 5/87, s. 666-688.

Wikström, Kauko: Oikeuskäytännön tulkinnasta. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 1979.

SÄÄDÖKSET & ESITYÖT

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus maksajaa koskevien tietojen toimitamisesta varainsiirtojen mukana 1781/2006

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

HE 151/2017 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sijoituspalvelulain muuttamisesta ja kaupankäynnistä rahoitusvälineillä sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

HE 228/2016 vp

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

HE 25/2008 vp

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

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 8/1976

Laki finanssivalvonnasta 878/2008

Laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä 68/1998

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017

Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta 445/2017

Laki sijoituspalveluyrityksistä 922/2007

Laki vaihtoehtorahastojen hoitajista 162/2014

Lakirahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta 573/2019

Maksulaitoslaki 297/2010

Neuvoston direktiivi rahoitusjärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä 91/308/ETY

Perustuslaki 731/1999

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamisesta PeVL 57/2010 vp

Rikoslaki 39/1989

Saksan rahanpesulaki
Ersetzt G 7613-2 v. 13.8.2008 I 1690 (GwG 2008)

Sijoitusrahastolaki 213/2019

Tietosuojalaki 1050/2018

Vakuutusyhdistyslaki 1250/1987

Vakuutusyhtiölain 521/2008

Valtioneuvoston asetus rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä 616/2008

Valiokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalla laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi 8/2017 vp

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

KäO 2020:1612

VERKKOLÄHTEET

Aluehallintoviraston verkkosivut: ”Rahanpesulain valvonta”. Saatavissa: <https://www.avi.fi/web/avi/rahanpesulain-valvonta>. (luettu 10.12.2019)

Finanssialan verkkosivut 16.1.2019: ”Rahanpesuongelma jäytää Euroopan taloutta ja tilanne pahenee koko ajan – ”Heikoin lenkki on nyt tosi heikko”. Saatavissa: <https://www.finanssiala.fi/uutismajakka/Sivut/Rahanpesuongelma-jaytaa-Euroopan-taloutta.aspx>. (luettu 18.3.2020).

Finanssialan verkkosivut: ”Asiakkaan tunteminen”. Saatavilla: <https://www.finanssiala.fi/pankkiturvallisuus/Sivut/tunnistaminen.aspx>. (luettu 30.1.2020).

Finanssivalvonnan verkkosivut 18.12.2019: ”Finanssivalvonta on määrännyt seuraamusmaksun S-Pankki Oy:lle sekä antanut julkisen varoituksen FIM Varainhoito Oy:lle laiminlyönneistä asiakkaan tuntemisessa”. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/lehdistotiedotteet/2019/finanssivalvonta-on-maarannyt-seuraamusmaksun-s-pankki-oylle-seka-antanut-julkisen-varoituksen-fim-varainhoito-oylle-laiminlyonneista-asiakkaan-tuntemisessa2/>.

Finanssivalvonnan verkkosivut: ”Asiakkaan tunteminen ja tunnistaminen”. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/pankki/rahanpesun-estaminen/asiakkaan-tunteminen-ja-tunnistaminen>. (luettu 18.1.2020).

Finanssivalvonnan verkkosivut: ”Finanssivalvonta on määrännyt seuraamusmaksun S-Pankki Oy:lle sekä antanut julkisen varoituksen FIM-Varainhoito Oy:lle laiminlyönneistä asiakkaan tuntemisessa”. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/lehdistotiedotteet/2019/finanssivalvonta-on-maarannyt-seuraamusmaksun-s-pankki-oylle-seka-antanut-julkisen-varoituksen-fim-varainhoito-oylle-laiminlyonneista-asiakkaan-tuntemisessa>. (luettu 13.1.2020).

Finanssivalvonnan verkkosivut: ”Finanssivalvonta tehostaa rahanpesun estämisen valvontaa”. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/verkkouutiset/2019/finanssivalvonta-tehostaa-rahanpesun-estamisen-valvontaa>. (luettu 13.1.2020).

International Monetary Fund. Saatavissa: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2018/12/pdf/imf-anti-money-laundering-and-economic-stability-straight.pdf> (luettu 17.12.2019).

Kauppalehden uutinen 20.11.2019: ”Saksassa pestään laitonta rahaa 100 miljardia vuodessa – massiivinen ratsia kohdistui lopulta vain pieneen jäävuoren huippuun”. Saatavissa: <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/saksassa-pestaan-laitonta-rahaa-100-miljardia-vuodessa-massiivinen-ratsia-kohdistui-lopulta-vain-pieneen-jaavuoren-huippuun/786ab498-d063-452d-b3b4-945c5aac331b>. (luettu 16.3.2020).

Kelan verkkosivut: ”Kuvallinen Kela-kortti”. Saatavissa: <https://www.kela.fi/kuvallinen-kela-kortti>. (luettu 30.1.2020).

Lexian verkkosivut 3.6.2019: ”Finanssivalvonta on tiukentanut valvontaansa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyen”. Saatavissa: <https://www.lexia.fi/finanssivalvonta-on-tiukentanut-valvontaansa-rahampesun-ja-terrorismin-rahoittamisen-estamiseen-liittyen>. (luettu 24.2.2020).

Talouselämän uutinen 1.4.2016: ”Onko Saksa Euroopan rahanpesuparatiisi? ”Me rahoitamme täällä rikollisuutta”. Saatavissa: <https://www.talouselama.fi/uutiset/onko-saksa-euroopan-rahampesuparatiisi-me-rahoitamme-taalla-rikollisuutta/763ebaac-94a5-3341-8388-068dc28d8c83>. (luettu 16.3.2020).

Valtioneuvoston verkkosivut 16.4.2019: ”Työryhmä ehdottaa rahanpesun rangaistavuutta laajennettavaksi”. Saatavissa: https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410853/tyoryhma-ehdottaa-rahampesun-rangaistavuutta-laajennettavaksi. (luettu 15.1.2020).

Valtiovarainministeriö verkkosivut: ”Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen”. Saatavissa: <https://vm.fi/rahampesun-estaminen>. (luettu 16.1.2020).

Valtiovarainministeriön verkkosivut: ”Riskienhallinnan järjestäminen”. Saatavissa: <https://vm.fi/riskienhallinta/jarjestaminen>. (luettu 10.1.2020).

Yleisradion uutinen 13.1.2020: ”Boris Rotenberg hävisi kiistansa suomalaispankkien kanssa – joutuu maksamaan yli puoli miljoonaa pankkien oikeudenkäyntikuluja”. Saatavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-11154907>. (luettu 22.1.2020)

Yleisradion uutinen 20.02.2019. ”Swedbankia on saatettu käyttää järjestelmälliseen rahanpesuun lähes kymmenen vuoden ajan”. Saatavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-10654374>. (luettu 10.12.2019).

Yleisradion uutinen 20.5.2014: ”Ihmisoikeustuomioistuin Suomelle: Ei voi rangaista kahdesti”. Saatavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-7251953>. (luettu 5.3.2020).

Yleisradion uutinen 22.8.2016: ”Maksuhäiriömerkintä voi kariuttaa vakuutushaaveet – ”Jos jotain sattuu, on se katastrofi”. Saatavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-9111364>. (luettu 19.1.2020).

MUUT LÄHTEET:

Finanssivalvonta. Toimituskirja Finanssivalvonnan johtokunnan päätöksestä. FIVA1/02.04/2019.

Euroopan komissio: Rahanpesua, veronkiertoa ja terrorismin rahoitusta torjuvat uudet tehokkaammat EU-säännöt. Saatavissa: Euroopan komissio – rahanpesua, veronkiertoa ja terrorismin rahoitusta torjuvat uudet tehokkaammat EU-säännöt 2017.

FATF 2014

FATF. Guidance on Transparency and Beneficial Ownership. FATF, Paris 2018.

Finanssivalvonnan ohjeet: Standardi 2.4 – Asiakkaan tunteminen – rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen. 2015.

Finlex: Lainkirjoittajan opas, hallinnolliset sanktiot. Saatavissa: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/12-yleislait-ja-eraat-yleiset-saantelyt/12-10>.

Keskusrikospoliisi: Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä 2016. Saatavissa: https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/polii-siwwwstructure/54366_Rahanpesurikokset_oikeuskaytan-nossa.pdf?e0adc6f73222d788.

Keskusrikospoliisi. Rahanpesunselvittelykeskuksen vuosikertomus 2018. Saatavissa: https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/polisenaxwwwstructure/78710_2018_Vuosikertomus_Rahanpesunselvittelykeskus.pdf?5af8fff5cea2d688.

Keskusrikospoliisi. Rahanpesun selvittelykeskuksen puolivuosiselitys 2019. Saatavissa: https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/polii-siwwwstructure/83416_Vuosikertomus_2019_puolivuotta_julkinen_final.pdf?1c23dcf73222d788.

Keskusrikospoliisi. Rahanpesuindikaattorit. Saatavissa: https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/polii-siwwwstructure/77455_Rahanpesuindikaattorit_11.1.2019_FINAL.pdf?e01ed3f69dfbd688.

Keskusrikospoliisi. Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet. Saatavissa: https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/polii-siwwwstructure/26327_Rahanpesun_torjunnan_parhaat_kaytan-teet_27.8.2012.pdf?40a654de2e7bd488.

Suomen Asianajajaliitto. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen. Julkaistu 14.9.2017.

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Rahanpesu on olennainen osa järjestäytyneitä rikollisuutta. Tarkasteltaessa asiaa maailmanlaajuisesti, suurin osa likaisesta rahasta on peräisin huumausainerikollisuudesta. Talousrikokset ovat kuitenkin yksi merkittävimpiä rahanpesun esirikostyyppejä. Vuoden 2018 aikana Rahanpesun selvittelykeskus sai yhteensä 39 220 ilmoitusta epäilyttävästä liiketoimesta.¹ Vuoden 2019 kesäkuun loppuun mennessä rahanpesun selvittelykeskus oli kirjannut jo 18707 ilmoitusta epäilyttävästä liiketoimesta.² Ilmoitusmäärä epäilyttävistä liiketoimista on pitkällä aikavälillä ollut nousujohteinen, mikä korostaa rahanpesun kasvavaa riskiä. Yleinen keskustelu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sääntelystä on kasvanut viime vuosien aikana. Otsikoissa ovat olleet esimerkiksi pohjoismaiset pankit, joita ovat koskeneet erilaiset niiden kautta tehdyt rahanpesuepäilyt.³ IMF (Kansainvälinen valuuttarahasto) arvioi syksyllä 2018, että rahanpesun arvo globaalisti tarkastellen on noin 2-5 prosenttia koko maailman bruttokansantuotteesta.⁴

Finanssialan toimijoilla on lakisääteinen velvollisuus tunnistaa ja tuntea asiakkaansa. Asiakkaan tunnistamisesta ja tuntemista säätelevät muun muassa vakuutusyhtiölaki (521/2008), sijoitusrahastolaki (213/2019) ja laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017). Jos finanssialan ilmoitusvelvollinen ei pysty luotettavasti tunnistamaan asiakastaan, ei se saa perustaa asiakassuhdetta. Jos asiakas ei anna riittäviä tietoja liiketoiminnoistaan tai itsestään,

¹ Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2018, s. 10.

² Rahanpesun selvittelykeskuksen puolivuosiselitys 2019, s. 5.

³ Yleisradion uutinen 20.02.2019. ”Swedbankia on saatettu käyttää järjestelmälliseen rahanpesuun lähes kymmenen vuoden ajan”. Saatavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-10654374>.

⁴ International Monetary Fund. Saatavissa: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2018/12/imf-anti-money-laundering-and-economic-stability-straight.htm>.

on ilmoitusvelvollisella oikeus kieltäytyä asiakassuhteesta.⁵ Asiakastietojen kysely, varsinkin pankkisektorilla on aiheuttanut viime aikoina keskustelua siitä, tiedustellaanko asiakkaiden tietoja jo liikaa.⁶ Myös KYC-käytänteiden (Know Your Customer) suosio on kasvanut finanssialalla. KYC-lomakkeiden avulla asiakkaiden tietoja pyritään keräämään järjestelmällisesti ja nopeasti. Lomakkeiden toimivuus ja finanssialan toimijoiden ymmärrys asiakkaiden tunnistamisen tärkeydestä aiheuttaa kuitenkin haasteita.

Tutkimus on ajankohtaisuuden lisäksi itselleni mielenkiintoinen, sillä työskentelen asiakkaan tunnistamisprosesseihin ja rahanpesun ennaltaehkäisyyn liittyvissä toimissa finanssialalla. Tämän vuoksi tutkimuksessa lainopin lisäksi näyttäytyy oikeussosiologia. Oikeussosiologian tutkimuskohteena voivat olla käytännöt, joissa oikeutta uusinnetaan ja tuotetaan⁷ sekä käytännöt, joita tutkimuksessa ilmenee esimerkiksi asiakkaan tunnistamismenetelmiä valittaessa. Lisäksi tutkimuskohteena voivat olla rahanpesun estämisen prosessissa ilmenevät käytännöt.

1.2 Tutkimusmenetelmät

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa ei ole yleispätevää metodisääntöä siitä, mihin oikeus tutkimuskohteena tulisi sovitaa.⁸ Oikeustieteellistä tutkimusta voidaan kuvata monimetodiseksi.⁹ Se kuvaa tätä tutkimusta hyvin, sillä siinä on piirteitä eri metodeista, eikä sitä ole tarkoituksenmukaista sitoa liian tiukasti vain yhteen metodiin. Tutkimuksen menetelmät eivät siis ole stabiileja vaan vuorovaikutuksessa toisiinsa sekä tutkimuksen rakenteeseen. Tässä tutkimuksessa ensisijaisena tutkimusmenetelmänä on lainoppi eli oikeusdogmatiikka mutta tutkimuksen luonteen vuoksi olennaista on tarkastella aihetta myös jossain määrin oikeussosiologian kautta.

⁵ Finanssivalvonta.fi. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/kuluttajan-suoja/kysymyksiä-ja-vastauksia/asiakkaan-tunnistaminen-ja-tunteminen/>

⁶ Taloussanomien.fi. Saatavissa: <https://www.is.fi/taloussanomien/art-200001904138.html>.

⁷ Ervasti 2011, s. 76.

⁸ Hirvonen 2011, s.8.

⁹ Kangas 1997, s. 91.

Lainoppi nähdään oikeustieteen ydinalueena, jossa tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus ja normit. Lainopin tavoitteena on tulkita ja systematisoida voimassa olevaa oikeutta.¹⁰ Lainopillinen näkökulma näkyy tässä tutkimuksessa vahvasti rahanpesulakia tulkittaessa ja systematisoidessa. Tutkimuksessa tarkastellaan rahanpesulakia, varsinkin asiakkaan tunnistamiseen liittyvistä näkökulmista sekä systematisoidaan mitä eri vaiheita ja vaatimuksia rahanpesulaki määrittää asiakkaan tunnistamiseen liittyen. Lainopin tarkoituksena on tutkia myös sitä, mikä merkitys laista löytyvällä materiaalilla on¹¹ ja tämä tarkoitus on keskiössä tässä tutkimuksessa. Tulkinnan ja systematisoinnin perusteella lainoppi voidaan jakaa käytännölliseen ja teoreettiseen lainoppiin. Tulkintalainoppia kutsutaan käytännölliseksi lainopiksi ja systematisointia kutsutaan teoreettiseksi lainopiksi.¹²

Tämän tutkimuksen toinen metodi, jota käsitellään, on oikeussosiologia. Suhtautuminen oikeussosiologiaan on oikeustieteen tutkijoiden keskuudessa vaihtelevaa. Yleisesti kuitenkin oikeussosiologian hyödyt on nähty haittoja suurempina.¹³ Oikeussosiologian hyödyt korostuvat esimerkiksi perusoikeusien toteutumisen osalta. Oikeudensaantimahdollisuuksien ja perusoikeuksien pitää toteutua todellisuudessa, jolloin tarvitaan empiiristä tutkimusta ja tietoa.¹⁴ Euroopan perusoikeusvirasto¹⁵ on yrittänyt empiiristen tutkimusten avulla selvittää oikeudensaantimahdollisuuksia eri EU-maissa.¹⁶ Oikeussosiologiasta on esitetty erilaisia määritelmiä ja ne ovat vaihdelleet sen mukaan, mistä tieteenalasta katsottuna määritelmät on tehty.¹⁷ Oikeussosiologia nähdään yleensä monitieteisenä tutkimussuuntana, joka sijoittuu yhteiskuntatieteiden ja oikeustieteen välimaastoon.¹⁸ Nykyisin on yleistynyt ajattelutapa, jossa oikeussosiologia nähdään yhtenä oikeustieteen osa-alueena ja tämä näkökulma on tarkoitus tuoda esille myös tässä tut-

¹⁰ Hirvonen 2011, s. 23.

¹¹ Hirvonen 2011, s. 24.

¹² Hirvonen 2011, s. 26.

¹³ Ervasti 2011, s. 66.

¹⁴ Ervasti 2011, s. 74-75.

¹⁵ FRA.

¹⁶ Ervasti 2011, s. 75.

¹⁷ Ervasti 2011, s. 67.

¹⁸ Ervasti 2011, s. 68.

kimuksessa. Husa on esittänyt oikeussosiologiasta ja sen pyrkimyksistä relevantteja huomioita, jotka kuvaavat hyvin tutkimuksessa näkyvää oikeussosiologista metodia. Husan mukaan oikeussosiologinen näkökulma tutkii yhteiskunnan ja oikeuden välisiä vuorovaikutussuhteita oikeusjärjestelmän ulkopuolisesta näkökulmasta sekä hyödyntää kokemusperäisiä menetelmiä ja empiriaa selvittäen, millä tavalla ja miksi oikeusjärjestelmän sääntöjä noudatetaan.¹⁹

Tarkasteltaessa oikeudellisia ratkaisuja ja niiden oikeudellista sidonnaisuutta, voidaan oikeuslähteet ja päätöspäätökset jaotella kahteen pääryhmään, joita ovat auktoritatiiviset oikeuslähteet ja muut hyväksyttävät päätöspäätökset. Auktoritatiiviset oikeuslähteet tarkoittavat lähteitä, joita päätöksenteossa tulee seurata ja huomioita. Legalisoidut ja institutionaaliset oikeuslähteet kuuluvat auktoritatiivisiin oikeuslähteisiin.²⁰ Oikeusjärjestyksen itse selittäessä oikeuslähteet sitoviksi on kyseessä legalisoitu oikeuslähte.²¹ Kirjoitettu laki kuuluu legalisoituihin oikeuslähteisiin. Tässä tutkimuksessa legalisoituja ja samalla auktoritatiivisia oikeuslähteitä ovat kirjoitetut lait, jotka samalla kuuluvat vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Tutkimuksessa huomionarvoista on se, että tarkastelukohteena ei pelkästään ole kirjoitetut lait, vaan myös asiakkaan tunnistamiskulttuuri, joka voidaan määritellä kuuluvaksi institutionaalisiin oikeuslähteisiin sekä normatiivisiin päätöspäätöksiin. Institutionaaliset oikeuslähteet ovat oikeusyhteisössä eli tässä tutkimuksessa finanssialalla vakiintuneita oikeusohjeita sekä lakien pohjalta muodostuvaa lainsäätäjän tarkoitusta.²²

Finanssialalla rahanpesulain soveltamisen ja asiakkaan tunnistamistoimintojen välistä suhdetta kuvastaa Wikströmin määrittelemät tulkintatilanteet. Wikströmin mukaan tulkintatilanteissa on erotettavissa toisistaan avoin, tavallinen ja vahva tulkintatilanne.²³ Avoin tulkintatilanne on kyseessä silloin, kun uusi lainsäädäntö astuu voimaan, eikä erillistä oikeuskäytäntöä ole ehtinyt muodostua. Tavallinen tulkintatilanne syntyy, kun normit ovat olleet voimassa jo pidemmän aikaa ja niitä

¹⁹ Husa 2008, s. 22.

²⁰ Laakso 1990, s. 64.

²¹ Laakso 1990, s. 65.

²² Laakso 1990, s. 66-67.

²³ Wikström 1979, s. 212.

on käytännössä sovellettu. Vahva tulkintatilanne muodostuu, kun normit ovat olleet voimassa hyvinkin pitkän aikaa, mutta sinä aikana yhteiskunnassa on tapahtunut oleellisia muutoksia.²⁴ Asiakkaan tunnistamistoimintoja ja rahanpesulain välistä suhdetta kuvaavaa tilannetta voidaan luonnehtia avoimeksi tulkintatilanteeksi, sillä asiakkaan tunnistaminen ja siihen liittyvät toiminnot ja koko kulttuuri on noussut vahvasti esille vasta 2000-luvulla, eli puhutaan suhteellisen uudesta ilmiöstä. Rahanpesulaki on uudistunut vuonna 2008, jolloin kyse on oikeuslähteiden näkökulmasta suhteellisen uudesta laista. Näin ollen organisaatioissa ei ole vielä vakiintunut toimintatapoja asiakkaan tunnistamisen toteuttamiseen rahanpesulain säännösten mukaisesti ja asiakkaista muodostettavien riskiarvioiden tekemiseen. Keskeinen huomio kiinnittyy siihen, mitä puutteellisesta asiakkaan tunnistamisesta seuraa.

Tutkimuksessa tarkastellaan finanssialan toimijoihin kohdistuvaa sääntelyä objektiivisen laintulkinnan kautta. Objektiivisen tulkinnan tavoitteena on muun muassa lakitekstin eli lainsäädäntöprosessin tuloksen ja tulkittavana olevan kohteen eli objektin oikean tarkoituksen selvittäminen tulkintahetkenä.²⁵ Objektiivisessä tulkinnassa hyödynnetään lain esitöitä, mutta painoarvoa on muillakin perustelua-aineistoilla. Olennaista on se, että argumenttien painoarvo muodostuu kokonaisarvostelun pohjalta.²⁶

Tutkimuksessa tarkoituksensa on tuoda esiin myös normin voimassaolon tehokkuutta sekä normin hyväksyttävyyttä. Normin voimassaolon tehokkuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa viranomaisen huolehtii oikeussäännön soveltamisesta.²⁷ Toisin sanoen, jos normista poiketaan, liittyy siihen viranomaisreaktio. Normin hyväksyttävyydellä puolestaan tarkoitetaan sitä, että normi on hyväksyttävä esimerkiksi, kun enemmistö oikeudenalan ammattilaisista hyväksyy sen. Normin hyväksyttävyydessä kyse ei ole konkreettisesta hyväksynnästä, vaan nimenomaan hyväksyttävyydestä.²⁸

²⁴ Wikström 1979, s. 212.

²⁵ Laakso 1990, s. 113.

²⁶ Laakso 1990, s. 113.

²⁷ Timonen 1989, s. 673.

²⁸ Timonen 1989, s. 674.

1.3 Tutkimuskysymys ja rajaukset

Tässä tutkimuksessa selvitetään minkälaisia vaatimuksia rahanpesulaki asettaa asiakkaan tunnistamiseen ja onko asiakkaan tunnistamisprosessi asianmukaisella tasolla finanssialalla lain näkökulmasta. Valvontaviranomaisten (tässä tapauksessa Finanssivalvonta) tehostaessa rahanpesun estämisen valvontaa²⁹ korostuu ilmoitusvelvollisten rooli estää rahanpesuyrityksiä organisaatioissaan. Se, kuinka hyvin tämä toteutuu organisaatioissa, on keskeisessä tarkastelussa tässä tutkimuksessa. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, onko rahanpesun estäminen hyvällä tasolla sekä pyrkiä tuomaan esiin ongelmakohtia, joissa on puutteita rahanpesun estämisen näkökulmasta.

Tämän tutkimuksen päätutkimuskysymys voidaan muotoilla seuraavasti: *”Onko sääntely asiakkaan tunnistamisesta rahanpesulaissa asianmukaisella tasolla?”* Päätutkimuskysymyksen lisäksi ja sitä tukemassa on kaksi alatutkimuskysymystä, jotka ovat: *”Miten rahanpesulain säännöksiä jatkuvasta tuntemisesta ja riskienhallinnasta tulisi tulkita, jotta rahanpesun estäminen organisaatioissa olisi mahdollisimman tehokasta?”* sekä *”Miten ilmoitusvelvollinen voi varmistaa, että se täyttää toiminnallaan kaikki rahanpesulain vaatimukset liittyen asiakkaan tunnistamiseen?”* Tutkimuksessa keskiössä on oikeudellinen (*de jure*) tulkinta, mutta siihen liittyy vahvasti myös tosiasiallista (*de facto*) tulkintaa sekä näytön arvioimista.

Tutkimuksessa tarkastellaan nimenomaisesti rahanpesulain asettamia säännöksiä asiakkaan tunnistamisesta ja siihen liittyvistä velvoitteista. Rahanpesulaissa säädetään rahanpesun estämisen lisäksi terrorismin rahoittamisen estämisestä. Terrorismin rahoittaminen on oma rikoksensa, eikä rahanpesukeino.³⁰ Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen erona on se, että rahanpesu liittyy enemmänkin epäilyyn varojen laillisesta alkuperästä, kun taas terrorismin rahoittaminen voi tapahtua esimerkiksi laillisesti hankituilla rahoilla. Vaikka rahanpesulla ja terrorismin rahoituksella on monia yhtymäkohtia, ei tämän tutkimuksen kannalta ei ole

²⁹ Finanssivalvonta.fi. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/verkkouutiset/2019/finanssivalvonta-tehostaa-rahampesun-estamisen-valvontaa/>.

³⁰ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, s. 5.

relevanttia tarkastella terrorismin rahoittamista. Tutkimuksessa tarkastelun kohteena on asiakkaan tunnistaminen lainsäädännöllisen viitekehyksen avulla. Rahanpesulain kolmannessa luvussa säädetään asiakkaan tuntemisen viitekehystä, joita ilmoitusvelvollisten tulee toiminnassaan noudattaa. Rahanpesulain 3 luvun 1 § on hyvin tarkkarajainen, eikä juurikaan anna tulkintavaihtoehtoja ilmoitusvelvolliselle: jos ilmoitusvelvollinen ei pysty toteuttamaan lain 3 luvussa säädettyjä velvollisuuksia asiakkaan tunnistamisesta ja tuntemisesta, ei ilmoitusvelvollinen saa perustaa asiakassuhdetta asiakkaan kanssa.³¹ Myös hallituksen esityksessä (HE25/2008 vp) todetaan, että asiakkaan tunteminen ja tunnistaminen ovat keskeisimpiä osatekijöitä tehokkaaseen rahanpesun rahoittamisen estämiseen.³²

1.4 Aiempi tutkimus

Tarve tutkimukselle on ilmeinen, sillä ilmoitusvelvollisten vastuu tunnistaa asiakkaansa ja arvioida heitä riskiperusteisesti on viimeisen vuoden aikana ollut useasti esillä valvontaviranomaisten toimesta.³³ Aikaisempaa kirjallisuutta asiakkaan tunnistamisesta rahapesulain näkökulmasta löytyy hyvin vähän. Myöskin oikeustapaukset kyseiseen asiaan liittyen ovat vähäisiä. Finanssivalvonta on valvovana viranomaisena antanut lausuntoja asiakkaan tunnistamisesta. Finanssivalvonnan standardi 2.4 ”Asiakkaan tunteminen – rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen” on keskeisin Finanssivalvonnan ohjeistus asiakkaan tuntemisesta. Standardi on jo kymmenen vuotta vanha, mutta Finanssivalvonnan mukaan edelleen ajankohtainen ohjeistuksen osalta.³⁴ S-Pankki Oy:n ja FIM Varainhoito Oy:n saamat seuraamusmaksut³⁵ sekä huomautukset puutteellisista

³¹ ResL 3 luvun 1§.

³² HE 25/2008 vp, s.13.

³³ Kt. S-pankki Oy, FIM Varainhoito Oy sekä Boris Rotenberg. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/lehdistotiedotteet/2019/finanssivalvonta-on-maarannyt-seuraamusmaksun-s-pankki-oylle-seka-antanut-julkisen-varoituksen-fim-varainhoito-oylle-laiminlyonneista-asiakkaan-tuntemisessa2/> & <https://yle.fi/uutiset/3-11154907>.

³⁴ Asiaa tiedusteltu Pekka Vasaralta finanssivalvonnasta.

³⁵ Finanssivalvonta.fi. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/lehdistotiedotteet/2019/finanssivalvonta-on-maarannyt-seuraamusmaksun-s-pankki-oylle-seka-antanut-julkisen-varoituksen-fim-varainhoito-oylle-laiminlyonneista-asiakkaan-tuntemisessa/>.

toimista rahanpesun estämiseksi korostavat aiheen ajankohtaisuutta sekä tarpeellisuutta.

Ritva Sahavirran väitöskirja ”Rahanpesu rangaistavana tekona” toimii tässä tutkimuksessa perustana rahanpesun määrittelylle. Rahanpesun määrittelemisen käsitteenä sekä ilmiönä luo pohjan, jonka kautta rahanpesua voidaan lähteä tarkastelemaan oikeudellisesta näkökulmasta. Oikeudenalakohtaisesti tarkastellen rahanpesu ilmiönä ja rahanpesulaki säädöksenä sijoittuvat yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välimaastoon. Nykyisin tarkka jako julkis- ja yksityisoikeuteen on hämärtänyt, mikä mahdollistaa oikeudenalojen tarkastelun yli rajojen.

Keskusrikospoliisin yhteyteen kuuluva rahanpesun selvittelykeskus julkaisee vuosittain selvityksiä rahanpesun tilasta Suomessa. Tämän lisäksi selvittelykeskus kerää tietoja annetuista rahanpesutuomioista ja näihin liittyvistä menettämisseuraamuksista. Rahanpesun selvittelykeskus on laatinut ”Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet” -ohjeistuksen, jonka tarkoituksena on luoda yhtenäistä toimintamallia erilaisiin rahanpesun käytännön ongelmiin liittyen.

Tehtäessä oikeustieteellistä tutkimusta ovat lait, niiden esityöt ja direktiivit keskeisessä osassa. Tutkimuksen kannalta keskeisiä lakeja ovat laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017), rikoslaki (39/1989) ja vakuutusyhtiölaki (521/2008). Hallituksen esityksistä keskeisimpiä ovat edellä mainittujen lakien esitykset. Tutkimusta kirjoittaessa Euroopan parlamentin ja neuvoston rahanpesudirektiivejä on ilmestynyt viisi kappaletta. Viides rahanpesudirektiivi (EU) 2018/843) pantiin täytäntöön 1.1.2019.

1.5 Keskeiset käsitteet

Tässä kappaleessa esitellään ja avataan tutkimuksen kannalta keskeisiä käsitteitä. Keskeiset käsitteet ovat: ilmoitusvelvollinen, rahanpesu, terrorismin rahoitus ja ammattimuuli.

Rahanpesulaissa säädetään ilmoitusvelvollisuudesta, joka koskee tietyillä aloilla toimivia elinkeinonharjoittajia.³⁶ Näitä elinkeinonharjoittajia kutsutaan laissa ilmoitusvelvollisiksi. Ilmoitusvelvollisia ovat lisäksi elinkeinonharjoittajat, joilla on mahdollisuus normaalin toimintansa puitteissa havaita rahanpesua. Ilmoitusvelvollisen on tunnistettava asiakkaansa, seurattava niiden toimia ja tehtävä ilmoitus epäilyttävistä liiketoimista. Ilmoitusvelvollisen on huolehdittava siitä, että organisaatiossa tunnetaan rahanpesulain velvoitteet ja niiden noudattaminen.³⁷

Rahanpesua on rikollisella toiminnalla saatujen varojen tai omaisuuden vastaanottaminen, muuntaminen, käyttäminen, siirtäminen, luovuttaminen tai väittäminen niin että tarkoituksena on omaisuuden laittoman alkuperän peittäminen tai rikoksen alkuperäisen tekijän avustaminen niin, että alkuperäinen tekijä välttää oikeudelliset seuraamukset.

Terrorismin rahoitus tarkoittaa puolestaan sitä, että rahoja kerätään välillisesti tai suoraan terroristisiin tarkoituksiin. Terrorismin rahoittaminen on oma rikoksensa, eikä rahanpesukeino.³⁸ Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen erona on se, että rahanpesu liittyy enemmänkin epäilyyn varojen laillisesta alkuperästä, kun puolestaan terrorismin rahoittaminen voi tapahtua laillisesti hankituilla rahoilla.

Ammattimuulilla tarkoitetaan ammattimaisesti toimivaa rahanpesijää. Ammattimuulien määrä lisääntynyt viime vuosien aikana ja myös Suomeen on rantautunut ammattimuuleja.

³⁶ Aluehallintovirasto.fi. Saatavissa: <https://www.avi.fi/web/avi/rahanpesulain-valvonta>.

³⁷ Aluehallintovirasto.fi. Saatavissa: <https://www.avi.fi/web/avi/rahanpesulain-valvonta>.

³⁸ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, s. 5.

2. RAHANPESU PROSESSINA

2.1 Rahanpesun taustaa

Rahanpesu käsitteenä on saanut alkunsa Yhdysvalloissa 1920-luvulla, jolloin aloitettiin tutkimaan järjestäytyneiden rikosryhmien tekemiä rikoksia. Mafiat peittelivät tuolloin laittomia toimiaan käyttämällä pesulaliiketoimintaa rikoksilla saatujen rahojen laillistamiseen.³⁹ Käsitteenä rahanpesu vakiintui yleisempään käyttöön 1970-luvulla Yhdysvalloissa Watergate-skandaalin⁴⁰ myötä. Euroopassa rahanpesukäsite vakiintui varsinkin Italiassa yleistyneiden ihmisryöstöjen myötä, kun lunnasrahoja pestiin sveitsiläisissä pankeissa.⁴¹ Kansainvälisellä tasolla rahanpesu tuli tunnetuksi 1980-luvulla Etelä-Amerikan huumekartellien rikoksista ja näiden rikosten tulojen näennäisestä laillistamisesta.⁴² Rahanpesun englannin kielinen vastine *money laundering* mainittiin ensimmäisen kerran tuomioistuimen ratkaisussa Yhdysvalloissa 1982 tapauksessa, jossa oli kyse Kolumbian huume-kaupan tuottojen konfiskoimisesta.⁴³

Sahavirta toteaa väitöskirjassaan rahanpesusta ilmiönä seuraavasti: ”ilmiönä rahanpeseminen on kuitenkin yhtä vanha kuin ihmisen tarve piilottaa varallisuutensa uteliailta silmiltä ja kateellisilta käsiltä.”⁴⁴ Huomion arvioista on, että rahanpesun on katsottu olevan ensimmäisiä globaaliin talouteen yhteydessä olevia vakavia rikoksia, sillä rahanpesu on yleensä kansainväliset rajat ylittävää taloudellista rikollisuutta.⁴⁵ Rahanpesemiselle riskialttiina liiketoimina on pidetty vakuutusyhtiöitä, pankkeja, arvopaperinvälittäjiä ja sijoituspalveluyrityksiä. Näihin orga-

³⁹ Stessens 2000, s. 82-83 & Schaap 1998, s. 130.

⁴⁰ Yhdysvalloissa vuosina 1972 – 1974 vaikuttanut poliittinen skandaali ja perustuslaillinen kriisi. Skandaali johti presidentti Richard Nixonin eroon. Skandaali vaikutti uusien lakien säätämiseen, jotka vaikuttivat vaalikampanjoiden rahoitustapoihin. Katso lisää <https://www.aamulehti.fi/a/201079402>.

⁴¹ Capus 2004, s. 128.

⁴² Sahavirta 2008, s. 19.

⁴³ Stessens 2000, s. 82-83.

⁴⁴ Sahavirta 2008, s. 20.

⁴⁵ Allridge 2003, s. 31.

nisaatioihin kohdistetaan paljon huomiota ja resursseja rahanpesun ennaltaehkäisemisen kannalta, mutta samaan aikaan näitä organisaatioita voidaan pitää mahdollisina rahanpesijöinä.⁴⁶ Käteinen on edelleen yksi keskeisimmästä välineistä rahanpesussa, koska se mahdollistaa rahan alkuperän häivyttämisen sekä rikoksentekijän salaamisen. Liiketoimintaan, johon kuuluu runsas käteisen rahan käyttäminen, on Euroopan komission ylikansallisessa riskiarviossa arvioitu kuuluvan merkittävä rahanpesun riski. Näitä toimialoja ovat muun muassa rakennusala, autokauppa, ravintola-alat sekä rahapelipalvelut.⁴⁷ Rahanpesu on jatkuvasti laajeneva käsite, johon voidaan katsoa kuuluviksi itse rahanpesu, terrorismin rahoittaminen, veronkierto, korruptio sekä ihmiskauppa.

2.2 Rahanpesuprosessin vaiheet ja tunnusmerkit

Rahanpesuprosessi voidaan jakaa kolmeen eri vaiheeseen.⁴⁸ Näitä ovat:

1. Sijoitusvaihe (engl. placement)
2. Harhautusvaihe (engl. layering)
3. Palautusvaihe (engl. integration)

Sijoitusvaiheessa rikoksella saatu hyöty pyritään siirtämään lailliseen talouteen. Sijoitusvaiheessa rikoksella saatu hyöty voi päästä lailliseen talouteen myös portinvartijoiden⁴⁹ kautta.⁵⁰ Finanssialan toimijoiden eli ilmoitusvelvollisten asema mahdollisina rahanpesemiskanavina korostuu sijoitusvaiheessa.

Harhautusvaiheessa rikoksella hankitut varat on jo saatu sisään laillisiin järjestelmiin, mutta varojen alkuperää ja niihin määräysvaltaa käyttävien henkilöiden alkuperää pyritään häivyttämään.⁵¹ Schaap korostaa harhautusvaiheen tärkeyttä, sillä tämän vaiheen aikana finanssialan toimijat saadaan tekemään asiakirjoja,

⁴⁶ Sahavirta 2008, s. 21.

⁴⁷ Rahanpesuindikaattorit 2019, s. 9.

⁴⁸ Sahavirta 2008, s. 25.

⁴⁹ tällä tarkoitetaan esimerkiksi kirjanpitäjiä, asianajajia tai arvopaperimarkkinoiden ammattilaisia. Esimerkiksi kirjanpitäjä voi tilintarkastajan hyväksynnän saatuaan laatia yrityksen kirjanpitoon virheellisiä tositteita rikoksella saatujen rahojen alkuperästä.

⁵⁰ Sahavirta 2008, s. 30.

⁵¹ Sahavirta 2008, s. 30.

joiden perusteella on melkein mahdoton selvittää varojen todellisia alkuperiä.⁵² Varojen häivyttäminen voi käytännössä tapahtua esimerkiksi niin, että likaisia varoja kierrätetään peiteyhtiöiden kautta, laaditaan väärennettyjä velka- ja kauppakirjoja. Varoja voidaan kierrättää myös veroparatiisien kautta. Näiden toimien avulla saadaan varojen alkuperän lisäksi häivytettyä varojen tosiasialliset edunsaajat.⁵³

Palautusvaiheessa henkilö, joka on tehnyt esirikoksen, sijoittaa varat julkisesti lailliseen talouteen, jolloin niiden alkuperä pystytään osoittamaan näennäisesti lailliseksi. Varojen palauttaminen laillisiin järjestelmiin voi tapahtua esimerkiksi niin, että pankkiin talletetut varat sijoitetaan omaisuuteen, joka on hyvin arvokasta. Esirikoksen tekijä ei välttämättä halua palauttaa varoja kerralla, koska tämä voisi herättää epäilyksiä.⁵⁴

Tarkasteltaessa asiaa rahanpesijän näkökulmasta korostuu kiinnijäämisen riski jokaisessa rahanpesemisprosessin vaiheessa. Sijoitusvaiheessa on vielä korostuneempi riski kiinnijäämiseen, koska siinä rahanpesijä joutuu fyysisesti kohtaamaan laillisen talouden edustajat eli ilmoitusvelvolliset. Tässä kohtaa ilmoitusvelvollisilla on velvollisuus tunnistaa asiakkaansa ja tehdä ilmoitus, jos he havaitsevat epäilyttävän liiketoimen.⁵⁵ Blum on jo vuonna 1998 todennut rahanpesun estämisessä keskeisen asian: asiakkaan tunnistamisen.

Rahanpesuun syyllistyy, jos ottaa vastaan, muuntaa, käyttää, siirtää, pitää hallussa tai luovuttaa rikoksella hankittuja varoja, tarkoituksena hankkia toiselle tai itselleen hyötyä.⁵⁶ Vastaanottamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa sallitaan oman tilin käyttäminen rahanpesun tarkoituksiin tai otetaan likaisia rahoja haltuun. Muuntamisessa likaiset rahat vaihdetaan toiseksi valuutaksi. Käyttäminen tarkoittaa tilannetta, jossa likaiset rahat tuhlataan hyvin nopeasti tai sijoitetaan. Siirtäminen tarkoittaa tilannetta tai tapahtumaa, jossa likaiset rahat siirretään tililtä toiselle. Huomion arvoista on hallussa pitäminen, sillä se lisättiin rahanpesun

⁵² Schaap 1998, s.31.

⁵³ Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2018, s. 23.

⁵⁴ Sahavirta 2008, s. 31-32.

⁵⁵ Blum – Levi – Naylor – Williams 1998, s. 4-5.

⁵⁶ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, s. 4.

tekotapoihin 1.6.2011 voimaan tulleella lakimuutoksella. Hallussapidon lisääminen tekotapoihin on seurausta laillisuusperiaatteen tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksesta.⁵⁷ Hallussa pitämisen ei tarvitse olla pitkäaikaista, vaan hyvin lyhytaikainenkin likaisen rahan hallussa pitäminen riittää täyttämään hallussapidon kriteerit. Hallussa pitämisen ei tarvitse merkitä fyysistä hallussapitoa.⁵⁸

2.3 Rahanpesun esimerkkitapauksia

Alla on kolme esimerkkitapausta siitä, millaisia rahanpesuyrityksiä organisaatioissa ilmenee. Tapausten avulla on tarkoitus luoda käsitys siitä, kuinka arkisten tapahtumien kautta rikolliset yrittävät toteuttaa rahanpesua.

Ensimmäisessä tapauksessa kyse on vakuutusmaksujen kautta tapahtuvasta rahanpesusta. Tapauksessa vakuutusyhtiö myönsi miehelle autovakuutuksen. Mies maksoi vakuutusmaksuja huomattavasti liikaa ja sovittua maksusuunnitelmaa useammin. Jälkeenpäin mies oli yhteydessä vakuutusyhtiöön vaatien, että hänen maksamansa ylimääräiset maksut tulisi maksaa takaisin hänen tililleen. Kun vakuutusyhtiö oli maksanut ylimääräiset maksut, mies purki vakuutus sopimuksen. Kyseisen tapauksen osalta poliisin tutkinnassa selvisi, että mies oli tehnyt keikkatöitä pimeästi jo pidemmän ajan. Näillä pimeillä rahoilla mies maksoi ylimääräisiä vakuutusmaksuja. Vakuutusyhtiön hyvittäessä maksuja oli miehen rahanpesu onnistunut.

Toisessa tapauksessa kyse on irtaimistovahingoista, joiden kautta asiakas pesi rahaa. Tapauksessa asiakas vakuutti asunto-osakkeensa, minkä jälkeen asunnossa sattui useita irtaimistovahinkoja lyhyen ajan kuluessa. Vahingoissa oli epäselvyyksiä ja tämän vuoksi vakuutusyhtiö alkoi epäillä asiakkaan toimintaa. Poliisitutkinnassa selvisi, että asiakas oli maksanut vakuutusmaksuja huumekaupallaan tienäämistään rahoista ja yritti pestä rahoja vakuutuskorvausten kautta. Tutkinnassa selvisi myös, että asunnossa ollut omaisuus oli myös ostettu likaisella rahalla.

⁵⁷ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, s. 17.

⁵⁸ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, s. 4.

Kolmannessa esimerkissä kyse on monimutkaisesta yhtiörakenteesta, josta ei selviä yrityksen tosiasialliset edunsaajat. Tapauksessa yritys X haki vakuutusyhtiöltä yritysvarakuutusta. Yritys X oli hiljattain perustettu vaatealan yritys, jonka osakkaat koostuivat kansainvälisestä joukosta: osakkaina olivat kaksi ulkomaalaista henkilöä eri maista, yksi suomalainen henkilö sekä ulkomaalainen yritys Z. Yrityksen Z osakkaat olivat myös kotoisin eri maista. Näin ollen yrityksen omistusrakenne oli hyvin monimutkainen. Vakuutusyhtiö alkoi selvittää yritys X:n tosiasiallisia edunsaajia. Monimutkaisen yritysrakenteen takia selvitys oli haasteellista eikä kaikkia tietoja löytynyt edes kyseisten maiden kansallisista rekistereistä. Vakuutusyhtiö päätyi tapauksessa siihen, etteivät he myöntäneet yritys X:lle vakuutusta ja tekivät yhtiöjärjestelyn vuoksi rahanpesuilmoituksen.

2.4 Epäilyttävän liiketoimen tunnistaminen

Organisaatioilla on selonottovelvollisuus, eli niiden havaitessa poikkeuksellisen tai epäilyttävän liiketoimen heidän tulee selvittää liiketoimen perusteita ja tarkoitusta tarkemmin ja harkittava saatujen tietojen perusteella, tuleeko sen tehdä ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle.⁵⁹ Myös rahanpesulain 3 luvun 1 § velvoittaa ilmoitusvelvollista tekemään epäilyttävästä liiketoimesta ilmoituksen. Kansainvälisesti tarkastellen epäilyttävästä liiketoimesta ilmoittaminen on sisällytetty muun muassa Saksan rahanpesulakiin. Lain 11 §:ssä määrätään epäilyttävien tapausten ilmoittamisesta.⁶⁰ Epäilyttävien liiketoimien tunnuspiirteitä ovat esimerkiksi poikkeavuus liiketoimen rakenteessa tai luonteessa, epäsuhde asiakkaan taloudellisen tilanteen ja liiketoimeen käytettyjen varojen välillä, puute liiketoimen taloudellisessa tarkoituksessa tai epäselvyys asiakkaan antamissa tiedoissa liittyen liiketoimeen käytettyjen varojen alkuperään.

Rahanpesulain kolmannen luvun 4 §:n 3 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen tulee kiinnittää huomiota esimerkiksi liiketoimiin, jotka poikkeavat suuruudeltaan normaalista. Momentin mukaan erityistä huomiota on kiinnitettävä myös siihen, jos liiketoimi ei sovi yhteen niiden tietojen kanssa, joita ilmoitusvelvollisella on jo

⁵⁹ Finanssivalvonta.fi. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/pankki/rahanpesun-estaminen/selonotto--ja-ilmoitusvelvollisuus/>.

⁶⁰ Pykälässä säädetään raportointivelvollisuudesta, joka koskee tilanteita joissa tosiseikat osoittavat sopimuspuolen rikkoneen tiedonantovelvollisuuksiaan.

asiakkaasta. Myös liiketoimeen liittyvien varojen alkuperä on tarvittaessa selvitetävää. Asiakkaiden liiketoimia tulee tarkastella liiketoimen toimialalta saatujen yleisten standardien näkökulmasta.⁶¹

Ilmoitusvelvollinen voi hyödyntää seuraavia yleisiä indikaattoreita arvioidessaan asiakkaan liiketoimen luonnetta, ja sitä onko liiketoimi normaalista poikkeavaa:

1. Asiakkaalta pyydetyt tiedot eivät täytä selonottovelvollisuutta
2. Asiakkaan antama selvitys liiketoimestaan on ilmoitusvelvollisen mukaan epäluotettava tai puutteellinen
3. Asiakkaan varojen tai liiketoimen peruste ei selviä tarpeeksi hyvin selvitysten perusteella
4. Tosiasiallista edunsaajaa ei pystytä tunnistamaan
5. Asiakkaan perustiedot (osoitteet, yhteystiedot) muuttuvat jatkuvasti
6. Asiakkaalla on liittymäkohtia valtioihin, joiden rahanpesun estämisjärjestelyt eivät täytä kansainvälisiä velvoitteita.⁶²

Ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta tulee tehdä heti sen havaitsemisen jälkeen. Näin estetään likaisten varojen siirtyminen viranomaisten ulottumattomiin.⁶³ Huomion arvoista on se, että rahanpesuilmoitus ei ole rikosilmoitus eikä sen tekeminen näin ollen edellytä, että valvottava tuntisi rikollisten tekojen tunnusmerkistöä.⁶⁴ Tämän vuoksi ilmoitusvelvolliselta ei edellytetä sen arvioimista, onko kyse rikoksesta vai ei.

2.5 Rahanpesun uhkakuvat tulevaisuudessa

Tulevaisuuden uhkakuvana rahanpesurikoksissa voivat olla ammattimuulit. Rahanpesun selvittelykeskus osallistui EMMA⁶⁵ -hankkeeseen yhdessä Eurojustin

⁶¹ HE 228/2016 vp, s. 111.

⁶² HE 228/2016 vp, s. 111.

⁶³ Finanssivalvonta.fi. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/pankki/rahanpesun-estaminen/selonotto--ja-ilmoitusvelvollisuus/>.

⁶⁴ Finanssivalvonta.fi. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/pankki/rahanpesun-estaminen/selonotto--ja-ilmoitusvelvollisuus/>.

⁶⁵ European Money Mule Action.

ja Europolin kanssa vuonna 2017, jossa tarkasteltiin Euroopan alueella tapahtuvaa ammattimaista rahanpesua.⁶⁶ Hankkeessa ilmeni uusi, vakava ilmiö: maahan X saapuu muista maista henkilöitä, joiden tarkoituksena on avata väärillä henkilötiedoilla mahdollisimman monta eri tiliä eri pankkeihin. Tilien avaamisen jälkeen niille siirretään ulkomaisilta pankkitileiltä rikoksilla saatuja varoja, mitkä edelleen nopeasti nostetaan käteiseksi tai tilisiirtoina siirretään edelleen muualle.⁶⁷ Ilmiö on huolestuttava ja kertoo siitä, kuinka kasvava ilmiö rahanpesu on. Finanssialan toimijoiden rooli rahanpesun estämisessä korostuu, sillä Suomen suosio näiden ammattimuulien kohteena riippuu täysin siitä, kuinka helpoksi kohteeksi Suomi luokitellaan rahanpesijöiden keskuudessa.⁶⁸ Mitä enemmän rahanpesurikoksia torjutaan, sitä vähemmän ammattimuuleilla on kiinnostusta rahanpesuun.

Toinen uhkakuva rahanpesun estämisen näkökulmasta ovat bulvaanit. Bulvaanit eivät sinänsä ole mikään uusi ilmiö, mutta aiheuttavat oman huolensa rahanpesun estämisen näkökulmasta. Bulvaanilla tarkoitetaan välihenkilöä, joka toimii toisen henkilön lukuun tämän tahdon mukaisesti ja ajaen tämän etua. Bulvaanin tehtävänä on salata se henkilö, kenelle sopimus tai asiakassuhde on tarkoitus tehdä. Bulvaani voi esimerkiksi olla niin kutsuttu haamuvakuuttaja vakuutuslalla tai valejohtaja yrityksessä. Bulvaanien käytön syitä on monia, esimerkiksi viranomaistoiminnan välttäminen, todellisten omistusrakenteiden salaaminen tai lain-säädännön kiertäminen.⁶⁹ Jos ilmoitusvelvolliselle herää epäily bulvaanista, tulee asiakassuhteesta kieltäytyä. Bulvaanien tunnistaminen on monesti kuitenkin hyvin haastavaa ja se tuo haasteita ilmoitusvelvolliselle.

2.6 Rahanpesun ennaltaehkäisy

Rahanpesun estämiseksi, ennaltaehkäisemiseksi ja rahoittamisen selvittämis-tehtävien hoitamista varten perustettiin rahanpesun selvittelykeskus vuonna 1998. Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävänä on ennaltaehkäistä ja selvittää rahanpesurikoksia, sekä edistää viranomaisten välistä yhteistyötä rahanpesun torjunnassa. Rahanpesun selvittelykeskus osallistuu myös ilmoitusvelvollisten

⁶⁶ Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2018, s. 23.

⁶⁷ Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2018, s. 23.

⁶⁸ Ks. <https://yle.fi/uutiset/3-10677639>.

⁶⁹ Rahanpesuindikaattorit 2019, s. 22.

kouluttamiseen sekä yhteistyön kehittämiseen.⁷⁰ Kolmas rahanpesudirektiivi velvoittaa jäsenvaltioita perustamaan rahanpesun selvittelykeskuksen. Direktiivin mukaan selvittelykeskuksen tehtävänä on rahanpesuun liittyvien tietojen analysoiminen sekä vastaanottaminen.

Rahanpesun selvittelykeskus on tehnyt listan yleisistä indikaattoreista, joihin ilmoitusvelvollisten tulee kiinnittää huomiota rahanpesun estämisen kannalta. Anu Jaakkola toteaaakin,⁷¹ että rahanpesun selvittelykeskuksen keskeinen tehtävä on ilmoitusvelvollisten ohjeistaminen liittyen rahanpesun indikaattoreihin sekä tekotapoihin. Selvittelykeskuksen tehtävänä on yllä mainittujen asioiden lisäksi auttaa ilmoitusvelvollisia rahanpesuilmoituksen teossa. Rahanpesun selvittelykeskuksen vastuulla on ilmoitusvelvollisen ohjeistaminen siitä, kuinka ja minkälaisissa tilanteissa rahanpesuilmoitus tulee tehdä. Näiden lisäksi Jaakkolan mukaan selvittelykeskuksen tehtäviin kuuluu yhteistyö poliisiyksiköiden kanssa sekä kansainvälinen yhteistyö. Kolmannen rahanpesudirektiivin mukaisesti selvittelykeskuksen tehtäviä ovat rahanpesuilmoitusten analysointi ja selvittely. Toiminnan voidaan siis katsoa toteuttavan hyvin direktiivin määrittelemiä kriteereitä. Jaakkola näkee rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäväkentän selkeänä.

⁷⁰ HE 25/2008 vp, s. 6.

⁷¹ Keskusrikospoliisin alaiselle rahanpesun selvittelykeskukselle lähetetty teema-haastattelu, johon vastannut KRP:n ylitarkastaja Anu Jaakkola.

3. RAHANPESUN SÄÄNTELY

3.1 Rahanpesun sääntelyn historiallinen kehitys

Rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen kuuluvat osaksi järjestäytyneitä rikollisuutta. Rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen kriminalisoitiin rikoslaisissa (39/1989) vuonna 1994.⁷² Itsenäisen, nimenomaisesti rahanpesun kieltävä rikoslain säännös tuli voimaan 01.04.2003.⁷³ Tätä ennen rahanpesusta oli rangaistu RL 32 luvun 1 §:n 2 momentin mukaisena kätkemisrikoksena.⁷⁴ Tunnusmerkistö, joka käsittää rahanpesun, on muotoiltu tekotavoiltaan laajemmaksi kuin aiempaan kätkemisrikokseen sisältyneet tunnusmerkistö. Rikoslain pykälissä, jotka käsittelevät rahanpesua, on säädetty rangaistavaksi myös rahanpesun yritys, salahanke törkeän rahanpesun tekemiseksi, törkeä rahanpesu, rahanpesurikkomus ja tuottamuksellinen rahanpesu.

Rikoslain (39/1989) 32 luvun 6 § mukaan rahanpesuun syyllistyy se,

”joka ottaa vastaan, käyttää, muuntaa, luovuttaa, siirtää, välittää tai pitää hallussaan rikoksella hankittua omaisuutta, rikoksen tuottamaa hyötyä tai näiden tilalle tullutta omaisuutta hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä tai peittääkseen tai häivyttääkseen hyödyn tai omaisuuden laittoman alkuperän tai avustaakseen rikoksentekijää välttämään rikoksen oikeudelliset seuraamukset. Rahanpesuun syyllistyy myös se, joka peittää tai häivyttää rikoksella hankitun omaisuuden, rikoksen tuottaman hyödyn taikka näiden tilalle tulleen omaisuuden todellisen

⁷² Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, s. 3.

⁷³ Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä 2016, s. 18.

⁷⁴ Kätkemisrikoksesta tuomitaan se, joka

1. ottaa vastaan, muuntaa, luovuttaa tai siirtää sellaisia varoja tai muuta omaisuutta, joka tietää olevan rikoksella hankittua tai sen tilalle tullutta, peittääkseen tai häivyttääkseen sen laittoman alkuperän taikka avustaakseen rikoksentekijää välttämään rikoksen oikeudelliset seuraamukset tai
2. peittää tai häivyttää 1 kohdassa tarkoitetun omaisuuden todellisen luonteen, alkuperän, sijainnin tai siihen kohdistuvat määräämistoimet tai oikeudet tai
3. jättää tekemättä rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (68/1998) 10 §:n mukaisen ilmoituksen taikka vastoin 10 §:ssä säädettyä kieltoa paljastaa siinä tarkoitetun ilmoituksen.

luonteen, alkuperän, sijainnin tai siihen kohdistuvat määräämistoimet tai oikeudet taikka avustaa toista tällaisessa peittämisessä tai häivyttämisessä”

Luettelo tekotavoista, joilla rahanpesuun voidaan ryhtyä, on tyhjentävä. Pykälään ei ole otettu mainintaa ”muulla tavalla ryhtymisestä”, mutta siinä mainitut tekotavat ovat kuitenkin hyvin kattavia, ja niihin voidaan katsoa lukeutuvan iso joukko erilaisia toimia.⁷⁵ Keskeisimpiä rahanpesun tekotapoja ovat omaisuuden luovuttaminen, hallussa pitäminen sekä vastaanottaminen.⁷⁶

3.2 Rahanpesun estämistä ohjaava sääntely

1.8.2008 astui voimaan uusi rahanpesulaki, jolla kumottiin aiempi laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä (68/1998). Lain tavoitteena on estää terrorismin ja rahanpesun rahoittamista. Laissa on säädetty huolehtimisveloitteesta viranomaisille, joilla on hyvät mahdollisuudet havaita terrorismin rahoittamista tai epäilyttäviä liiketoimia. Uuteen rahanpesulakiin sisällytettiin säännökset asiakkaan tuntemisesta sekä asiakassuhteen jatkuvasta seurantavelvollisuudesta.⁷⁷ Kansallinen sääntely perustuu rahanpesudirektiiveihin sekä FATF:n (rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä) voimassa oleviin suosituksiin.⁷⁸

Sisäministeriö sekä valtiovarainministeriö ovat vastuuministeriöitä terrorismin ja rahanpesun rahoittamisen estämisessä. Valtiovarainministeriön vastuulla on huolehtia rahanpesulaista, sen asetuksista ja rahanpesun riskiarvion laatimisesta. FATF-asioiden koordinoiminen kansallisella tasolla kuuluu myös valtiovarainministeriön tehtäviin. Lisäksi sen tehtäviin kuuluu osallistua Euroopan komission rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisen asiantuntijaryhmän (Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing) kokouksiin.⁷⁹

Oikeusjärjestelmää tarkasteltaessa esiin nousee kysymys lakien sääntelytarkkuudesta. Lainsäätäjät harkitsevat tulisiko jokin pykälä muotoilla joustavaksi ja

⁷⁵ Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä 2016, s. 16.

⁷⁶ Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä 2016, s. 16.

⁷⁷ HE 25/2008 vp, s. 46.

⁷⁸ Valtiovarainministeriö.fi Saatavissa: <https://vm.fi/rahanpesun-estaminen>.

⁷⁹ Valtiovarainministeriö.fi. Saatavissa: <https://vm.fi/rahanpesun-estaminen>.

yleisluonteiseksi, vai hyvin konkreettiseksi ja tarkkarajaiseksi.⁸⁰ Sääntelytarkkuus nousee esille esimerkiksi tilanteissa, joissa lakia soveltava taho joutuu miettimään, mitä velvollisuuksia, oikeuksia ja rajoituksia sovellettavana oleva lain pykälä tarjoaa.⁸¹ Asiakkaan tunnistamisesta ja tuntemisesta säädetään rahanpesulaissa hyvin tarkkarajaisesti, joten sääntelytarkkuuden osalta lain tulkinnan pitäisi olla suhteellisen selkeää, mutta silti itse sääntelyn noudattaminen aiheuttaa haasteita. Kuitenkin poikkeuksena tosiasiallisten edunsaajien tunnistamiseen liittyvässä sääntelyssä on tarvetta tarkennuksille.

Alkuvuodesta 2020 otsikkoihin nousi Rotenbergin tapaus, jossa keskeisenä oli kysymys siitä, kuuluiko neljän suomalaispankin tarjota suomalais-venäläiselle liikemiehelle Boris Rotenbergille peruspankkipalveluita Suomessa.⁸² Tapaus on rahanpesulain sääntelyn kannalta keskeinen, sillä tapauksessa osallisena olleet pankit toimivat rahanpesulain mukaisesti ja noudattivat rahanpesulain sääntelyä. Pankit noudattivat ja tulkitsivat rahanpesulain säännöksiä hyvin tiukasti. Pankit noudattivat laista johtuvaa huolehtimisvelvoitetta. Rotenberg hävisi kiistan, koska Helsingin käräjäoikeus katsoi, ettei Rotenberg tapahtumahetkellä asunut ETA-valtiossa eikä pankkien tarvinnut ottaa hänen yksittäisiä tilisiirtojaan vastaan.⁸³

Tämän tutkimuksen kannalta oleellista on tarkastella tapauksen kahta maksusuoritusta, joita Rotenberg vaati Handelsbankenia vastaanottamaan. Maksusuoritusten suuruudet olivat 60 000 euroa ja 150 000 euroa.⁸⁴ Rotenberg on kirjattu Yhdysvaltojen valtiovarainministeriön alaisen viranomaisen OFAC:n⁸⁵ SDN-pakotelistalle.⁸⁶ Tapauksessa Handelsbanken katsoi, ettei se saanut Rotenbergiltä riittävästi tietoja tai lisäselvityksiä kahden tilisiirron ja näiden varojen alkuperän osalta. Asiakkaan tunnistamisen lisäksi varojen alkuperä tulee selvittää ja tunnistaa. Handelsbanken katsoi lisäksi, että Yhdysvaltojen viranomaiset voisivat tulkita näitä kahta edellä mainittua tilisiirtoa niin, että ne täyttävät merkittävien transak-

⁸⁰ Tala 2010, s. 1.

⁸¹ Tala 2010, s. 1.

⁸² KäO 2020:1612 & Yle.fi <https://yle.fi/uutiset/3-11154907>.

⁸³ KäO 2020:1612, s. 35.

⁸⁴ KäO 2020:1612, s. 1.

⁸⁵ Office Of Foreign Assets Control.

⁸⁶ Specially Designated National and Blocked Persons List.

tioiden tunnusmerkistön. Handelsbanken voisi näiden johdosta joutua Yhdysvaltojen primääri- ja toissijaisten pakotteiden kohteeksi, mikä aiheuttaisi pankille huomattavia taloudellisia menetyksiä.⁸⁷ Pankkien toiminta oli myös KRP:n kanssa samassa linjassa, sillä Anu Jaakkolan mukaan ilmoitusvelvollisilla (tässä tapauksessa pankit) on vastuu selvittää rahojen alkuperä niin pitkälle kuin mahdollista.⁸⁸ Tapauksessa pankki huolehti selonottovelvollisuudesta ja toimi rahanpesulain säännösten mukaisesti. Ratkaisussa todettiin, että pankilla oli rahanpesulain 4 luvun 5 §:n mukaan oikeus kieltäytyä kahdesta Rotenbergin tekemästä tilisiirrosta ja liiketoimesta.⁸⁹

3.3 Rahanpesudirektiivit

Euroopan unionin rahoitusjärjestelmien vakauden ja luotettavuuden ylläpitämiseksi edellytetään ennakoivia toimenpiteitä, jotta vältetään erilaisilta vakavilta uhkilta ja häiriöiltä. Näitä ennakoivia toimenpiteitä ovat muun muassa direktiivit, joita antavat Euroopan unionin neuvosto yksin tai yhdessä ja Euroopan parlamentin kanssa.⁹⁰

Ensimmäisen rahanpesudirektiivin (91/308/ETY) tarkoituksena oli säätää asiakkaan tunnistamisvelvollisuudesta. Todellisuudessa direktiivi sisälsi hyvin suppeasti säännöksiä tunnistamiseen liittyvistä yksityiskohdista. Tämän takia kolmannessa rahanpesudirektiivissä vahvistettiin entistä yksityiskohtaisemmin säännöksiä liittyen asiakkaan tunnistamiseen ja tuntemiseen.⁹¹ Tunnistamiseen liittyvää sääntelytarkkuutta on näin ollen lisätty kolmannessa rahanpesudirektiivissä. Asiakkaan tunnistamisen tärkeys korostuu kolmannessa rahanpesudirektiivissä, koska asiakkaan tunnistamisella on rahanpesun rahoituksen ehkäisemisen kannalta ratkaiseva merkitys. Kolmannen rahanpesudirektiivin soveltamisala ulottuu rahanpesun estämisen lisäksi terrorismin rahoittamisen estämiseen.⁹² Kolmas

⁸⁷ KäO 2020:1612, s. 7.

⁸⁸ Keskusrikospoliisin alaiselle rahanpesun selvittelykeskukselle lähetetty teemahaastattelu, johon vastannut KRP:n ylitarkastaja Anu Jaakkola.

⁸⁹ KäO 2020:1612, s. 35.

⁹⁰ Ks. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/24/euroopan-unionin-neuvosto>.

⁹¹ HE 25/2008 vp, s. 12.

⁹² HE 25/2008 vp, s. 12.

rahanpesudirektiivi sisältää riskiperusteisen lähestymistavan rahanpesun rahoittamisen torjumiseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että asiakkaan tuntemiseen liittyvien toimenpiteiden laajuuden tulee pohjautua riskiperusteiseen arviointiin. Riskiperusteinen arviointi edellyttää, että ilmoitusvelvollisella on riittävät menetelmät, joilla se pystyy arvioimaan omaa toimintaansa ja asiakkaisiinsa kohdistuvaa rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskiä.⁹³ Jos rahanpesun riski on tavallista suurempi, tulee ilmoitusvelvollisen toteuttaa asiakkaan tunnistaminen tehostetusti. Kolmas rahanpesudirektiivi pantiin Suomessa täytäntöön korvaamalla laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä (68/1998) lailla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä.⁹⁴

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat vuoden 2015 toukokuussa neljännen rahanpesudirektiivin (EU) 2005/60/EY, jonka tarkoituksena oli puuttua rahanpesuriskeihin. Direktiivin myötä Suomessa astui 3.7.2017 voimaan rahanpesulain kokonaisuudistus.

Neljännen rahanpesudirektiivin tarkoituksena oli tiukentaa aiempia sääntöjä sekä tehostaa toimenpiteitä, joilla torjutaan terrorismin rahoitusta sekä rahanpesua.⁹⁵

Neljännessä rahanpesudirektiivissä vahvistetaan aiempia toimia seuraavasti:

1. Pankkien, kirjanpitäjien ja juristien riskiarviovelvoitetta vahvistetaan entisestään
2. Selkeytetään sitä, kuinka avoimia organisaatioiden tosiasiallisia edunsaajia ja omistajia koskevien tietojen tulee olla.
3. Kehitetään ja edistetään tiedonvaihtoa ja yhteistyötä eri EU-maiden rahanpesuselvittelykeskusten välillä
4. Muodostetaan yhtenäiset toimintatavat koskemaan EU:n ulkopuolisia alueita, joiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimet ovat puutteellisia

⁹³ HE 2572008 vp, s. 14.

⁹⁴ HE 25/2008 vp, s. 5.

⁹⁵ Euroopan komissio – rahanpesua, verenkiertoa ja terrorismin rahoitusta torjuvat uudet tehokkaammat EU-säännöt 2017, s. 1.

Rahanpesudirektiivit luovat selkeitä lainsäädäntöohjeita liittyen rahanpesun ehkäisemiseen sekä asiakkaan tunnistamiseen, joiden mukaisesti Suomessa on päivitetty rahanpesulakia. Direktiivit eivät suoraan muuta jäsenvaltion omaa lainsäädäntöä vaan niissä määritetään tavoitteet, jotka jäsenvaltion tulee itse toteuttaa. Näin ollen direktiiveissä edellytetään erillistä täytäntöönpanoa, joka tapahtuu kansallisella tasolla. Keinot ja muoto, jolla direktiivit saatetaan täytäntöön, ovat jäsenvaltiokohtaisia. Yleisesti voidaan todeta, että täytäntöönpano edellyttää kansallisen tason lainsäädäntöä.

3.4 Rahanpesun rikosnimikkeet

3.4.1 Tuottamuksellinen rahanpesu

RL 32:9 § käsittelee tuottamuksellista rahanpesua, johon ilmoitusvelvollinen eli esimerkiksi finanssialan toimija voi syyllistyä toimiessaan huolimattomasti. Tuottamukselliseen rahanpesuun voi syyllistyä RL 32:9 § mukaan henkilö, joka törkeän huolimattomuuden takia ryhtyy 6 § mukaisiin toimiin. Tuottamukselliseen rahanpesuun syyllistyy henkilö, joka suhtautuu törkeän huolimattomasti mahdollisuuteen rahanpesusta tilanteessa, jossa hänellä ei ole varmaa tietoa varojen alkuperästä suoritettuaan rahanpesuksi tulkittavat toimet.⁹⁶ Tuottamuksellisesta rahanpesusta tuomitaan lain pykälän mukaan sakkoa tai vankeutta enintään kahdeksi vuodeksi.

Tarkasteltaessa tuottamuksellisen rahanpesun tunnusmerkistöjä, tulee huomio kiinnittää siihen, onko rahanpesulain huolellisuusvelvoitteita rikottu. Rahanpesulaki edellyttää, että ilmoitusvelvollinen tunnistaa ja todentaa asiakkaansa, hankkii tietoja asiakkaan liiketoimista, liiketoimien laadusta⁹⁷ sekä tarvittaessa tekee ilmoituksen epäilyttävästä liiketoimesta. Asiakkaan perusteellinen ja riittävä tunnistaminen ovat keskeisiä tekijöitä, kun tarkastellaan ilmoitusvelvollisen huolellista toimintaa. Ilmoitusvelvollisen tulee tehdä havaitsemastaan epäilyttävästä liiketoimesta ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle.

⁹⁶ Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä 2016, s. 11.

⁹⁷ toisin sanoen ilmoitusvelvollisella on selonottovelvollisuus sekä velvollisuus seurata jatkuvasti asiakkaan liiketoimia.

3.4.2 Törkeä rahanpesu

Jos rahanpesurikoksen katsotaan olevan tuottamuksellista rahanpesua vakavampi, on kyse *törkeästä rahanpesusta*. RL 32 luvun 7 §:n mukaan kyse on törkeästä rahanpesusta jos:

”Rikoksen kautta saatu omaisuus on ollut erittäin arvokasta tai rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti ja rahanpesu on kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentehtäjä on tuomittava törkeästä rahanpesusta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi.”

Törkeän ja tavallisen rahanpesun väliseksi rajaksi on oikeuskäytännössä muodostunut 13 000 euroa. Jos rikos ylittää 13 000 euron rajan, puhutaan törkeästä rahanpesurikoksesta.⁹⁸ Huomioitavaa on kuitenkin se, että euromääräinen raja ei ole absoluuttinen. Myös törkeän rahanpesuteon yritys on rangaistava teko.

3.5 Rahanpesun esirikos

Rahanpesu käsittää toimet, joiden tarkoituksena on peittää rikoksella hankitun rahan alkuperä. Rahanpesuun liittyy aina esirikos.⁹⁹ Rahanpesijää, joka tekee itse esirikoksen ja saa rahanpesusta taloudellisen hyödyn ei lähtökohtaisesti tuomita rahanpesusta, vaan ainoastaan esirikoksesta. RL 32:11 § mukaan rikollinen voidaan tuomita 7 § mukaisesta rikoksesta, jos rahanpesurikos muodostaa olennaisen osan rikoskokonaisuudesta.¹⁰⁰ Tällöin puhutaan törkeästä rahanpesusta, minkä vuoksi tekijää voidaan rangaista esirikoksesta sekä rahanpesurikoksesta.

Vuoden 2014 tuomioista selviää, että rahanpesun esirikokset painottuivat petos- sekä varkausrikoksiin. Muita esirikoslajeja olivat huumausaine-, kiskonta- ja verorikokset. Esirikoksia voi olla monessa tapauksessa useampia. Tämä tarkoittaa sitä, että rahanpesusta saatu omaisuus hankitaan useammalla eri rikoksella. Usean eri esirikoksen tekeminen on varkausrikoksissa hyvin tyypillistä.¹⁰¹

Rahanpesun esirikoksena voi olla mikä tahansa rikos, jolloin kyseeseen voi tulla tilanne, että itse rahanpesurikos on ankarammin rangaistava rikos kuin taustalla

⁹⁸ Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä 2016, s. 10.

⁹⁹ Rikos, jonka tuotoksena on tullut rikollista rahaa, joka täytyy pestä lailliseksi.

¹⁰⁰ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, s. 3.

¹⁰¹ Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä 2016, s. 47.

oleva esirikos.¹⁰² Näin ollen rahanpesurikoksen moitittavuus on itse esirikosta suurempi, mutta silti esirikoksen tekijää ei rangaista rahanpesusta, ellei kyse ole rikoslain 32:11 §:n poikkeussäännökseen kuuluvasta teosta.¹⁰³

Useissa rahanpesurikoksissa esirikoksen tekijä on se, joka on tehnyt suurimmat toimet ja suunnitelmat rahanpesun toteuttamiseksi. Huomion arvoinen on esimerkiksi tapaus¹⁰⁴, jossa huumausainerikokseen osallisena ollut esirikoksen tekijä piilotti salaa tyttöystävältään rahoja hänen laukkuunsa ulkomaille vietäväksi. Tyttöystävä ei tiennyt kuljettavansa laukussaan likaista rahaa. Tässä tapauksessa esirikokseen syyllistynyttä ei voitu tuomita itse rahanpesusta, mutta hänen toimiaan tulee arvioida itsenäisesti. Laintulkinnan voidaan katsoa olevan pitkälti suomen kielen tulkintaa, mikä korostuu oikeustapausten myötä. Rajan vetäminen esirikoksen ja itse rahanpesun välille ei kuitenkaan aina ole helppoa.

3.6 Seuraamukset lakien laiminlyönneistä

Rahanpesun torjunnan ja ennaltaehkäisyn tavoitteena on estää ja vaikeuttaa rikoksilla hankittujen varojen käyttämisestä. Jos rikoksentekijä ei pysty hyödyntämään rikoksella hankkimiaan varoja rikosten jatkamiseen, motivaation rikosten tekemiseen uskotaan pienenevän.¹⁰⁵ Rahanpesulaitosten kiinnostus rahanpesemisen ennaltaehkäisyyn pohjautuu huoleen laitosten toimintaa kohtaan vakiintuneesta luottamuksen heikkenemisestä.¹⁰⁶ Rahanpesurikosten ehkäisemissä korostuvat ennaltaehkäisy sekä ilmoitusvelvollisten huoleellinen toiminta asiakkaan tunnistamisessa ja todentamisessa. Jos ilmoitusvelvollinen suhtautuu asiakkaan

¹⁰² Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä 2016, s. 27.

¹⁰³ Rikoslain 32:11 §:ssä säädetään seuraavasti: Tässä luvussa tarkoitettu rikoksesta ei tuomita henkilöä, joka on osallinen siihen rikokseen, jolla omaisuus on toiselta saatu tai joka on tuottanut hyödyn (*esirikos*). Henkilö voidaan kuitenkin tuomita 7 §:n mukaisesta rikoksesta, mikäli rahanpesurikos muodostaa tekojen jatkuvuus ja suunnitelmallisuus huomioon ottaen olennaisimman ja moitittavimman osan rikoskokonaisuudesta. Tämän luvun säännöksiä ei sovelleta rikoksentekijän kanssa yhteistaloudessa asuvaan, joka ainoastaan käyttää tai kuluttaa rikoksentekijän yhteistalouden tavanomaisiin tarpeisiin hankkimaa omaisuutta.

¹⁰⁴ Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä 2016, s. 77-80.

¹⁰⁵ Sahavirta 2008, s. 43.

¹⁰⁶ Sahavirta 2008, s. 44.

tunnistamiseen välinpitämättömästi, rahanpesun riski kasvaa. Rahanpesulaissa on säädetty sanktioista, jos ilmoitusvelvollinen laiminlyö velvollisuuksiaan.

Rahanpesulain mukaan rahanpesun selvittelykeskuksella on oikeus antaa ilmoitusvelvolliselle määräys keskeyttää liiketoimi, kun selvittelykeskus tutkii epäilyttävää liiketoimea. Laissa rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017) todetaan, että ilmoitus liiketoimen keskeyttämisestä saa kestää enintään kymmenen arkipäivää. 6 §:ssä todetaan, että liiketoimen keskeytyksen tulee olla välttämätön rahanpesun paljastamiseksi.

Ilmoitusvelvollinen voi joutua suorittamaan rikemaksua, jos se rikkoo tai laiminlyö rahanpesulain säännöksiä esimerkiksi asiakkaan tunnistamisesta sekä yksilöinnistä, riskiarvion päivittämisestä, asiakkaan henkilöllisyyden todentamisesta tai asiakassuhteen jatkuvasta seurannasta. Rikemaksusta säädetään rahanpesulain 8 luvun 1 §:ssä. Finanssivalvonnalla on velvollisuus määrätä rikemaksu finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 38 §:n mukaisissa tilanteissa. Rikemaksun suuruus vaihtelee, riippuen määrätäänkö rikemaksu oikeushenkilölle vai luonnolliselle henkilölle. Oikeushenkilölle määrättävä rikemaksu on 5000-100 000 euroa ja luonnolliselle henkilölle 500-10 000 euroa.¹⁰⁷ Rikemaksun suuruuteen vaikuttavat tilanteen kokonaisarvio, toiminnan laatu ja aika. Ilmoitusvelvollinen voi myös saada julkisen varoituksen, jos ilmoitusvelvollinen menettelee huolimattomasti rahanpesulain säännösten suhteen. Rahanpesulain 8 luvun 2 §:n mukaan julkinen varoitus annetaan, jos voidaan katsoa, ettei asia kokonaisuutena anna aihetta ankarammille toimenpiteille.

Tarkasteltaessa seuraamuksia normien laiminlyönneistä rahanpesun estämisen ja ennaltaehkäisyn näkökulmasta, voidaan lähtökohtaisesti todeta rahanpesun sääntelyn normien voimassaolon tehokkuuden olevan hyvällä tasolla. Tilanteella tarkoitan sitä, että ilmoitusvelvollisen rikkoessa normia tai soveltaessaan sitä vääriin, siitä seuraa viranomaisreaktio, kuten julkinen varoitus, rikemaksu tai seuraamusmaksu. Normien tehokkuuden voimassaolon puutteita olisivat tilanteet,

¹⁰⁷ Finanssivalvonta.fi. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/>.

joissa ilmoitusvelvollinen rikkoisi rahanpesun sääntelyn normistoa tai soveltaisi sitä räikeästi väärin, mutta kukaan viranomaistaho ei puuttuisi tähän.

3.6.1 Seuraamusmaksu

Laissa finanssivalvonnasta säädetään myös seuraamusmaksun antamisesta. Seuraamusmaksusta säädetään lain 40 §:ssä. Pykälässä on mainittu säännöksistä ja päätöksistä, joiden laiminlyönneistä johtuen finanssivalvonta voi määrätä ilmoitusvelvolliselle seuraamusmaksua. Seuraamusmaksun määrä perustuu tilanteen kokonaisarviointiin. Lain 41 §:ssä todetaan seuraavasti:

” Seuraamusmaksun määrä perustuu kokonaisarviointiin. Seuraamusmaksun määrää arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kestoaika sekä tekijän taloudellinen asema. Lisäksi arvioinnissa on otettava huomioon menettelyllä saavutettu hyöty ja sillä aiheutettu vahinko, jos ne ovat määriteltävissä, tekijän yhteistyö Finanssivalvonnan kanssa asian selvittämiseksi ja toimenpiteet rikkomisen toistumisen estämiseksi, muut ja aiemmat finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin kohdistuneet rikkomukset ja laiminlyönnit sekä menettelyn mahdolliset vaikutukset rahoitusjärjestelmän vakaudelle”

Seuraamusmaksu tulee suorittaa valtiolle.¹⁰⁸ Seuraamusmaksun enimmäismäärästä säädetään laissa finanssivalvonnalle pykälissä 41, 41a ja 41b.

Finanssivalvonta antoi vuoden 2019 lopulla S-Pankki Oy:lle lähes miljoonan euron seuraamusmaksun, sillä se katsoi, ettei S-Pankki Oy täyttänyt kaikkia rahanpesulain asettamia velvoitteita.¹⁰⁹ Myös FIM-Varainhoito Oy sai Finanssivalvonnalta samaan aikaan julkisen varoituksen. Finanssivalvonta katsoi S-Pankki Oy:n rikkoneen rahanpesulain 2 luvun 8 §:n 1 momenttia, sillä pankki ei tunnistanut kaikkien asiakkaidensa tosiasiallisia edunsaajia. Pankki laiminlöi myös rahanpesulain 2 luvun 6 §:n 3 momenttia riskiperusteisen arvioinnin suorittamisesta. Se ei myöskään noudattanut riskiperusteista arviointia rahanpesulain vaatimusten mukaisesti asiakkaisiin koko asiakassuhteen ajan. Finanssivalvonta katsoi, että pankki myös laiminlöi poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden tunnistamista.

¹⁰⁸ Finanssivalvonta.fi. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/>.

¹⁰⁹ FIVA1/02.04/2019.

3.6.2 Hallinnolliset sanktiot ja ne bis in idem -periaate oikeustapauksien analysoinnissa

Hallinnollisen sanktiot, jotka ovat rangaistuksen tapaisia seuraamuksia ovat yleistyneet oikeuskäytännössä. Hallinnollisten sanktioiden määrän lisääntymiseen ovat vaikuttaneet 2000-luvulla EU- ja EY-oikeus.¹¹⁰ Hallinnollisten sanktioiden voidaan katsoa olevan viranomaisten hallintomenettelyssä määräämiä rangaistuksen luonteisia seuraamuksia lain rikkomisesta.¹¹¹ Hallinnollisten sanktioiden määritelmästä ollaan oikeuskirjallisuudessa hyvin yksimielisiä, sillä myös Heikki Kulla ja Jussi Matikkala määrittelevät hallinnolliset sanktiot hyvin samalla tapaa kuin Mäenpää.¹¹² Hallinnollisten sanktioiden ollessa rangaistuksen luonteisia seuraamuksia, sisältyy niiden käyttöön merkittävää julkista valtaa.¹¹³ Merkittävän julkisen vallan käyttö kuuluu perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaisesti vain viranomaisille. Hallinnollisiin sanktioihin kuuluvat muun muassa rikemaksu ja seuraamusmaksu.

Matikkalan määritelmän mukaan hallinnolliset sanktiot eivät lähtökohtaisesti ole rikosoikeudellisessa kontekstissa rangaistuksia. Jotkin hallinnolliset sanktiot voivat kuitenkin esimerkiksi EIS:n rikosprosessuaalisten sääntöjen takia rinnastua rangaistuksiin.¹¹⁴ Suomessa on hallinnollisten sanktioiden lisäksi olemassa rikosoikeudellinen rangaistusjärjestelmä. Kiiskan mukaan rikosoikeudellisella järjestelmällä ja hallinnollisella järjestelmällä ei ole yhtenäisiä oppeja.¹¹⁵ Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoinen huomio on se, että ilmoitusvelvollisen vastuu voi käytännössä realisoitua sekä rikosoikeudellisena sanktiona (tuottamus), että rahanpesulain mukaisena hallinnollisena sanktiona (riittämättömät toimet esimerkiksi asiakkaan tunnistamismekanismeissa). Näin ollen esille nousee problematiikka kaksoisrangaistuksen kiellon kanssa.

¹¹⁰ Kiiski 2011, s. 36.

¹¹¹ Mäenpää 2007, s. 425.

¹¹² Heikki Kulla määrittelee hallinnollisten sanktioiden olevan seuraamuksia lain velvollisuuden laiminlyönnistä tai rikkomisesta. Matikkala puolestaan määrittelee hallinnolliset sanktiot seuraamusmaksuiksi, joilla on sanktiollinen luonne.

¹¹³ PeVL 57/2010 vp.

¹¹⁴ Matikkala 2010, s. 233.

¹¹⁵ Kiiski 2011, s. 14.

Kaksoisrangaistuksen kiellosta säädetään kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa. Sopimuksen 14 artiklan 7 kappaleessa todetaan että ”Ketään ei saa tutkia tai rangaista uudelleen rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti tuomittu syylliseksi tai vapautettu asianomaisen maan lain ja oikeudenkäyntijärjestyksen mukaisesti.” Kahdesti rankaisemisen kiello tunnetaan oikeudellisessa kontekstissa *ne bis in idem* -periaatteena. *Ne bis in idem* -kielto nähdään yhdeksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteeksi ja se on rajattu koskemaan kansallista tasoa.¹¹⁶ Tulkintatilanteita aiheuttavat näin ollen tilanteet, joissa joudutaan puntaroimaan sitä, rinnastetaanko hallintosanktiot rikosoikeudellisiin rangaistuksiin vai ei. EIT on osassa ratkaisuksistaan katsonut hallintosanktioiden rinnastuvan rikosoikeudellisiin sanktioihin, kuten esimerkiksi veronkorotukset.¹¹⁷ Ilmoitusvelvollisen vastuun realisoitumisesta sekä kaksoisrangaistuksen kiellosta ei ole vielä oikeustapauksia, eikä näiden kahden asian välillä välttämättä tule oikeudellista problematiikkaa, mutta lain tulkintatavat voisivat käytännössä sen mahdollistaa.

¹¹⁶ Verohallinto.fi. Saatavissa: https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48877/ne_bis_in_idem_periaate_ja_verotus_sama/.

¹¹⁷ Kt. tarkemmin <https://yle.fi/uutiset/3-7251953>.

4. ASIAKKAAN TUNNISTAMINEN RAHANPESULAIN ASETTAMIEN VAATIMUSTEN MUKAISESTI

4.1 Asiakkaan tunnistamisprosessi

Asiakkaan tunnistamista koskeva kansallinen lainsäädäntö pohjautuu EY-lainsäädäntöön. Kansallinen lainsäädäntö perustuu direktiivin rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen (2005/60/EY EUVL L 309/15), komission täytäntöönpanodirektiivistä sekä maksajantietoasetuksesta (EY N:o 1781/2006).¹¹⁸ Kansallisen sääntelyn osalta asiakkaan tunnistamisesta ja tuntemisesta säädetään muun muassa jo edellä mainitussa rahanpesulaissa sekä rahanpesuasetuksessa (616/2008, jäljempänä ResA). Finanssivalvonnalla on myös oikeus antaa määräyksiä liittyen asiakkaan tunnistamisessa noudatettaviin menettelytapoihin sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vähentämiseen.¹¹⁹ Finanssivalvonnan oikeus antaa määräyksiä perustuu useisiin eri lakeihin, kuten maksulaitoslakiin (297/2009), vakuutusyhdistyslakiin (1250/1987) sekä lakiin vaihtoehotorahastojen hoitajista (162/2014).¹²⁰

Asiakkaan tunteminen (engl. *customer due diligence, CDD*)¹²¹ on yksi keskeisimmistä rahanpesulain asettamista velvoitteista. Rahanpesulain 1 §:ssä määritellään lain tavoitteet, jotka kuvastavat pyrkimystä estää sekä vähentää rahanpesua sekä terrorismin rahoitusta. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää rahanpesun ja terrorismitoimien ennaltaehkäisyä sekä tehostaa rikosten tuottamien hyötyjen paljastumista. Kansainvälisesti tarkastellen *due diligence* määritellään hyvin samantapaisesti maasta riippumatta.¹²² Asiakkaan tunteminen on tärkeä osa pro-

¹¹⁸ Standardi 2.4, s. 9.

¹¹⁹ HaVM 8/2017 vp.

¹²⁰ Standardi 2.4, s. 11.

¹²¹ Standardi 2.4, s. 12.

¹²² Esimerkiksi Saksan rahanpesulaissa (Ersetzt G 7613-2 V. 13.8.2008 I 1690 GwG 2008) säädetään yleisestä huolellisuusvelvoitteesta, jota ilmoitusvelvollisen tulee soveltaa liikekumppaneihinsa. Huolellisuusvelvoitteeseen kuuluu muun muassa asiakkaan tunnistaminen, selvitys liiketoimesta ja sen luonteesta.

sessia, sillä ilmoitusvelvollisen tuntiessaan ja todentaessaan asiakkaansa huolella, voidaan rahanpesun riskiä vähentää sekä epäilyttäviä toimia havaita aikaisemmin. Asiakkaan tuntemisen pääsääntönä on tilanne, jossa ilmoitusvelvollinen tuntee kaikki asiakkaansa eikä ilmoitusvelvollisella näin ollen saa olla anonyymejä asiakkaita. Ilmoitusvelvollisella on oikeus, ja hänen tulee kieltäytyä asiakassuhteesta, jos asiakkaaksi pyrkivä taho ei pysty luotettavalla tavalla antamaan tietoja itsestään tai toiminnastaan.¹²³ Rahanpesulain esitöistä selviää, että ilmoitusvelvollisen tulee huolehtia siitä, että asiakkaiden tuntemistiedot ovat jatkuvasti ajan tasalla.¹²⁴

Asiakkaan tuntemiseen sisältyvistä toimista säädetään Euroopan unionin kolmannen rahanpesudirektiivin (60/2005) 8 artiklassa seuraavasti:

1. asiakkaan tunnistaminen sekä henkilöllisyyden todentaminen tulee tapahtua luotettavasta sekä riippumattomasta lähteestä peräisin olevasta asiakirjasta tai tiedoista;
2. tarvittaessa todellisen omistajan ja tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen sekä riskiin perustuvien toimenpiteiden suorittaminen todellisen omistajan ja tosiasiallisen edunsaajan henkilöllisyyden todentamiseksi;
3. tietojen hankkiminen liikesuhteen laadusta ja tarkoituksesta riippuen;
4. jatkuvan seurannan toteuttaminen liikesuhteen aikana

Asiakkaan tunnistaminen tapahtuu rahanpesulain, kolmannen rahanpesudirektiivin sekä finanssivalvonnan ohjeiden¹²⁵ mukaisesti.

Asiakkaan tunnistamisen keskeisiin velvollisuuksiin kuuluvat henkilötietojen todentaminen ja asiakkaan tunnistaminen. Näiden toimien avulla ilmoitusvelvollinen varmistuu siitä, kenen kanssa asioi.¹²⁶ Tunnistaessaan ja todentaessaan asiakkaan ilmoitusvelvollinen täyttää samalla rahanpesulakiin sisältyvät velvoitteensa. Asiakkaan tunnistaminen ja todentaminen tulee sekä käsitteenä että toimintana erottaa toisistaan. Asiakkaan tunnistamisella tarkoitetaan tilannetta,

¹²³ Standardi 2.4, s. 12.

¹²⁴ HE 25/2008 vp, s. 24.

¹²⁵ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen – rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen

¹²⁶ Standardi 2.4, s. 12.

jossa asiakas kertoo esimerkiksi oman nimensä ja henkilötunnuksensa, eli tilanteessa ilmoitusvelvollinen selvittää asiakkaaksi aikovan tietoja. Asiakkaan henkilöllisyyden todentamisella tarkoitetaan puolestaan erilaisia toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että henkilö on se, kuka väittää olevansa. Todentaminen voi tapahtua asiakkaan tunnistamisen yhteydessä saatujen dokumenttien perusteella.

Ilmoitusvelvollisella on itsellään tietynlainen vapaus luoda asiakkaitaan koskevat tunnistamismenetelmät. Tunnistamismenetelmistä ei säädetä rahanpesulaissa kovinkaan tarkasti tai yksityiskohtaisesti. Tunnistamismenetelmien tulee kuitenkin pohjautua ilmoitusvelvollisen riskiarvioon asiakassuhteesta ja siihen liittyvistä rahanpesuriskeistä. Ilmoitusvelvollisen tulee pystyä osoittamaan valvojalle, (tässä tapauksessa Finanssivalvonta) miten se arvioi asiakkaisiin liittyviä riskejä ja miten se seuraa asiakkaiden transaktioita sekä palveluiden käyttöä.¹²⁷

Rahanpesulain näkökulmasta tarkasteltuna finanssialan organisaatioissa asiakkaan oikeanlainen ja riittävä tunnistaminen on keskiössä. Asiakkaan tunnistamisesta ja sen vaiheista säädetään rahanpesulaissa hyvin tarkkarajaisesti. Asiakkaan tunnistamisesta säädetään yksityiskohtaisesti myös muissakin laeissa. Asiakkaan tuntemiseen velvoittavia lakeja ovat rahanpesulain lisäksi muun muassa vakuutusyhtiölaki (521/2008), laki sijoituspalveluyrityksistä (922/2007), sijoitusrahastolaki (213/2019) ja maksulaitoslaki (297/2010).

Sijoitusrahastolain 26 luvun 15 §:ssä todetaan asiakkaan tunnistamisesta seuraavasti:

”Rahastoyhtiön, rahasto-osuuden hoitajan, ja säilytisyhteisön on tunnettava asiakkaansa. Rahastoyhtiöllä, rahasto-osuuden hoitajalla ja säilytisyhteisöllä on oltava riittävät riskienhallintajärjestelmät, joilla ne voivat arvioida asiakkaista toiminnalleen aiheutuvia riskejä.”

Maksulaitoslain 6 luvun 39 § määrittelee asiakkaan tuntemisesta seuraavasti:

”Maksulaitoksen on tunnettava asiakkaansa. Maksulaitoksella on oltava riittävät riskienhallintajärjestelmät, joilla ne voivat arvioida asiakkaista toiminnalleen aiheutuvia riskejä.”

¹²⁷ Finanssivalvonta.fi. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/pankki/rahanpesun-estaminen/asiakkaan-tunteminen-ja-tunnistaminen/>.

Kolmas luku rahanpesulaissa käsittelee hyvin laajasti asiakkaan tuntemista. Kolmannen luvun nimi Asiakkaan tunteminen määrittää hyvin sitä, kuinka tärkeästä asiasta on kyse. Asiakkaan tuntemisella tarkoitetaan rahanpesulaissa erilaisia menettelytapoja, joilla organisaatio varmistuu siitä, että he tuntevat asiakkaan toiminnan sekä taustat niin vahvasti, mitä riskienhallinta ja asiakassuhde edellyttävät.¹²⁸ Rahanpesulaissa asiakkaan tuntemisella tarkoitetaan asiakkaan henkilöllisyyden todentamista asiakkaan antamien tietojen perusteella. Henkilöllisyyden todentamisella tarkoitetaan puolestaan sitä, että asiakkaan henkilöllisyys varmistetaan riippumattomasta ja luotettavasta lähteestä peräisin olevien asiakirjojen pohjalta. Yllä mainituista laeista saattaa huomata, että asiakkaan tuntemisesta säädetään kuitenkin hyvin samantapaisesti laista riippumatta. Asiakkaan tuntemisen sääntelyn voidaan katsoa olevan tarkkarajaista ja hyvin samantapaista eri laeista riippumatta.

4.2 Henkilöasiakkaan tunnistaminen

Ilmoitusvelvollisen tulee pystyä selvittämään asiakkaan henkilöllisyys aina, kun solmitaan taloudelliseen toimintaan liittyviä sopimuksia tai transaktioita. Henkilöasiakkaat tulee tunnistaa ja todentaa ennen vakituisen asiakassuhteen aloittamista. Passi ja henkilökortti ovat kotimaisista asiakirjoista ainoat, jotka kelpaavat kaikkeen asiointiin, sillä muiden asiakirjojen käyttö voi ilmoitusvelvollisen riskiarvioinnin perusteella olla rajoitettua.¹²⁹ Henkilöasiakkaan tunnistaminen voi esimerkiksi käytännössä tapahtua suomalaisen viranomaisen myöntämästä kuvallisesta ja voimassaolevasta ajokortista, passista, diplomaattipassista, henkilökortista, KELA-kortista (vain kuvallinen KELA-kortti käy)¹³⁰ tai muukalaispassista. Henkilöllisyys voidaan todentaa ulkomaalaisen viranomaisen myöntämän kuvallisen ja voimassa olevan kansallisen passin tai matkustusasiakirjana hyväksytytyn

¹²⁸ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, s. 16.

¹²⁹ Finanssiala.fi. Saatavissa: <https://www.finanssiala.fi/pankkiturvallisuus/Sivut/tunnistaminen.aspx>.

¹³⁰ Kela on lopettanut kuvallisten KELA-korttien myöntämisen 13.10.2008. Kaikki edellä mainittuun päivämäärään mennessä myönnettyt kortit ovat edelleen voimassa.

henkilökortin kautta.¹³¹ Vakituiset henkilöasiakkaat tulee aina tunnistaa asiakaspalvelun yhteydessä, vaikka asiakas olisi asioinut edellispäivänä asiakaspalvelussa ja kertonut samat tiedot.

Tarkasteltaessa rahanpesulain säännöksiä asiakkaan tunnistamisesta, on tulkinta hyvin yksiselitteistä; asiakas tulee tunnistaa aina. Moni finanssialalla asioinut henkilö voi kuitenkin todennäköisesti samaistua tilanteeseen, jossa ensimmäisen kerran esimerkiksi puhelimesta asioidessaan hänet on tunnistettu, minkä jälkeen hänet ohjataan puhelussa uudelle käsittelijälle. Tämä uusi käsittelijä ei välttämättä kysykään enää hänen syntymäaikaansa, osoitettaan, tai muita oleellisia tunnistamiseen liittyviä tietoja. Näitä tilanteita voidaan tarkastella instituutio-naalisten oikeuslähteiden kautta. Kyse on oikeusyhteisössä eli tässä tapauksessa finanssialalla vakiintuneista oikeusohjeista, joiden mukaisesti toimitaan.

4.3 Yritysassiakkaan tunnistaminen

4.3.1 Yritysassiakkaan tunnistamisen ominaispiirteet

Yritysassiakkaat tulee tunnistaa luotettavasta asiakirjasta, esimerkiksi kaupparekisteriotteesta. Ilmoitusvelvollisen tulee saada riittävästi tietoja yrityksen liikevaihdosta, toimialasta, rakenteesta ja omistajista.¹³² Yritysassiakkaalta tulee selvittää edustaja, sillä jokaisella yrityksellä on oltava edustaja. Edustajalla tarkoitetaan sitä, kenellä on oikeus edustaa yritystä. Yritysassiakailta tulee selvittää edustajan lisäksi yrityksen tosiasialliset edunsaajat.

4.3.2 Tosiasiallinen edunsaaja

Rahanpesulain 1 luvun 5 §:n mukaan tosiasiallinen edunsaaja (engl. Beneficial Owner) tarkoittaa luonnollista henkilöä, joka:

1. omistaa suoraan tai välillisesti suuremman kuin 25% osuuden oikeushenkilön osakkeista;

¹³¹ Finanssiala.fi. Saatavissa: <https://www.finanssiala.fi/pankkiturvallisuus/Sivut/tunnistaminen.aspx>.

¹³² Finanssiala.fi. Saatavissa: <https://www.finanssiala.fi/pankkiturvallisuus/Sivut/tunnistaminen.aspx>.

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 tosiasiallista edunsaajaa ei pystytä tunnistamaan tai edellytykset eivät täyty, voidaan tosiasiallisina edunsaajina pitää yrityksen hallitusta, toimitusjohtajaa, vastuunalaisia yhtiömiehiä tai muuta vastaavassa asemassa olevaa henkilöä.

Oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltaessa tosiasiallisten edunsaajien tunnistaminen on yksi suurimmista haasteista finanssialalla. Tosiasiallisten edunsaajien määrittely vaihtelee yhtiömuodoittain, mikä vaikeuttaa tosiasiallisten edunsaajien tunnistamista. Rahanpesulain mukaan uskonnollisen yhdyskunnan tosiasiallisiksi edunsaajiksi katsotaan uskonnollisten yhdyskuntien rekisteriin kirjattuja hallituksen jäseniä, aatteellisen yhdistyksen tosiasiallisia edunsaajia ovat yhdistysrekisteriin kirjatut hallituksen jäsenet, kun taas säätiöiden tosiasiallisina edunsaajina pidetään hallitusta ja hallintoneuvoston jäseniä. Keskinäisen kiinteistösaakeyhtiön ja asunto-osaakeyhtiön tosiasiallisina edunsaajina pidetään hallituksen jäseniä. Tosiasiallisen edunsaajan määrittelyn vaihtelevuus tuo näin ollen haasteita ilmoitusvelvolliselle eikä finanssialalle muodostu yhtenäistä linjaa siitä, kuinka tosiasiallinen edunsaaja määritellään.

4.4 Asiakkaan tunnistamisen kolme eri vaihtoehtoa

4.4.1 Yksinkertaistettu menettely

Asiakkaan tunnistamisessa huomion arvoista on se, että rahanpesun riski kaikissa tilanteissa tai kaikkien asiakkaiden osalta ei ole yhtä suuri.¹³³ Yksinkertaistetussa tunnistamismenettelyssä asiakkaan henkilöllisyys on varmennettava ja asiakassuhteen jatkuvan seurannan tulee olla mahdollista.¹³⁴ Tilanteissa, joissa voidaan noudattaa yksinkertaista menettelyä, tulee rahanpesun riskin olla pieni,

¹³³ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, s. 29.

¹³⁴ Suomen asianajoliitto – rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen 2017, s. 14.

sekä asiakasta koskevien tietojen olla julkisia.¹³⁵ Yksinkertaistettua menettelyä on mahdollista noudattaa vain rahanpesulain 13-16 §:n rajaamissa tapauksissa. Yksinkertaistetun tuntemisen piiriin kuuluvat esimerkiksi vähäriskiset vakuutus- tuotteet sekä viranomaiset, joista on saatavissa luotettavaa ja julkista tietoa.¹³⁶ Huomionarvoista on kuitenkin se, että yksinkertaistettu tunnistamismenettely ei vapauta ilmoitusvelvollista asiakkaidensa tuntemisvelvollisuudesta. Ilmoitusvelvollisen tulee tunnistaa ja tuntea asiakkaansa niin hyvin, että se voi luokitella asiakkaansa yksinkertaisen menettelyn piiriin. Riskiarvion asiakkaasta tulee tässä tapauksessa olla hyvin matala. Ilmoitusvelvollinen ei yksinkertaisessa menettelyssäkään vapaudu jatkuvasta seurannasta.¹³⁷ Se, kuinka usein ilmoitusvelvollinen tekee jatkuvaa seurantaa yksinkertaistetun menettelyn asiakkaille, perustuu ilmoitusvelvollisen tekemään riskiarvioon.

4.4.2 Normaali tunnistamismenettely

Normaali menettely on finanssialan toimijan itse määrittelemä kaikkien asiakkaiden tuntemisen vähimmäistaso kaikessa päivittäisessä toiminnassa.¹³⁸ Asiakkaan henkilötietojen lisäksi tarvitaan riittävästi tietoa asiakkaan liiketoiminnasta, taloudellisesta asemasta, asioinnista, varojen alkuperästä ja palveluiden käyttötarkoituksesta. Ilmoitusvelvollisen riskiperusteisen arvioinnin perusteella ilmoitusvelvollinen havaitsee normaalista tunnistamisesta poikkeavat asiakkaat ja voi näin ollen kohdistaa kyseisiin asiakkaisiin tarvittavat toimenpiteet.¹³⁹ Näitä toimenpiteitä ovat jo äsken käsitelty yksinkertaistettu tunnistamismenettely sekä seuraavaksi esiteltävä tehostettu tunnistamismenettely.

4.4.3 Tehostettu tunnistamismenettely

Tehostetussa menettelyssä asiakas pitää tuntea erityisen huolellisesti eli asiakkaan henkilöllisyyden todentamiseen ja liiketoimen varmentamiseen kiinnitetään erityistä huomiota sekä palveluiden käyttöä selvitetään normaalia laajemmin

¹³⁵ HE 25/2008 vp, s. 42.

¹³⁶ Komission täytäntöönpanodirektiivi 3 artikla, kohta 1.

¹³⁷ Standardi 2.4, s. 33.

¹³⁸ Standardi 2.4, s. 14.

¹³⁹ Standardi 2.4, s. 14.

sekä dokumentoidaan normaalia enemmän.¹⁴⁰ Toisin sanoen voidaan puhua korostuneen huolellisesta tunnistamisesta.¹⁴¹ Rahanpesulain 3 luvun 10 § mukaan tehostettua menettelyä asiakkaan tunnistamiseen liittyen tulee käyttää, jos ilmoitusvelvollinen arvioi riskiarvion perusteella, että liiketoimeen tai asiakassuhteeseen liittyy tavallista korkeampi riski rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen. Linja tehostetun tuntemismenettelyn kanssa on hyvin samantapainen esimerkiksi Saksan rahanpesulain kanssa.¹⁴² Tehostettua menettelyä käytetään, jos henkilö on poliittisesti vaikutusvaltainen, asiakassuhde on perustettu etätunnistuksella tai yritysasiakas käy kauppaa tuotteilla joiden vientiin tai tuontiin liittyy kansainvälisiä rajoituksia. Rahanpesulain 17-20 §:ssä on esimerkkitalanteita, joissa ilmoitusvelvollisen tulee käyttää tehostettua tunnistamismenettelyä.¹⁴³ Tehostetun tuntemisen kategoriaan kuuluvat asiakassuhteet tulee huomioida huolella jatkuvassa seurannassa.¹⁴⁴ Tehostetun tuntemisen piiriin kuuluvien asiakkaiden tietoja tulee päivittää ja seurata useammin kuin esimerkiksi yksinkertaistetun menetelmän asiakkaiden. Tämä johtuu siitä, että ilmoitusvelvollisen tehdessä riskiarvion ja esimerkiksi riskiprofiililuokittelun, on tehostetun menettelyn asiakkaiden osalta katsottu, että heihin liittyy korkeampi rahanpesun riski.

Tehostettua tunnistamisen menettelyä käytetään asiakkaisiin, joiden liiketoimet kohdistuvat valtioihin, joiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen ei täytä kansainvälisiä velvoitteita.¹⁴⁵ FATF on linjannut lausunnoissaan valtioita,

¹⁴⁰ Suomen asianajoliitto – rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen 2017, s. 15.

¹⁴¹ Standardi 2.4, s. 26.

¹⁴² Saksan rahapesulain (GwG 2008) 6 §:ssä säädetään lisääntyneestä tuntemisvelvollisuudesta. Pykälässä mainitaan osapuolten velvollisuudesta tehostaa tunnistamista, jos rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen liittyvät riskit ovat lisääntyneet.

¹⁴³ Tehostettua tunnistamista tulee käyttää esimerkiksi etätunnistamisessa, asioitaessa valtioiden kanssa jotka eivät täytä kansainvälisiä velvoitteita, rajat ylittävässä kirjeenvaihtajapankkisuhhteissa sekä asiakassuhteissa joissa asiakas on poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö (Politically Exposed Person, PEP).

¹⁴⁴ Standardi 2.4, s. 27.

¹⁴⁵ Standardi 2.4, s. 27.

joiden rahanpesun ja terrorismin estämisjärjestelmät eivät täytä kaikkia kansainvälisiä velvoitteita¹⁴⁶. Näiden valtioiden osalta ilmoitusvelvollisen tulee kiinnittää korostunutta huolellisuutta ja noudattaa tehostettua tunnistamismenettelyä.

¹⁴⁶ Standardi 2.4, s. 27.

5. ASIAKKAAN TUNNISTAMISEEN LIITTYVÄ RISKIENHALLINTA

5.1 Ilmoitusvelvollisen riskiarvio ja riskienhallintajärjestelmät

Riskienhallinnalla huolehditaan toiminnan ja talouden laillisuudesta ja sillä pyritään edistämään yrityksen taloudellista suoriutumista. Riskienhallinnan tarkoituksena on myös varmistaa organisaation tavoitteiden ja strategian toteutumista.¹⁴⁷ Riskienhallinta on koko organisaation kattavaa toimintaa. Riskienhallinnan osa-alueita tulee sovittaa organisaation omien käytänteiden mukaisiksi. Organisaation sitoutuminen on keskeinen osa-alue riskienhallinnassa.¹⁴⁸

Rahanpesulain 2 luvun 3 §:n mukaan:

”Ilmoitusvelvollisen on laadittava riskiarvio rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien tunnistamiseksi ja arvioimiseksi. Riskiarvio on päivitettävä säännöllisesti. Riskiarvio ja siihen tehtävät muutokset on toimitettava toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle tai asianajajayhdistykselle tämän pyynnöstä ilman aiheetonta viivytystä.

Ilmoitusvelvollisen on otettava riskiarvion laadinnassa huomioon toimintansa luonne, koko ja laajuus. Ilmoitusvelvollisella on oltava edellä mainitut tekijät huomioon ottaen riittävät toimintaperiaatteet, menettelytavat, valvonta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien vähentämiseksi sekä tehokkaaksi hallitsemiseksi. Toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja valvonnan tulee sisältää ainakin:

- 1. sisäisten toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja valvonnan kehittämisen;*
- 2. sisäisen tarkastuksen, jos tämä on perusteltua ilmoitusvelvollisen toiminnan luonne ja koko huomioon ottaen.*

Ilmoitusvelvollisen on laadittava 2 momentissa tarkoitetut toimintaperiaatteet, menettelytavat ja valvonta sekä seurattava ja kehitet-

¹⁴⁷ Valtiovarainministeriö – Riskienhallinnan järjestäminen, s.1. Saatavissa: <https://vm.fi/riskienhallinta/jarjestaminen>.

¹⁴⁸ Valtiovarainministeriö – Riskienhallinnan järjestäminen, s.2. Saatavissa: <https://vm.fi/riskienhallinta/jarjestaminen>.

tävä niihin liittyviä toimenpiteitä. Jos ilmoitusvelvollinen on oikeushenkilö, hallituksen, vastuunalaisen yhtiömiehen tai muun vastavassa asemassa olevan ylimpään johtoon kuuluvan henkilön on hyväksyttävä 2 momentissa tarkoitetut toimintaperiaatteet, menettelytavat ja valvonta sekä seurattava ja kehitettävä niihin liittyviä toimenpiteitä.”

Ilmoitusvelvollisen riskienhallintajärjestelmien tulee olla mitoitettu oikealle ja riittävälle tasolle, jotta se voi arvioida asiakkaasta liiketoiminnalleen aiheutuvia riskejä. Monesti organisaatioissa puhutaan riskiperusteisesta lähestymistavasta, jolla tarkoitetaan sitä, että ilmoitusvelvollinen suhteuttaa asiakkaan tunnistamista ja tuntemista koskevat toimenpiteet asiakkaalle tarjottavien tuotteiden sekä terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun muodostamiin riskeihin.¹⁴⁹ Riskiperusteinen lähestymistapa voi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että ilmoitusvelvollinen luokittelee asiakkaansa jo yllä mainitulla tavalla yksinkertaistetun tunnistamisen vaatimiin asiakkaisiin, normaalin tunnistamisen vaatimiin asiakkaisiin ja tehostetun tunnistamisen vaatimiin asiakkaisiin. Asiakkaiden kategorisointi edellä mainitulla tavalla vaatii sen, että ilmoitusvelvollisen tulee kartoittaa asiakkaisiinsa, palveluihinsa sekä tuotteisiinsa liittyvät terrorismin ja rahanpesun riskit sekä laatia toimintamallit, joilla näitä riskejä rajoitetaan ja ennaltaehkäistään.¹⁵⁰ Asiakkaista voidaan muodostaa kartoituksen perusteella riskiprofiileja, joiden avulla ilmoitusvelvollinen pystyy määrittämään jatkuvan seurannan tarpeen. Riskiperusteiseen arvioon pohjautuu myös koko asiakkaan tuntemisvelvollisuus.¹⁵¹

Riskienhallintamenetelmien tavoitteena on kehittää ilmoitusvelvollisten kykyä tunnistaa asiakkaisiinsa, tuotteisiinsa ja palveluihinsa liittyvät riskit, kehittää ilmoitusvelvollisen kykyä arvioida säännöllisesti omia riskienhallintamenetelmiään, kehittää ilmoitusvelvollisen menetelmiä asiakkaiden tunnistamiseen liittyen sekä kehittää ilmoitusvelvollisen jatkuvaa seurantaa asiakkaisiinsa liittyen.¹⁵² Riskienhallintamenetelmiin kuuluvat asiakkaan tuntemiseen liittyvät menettelyt. Nämä menettelyt voidaan jakaa kolmeen eri menettelyyn, joita ovat edellä mainitut yksinkertaistettu menettely, normaali menettely sekä tehostettu menettely.

¹⁴⁹ Standardi 2.4, s. 13-14.

¹⁵⁰ Standardi 2.4, s. 13-14.

¹⁵¹ FIVA1/02.04/2019, s. 15.

¹⁵² Standardi 2.4, s. 13.

Finanssivalvonta otti S-Pankki Oy:lle määräämässään seuraamusmaksusankti-ossa vahvasti kantaa riskienhallintaan sekä riskien arviointiin. Finanssivalvonta katsoi, että pankki laiminlöi riskiarviointia asiakkaista, eikä huomionnut riittävästi liiketoiminta-alueisiin liittyviä erityispiirteitä.¹⁵³ Asiakkaiden riskiluokittelu, samoin tuotteiden ja palveluiden riskiluokittelu oli puutteellista. Näiden syiden takia finanssivalvonta katsoi, ettei pankilla ollut riittäviä resursseja järjestää toimivaa riskienhallintajärjestelmää, jolla pankki olisi voinut arvioida asiakkaista aiheutuvia rahanpesun riskejä.¹⁵⁴

Ilmoitusvelvollisten tulee siis toteuttaa riskiarviointiaan huomioiden oman alansa erityispiirteet ja muodostaa riskienhallintajärjestelmät näiden mukaisesti. Myös Anu Jaakkola totesi, että riskiprofiloinnin toteuttavat ilmoitusvelvolliset itse.¹⁵⁵ Riskiarvion tekemisen jäädessä täysin ilmoitusvelvollisen vastuulle, kasvaa väärinymmärrysten ja tulkintatilanteiden määrä. Rahanpesulakiin jää riskiarvion osalta hyvin paljon ilmoitusvelvolliselle tulkintaa siitä, kuinka ilmoitusvelvollinen toteuttaa riskiarvion tai riskienhallintajärjestelmät.

Finanssialalla on viime vuosien aikana ollut huomattavissa muutostrendi asiakkaan tuntemistietojen keräämisen osalta. Monet toimijat ovat alkaneet käyttää erilaisia KYC-lomakkeita, joilla yritysasiakkaista kerätään relevantit tiedot kuten tosiasiallisen edunsaajat, yrityksen omistusrakenne sekä edustajatiedot. Näiden KYC-lomakkeiden kehittynyt käyttö on hyvin todennäköisesti seurausta riskienhallintamenetelmien kehittämisestä, joten kehittämistoimenpiteillä voidaan nähdä todellista painoarvoa.

5.2 Jatkuva seuranta

Rahanpesulain 3 luvun 4 §:ssä säädetään asiakasta koskevista tietojen hankkimisesta, jatkuvasta seurannasta ja selonottovelvollisuudesta. Säännöksessä todetaan seuraavasti:

”Ilmoitusvelvollisen on hankittava tietoja asiakkaansa ja tämän tosiasiallisen edunsaajan toiminnasta, liiketoiminnan laadusta ja

¹⁵³ FIVA1/02.04/2019, s. 11.

¹⁵⁴ FIVA1/02.04/2019, s. 11.

¹⁵⁵ Keskusrikospoliisin alaiselle rahanpesun selvittelykeskukselle lähetetty teemahaastattelu, johon vastannut KRP:n ylitarkastaja Anu Jaakkola.

laajuudesta sekä perusteista palvelun tai tuotteen käyttämiselle. Ilmoitusvelvollinen saa hyödyntää asiakkaasta tai tämän tosiasiallisesta edunsaajasta eri tietolähteistä saatavilla olevia tietoja asiakasta koskevan riskiarvion laatimiseksi ja ylläpitämiseksi, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi sekä tässä laissa tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden ja selonottovelvollisuuden täyttämiseksi. Ilmoitusvelvollisen on kiinnitettävä erityistä huomiota tietolähteen uskottavuuteen ja luotettavuuteen. Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679, jäljempänä tietosuoja-asetus, ja tietosuojalaissa (1050/2018) säädetään henkilötietojen käsittelystä. (26.4.2019/573)

Ilmoitusvelvollisen on järjestettävä asiakkaan toiminnan laatuun ja laajuuteen, asiakassuhteen pysyvyyteen ja kestoon sekä riskeihin nähden riittävä seuranta sen varmistamiseksi, että asiakkaan toiminta vastaa sitä kokemusta ja tietoa, joka ilmoitusvelvollisella on asiakkaasta ja tämän toiminnasta.

Ilmoitusvelvollisen on erityisesti kiinnitettävä huomiota liiketoimiiin, jotka rakenteeltaan tai suuruudeltaan taikka ilmoitusvelvollisen koon tai toimipaikan osalta poikkeavat tavanomaisesta. Samoin on meneteltävä, jos liiketoimilla ei ole ilmeistä taloudellista tarkoitusta tai ne eivät sovi yhteen sen kokemuksen tai tietojen kanssa, jotka ilmoitusvelvollisella on asiakkaasta. Tarvittaessa liiketoimeen liittyvien varojen alkuperä on selvitettävä.”

Säännöksen tarkoituksena on lisätä vastuuta ilmoitusvelvolliselle. Ilmoitusvelvollisen tulee näin ollen hankkia lisätietoja asiakkaan liiketoimesta tai asiakkaasta, jos se poikkeaa normaalista. Pyydettävien lisätietojen laajuus riippuu pitkälti ilmoitusvelvollisen riskiarviosta.¹⁵⁶

Finanssivalvonta näkee jatkuvan seurannan tarkoituksena olevan sen, että sillä pyritään parantamaan ilmoitusvelvollisen asiakaskuntien tuntemista sekä asiakkaisiin ja asiakassuhteisiin liittyviä riskienhallintamenetelmiä. Jatkuvan seurannan avulla pyritään siihen, että poikkeavuudet asiakkaiden asiakassuhteissa tuli-

¹⁵⁶ HE 25/2008 vp, s. 46.

sivat ilmoitusvelvollisen huomioon nopeammin ja tehokkaammin. Jatkuvan seurannan tulee olla kattavaa ja järjestelmällistä sekä ilmoitusvelvollisella tulee olla sisäiset ohjeet jatkuvan seurannan toteuttamiseen.¹⁵⁷ Jatkuvan seurannan toteuttaminen aiheuttaa ilmoitusvelvollisille haasteita. S-Pankki Oy sai seuraamusmaksusanktiossaan finanssivalvonnalta huomautuksia muun muassa jatkuvan seurannan puutteellisesta järjestämisestä.¹⁵⁸

Ilmoitusvelvollisen tulee riskiarvion pohjalta noudattaa asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koko asiakassuhteen ajan. Toisin sanoen, ilmoitusvelvollisen tulee huolehtia asiakkaidensa jatkuvasta seurannasta. Finanssivalvonnan ohjeistuksen sekä rahanpesulain 3 luvun 4 §:n mukaisesti ilmoitusvelvollisen tulee kohdistaa asiakkaisiinsa asiakkaan tunnistamisen jälkeen jatkuvaa seurantaa. Jatkuvalla seurannalla tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla ilmoitusvelvollinen seuraa asiakassuhdetta ja asiakkaan palveluiden käyttöä.¹⁵⁹ Rahanpesulain 3 luvun 4 §:n 2 momentin mukaisesti ilmoitusvelvollisen tulee järjestää riittävä seuranta asiakassuhteen keston ja riskeihin nähden. Näiden toimenpiteiden myötä ilmoitusvelvollinen voi paremmin varmistua siitä, että asiakkaiden toiminta vastaa niitä tietoja, joita ilmoitusvelvollisella on asiakkaista ja asiakassuhteista. Ilmoitusvelvollisen tulee toteuttaa riskien arviointia koko asiakassuhteen ajan, sillä asiakkaan toiminta, palveluiden käyttö tai liiketoimet voivat muuttua asiakassuhteen aikana. Ilmoitusvelvollisen odotetaan havaitsevan nämä muutokset, ja tarpeen mukaan reagoivan näihin.¹⁶⁰

Kolmannen rahanpesudirektiivin mukaan asiakkaan toiminnan tulee vastata sitä tietoa ja kokemusta, mikä ilmoitusvelvollisella asiakkaasta on, mukaan lukien asiakkaan liiketoimen, riskiprofiilin ja tarvittaessa varojen alkuperästä. Ilmoitusvelvollisen tulee olla erityisen huolellinen ja kiinnittää huomiota epätavallisiin liiketoi-
miin. Ilmoitusvelvollisen tulee tarvittaessa selvittää varojen alkuperä. Ilmoitusvelvollisella on huolellisuusvelvollisuuden perusteella oikeus selvittää asiakkaan varojen alkuperä.¹⁶¹

¹⁵⁷ Standardi 2.4, s. 35.

¹⁵⁸ FIVA1/02.04/2019, s. 11.

¹⁵⁹ Standardi 2.4, s. 35.

¹⁶⁰ HE 25/2008 vp, s. 47.

¹⁶¹ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, s. 26.

Keskusrikospoliisi on katsonut liiketoimen poikkeavan normaalista seuraavanlaisissa tilanteissa¹⁶²:

1. Liiketoimen suuruus tai rakenne poikkeavat tavallisesta. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi erilaisia lainajärjestelyjä tai poikkeuksellisen suuria käteiskauppoja
2. Otettaessa huomioon ilmoitusvelvollisen koko tai toimipaikka liiketoimi on epätavallinen, eli toisin sanoen yritys hakeutuu asiakkaaksi ilman perusteltua syytä.
3. Liiketoimelta puuttuu taloudellinen tarkoitus. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa asiakas ei ole esimerkiksi kiinnostunut maksimoimaan tuottoaan.
4. Liiketoimi ja asiakkaan taloudellinen tilanne eivät sovi yhteen. Asiakkaan liiketoimi saattaa esimerkiksi kasvaa huomattavasti ilman huomioitavia ulkoisia syitä.

Yllä mainituissa tilanteissa ilmoitusvelvollisen tulee selvittää huolellisesti asiakkaan motiivit asiakassuhteelle ja syyt palveluiden käytölle. Jos ilmoitusvelvollinen neuvoo tai auttaa asiakasta varojen häivyttämisessä tai laiminlyö selonottovelvollisuutensa voi valvottavalle seurata rikosoikeudellisia seuraamuksia.¹⁶³

Tunnistamismenetelmän valinta asiakaskohtaisesti

Ilmoitusvelvollinen voi luoda riskiarvioidensa perusteella asiakkaista erilaisia riskiluokituksia sekä asiakasprofiileja. Asiakasprofiilin valintaan vaikuttavat ilmoitusvelvollisen tiedot asiakkaasta. Profiili määrittyy taloudellisten tietojen, tuntemistietojen ja aikaisempien raha- ja tilitietojen perusteella.¹⁶⁴ Asiakasprofiilin muodostumiseen vaikuttavat myös erilaiset vertailutiedot. Vertailutiedoilla tarkoitetaan esimerkiksi julkisia lähteitä, joita ovat erilaiset viranomaisrekisterit.¹⁶⁵ Nämä viranomaiset, joista on saatavilla julkisesti luotettavaa tietoa, ovat asiakkaita, joihin katsotaan liittyvän vähäinen rahanpesun riski.

¹⁶² Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, s. 27.

¹⁶³ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, s. 27.

¹⁶⁴ Rahanpesuindikaattorit 2019, s. 3

¹⁶⁵ Rahanpesuindikaattorit 2019, s. 4.

Anu Jaakkola toteaa, että riski- sekä asiakasprofilointia toteuttavat pääsääntöisesti ilmoitusvelvolliset itse, mutta rahanpesun selvittelykeskus käy keskustelua ilmoitusvelvollisten, varsinkin pienempien ilmoittajatoimialojen kanssa heidän tuotteisiinsa ja palveluihinsa liittyvistä riskeistä.¹⁶⁶

Finanssivalvonnan joulukuussa S-Pankki Oy:lle antamassa huomautuksessa, joka johti myös seuraamusmaksuun, Finanssivalvonta kiinnitti huomiota asiakkaiden tunnistamiseen, ja erityisesti siihen kuinka tunnistamismenetelmä tulee valita asiakaskohtaisesta. Asiakkaiden luokittelu matalan, normaalin tai korkean riskin asiakkaisiin korostuu Finanssivalvonnan antamassa lausunnossa. S-Pankki Oy katsoi, että bonusasiakkaat kuuluvat matalan riskin asiakkaisiin, joihin voidaan noudattaa yksinkertaista tunnistamismenettelyä. Rahanpesulain 2 luvun 12-16 §:ssä on luokiteltu tilanteet, joissa ilmoitusvelvollinen voi soveltaa yksinkertaistettua tunnistamismenettelyä. Yksinkertaistettua tunnistamismenettelyä voidaan lähtökohtaisesti soveltaa yhtiöihin, joiden arvopaperi on julkisen kaupankäynnin kohteena, eläke-etuuksiin, tiettyihin vakuutus tuotteisiin tai sähköiseen rahaan.¹⁶⁷ Finanssivalvonta katsoi tilanteessa, että yksinkertaistettua tunnistamismenettelyä ja sitä koskevaa sääntelyä tulee tulkita suppeasti, jolloin S-Pankki Oy:n linjaus siitä, että bonusasiakkaat kuuluvat yksinkertaistetun tunnistamismenettelyn piiriin oli virheellinen.

Yllä mainittu tilanne kuvastaa hyvin tämänhetkistä tilannetta rahanpesulain ja ilmoitusvelvollisten välillä. Anu Jaakkolan¹⁶⁸ toteama tilanne siitä, että rahanpesun sääntely on itsessään hyvällä tasolla, mutta käytännön soveltaminen ja tietoisuus tuovat ongelmia kuvaa asiaa hyvin. Selviö on, että rahanpesulain säännökset asiakkaan tunnistamisesta kuuluvat auktoritatiivisiin oikeuslähteisiin, eli niitä tulee noudattaa ja huomioida toiminnassa. Sääntely ja käytännön toteutus puolestaan muodostavat Wikströmin määrittelemän avoimen tulkintatilanteen, joka tuo ilmoitusvelvollisille omat haasteensa. Rahanpesulain uudistuksen myötä asiak-

¹⁶⁶ Keskusrikospoliisin alaiselle rahanpesun selvittelykeskukselle lähetetty teemahaastattelu, johon vastannut KRP:n ylitarkastaja Anu Jaakkola.

¹⁶⁷FIVA1/02.04/2019, s. 16.

¹⁶⁸ Keskusrikospoliisin alaiselle rahanpesun selvittelykeskukselle lähetetty teemahaastattelu, johon vastannut KRP:n ylitarkastaja Anu Jaakkola.

kaan tunnistamiseen alettiin kiinnittää entistä enemmän huomiota, mutta oikeuskäytäntöä erilaisista tunnistamistilanteista on hyvin vähän. Näin ollen ilmoitusvelvolliset joutuvat erilaisissa käytännön tilanteissa jossain määrin soveltamaan lakia, mikä luo haasteita ja mahdollisia väärinymmärryksiä. S-Pankki Oy:n tapaus on hyvä esimerkki tästä tilanteesta. Tämä tapaus on hyvä asia siinä mielessä, että nyt finanssialan ilmoitusvelvollisilla on ikään kuin ennakkotapaus, kuinka heidän tulee toimia bonusasiakkaiden tunnistamisen suhteen.

5.3 Finanssivalvonnan ohjaava ja valvova rooli asiakkaan tunnistamisessa ja tuntemisessa

Finanssivalvonnalla on laista johtuva velvollisuus valvoa, että sen valvottavat toimijat noudattavat velvoitteitaan, jotka määräytyvät rahanpesulaista. Finanssivalvonta pyrkii jatkuvasti kehittämään yhteistyötä muiden kotimaisten ja ulkomaa-laisten viranomaisten kanssa. Rahanpesulain kehittymisen kansainvälinen seuranta kuuluu myös Finanssivalvonnan vastuualueisiin.¹⁶⁹

FATF:n antama Suomea koskeva maa-arvio vaikutti todennäköisesti siihen, että Finanssivalvonta lisäsi ja tiukensi valvontaansa. Suomea koskevassa maa-arviossa FATF toivoi aiempia tehokkaampia ja intensiivisempiä valvontamenettelyjä. Finanssivalvonta perusti vuoden 2019 alussa Rahanpesun estäminen -toimiston sekä lisäsi muutenkin resurssejaan rahanpesun estämiseen liittyen. Yhteistyötä Pohjoismaiden ja Baltian maiden kanssa on myös kasvatettu.¹⁷⁰

Finanssivalvonnan roolia voidaan kärjistetysti kuvata termillä ”isovehi valvoo”, sillä valvonta on jatkuvasti kiristynyt. Tämä luo paineita ilmoitusvelvollisille huolehtia siitä, että heillä rahanpesun ennaltaehkäisy, riskienhallinta ja asiakkaiden tunteminen ovat hyvällä tasolla. Valvonnan tason kiristyminen realisoitui todennäköisesti kaikille finanssialan toimijoille loppuvuodesta 2019, kun S-Pankki Oy sai finanssivalvonnalta lähes miljoonan euron seuraamusmaksusanktion johtuen

¹⁶⁹ Standardi 2.4, s. 7.

¹⁷⁰ Ks. Finanssivalvonta on tiukentanut valvontaansa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyen 2019. Saatavissa: <https://www.lexia.fi/fi/finanssivalvonta-on-tiukentanut-valvontaansa-rahampesun-ja-terrorismin-rahoittamisen-estamiseen-liittyen/>.

puutteellisista toimista rahanpesun ehkäisyssä. Finanssivalvonnalla on asiakkaan tunnistamista ja tuntemista koskeva ohjeistus: standardi 2.4¹⁷¹, jota ilmoitusvelvollisten tulee edelleen seurata ja noudattaa.

¹⁷¹ Ks. <https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/standardit/2.4/2.4.std6.pdf>.

6. YHTEENVETO

6.1 Johtopäätökset

Tutkimuksessa on tarkasteltu rahanpesulain sääntelemää asiakkaan tunnistamista ja tuotu esimerkkien kautta esille finanssialan haasteita rahanpesun ennaltaehkäisemisessä. Keskeinen, ellei jopa tärkein asia rahanpesun ennaltaehkäisyssä on asiakkaan riittävä ja jatkuva tunnistaminen. Myös rahanpesun sääntelyä ohjaavat lain esityöt mieltävät asian näin. Tutkimus rajattiin käsittelemään rahanpesun sääntelyä, asiakkaan tunnistamista ja siihen liittyviä prosesseja sekä riskienhallintaa asiakkaiden tunnistamisessa. Tutkimuksessa esimerkkitapauksena käytetyn S-Pankki Oy:n osalta Finanssivalvonnan antama seuraamusmaksu on lain voimainen, sillä päätöksestä ei valitettu 30 päivän kuluessa sen tiedoksisaannista. Esimerkkitapausten vähäisyyden vuoksi niiden pohjalta ei voida vielä tehdä pitäviä yleistyksiä asiakkaan tunnistamisen oikeudellisesta tilasta tässä tutkimuksessa, mutta suuntaviivoja nämä tapaukset antavat.

Tässä kappaleessa vastataan alussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin, luodaan havaintoja sekä kehitysmahdollisuuksia asiakkaan tunnistamisprosessiin liittyen. Päättökysymykseni: ” *Onko sääntely asiakkaan tunnistamisesta rahanpesulaissa asianmukaisella tasolla?* ” on hyvin monimuotoinen, joten tarkkarajaista vastausta pelkästään tämän tutkimuksen perusteella on vaikea antaa, mutta suuntaviivoja kylläkin. Rahanpesun selvittelykeskuksesta Anu Jaakkola totesi teemahaastattelussa tiivistäen seuraavasti: ”Rahanpesun sääntely on hyvällä tasolla, mutta ongelmia on enemmän käytännön soveltamisessa ja tietoisuudessa.” Lause kuvastaa mielestäni nykytilannetta hyvin ja sopii yhtä lailla asiakkaan tunnistamista koskevaan sääntelyyn. Sääntely nähdään tarkkarajaisena, mutta monet tulkintatilanteet todistavat sääntelyssä olevan vielä parantamisen varaa. Ilmoitusvelvollisille saattaa edelleen olla epäselvää, kuinka sääntelyä asiakkaan tunnistamisesta tulisi eri tilanteissa noudattaa. S-Pankki Oy:n tapaus osoittaa mielestäni tilanteen hyvin. Tutkimuksen kannalta relevantti kysymys on, tulisiko esimerkiksi Finanssivalvonnan huolehtia enemmän siitä, että ilmoitusvelvollisilla on enemmän ohjeistusta tulkintatilanteiden varalle vai tulisiko ilmoitusvelvollisen

olla aktiivisempi ja esimerkiksi kouluttaa organisaation työntekijöitä enemmän liit-
tyen rahanpesun estämiseen ja asiakkaan tunnistamiseen.

Toisin sanoen sääntelyn tarkkarajaisuuden voidaan todeta olevan ajasta ja tilan-
teesta riippuvainen, mikä ei luo kovinkaan vahvaa oikeudellista pohjaa kyseiselle
sääntelylle. Tällä hetkellä tilanne finanssialalla tuntuu olevan se tilanne, että jo-
kainen toimija luo lain puitteissa omanlaiset standardinsa asiakkaan tunnistami-
seen eikä yhtenäisiä linjoja ole. Vaikka laissa on pyritty sääntelemään asiakkaan
tunnistamisesta mahdollisimman kattavasti, tulisi sääntelyssä yhtenäisiä linjoja
esimerkiksi siitä, kuinka asiakkaiden tunnistamista jaotellaan eri tunnistamisme-
netelmiin (matala tunnistamismenettely, normaali tunnistamismenettely ja korkea
tunnistamismenettely) selkeyttää. Ilmoitusvelvollisten tulisi kiinnittää huomiota
asiakkaiden oikeanlaiseen ja jatkuvaan tunnistamiseen, sillä niillä toimilla pysty-
tään ennalta ehkäisemään rahanpesuuyrityksiä. Organisaation sisällä tulisi huo-
lehtia siitä, että asiakasrajapinnassa toimivat henkilöt tunnistavat ja todentavat
asiakkaat lain vaatimissa puitteissa, jotta anonyymejä asiakkaita ei tulisi.

Kansainvälisesti tarkastellen esimerkiksi Suomen ja Saksan rahanpesulakien si-
säلتö on monelta osin hyvin samantapainen. Käsitys rahanpesusta ja sen eh-
käisystä on näin ollen ainakin osittain yhtenäinen, riippumatta maasta. Saksan
rahanpesulaissa säädetään hyvin samantapaisesti asiakkaan tunnistamisesta,
eri tunnistamismenetelmistä sekä epäilyttävän liiketoimen ilmoittamisesta. Näin
ollen mielestäni voidaan todeta sääntelyn rahanpesulaissa olevan tietyiltä osin
jopa maasta riippumatta hyvin samantapaista ja selkeää, mutta voidaan olettaa,
että samat tulkinnalliset ongelmat todennäköisesti ovat ajankohtaisia myös
muissa maissa. Jos tarkastellaan tilannetta esimerkiksi Saksan näkökulmasta,
on siellä uutisoinnin perusteella rahanpesun sääntelystä huolimatta ongelmia ra-
hanpesun osalla.¹⁷² Saksan kohdalla isona ongelmana ja rahanpesun keskiönä
nähdään Saksan vakaat kiinteistömarkkinat, joita valvotaan kuitenkin todella

¹⁷² Ks. esimerkiksi uutiset <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/saksassa-pestaan-laitonta-rahaa-100-miljardia-vuodessa-massiivinen-ratsia-kohdistui-lopulta-vain-pieneen-jaavuoren-huippuun/786ab498-d063-452d-b3b4-945c5aac331b> & <https://www.talouselama.fi/uutiset/onko-saksa-euroopan-rahampesuparatiisi-merahoitamme-taalla-rikollisuutta/763ebaac-94a5-3341-8388-068dc28d8c83>

puutteellisesti.¹⁷³ Kiinteistökaupoissa myös omistussuhteita pystytään peittämään helposti.¹⁷⁴ Tämä avaa ovet erilaisille rahanpesuliigoille.

Tarkasteltaessa esimerkiksi vakuutusyhtiötä ja niihin kohdistuvia riskejä asiakkaan puutteellisen tunnistamisen takia, voidaan huomata riskien olevan konkreettisia. Vakuutusyhtiöillä on lakisääteisiin vakuutuksiin myöntöpakko, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että asiakkaan astuessa toimistoon, ilmoittaen haluavansa lakisääteisen liikennevakuutuksen,¹⁷⁵ on vakuutusyhtiön myönnettävä vakuutus. Näin ollen riskienhallinta, riskien tunnistaminen sekä riskienhallintajärjestelmät nousevat keskeiseen rooliin finanssialalla. Alatutkimuskysymyksen ” *Miten rahanpesulain säännöksiä jatkuvasta tuntemisesta ja riskienhallinnasta tulisi tulkita, jotta rahanpesun estäminen organisaatioissa olisi mahdollisimman tehokasta?*” kautta nähdään finanssialan riskienhallintaan liittyvät haasteet. Riskiperusteinen lähestymistapa, jossa esimerkiksi asiakkaita luokitellaan erilaisiin riskiluokkiin, on monissa finanssialan organisaatioissa yleinen toimintatapa. Rahanpesulaissa ei kuitenkaan määritellä tarkasti sitä, millä perusteilla asiakkaita voidaan luokitella matalan tai korkean riskin asiakkaisiin. Laissa säädetään tarkemmin asiakkaiden tunnistamisvaihtoehdoista (yksinkertaistettu, normaali ja tehostettu), mutta riskiluokittelu jää hyvin pitkälti ilmoitusvelvollisten vastuulle. Riskiluokittelun vastuun ollessa lähtökohtaisesti ilmoitusvelvollisilla, korostuvat tulkintatilanteet sekä ilmoitusvelvollisen vastuu. S-Pankki Oy:n tapaus osoittaa hyvin tulevaisuuden uhkakuvia siitä, kuinka käy, kun ilmoitusvelvolliset lähtevät itse tulkitsemaan lakia. Mielestäni tässä tilanteessa korostuu ristiriita Finanssivalvonnan osalta, sillä he toimivat sekä ohjeistuksia antavana viranomaisena, että sanktioita antavana viranomaisena. KRP:n ylitarkastaja Anu Jaakkola haluaisi myös ilmoitusvelvollisten tekevän riskiarviointia asiakkaistaan nykyistä enemmän.¹⁷⁶ Jos rahanpesula-

¹⁷³ Ks. <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/saksassa-pestaan-laitonta-rahaa-100-miljardia-vuodessa-massiivinen-ratsia-kohdistui-lopulta-vain-pieneen-jaavuoren-huippuun/786ab498-d063-452d-b3b4-945c5aac331b>.

¹⁷⁴ Ks. <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/saksassa-pestaan-laitonta-rahaa-100-miljardia-vuodessa-massiivinen-ratsia-kohdistui-lopulta-vain-pieneen-jaavuoren-huippuun/786ab498-d063-452d-b3b4-945c5aac331b>.

¹⁷⁵ Yle.fi <https://yle.fi/uutiset/3-9111364>.

¹⁷⁶ Keskusrikospoliisin alaiselle rahanpesun selvittelykeskukselle lähetetty teemahaastattelu, johon vastannut KRP:n ylitarkastaja Anu Jaakkola.

kiin kirjattaisiin selkeämmin riskiluokittelun vaatimukset, voisi se saada ilmoitusvelvollisia tekemään riskiarvioita nykyistä aktiivisemmin. Erityisen tärkeää mielestäni olisi asiakkaiden luokittelu heti tunnistusvaiheessa matalan, normaalin ja korkean riskin asiakkaisiin. Tämän avulla ilmoitusvelvolliset pystyisivät tekemään myös jatkuvan seurannan toteuttamisesta helpompaa.

Viimeisenä alatutkimuskysymyksenä tutkimuksessa oli ”*Miten ilmoitusvelvollinen voi varmistaa, että se täyttää toiminnallaan kaikki rahanpesulain vaatimukset liittyen asiakkaan tunnistamiseen?*” Tämän tutkimuksen perusteella lainsäädännöllisesti (*de jure*) tarkastellen tämän tulisi teoreettisesti olla mahdollista, mutta käytäntö ja tosiasiallinen tulkinta (*de facto*) osoittavat useita eri haasteita. Toisin sanoen, ilmoitusvelvollisten on vaikea täyttää toiminnallaan kaikkia rahanpesulain vaatimuksia asiakkaan tunnistamisesta. Tämä johtuu lainsäädännössä olevista tulkintatilanteista ja siitä, että oikeustapauksia, jotka toimisivat niin sanotusti ennakkotapauksina, on suhteellisen vähän. Ilmoitusvelvollisen toiminnassa korostuu oikeudellinen vastuu tunnistaa asiakkaansa, mutta tulkinnallinen vaikeus aiheuttaa haasteita tähän yhtälöön.

6.2 Asiakkaan tunnistamista koskevien prosessien kehitysuositukset

Tulevaisuudessa olisi hyvä harkita lainsäädännön kehittämistä liittyen asiakkaan tunnistamiseen, sillä näin erilaisten tulkintatilanteiden ja väärinymmärrysten määrä vähenisi (tässäkin tutkimuksessa esille noussut S-Pankki Oy:n tapaus yksinkertaistetun tunnistamismenettelyn osalta). Finanssialan toimijoiden keskinäinen yhteistyö korostuu ja sitä tulisi hyödyntää nykyistä enemmän. Ajatus esimerkiksi finanssialan toimijoiden yhteisistä tietokannoista, joissa jaettaisiin informaatiota esimerkiksi korkean riskin asiakkaista, ei tällä hetkellä ole mahdollista henkilötietolainsäädännön (nykyisen tietosuojalain 1050/2018) asettamien esteiden takia. Jaakkolan mukaan toimialat voisivat kuitenkin tälläkin hetkellä tehdä enemmän yhteistyötä liittyen esimerkiksi asiakasriskien prosessien toimintatapojen kehittämiseen.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Keskusrikospoliisin alaiselle rahanpesun selvittelykeskukselle lähetetty teemahaastattelu, johon vastannut KRP:n ylitarkastaja Anu Jaakkola.

Toisena oleellisena huomiona tulisi nähdä Finanssivalvonnan ohjeistuksen (Standardi 2.4) ajantasaisuus. Standardi 2.4 on pääosin päivitetty 2010, joitakin pieniä muutoksia on tehty vuonna 2016 ja näistäkin suurin osa koskee kansainvälisiä finanssipakotteita ja varojen jäädyttämistä terrorismin torjumiseksi. Näin ollen ohjeistuksen erilaisia tulkintatilanteita voisi olla ajankohtaista päivittää, sekä luoda ohjeistukseen erilaisia tulkintatilanteita, joita ilmoitusvelvollisilla voi organisaatioissa tulla vastaan. Standardi ei myöskään sisällä rahanpesulain kokonaisuudistusta, mikä tuo haasteita ilmoitusvelvolliselle. Valvojan viranomaisen tulisi huolehtia ohjeistuksen ajantasaisuudesta, sillä ilmoitusvelvollisten toteuttaessa ohjeistusta, tulisi ohjeistuksen olla päivitetty vastaamaan nykyistä oikeudellista tilaa.

Keskeisessä asemassa rahanpesun estämisessä sekä asiakkaan tunnistamisprosessien kehittämisessä ovat ilmoitusvelvolliset. Erään europarlamentaarikon sanoja¹⁷⁸ mukailleen ”Rahanpesu on kuin syöpä. Se jäytää Euroopan taloutta ja varmaa on se, että jos mitään ei tehdä ongelma vain pahenee.”

¹⁷⁸ Finanssiala ry. Saatavissa: <https://www.finanssiala.fi/uutismajakka/Sivut/Rahanpesuongelma-jaytaa-Euroopan-taloutta.aspx>