



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU
Yhdessä enemmän

Riskiperusteinen lähestymistapa - rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta pankkisektorilla

Saarinen, Kati



Laurea-ammattikorkeakoulu
Hyvinkää

Riskiperusteinen lähestymistapa
-rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta
pankkisektorilla

Kati Saarinen
Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaami-
sen koulutusohjelma (YAMK)
Opinnäytetyö
Lokakuu, 2015

Kati Saarinen

Riskiperusteinen lähestymistapa - rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta pankkisektorilla

Vuosi 2015 Sivumäärä 97

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on selvittää neljännessä rahanpesudirektiivissä ja rahanpesulaissa säädettyä riskiperusteista lähestymistapaa ja sen toimivuutta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen tähtäävässä toiminnassa pankkisektorilla Suomessa. Lisäksi tavoitteena on selvittää onko riskiperusteinen lähestymistapa tehokkaampi keino ehkäistä rahanpesua ja terrorismin rahoittamista kuin aikaisemman lainsäädännön mukainen sääntöperusteinen lähestymistapa. Opinnäytetyössä aihetta tarkastellaan pääsääntöisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen preventiivisen torjunnan näkökulmasta ja rikosoikeudellista tarkastelua tehdään ainoastaan siltä osin, kun sillä on liittymäkohtia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen preventiiviseen torjuntaan.

Lähestymistapa tutkimusaiheeseen on pääsääntöisesti oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Opinnäytetyön lähteenä on käytetty voimassa olevan lainsäädännön lisäksi lainvalmisteluasiakirjoja sekä aiheeseen liittyvää suomalaista ja kansainvälistä kirjallisuutta ja artikkeleita. Erityisesti Financial Action Task Forcen (FATF) julkaisuilla on merkittävä rooli opinnäytetyössä. Opinnäytetyö jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa määritetään teoreettinen viitekehys kuvaamalla aiheeseen liittyvät keskeiset käsitteet. Lisäksi tässä osassa selvitetään millaisia vaikutuksia rahanpesulla ja terrorismin rahoittamisella on yhteiskunnallisesti. Opinnäytetyön toinen osa muodostuu oikeudellisesta viitekehuksesta, jossa selvitetään aiheeseen liittyvä kansallinen ja EU-oikeudellinen lainsäädäntö. Opinnäytetyön kolmas osa käsittelee varsinaista tutkimusongelmaa, ja sen tarkoituksena on vastata opinnäytetyössä esitettyihin tutkimuskysymyksiin.

Opinnäytetyö osoittaa, että riskiperusteisen lähestymistavan noudattamisen suurimmat haasteet ovat terminologian puutteellisuus, ja tästä seuraava lainsäädännön epätarkkuus. Terminologian epämääräisyys voi pahimmillaan johtaa siihen, että riskiperusteista lähestymistapaa tulkitaan väärin ja pankit pyrkivät tämän seurauksena eliminoimaan riskit. Tämän seurauksena riskiperusteisen lähestymistavan perimmäinen tarkoitus riskien hallinnasta ja vähentämisestä jää toissijaiseksi tavoitteeksi. Toinen merkittävä ongelma on, että riskiperusteinen lähestymistapa ei sovellu kunnolla terrorismin rahoittamisen riskien arviointiin, vaan siihen tulisi edelleen noudattaa sääntöperusteista lähestymistapaa. Tämä voi johtaa siihen, että tulevaisuudessa lainsäädäntö on näiltä osin eriytettävä.

Opinnäytetyö osoittaa, että riskiperusteinen lähestymistapa ongelmista huolimatta, vastaa paremmin tämän päivän asettamiin haasteisiin torjua rahanpesun riskiä kuin sääntöperusteinen lähestymistapa.

Kati Saarinen

Risk Based Approach - preventing the money laundering and terrorist financing risks to the banking sector

Year	2015	Pages	97
------	------	-------	----

The objective of this thesis is to clarify the “Risk Based Approach” (RBA) given by of the fourth money laundering directive and the Act on Detecting and Preventing Money Laundering and Terrorism Financing. Specifically to find out how it prevents money laundering and terrorism financing in the Finnish banking sector. This thesis is also considers development of the money laundering and terrorism financing legislation from the “Rule Based” to “Risk Based Approach” and tries to clarify if the change is beneficial. Within this thesis preventive law relating to money laundering and terrorism financing and the criminal-law view is considered only to understand the entirety of the problem.

The thesis is a juridical study. The thesis is based on legislation, Government Bills, Consolidated legislation and Finnish and international literature, especially FATF’s (Financial Action Task Force) publications. This thesis is divided into three parts. The first part is a theoretical part, which introduces the main terminology of the subject. It also clarifies the consequences of money laundering and terrorism financing to the society. The second part of the thesis, determines the juridical framework, which includes both national and EU-legislation of the money laundering and terrorism financing. The third part elaborate the “Risk Based Approach” and tries to give answers to the research problems of this thesis.

The main findings of the thesis are that the “Risk Based Approach” vocabulary is inadequate and for that reason the legislation is partly unclear. The inadequate vocabulary can lead to various interpretations and banks could understand the “Risk Based Approach” incorrectly. This can even change the eventual meaning of the “Risk Based Approach” and lead banks to its elimination in the connection with the money laundering and terrorism financing. The main purpose of the “Risk Based Approach” is to manage and decrease risks of the money laundering and terrorism financing. Secondly the “Risk Based Approach” has not been comprehensively addressed to assess risks of terrorism financing. Banks should for that reason use the “Rule Based approach” to assess the risk of the terrorism financing. This can lead to some differentiation of legislation in the future.

The thesis shows that the “Risk Based Approach” is (despite of the problems) a better methodology to prevent the money laundering risks than the “Rule Based Approach”.

Keywords the risk based approach, money laundering, terrorism financing, the bank

Laki-, asetus- ja direktiiviluettelo

HetiL	Henkilötietolaki (523/1999)
KirjanpitoL	Kirjanpitolaki (1336/1997)
Pakotelaki	Laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä (659/1967)
FivaL	Laki finanssivalvonnasta (878/2008) Laki harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010)
LLL	Laki luottolaitostoiminnasta (610/2014)
ResL	Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (503/2008) Laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi (325/2013)
RL	Rikoslaki (39/1889)
SipaL	Sijoituspalvelulaki (747/2012)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
1. Maksajantietoasetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1781/2006, annettu 15. päivänä marraskuuta 2006 maksajaa koskevien tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana, EUVL, N:o L 345, 8.12.2006.
2. Maksajantietoasetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/847, annettu 20. päivänä toukokuuta 2015, varainsiirtojen mukana toimitettavasti tiedoista ja asetuksen (EY) 1781/2006 kumoamisesta, EUVL, N:o L 141, 5.6.2015.
Pankkiviranomainen asetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1093/2010, annettu 24. päivänä marraskuuta 2010 Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/78/EY kumoamisesta, EUVL, N:o L 331, 15.12.2010.
Rahanpesuasetus	Rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annettu sisäasiainministeriön asetus (890/2003)
Valtioneuvoston asetus	Valtioneuvoston asetus eräisiin rahoitussopimukseen liittyvästä yksinkertaistetusta asiakkaan tuntemismenettelystä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä ja selvittämisessä (1204/2011)
Henkilötietodirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24. päivänä lokakuuta 1995 yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta, EYVL N:o L 281, 23.11.1995.

1. Rahanpesudirektiivi Neuvoston direktiivi 91/308/ETY, annettu 10. päivänä kesäkuuta 1991 rahoitusjärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä, EYVL, N:o L 166, 28.6.1991.
 2. Rahanpesudirektiivi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/97/EY, annettu 4. päivänä joulukuuta 2001 rahoitusjärjestelmien rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/308/ETY muuttamisesta, EYVL, N:o L 344, 28.12.2001.
 3. Rahanpesudirektiivi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/60/EY, annettu 26. päivänä lokakuuta 2005 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen, EUVL N:o L 309, 25.11.2005.
 4. Rahanpesudirektiivi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849, annettu 20. päivänä toukokuuta 2015 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta, EUVL, N:o L 141, 5.6.2015
- Perusmaksutilidirektiivi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/92/EU, annettu 23. päivänä heinäkuuta 2014 maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutilejä, EUVL, N:o L 257, 28.8.2014.
- Täytäntöönpanodirektiivi Komission direktiivi 2006/70/EY, annettu 1. päivänä elokuuta 2006, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY täytäntöönpanotoimenpiteistä ”poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön” määritelmän sekä yksinkertaistettuja asiakkaan tuntemismenettelyä sekä satunnaisesti tai hyvin rajoitetusti harjoitetun rahoitustoiminnan perusteella myönnettyjä poikkeuksia koskevien teknisten perusteiden osalta, EUVL N:o L 214, 4.8.2006.
- Valtioneuvoston päätös Valtioneuvoston päätös valtioista, joiden rahanpesun estämis- ja selvittämisjärjestelmät eivät täytä kansainvälisiä vaatimuksia annetun valtioneuvoston päätöksen kumoamisesta (944/2004)

Lyhenneluettelo

BCBS	Basel Banking Committee on Banking Supervision
CDD	Customer Due Diligence, asiakkaan tunteminen
EDD	Enhanced Due Diligence, tehostettu asiakkaan tunteminen
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti (1.2.2003 jälkeen)
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti (ennen 1.2.2003)
FATF	Financial Action Task Force
HE	Hallituksen esitys
IOSCO	International Organisation of Securities Commissions
KYC	Know Your Customer
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ODD	Ongoing Due Diligence, jatkuva asiakkaan tunteminen
PEP	Politically Exposed Person, poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö
RBA	Risk Based Approach, riskiperusteinen lähestymistapa
SDD	Simplified Due Diligence, yksinkertaistettu asiakkaan tunteminen
SOPS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
YK	Yhdistyneet Kansakunnat
VP	Valtiopäivät

Sisällys

1	Johdanto	10
2	Tutkimuksen tausta ja tutkimusasetelma	11
2.1	Tutkimuksen tavoite ja rakenne	11
2.2	Tutkimusasetelma ja -menetelmät	13
2.3	Tutkimuksen rajaukset.....	14
3	Rahanpesu ja ja terrorismin rahoitus	14
3.1	Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	14
3.2	Rahanpesu	16
3.2.1	Rahanpesun vaiheet.....	17
3.2.2	Rahanpesun tekotavat	18
3.3	Terrorismi ja sen rahoitus	20
3.3.1	Terrorismin määritelmä	20
3.3.2	Terrorismin rahoittamisen määritelmä	21
3.4	Valvontaviranomaiset ja yhteistyötahot	23
3.4.1	Kansallinen ja kansainvälinen valvonta	23
3.4.2	Rahanpesun selvittelykeskus	25
3.4.3	Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)	28
4	Oikeudellinen viitekehys.....	29
4.1	Yleistä	29
4.2	Rahanpesudirektiivit	31
4.2.1	Ensimmäinen rahanpesudirektiivi.....	32
4.2.2	Toinen rahanpesudirektiivi	34
4.2.3	Kolmas rahanpesudirektiivi	35
4.2.4	Neljäs rahanpesudirektiivi	38
4.2.5	Sääntöperusteisesta riskiperusteiseen sääntelyyn	40
4.3	Rahanpesulaki	43
4.3.1	Rahanpesulain mukaiset velvollisuudet pankeille.....	45
4.4	Rahanpesun rikosoikeudellinen sääntely.....	46
4.5	Pakotelaki ja finanssipakotteet	48
5	Pankkitoiminnan riskit ja riskienhallinta.....	49
5.1	Yleistä	49
5.2	Pankkitoiminnan riskit	50
5.3	Pankkitoiminnan riskienhallinta.....	52
6	Riskiperusteinen lähestymistapa (risk based approach, RBA).....	54
6.1	Yleistä	54
6.2	Riskien tunnistaminen ja riskiarviointi	56
6.2.1	Asiakkaisiin ja tapahtumiin liittyvät riskitekijät	59
6.2.2	Tuotteisiin, palveluihin ja jakelukanaviin liittyvät riskitekijät	60

6.3	Riskien kontrollointi.....	62
6.3.1	Asiakkaan tunteminen.....	63
6.3.2	Asiakkaan tunnistaminen.....	64
6.3.3	Asiakkaan normaali ja yksinkertaistettu tuntemismenettely.....	66
6.3.4	Asiakkaan tehostettu tuntemismenettely.....	67
6.3.5	Poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö (PEP).....	68
6.3.6	Tietojen säilyttäminen.....	69
6.3.7	Asiakassuhteen jatkuva seuranta.....	70
6.3.8	Muut kontrollit.....	72
6.4	Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen jäännösriski pankille.....	72
6.5	Riskiperusteinen lähestymistapa suomalaisissa pankeissa.....	73
7	Riskiperusteinen lähestymistapa: Haaste vai mahdollisuus pankkisektorille?.....	75
7.1	Riskiperusteisen lähestymistavan mahdollisuudet.....	76
7.2	Riskiperusteisen lähestymistavan haasteet.....	77
8	Yhteenveto ja johtopäätökset.....	84
	Lähteet.....	88
	Kuvat.....	93
	Liitteet.....	94

1 Johdanto

Riskit ja riskikulttuuri ovat keskeinen osa globaalia yhteiskuntaa tänä päivänä. Yhteiskuntaa kohtaavat riskit ovat muuttuneet vuosien saatossa modernisaation sekä teknologian seurauksena ja yhteiskunnasta on tullut riskiyhteiskunta.¹ Taistelu riskejä ja riskikulttuuria vastaan koskettaa kaikkia maailman valtioita ja riskejä on moninaisia. Yksi keskeinen ja koko maailmaa uhkaava riski on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski. Näitä molempia voidaan pitää merkittävänä uhkana koko yhteiskunnalle ja tämän lisäksi ne luovat suuren uhan pankkisektorille sekä rahoitusjärjestelmän eheydelle, moitteettomalle toiminnalle, maineelle ja vakaudelle.²

Pankkisektorilla tulee olla riittävää osaamista ja ymmärrystä siitä mitä, rahanpesun ja terrorismin riskit merkitsevät pankille, pankkisektorille ja koko kansantaloudelle. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit ja niiden hallinta riskiperusteista lähestymistapaa hyväksi käyttämällä tulee olla jatkossa yksi osa pankkien riskienhallintaa, sisältyä osaksi pankkien strategiaa ja visiota, ja tätä kautta olla koko henkilökunnan tiedossa sisäisten ohjeiden kautta.

Henkilökunnan osaamisen lisäksi rinnalle tarvitaan myös sellaista teknologiaa, joka omalta osaltaan tukee rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estävää toimintaa. Teknisten järjestelmien tulisi olla sellaisia, että ne tukevat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estävää toimintaa ja kohdistavat automaattisia ja manuaalisia monitoroinnin toimenpiteitä riskiperusteisesti erityisesti niihin asiakkaisiin, joissa katsotaan olevan suurin riski.

Toimintaympäristö ja yhteiskunnan muuttuminen riskiyhteiskunnaksi ovat asettaneet paineita myös rahanpesua ja terrorismin rahoittamista estävälle lainsäädännölle. Tämän seurauksena on säädetty neljä rahanpesudirektiiviä, kansallista lainsäädäntöä on päivitetty useita kertoja ja näiden rinnalle on laadittu direktiivejä ja lainsäädäntöä tukevia asetuksia. Lainsäädännön muuttuminen on johtanut siihen, että sääntöperusteisen lähestymistavan ei katsota vastaavan tämän päivän vaatimuksia, vaan asiaa tulee tarkastella riskiperusteista lähestymistapaa noudattamalla.

Pohdittavaksi jää, että voidaanko tällaista yhtälöä pitää sellaisena, jonka avulla rahanpesua ja terrorismin rahoittamista pystytään ehkäisemään tehokkaammin kuin aiemmin.

¹ Kreus 2010, 12.

² EUVL L 309, 26.10.2005, 15.

2 Tutkimuksen tausta ja tutkimusasetelma

2.1 Tutkimuksen tavoite ja rakenne

Rahanpesua ja terrorismin rahoittamista ehkäisevää toimintaa on toteutettu Suomessa useilla eri sektoreilla jo vuosia, mutta toiminnan muodot ovat muuttuneet yleisen toimintaympäristön ja lainsäädännön muuttuessa. Toimintaympäristön muutoksista keskeisempiä ovat olleet globalisaatio ja teknologian kehittyminen, joiden seurauksena rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen muodot ovat lisääntyneet. Lainsäädäntö on muuttunut Euroopan unionin ja muiden kansainvälisten järjestöjen jäsenyyksien myötä sääntöperusteisesta kohti riskiperusteista toimintatapaa.

Pankkisektorilla on merkittävä rooli taistelussa rahanpesua ja terrorismin rahoittamista vastaan. Riskiperusteisen lähestymistavan käyttöönotto ja muut asiakkaan tuntemiseen ja tunnistamiseen liittyvät velvollisuudet ovat olleet ajankohtaisia pankeissa viime vuosien aikana. Näiden seurauksena pankkien toimintaohjeet ja prosessit ovat muuttuneet osin merkittävästikin. Toimintatapojen muutokset ovat näkyneet asiakkaille asti, ja asiakkaiden keskuudessa ihmetystä ovat herättäneet pankkien esittämät kysymykset (KYC, Know Your Customer) asiakkaiden taloudellisesta tilanteesta ja asioinnista sekä pyynnöt todistaa henkilöllisyytensä. Nämä ovat herättäneet myös median mielenkiinnon ja näistä on uutisoitu useaan otteeseen eri viestintäkanavien toimesta.

Rahanpesua ja terrorismin rahoittamista ehkäisevää lainsäädäntöä on muutettu viimeisen kymmenen vuoden aikana useaan otteeseen. Viimeisin muutos on Euroopan parlamentin ja neuvoston säätämä direktiivi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen, jatkossa neljäs rahanpesudirektiivi, joka astui voimaan 25.6.2015.³ Neljännen rahanpesudirektiivin tarkoituksena on riskiperusteista lähestymistapaa entisestään korostamalla tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estävää toimintaa. Sääntelyllä pyritään saamaan aikaan myös laajempaa talousrikollisuutta torjuvaa toimintaa ja estämään esimerkiksi lahjontaa ja korruptiota, verorikoksia ja järjestäytyneitä rikollisuutta. Jäsenvaltioilla on kaksi vuotta aikaa implementoida direktiivi kansalliseen lainsäädäntöön tekemällä lakiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (503/2008), jatkossa rahanpesulaki, tarvittavat muutokset.

Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää neljännessä rahanpesudirektiivissä ja rahanpesulaissa säädettyä riskiperusteista lähestymistapaa ja sen toimivuutta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen tähtäävässä toiminnassa pankkisektorilla Suomessa. Lisäksi tavoittee-

³ EUVL L 141, 5.6.2015.

na on selvittää onko riskiperusteinen lähestymistapa tehokkaampi keino ehkäistä rahanpesua ja terrorismin rahoittamista kuin aikaisemman lainsäädännön mukainen sääntöperusteinen lähestymistapa. Lainsäädännöllisen näkökulman lisäksi tavoitteena on luoda yleiskuvaus siitä, mitä riskiperusteinen lähestymistapa tarkoittaa pankeille.

Opinnäytetyö jakautuu kolmeen osaan pitäen sisällään teoreettisen ja oikeudellisen viitekehysten sekä varsinaisen tutkimusongelmaa käsittelevän osan. Opinnäytetyön luvussa kolme määritellään teoreettinen viitekehys sille, mitä rahanpesulla ja terrorismin rahoittamisella yleisesti tarkoitetaan. Tämän jälkeen luvussa kuvataan valvontaviranomaisten ja yhteistyötoimien roolia sekä kansallisesta että kansainvälisestä näkökulmasta tarkasteltuna, ja lisäksi selvitetään Financial Action Task Forcen (FATF) ja rahanpesun selvittelykeskuksen merkitystä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen tähtäävässä toiminnassa. FATF:n antamilla suosituksilla on ollut keskeinen vaikutus kansalliseen ja kansainväliseen lainsäädäntöön, ja esimerkiksi rahanpesudirektiivit perustuvat pitkälti niihin.

Opinnäytetyön oikeudelliseen viitekehykseen tutustutaan tutkimuksen neljännessä luvussa. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen preventiivisen näkökulman kannalta oikeudellinen viitekehys muodostuu rahanpesulain lisäksi muusta kansallisesta lainsäädännöstä ja asetuksista, joissa säädetään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja asiakkaan tuntemisesta ja tunnistamisesta. Näitä lakeja ja asetuksia ovat mm. sijoituspalvelulaki (747/2012), laki luottolaitostoiminnasta (610/2014) sekä rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annettu sisäasiainministeriön asetus (890/2003), jatkossa rahanpesuasetus. Kansainvälisen oikeudellisen viitekehysten muodostavat rahanpesudirektiivit ja niitä tukevat asetukset. Lisäksi tässä luvussa tarkastellaan rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvää rikosoikeudellista lainsäädäntöä, koska sillä on yhtymäkohtia preventiiviseen lainsäädäntöön.

Opinnäytetyön kolmannessa osassa selvitetään riskiperusteista lähestymistapaa ja pyritään antamaan vastaukset tutkimusongelmiin. Opinnäytetyön viidennessä luvussa selvitetään millaisia riskejä pankkitoimintaan liittyy yleisesti ja millaisen riskin rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen muodostavat pankeille. Lisäksi tässä luvussa selvitetään, millaisia riskienhallinnan välineitä pankkisektorilla on ehkäistä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä. Tämä luku toimii johdantona riskiperusteista lähestymistapaa koskevalle luvulle, koska jatkossa riskiperusteinen lähestymistavan tulisi olla osa pankkien riskienhallintaa.

Luvussa kuusi selvitetään, mitä riskiperusteisella lähestymistavalla tarkoitetaan ja mistä se muodostuu. Tässä luvussa kuvataan esimerkkien avulla, mistä tekijöistä pankeja koskeva rahanpesun ja terrorismin riski muodostuu, selvitetään keinoja (kontrollit), joilla riskejä voidaan vähentää ja määritellään jäännösriski, mikä pankeille jää kannettavakseen kontrollien jälkeen. Seitsemännessä luvussa selvitetään, miten suomalaiset pankit ovat implementoineet

käyttöön riskiperusteisen lähestymistavan ja mitä hyötyjä ja mahdollisia haittoja se on tuonut mukanaan. Viimeisessä luvussa tiivistetään opinnäytetyön tulokset yhteen, arvioidaan opinnäytetyön onnistumista, validiteettia ja sen hyödynnettävyyttä pankeissa sekä arvioidaan lainsäädäntöä ja sen riittävyyttä tai riittämättömyyttä käytäntöön.

2.2 Tutkimusasetelma ja -menetelmät

Rahanpesua ja terrorismin rahoittamista käsitteleviä tutkimuksia on tehty jonkin verran Suomessa, mutta niiden tarkastelukulma on pääsääntöisesti ollut rikosoikeudellinen. Preventiivisestä näkökulmasta tehtyjä ja erityisesti riskiperusteista lähestymistapaa käsitteleviä tutkimuksia ei liene tehty Suomessa.

Opinnäytetyön lähteinä käytetään aiheeseen liittyvää suomalaista ja kansainvälistä kirjallisuutta ja artikkeleita. Kirjallisuuden lisäksi lainsäädännön valmisteluasiakirjat ja lainsäädäntö ovat keskeisiä lähteitä. Lähestymistapa tutkimusaiheeseen on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Lainopin tarkoituksena on saada vastaus kysymykseen oikeusjärjestyksen sisällöstä esittämällä normikannanottoja ja tulkintakannanottoja oikeusnormeista sekä tuottamalla systematisointiehdotuksia ja tulkintasuosituksia oikeudenalalla toimiville sekä tavallisille kansalaisille. Tässä opinnäytetyössä lainoppia käsitellään tulkintalainopin näkökulmasta.⁴

Oikeusdogmaattisen metodin lähtökohtina ja ihanteina on pidetty systemaattisuutta ja legalisimia. Systemaattisuuden tavoitteen mukaan oikeuden tulisi olla sisäisesti rationaalinen ja looginen normatiivinen kokonaisuus. Legalismi puolestaan ilmenee arvosidonnaisten asioiden ja oikeuden erottamisena toisistaan. Tässä opinnäytetyössä systematisointia ja tulkintaa suoritetaan normatiivis-analyttisen näkökulman lisäksi soveltamiskäytännön ja historiallis-geneettisen tarkastelukulman kautta. Opinnäytetyössä käytettävä tiedonhankintatapa on hermeneuttinen mikä tarkoittaa sitä, että tässä opinnäytetyössä esitettävä tieto on saatu tulkitsemalla aihetta koskevaa lainsäädäntöä.⁵

Opinnäytetyössä esitetyn oikeudellisen ongelman ratkaisemiseen käytetään kolmelta tasolta saatavaa informaatiota. Aksiologinen dimensio (arvojen taso) saavutetaan analysoimalla oikeuslähteitä. Toisen tason muodostavat lain esityöt ja tästä tasosta käytetään nimitystä konstruktiivinen dimensio (yleisten oppien taso). Näiden lisäksi tutkimuksessa käytetään analyttistä dimensiota (oikeussääntöjen ja muiden oikeuslähteiden taso), jolla ei ole varsinaista positiivisoikeudellista merkitystä, mutta jonka avulla ymmärretään tutkimusongelman yhteiskunnalliset arvoperusteet.⁶

⁴ Aarnio 2011, 12-13.

⁵ Husa 1995, 134-135, 147, 150.

⁶ Husa 1995, 152-153.

2.3 Tutkimuksen rajaukset

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on systematisoida ja tulkita rahanpesulaissa ja rahanpesudirektiivissä säädettyä riskiperusteista lähestymistapaa ja sen riittävyttä torjumaan rahanpesua ja terrorismin rahoittamista pankkisektorilla Suomessa. Aihetta tarkastellaan ainoastaan pankkisektorin näkökulmasta ja muut rahanpesulaissa ja rahanpesudirektiivissä määritellyt ilmoitusvelvolliset⁷ on rajattu opinnäytetyön ulkopuolelle. Aiheen sensitiivisyydestä johdettua tarkastelu tullaan tekemään yleisellä tasolla erittelemättä pankkeja.

Aiheen rikosoikeudellinen tarkastelu jätetään opinnäytetyössä pienempään rooliin ja sitä tarkastellaan vain kokonaisuuden hahmottamisen kannalta tarvittavin osin. Aiheen vero-oikeudellinen tarkastelu rajataan lisäksi opinnäytetyön ulkopuolelle, vaikka rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen osana talousrikollisuutta usein kytkeytyvät verotusoikeudellisiin kysymyksiin.

3 Rahanpesu ja ja terrorismin rahoitus

3.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Euroopan unionin peruseriaatteena on ihmisten, tavaroiden, palveluiden ja pääomien vapaa liikkuvuus unionin alueella. Vapaa liikkuvuus oikein käytettynä helpottaa toimintaa, mutta toisaalta se lisää väärinkäytösten riskiä ja luo rikollisuuden ja rikoshyödyn kätkeymisen kannalta suotuisat olosuhteet toteuttaa rahanpesua ja terrorismin rahoittamista.⁸ Rahanpesua ja terrorismin rahoittamista voidaan pitää vakavana rikollisuutena, koska niillä saattaa pahimmassa tapauksessa olla vaikutuksia valtioiden lailliseen talouteen, turvallisuuteen ja koko yhteiskunnan toimivuuteen ja luotettavuuteen. Rahanpesu voi muodostua korruption kautta uhkaksi myös niin ylikansalliselle rahoitusjärjestelmälle kuin yhteiskuntajärjestykselle.⁹

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä pidetään niin merkittävänä, että se on sisällytetty Valtioneuvoston periaatepäätökseen yhteiskuntavastuusta. Periaatepäätöksen mukaan rahanpesu häiritsee tervettä kilpailua, heikentää oikeusvaltion toimintakykyä sekä rapauttaa yritysten toimintaympäristön.¹⁰ Jos rahanpesua ja terrorismin rahoittamista ei pystytä torjumaan, niin ne aiheuttavat koko yhteiskuntaan kohdistuvan riskin, tuovat mukanaan kielteisiä taloudellisia vaikutuksia sekä aiheuttavat finanssimarkkinoiden epävakautta. Rahanpesu ja

⁷ Lainsäädännössä käytetään joko termiä ilmoitusvelvollinen tai valvottava riippuen asiayhteydestä.

⁸ Huhtamäki 2000, 175.

⁹ Sahavirta 2007, 150.

¹⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö 2013.

terrorismin rahoittaminen ovat yksittäinen osa talousrikollisuutta, mutta usein ne ulottavat vaikutuksensa myös muihin talousrikollisuuden muotoihin, kuten harmaaseen talouteen ja korrupioon.¹¹ Tästä johtuen tässä luvussa tarkastellaan ensin talousrikollisuuden yhteiskunnallisia vaikutuksia ja määritetään, mitä harmaalla taloudella ja korruptiolla tarkoitetaan. Tämän jälkeen tutkimuksessa keskitytään selvittämään, mitä rahanpesulla ja terrorismin rahoittamisella tarkoitetaan ja millaisia yhteistyötahoja ja valvontaviranomaisia tällä sektorilla on.

Harmaa talous kansainvälistyy koko ajan ja sen määrä kasvaa tasaisesti myös Suomessa. Harmaa talous vaikuttaa eri puolille yhteiskuntaa ja sille on keskeistä erilaisten lakisääteisten velvoitteiden laiminlyönti, jonka seurauksena se aiheuttaa yhteiskunnalle merkittäviä tappioita. Laissa harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) harmaa talous määritellään organisaation sellaiseksi toiminnaksi, jossa toiminnasta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita, kuten veroja, lakisääteisiä eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuja taikka tullin perimiä maksuja, laiminlyödään tai pyritään saamaan perusteettomia palautuksia. Harmaan talouden seurauksena verotuloja tai maksuja jää saamatta, yritysten välinen kilpailu ei ole tasapuolista, yritysten työntekijöitä voidaan kohdella lainvastaisesti ja veromoraali sekä oikeusjärjestelmä voivat yleisesti heiketä.¹² Laissa harmaan talouden selvitysyksiköstä säädetään velvoitteidenhoitoselvityksestä, jonka mukaan sen pitää tukea rahanpesulain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen selvittämistä antamalla selvitystä pyytävälle organisaatiolle selvityksen velvoitteiden hoitamisesta.¹³

Harmaan talouden torjuntaa voidaan toteuttaa sekä ennaltaehkäisevillä toimilla, paljastamis- ja selvittämistoimilla että toimilla, joilla saadaan takaisin harmaan talouden tekijälleen tuottama taloudellinen hyöty.¹⁴ Harmaan talouden torjuntaa varten on ministeriöryhmä valmistellut tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan neljävuotisen toimintaohjelman, joka on jatkoa viidelle aikaisemmalle Valtioneuvoston periaatepäätökselle hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. Toimintaohjelman yhtenä tavoitteena on vähentää harmaata taloutta ja talousrikollisuutta. Toimintaohjelman hankkeet ennaltaehkäisevät harmaata taloutta ja niiden toteuttamisella vähennetään rikoksentekomahdollisuuksia, korotetaan kiinnijäämisriskiä ja lisätään viranomaisten tietoisuutta harmaan talouden paljastamisessa ja torjunnassa.¹⁵

¹¹ SWD (2013) 22 final, 3.

¹² Harmaa talous 2014, 4, 12.

¹³ HE 163/2010, 24.

¹⁴ Harmaa talous 2014, 4, 12.

¹⁵ Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012-2015, 1-2.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta vaatii laaja-alaista yhteistyötä sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Suomi jatkaa aktiivista toimintaansa kansainvälisen veronkierron lopettamisessa ja harmaan talouden torjumiseen liittyvien hankkeiden edistämässä sekä EU:ssa että OECD:ssä.¹⁶ Toimintaohjelmien jatkuvuutta, jotka liittyvät harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen on pidetty tärkeänä, koska talousrikosten tekemahdollisuudet kehittyvät jatkuvasti taloudellisen, yhteiskunnallisen, kansainvälisen ja teknisen toimintaympäristön muuttuessa. Myös järjestäytynyt rikollisuus on alkanut yhä enemmän hyödyntää harmaan talouden mahdollisuuksia omassa toiminnassaan.¹⁷

Talousrikollisuuteen ja harmaaseen talouteen kuuluu yhtenä osana usein korruptio, joka on usein rajat ylittävää rikollista toimintaa. Korruptio voidaan määritellä julkisen vallan hyväksikäyttöksi yksityisiin tarkoituksiin ja sitä esiintyy sekä kehittyneissä valtioissa että kehitysmaissa. Korruptio voidaan jakaa vähäiseen ja laajamittaiseen korruptioon. Vähäisellä korruptiolla tarkoitetaan toimintaa, jota kehitysmaiden ihmiset kohtaavat arjessaan. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi toimintaa, jossa viranomaisen pientä korvausta (eli lahjusta) vastaan edistää asian etenemistä. Laajamittainen korruptio puolestaan tarkoittaa tietoista julkisten varojen hyväksikäyttöä yksityisiin tarkoituksiin. Laajamittaiseen korruptioon syöllistyvät usein korkeat virkamiehet ja poliitikot. Korruptio on uhka taloudelliselle kasvuille ja sosiaaliselle kehitykselle sekä kansalliselle moraalille.¹⁸

3.2 Rahanpesu

Rahanpesemisellä on pitkä historia ja sen väitetään käsitteenä syntyneen Yhdysvalloissa tutkittaessa järjestäytyneiden rikollisryhmien tekemiksi epäiltyjä rikoksia 1920-luvulla.¹⁹ Toisen tarinan mukaan rahanpesu käsitteenä olisi yleistynyt amerikkalaisessa juridisessä kielenkäytössä 1970-luvun keskivaiheilla.²⁰ Kansainvälisesti rahanpeseminen tuli käsitteenä tunnetuksi 1980-luvun alussa Etelä-Amerikassa, kun rikolliset muuttivat huumekartellirikosten kautta saadut tulot näennäisen liiketoiminnan kautta lailliseksi. Rahanpesemisen käsitettä käytettiin ensimmäisen kerran Yhdysvalloissa vuonna 1982 annettussa tuomioistuimen ratkaisussa. Rahanpesulla terminä on vain muutaman vuosikymmenen historia, mutta rahanpesun perimmäi-

¹⁶ OECD on vuonna 1948 perustettu järjestö, jonka tehtävänä on turvata kestävä taloudellinen kasvu, edistää työllisyyttä sekä lisätä hyvinvointia. Suomi on ollut OECD:n jäsen vuodesta 1969.

¹⁷ Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012-2015, 1-4.

¹⁸ Korruption vastaisen toiminnan käsikirja 2002, 6-7.

¹⁹ Sahavirta 2008, 19.

²⁰ Huhtamäki 2000, 17.

sellä ajatuksella siitä, että rikollisen toiminnan kautta hankittujen varojen alkuperä on pysyttävä peittämään, on sitä vastoin vuosisatoja pitkä historia.²¹

Yleisimmin käytetty rahanpesun määritelmä on peräisin vuonna 1988 solmitusta Wienin yleis-sopimuksesta.²² Wienin sopimuksen mukaan rahanpesu on määritelty suppean määritelmän mukaan omaisuuden muuntamiseksi tai siirtämiseksi, jonka tarkoituksena on salata tai peittää omaisuuden laiton alkuperä tai avustaa esirikoksen tekijää välttämään tekojensa oikeudelliset seuraamukset. Laajan määritelmän mukaan rahanpesua on rikoksella saadun omaisuuden hankkiminen, hallussapito ja käyttäminen. Joissakin tapauksissa se voidaan määritellä myös laillisesti hankitun omaisuuden laittomaksi käytöksi.²³ Rahanpesu on liitännäinen teko, joka edellyttää aina esirikosta. Rahanpesulla pyritään siihen, että rikosentekijä voi jatkossa rahoittaa uusia rikoksia ja hankkia rikoshyödyn avulla itselleen uutta varallisuutta.²⁴

YK:n huume- ja rikosjärjestön arvion mukaan maailmassa pestään rahaa vuositasolla 615 miljardia -1,54 biljoonaa euroa.²⁵ Suomessa rahanpesun kohteena olevan omaisuuden arvioidaan olevan peräisin lähinnä talous- ja huumausainerikoksista. Myös ulkomailla tehdyistä rikoksista saatuja varoja pestään Suomessa, jolloin varallisuus tulee Suomeen tai kuljetetaan edelleen Suomen kautta.²⁶ Rahanpesusta on tullut kansainvälinen ongelma, koska rikoksen tekijät pyrkivät siirtämään rikoksella saadut varat ylikansallista rahoitusjärjestelmää hyväksi käyttäen sellaiseen valtioon, joka ei ole esirikoksen tekopaikka.²⁷

3.2.1 Rahanpesun vaiheet

Rahanpeseminen prosessina voi muodostua useista erillisistä toimista. Rahanpesemisprosessin vaiheet on kirjallisuudessa jaettu sijoitusvaiheeseen, harhautusvaiheeseen ja palautusvaiheeseen. Wienin sopimuksessa vaiheet on nimetty omaisuuden muuntamiseksi, sen alkuperän salaamiseksi ja varojen lähteen laillistamiseksi. Sijoitusvaiheessa laitton raha pyritään siirtämään laittomasta toimesta lailliseen toimeen siirtämällä se joko rahoitusjärjestelmään tai maantieteellisesti paikasta toiseen. Tyypillisin menetelmä on muuttaa rikoksella hankitut käteisvarat sähköiseen muotoon tallettamalla ne pankkitilille. Sijoitusvaiheessa korostuu erityisesti rahoituslaitosten asema mahdollisina rahanpesemisen kanavina. Joskus sijoitusvaihetta saattaa edeltää muuntamisvaihe. Muuntamisvaiheessa varat esipestään ennen varsinaista laillistamis-

²¹ Sahavirta 2008, 20.

²² Yhdistyneiden kansakuntien huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa vastaan solmittu yleissopimus eli Wienin yleissopimus (SopS 44/1994).

²³ Sahavirta 2008, 23-24.

²⁴ Liukku & Vasara 2000, 632.

²⁵ Eurooppa neuvosto 2015.

²⁶ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, 4.

²⁷ Sahavirta 2007, 150.

prosessin alkamista. Muuntamisvaiheen tarkoituksena on muuttaa rahanpesuun käytettävien välineiden muotoa esimerkiksi muuntamalla käteinen toiseen valuuttaan tai arvoesineeksi.²⁸

Rahanpesuprosessin seuraavassa vaiheessa eli harhautusvaiheessa lailliseen järjestelmään saatujen varojen alkuperä ja niihin määräysvaltaa käyttävän henkilöllisyys pyritään häivyttämään. Varallisuutta siirretään usein kolmansien henkilöiden (bulvaanien) nimiin, siten että rikoksentekijälle jää määräysvalta omaisuuteen. Harhautusvaihetta pidetään usein rahanpesun tärkeimpänä vaiheena, koska sen onnistuessa on mahdollista saada rahoituslaitokset tuottamaan sellaisia asiakirjoja, joiden perusteella on mahdotonta selvittää varojen todellista alkuperää, esirikosta tai sen tekijää. Tässä vaiheessa rahanpesijät käyttävät usein sellaisten valtioiden rahoituslaitoksia, joissa pankkisalaisuutta suojellaan tai siten apuna käytetään ns. veroparatiisivaltioita, jotka tarjoavat verotuksellisia ja rahoituksellisia etuja. Harhautusvaiheessa käytetään talletusten lisäksi myös muita liiketoiminnassa käytettäviä muotoja, kuten esimerkiksi takaisinlainausta.²⁹

Palautusvaiheessa esirikoksen tekijä sijoittaa varat julkisesti lailliseen talouteen, kun varojen alkuperä on pystytty näennäisesti osoittamaan lailliseksi. Jokaiseen vaiheeseen liittyy suuri riski kiinni jäämisestä. Vaara on erityisen suuri sijoitusvaiheessa, koska silloin rahanpesijä joutuu kohtaamaan laillisen talouden edustajat, jotka ovat pääsääntöisesti velvollisia tunnistamaan asiakkaansa sekä tekemään tarvittaessa ilmoituksen viranomaisille epäilyttävistä liiketoimista. Rahanpeseminen voi sisältää kaikki yllä mainitut vaiheet, vain jonkin niistä tai saman vaiheen toistettuna useamman kerran. Toteutus riippuu pitkälti siitä, millaisia tarpeita pesijällä tai esirikoksen tekijällä on.³⁰

3.2.2 Rahanpesun tekotavat

Rahanpesemistä voidaan toteuttaa usealla eri tavalla ja se on usein riippuvainen rahanpesijän taidoista, varojen määrästä ja siitä kuinka nopeasti pestyt varat halutaan käyttöön. Rikollisjärjestöjen tekemissä rahanpesutapauksissa käytetään usein rahanpesun ammattilaisia apuna sekä aikaa että myös rahaa rahanpesun toteuttamiseen. Rahanpeseminen voidaan toteuttaa fyysisillä tai sähköisillä menetelmillä. Fyysisillä menetelmillä tarkoitetaan varojen kuljettamista paikasta toiseen fyysisesti tai varojen sekoittamista laillisiin varoihin. Sähköisiä menetelmiä käyttämällä pestävät varat siirretään pankkijärjestelmässä. Rahanpesun kanavina voidaan käyttää rahoituslaitoksia, valuutanvaihtoyhtiöitä tai muuta yritystoimintaa, kuten esi-

²⁸ Sahavirta 2008, 24-27, 30-31.

²⁹ Sahavirta 2008, 31-32.

³⁰ Sahavirta 2008, 33-34.

merkiksi kasinoita, vedonlyöntitoimistoja tai arvotavarakauppiaita. Rahanpesemisen välineinä puolestaan käytetään esimerkiksi valuuttaa, kultaa tai arvopapereita.³¹

Rahanpesun tekotavat voidaan jaotella kahteen alaryhmään eli tarkoitusta korostavaksi rahanpesuksi ja seurausta edellyttäväksi rahanpesuksi.³² Rahanpesuun voi syllistyä ottamalla vastaan, käyttämällä, muuntamalla, luovuttamalla, siirtämällä, välittämällä tai pitämällä hallussaan rikoksella hankittua omaisuutta, jonka tarkoituksena on hankkia itselleen tai toiselle hyötyä tai peittää ja häivyttää sen rikollinen alkuperä. Vastaanottamisella tarkoitetaan esimerkiksi varojen haltuun ottamista. Luovuttamisella taas tarkoitetaan esimerkiksi tilin käyttöoikeuden luovuttamista edelleen esirikoksen tekijälle. Käyttämällä tarkoitetaan omaisuuden tuhlaamista ja sen siirtämistä esimerkiksi sijoituksiin. Muuntamisesta on kysymys silloin, kun esimerkiksi varoja vaihdetaan toiseen valuuttaan. Siirtäminen puolestaan tarkoittaa varojen siirtoa tililtä toiselle ja välittäminen esimerkiksi arvopapereiden välittämistä. Hallussapidoski katsotaan esimerkiksi varojen lyhyt tai pitkäaikainen hallussapito. Sen ei kuitenkaan tarvitse olla fyysistä hallintaa. Nämä edellä kuvatut tavat ovat tarkoitusta korostavan rahanpesun tekotapoja.³³

Seurausta edellyttävää rahanpesua ovat esimerkiksi peittäminen ja häivyttäminen tai sen avustaminen. Tällöin rikoksella hankitun omaisuuden, rikoksen tuottaman hyödyn tai näiden tilalle tulleen omaisuuden todellinen alkuperä pyritään häivyttämään tai peittämään esimerkiksi kauppakirjalla, jolla siirretään varojen hallinta nimellisesti toiselle henkilölle.³⁴ Myös julkinen kehottaminen tai suostuttelu ovat seurausta edellyttävän rahanpesun muotoja. Tällä tarkoitetaan menettelyä, jossa ennalta määräämättömälle ihmisjoukolla välitetään suullisesti tai median välityksellä rikokseen kehottava viesti.³⁵ Lisäksi törkeä rahanpesu ja tuottamuksellinen rahanpesu ovat seurausta edellyttävän rahanpesun muotoja. Törkeän rahanpesun tunnusmerkit täytyvät, jos rahanpesussa rikoksen kautta saatu omaisuus on erittäin arvokas tai rikos tehdään erityistä suunnitelmallisuutta käyttäen. Rahanpesu voidaan katsoa toteutetuksi suunnitelmallisesti, esimerkiksi jos omaisuutta on muunnettu useaan kertaan rahasta arvopapereiksi, arvoesineiksi tai kiinteistöiksi.³⁶ Tuottamuksellista rahanpesu on silloin, kun rikoksella hankittua varallisuutta vastaanottavalla on syy suhtautua varojen alkuperään epäillen. Tällaisena syynä voidaan pitää esimerkiksi tilannetta, jossa rikokseen syllistynyt tuntee esirikok-

³¹ Sahavirta 2008, 24-25.

³² Rahanpesukriminalisointien muutostarpeet 27/2010, 36.

³³ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, 4.

³⁴ Lappi-Seppälä 2009, 878.

³⁵ Sahavirta 2008, 189-190.

³⁶ Lappi-Seppälä 2009, 879.

sen tekijän taloudellisen aseman niin, että tällä ei ole ollut mahdollista hankkia varoja rehellisillä keinoilla.³⁷

3.3 Terrorismi ja sen rahoitus

Media on tehnyt terrorismin käsitteestä kaikille tutun. Terrorismin uhka jonkinasteisena koskettaa koko maailmaa, myös Suomea. Terrorismiin liittyy usein väkivaltaa tai uhkaa väkivaltaista tavoitteiden saavuttamiseksi sekä levottomuutta ja pelkoa. Ilmiönä terrorismi määritellään niin, että se on toimintaa, joka sisältää kansallisen lain tai kansainvälisen oikeuden vastaisia tekoja, väkivaltaa tai sillä uhkaamista sekä levottomuuden tai pelon aiheuttamisen tavoittelua.³⁸ Terrorismi luo vakavan uhan demokratialle, ihmisoikeuksille sekä talouden ja yhteiskunnan kehitykselle.³⁹ Terrorismin kannalta oleellisen maaperä toteuttaa terrorismia ovat valtiot, joissa TSS-oikeudet (taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet) eivät ole kehittyneitä. TSS-oikeuksien edistämistä ja tehokasta toteuttamista voidaan pitää yhtenä keinona ehkäistä terrorismia.⁴⁰

Terrorismin kannalta Euroopan unioni on avoin alue, minkä johdosta turvallisuuden sisäiset ja ulkoiset näkökohdat liittyvät keskeisesti toisiinsa. Terrorismin kannalta tällainen toimintaympäristö on otollinen, ja rikolliset käyttävät tätä hyväkseen. Estääkseen terrorismia tehokkaasti Euroopan unioni on laatinut EU:n terrorismin vastaisen strategian. Strategia koostuu neljästä tekijästä, joita ovat ennaltaehkäisy, suojaus, toiminnan estäminen ja varautuminen. Strategian tavoitteena on torjua globaalia terrorismia sekä turvata EU:n alueella oleville ihmisille vapaa ja turvallinen ympäristö.⁴¹

3.3.1 Terrorismin määritelmä

Terrorismin määrittelemisen ei ole yksiselitteistä. Terrorismi sanana juontaa juurensa latinan kielen sanasta *terrere*, mikä tarkoittaa pelotella.⁴² Usein terrorismi yhdistetään poliittiseen väkivaltaan, ja sitä käytettiin ensimmäisen kerran Ranskan vallankumouksen aikoihin. Vuonna 1832 julkaistussa saksalaisessa sanakirjassa terrorismi puolestaan määriteltiin poliittiseksi järjestelmäksi, joka pyrkii saavuttamaan päämääränsä käyttämällä hyväksi väkivaltaa ja julmuutta.⁴³ 1970- ja 1980-luvulla terrorismia määriteltiin eri painotuksilla, joissa esiintyivät väkivalta, poliittinen tarkoitusperä, pelon ja kauhun aiheuttaminen, kamppailu valtaapitäviä

³⁷ Sahavirta 2008, 191.198.

³⁸ Sisäministeriö 2015.

³⁹ Pekkala 2011, 53.

⁴⁰ Scheinin 2009, 519.

⁴¹ Sisäministeriö 2015.

⁴² Malkki & Paastela 2007, 22.

⁴³ Paastela 2005, 19-20.

vastaan tai väkivalta vallanpitäjien puolesta.⁴⁴ Suomeen sanat terrorismi, terroristi ja terrori tulivat 1870- ja 1880-lukujen vaihteessa sanomalehtien kautta, joissa kerrottiin Venäjän val-lankumouksellisten ryhmittymien suunnittelemista ja tekemistä attentaateista keisarinvaltaa vastaan. Suomessa sortovuosien aktiivinen vastarinta ja kansalaissodan aikaiset tapahtumat ovat tunnetuimpia poliittisen väkivallan ja terrorin ajanjaksoja.⁴⁵

Näkemyserojen vuoksi eri terrorismin muodoista on laadittu useita kapea-alaisia sopimuksia, jotka ovat pääasiallisesti rikosoikeudellisia ja jotka koskevat vain tiettyjä lueteltuja tekemuotoja. Näistä voidaan esimerkkinä mainita ilma-alusten kaappauksia ja panttivankien ottamista koskevat sopimukset.⁴⁶ Euroopan neuvoston terrorismin ennaltaehkäisyä koskevassa sopimuksessa vuodelta 2008⁴⁷ terrorismirikokset määriteltiin vielä viittaamalla aiempiin sopimuksiin ja niissä omaksuttuihin rikosmääritelmiin. Terrorismin rahoituksen vastaisessa yleissopimuksessa⁴⁸ terroristinen teko pyrittiin määrittelemään aiempien sopimusten luetteloinnin lisäksi myös määrittelemällä terroristinen teko. Tämän sopimuksen mukaan terroristisena tekona pidetään tekoa, jonka tarkoituksena on aiheuttaa kuolema tai vakava ruumiillinen vamma siviilihenkilölle, joka ei aktiivisesti osallistu aseelliseen selkkaukseen liittyvään vihollistoimintaan. Tämän lisäksi edellytetään, että teko on luonteeltaan tai asiayhteydeltään sellainen, että sen tavoitteena on aiheuttaa pelkoa ihmisten keskuudessa tai pakottaa hallitus tai kansainvälinen järjestö tekemään tai pidättäytymään tekemästä tietty ennalta määritelty toimenpide. Edellä kuvattu määritelmä yhdessä aiempien yleissopimuksissa kuvattujen rikosmääritelmien kanssa on tällä hetkellä terrorismin rikosoikeudellinen määritelmä.⁴⁹

Uusimpien määritelmien mukaan tarkoituksena ei ole määritellä terrorismia, vaan ymmärtää sen syitä ja dynamiikkaa sekä siihen vaikuttavia tekijöitä.⁵⁰ Tänä päivänä terrorismin käsitteeseen liittyy edelleen vahva poliittinen ja moraalinen merkitys, mutta tärkeämpää on määritellä se, kuka on terroristi kuin se, mitä terrorismilla tarkoitetaan.

3.3.2 Terrorismin rahoittamisen määritelmä

Terrorismin rahoittamista on usein kuvattu käänteisenä rahanpesemisenä. Tämä tarkoittaa sitä, että kun rahanpesussa yritetään saada laittomia varoja lailliseen järjestelmään, niin terrorismin rahoittamisessa lailliset varat puolestaan jaetaan ja käytetään rikollisiin tarkoituk-

⁴⁴ Portaankorva 2011, 35-36.

⁴⁵ Malkki & Paastela 2007, 338.

⁴⁶ Yleissopimus ilma-alusten laittoman haltuunoton ehkäisemisestä (SopS 62/1971) ja kansainvälinen yleissopimus panttivankien ottamisesta vastaan (SopS 38/1983).

⁴⁷ Terrorismin ennaltaehkäisyä koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 49/2008).

⁴⁸ Terrorismin rahoituksen torjumista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 74/2000).

⁴⁹ Kimpimäki 2011, 13-15.

⁵⁰ Portaankorva 2011, 35-36.

siin. Terrorismin rahoittamisella on usein poliittinen merkitys ja rahanpesun tarkoituksena on tuottohakuisuus. Lisäksi nämä eroavat toisistaan myös siinä, että terrorismin rahoittamisessa summat ovat yleensä huomattavasti pienempiä kuin rahanpesussa.⁵¹ Näissä molemmissa keskeiseen rooliin nousevat siis rahan liikkeisiin ja omistajuuteen liittyvät kysymykset. Erona näissä on se, että rahanpesun kohdalla tärkeintä on selvittää rahan alkuperä, kun taas terrorismin rahoittamisessa keskeisintä on selvittää, päätyvätkö rahat terroristeille tai terroristiryhmille terroristisista tekoja varten käytettäväksi.⁵²

Terroritekoihin ryhtyminen aiheuttaa terroristille kuluja, jolloin rahoitus on terrorismin elinehto. Varoja tarvitaan useisiin tarkoituksiin. Niitä käytetään niin jokapäiväiseen toimintaan ja elämiseen kuin iskujen rahoittamiseen. Toisaalta varoja kuluu lisäksi hallinnollisiin menoihin, kuten viestintään ja koulutukseen. Varainhankinnassa lailliset ja laittomat keinot menevät usein limittäin, ja yksittäisiä lähteitä on mahdotonta jäljittää.⁵³

Varsinainen terrorismin rahoittaminen on ilmiönä moniosainen. Se pitää sisällään tulojen tuottamisen, resurssien säilyttämisen ja niiden suojelemisen takavarikoimiselta ja jäädyttämiseltä sekä rahojen jakamisen käyttöä varten. Terrorismin rahoitus voidaan jakaa valtioilta tai organisaatioilta saatavaan taloudelliseen tukeen sekä rahankeruumenetelmin hankittaviin varoihin. Koska valtion tukema terrorismi on vähentynyt merkittävästi kylmän sodan jälkeen, on varainhankinta hoidettava pääsääntöisesti muiden rahankeruumenetelmien avulla. Terroristijärjestöt saavat merkittäviä summia rahaa rahankeruun ja hyväntekeväisyysjärjestöjen kautta ns. populaaritukea. Populaaritukea saa lähes jokainen terroristijärjestö. Kolmas rahoituksen lähde on yritystoiminta, jossa terroristit luovat yrityksiä hankkiakseen, säilyttääkseen ja siirtääkseen rahaa.⁵⁴

Laillisten rahoituskanavien lisäksi terroristit nojautuvat rikolliseen toimintaan, ja sen osuus rahoituksessa on kasvamassa. Rikollisia keinoja hankkia varoja ovat esimerkiksi huumekauppa, petokset, ryöstöt ja kiristys. Molemmista lähteistä tulevat varat kierrätetään niin, että niiden alkuperää ei voida jäljittää. Rahanpesuun liittyvät menetelmät, kuten salakuljetus, peiteyritykset ja rahasiirtojen jakaminen, ovat käytettyjä keinoja varallisuuden alkuperän peittämisessä. Terrorismin rahoituksen monimuotoisuus on toiminnan kantava voima, koska yhden tai useamman rahavirran jäädyttäminen ei vaikuta järjestöjen toimintaan merkittävästi.⁵⁵

⁵¹ Turner 2011, 132-134.

⁵² Kimpimäki 2011, 25.

⁵³ Portaankorva 2011, 35-36.

⁵⁴ Palonen & Laitinen 2011, 77.

⁵⁵ Palonen & Laitinen 2011, 77.

Terrorismin torjunta ja erityisesti terrorismin rahoituksen torjunta on tullut merkittäväksi osaksi suomalaisten viranomaisten toimintaa.⁵⁶ Terrorismissa ja terrorismin vastaisessa toiminnassa rahoituksen keskeisyys terroristien toiminnan mahdollistajana on tuottanut paljon erilaista lainsäädäntöä ja viranomaiskäytäntöä. Tällä on ollut huomattava vaikutus myös talousrikollisuuden vastaisiin toimiin. Teknologian myötä internetistä on tullut tärkeä kanava terroristien viestinnässä, rekrytoimisessa ja varainhankinnassa. Terrorismin rahoituksen estäminen tekee vaikeaksi ilmiön monimutkaisuus, rahoituskeinojen monimuotoisuus ja rahoituksen sekoittuminen lailliseen talouteen.⁵⁷

3.4 Valvontaviranomaiset ja yhteistyötahot

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonta perustuu kansainvälisiin sopimuksiin ja standardeihin. Rahanpesudirektiivi edellyttää, että kaikille ilmoitusvelvollisille joita rahanpesulaki velvoittaa, on asetettu toimivaltainen viranomainen tai muu taho valvomaan niiden toimintaa. Kansallista valvontaa Suomessa hoitavat Finanssivalvonta, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, ulkoasiainministeriö ja aluehallintovirasto. Kansainvälisesti merkittävimpiä tahoja ovat Basel Banking Committee on Banking Supervision (BCBS), International Organisation of Securities Commissions (IOSCO) ja Euroopan finanssivalvontaviranomaiset. Valvontaviranomaisten lisäksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen preventiivisessä torjunnassa on keskeisessä asemassa kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö eri tahojen kesken. Näistä keskeisimpiä ovat Keskusrikospoliisin yhteydessä toimiva rahanpesun selvittelykeskus sekä Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF).⁵⁸

3.4.1 Kansallinen ja kansainvälinen valvonta

Luottolaitosten toimintaa valvoo Suomen Pankin yhteydessä toimiva Finanssivalvonta ja sen toiminnasta säädetään laissa finanssivalvonnasta (878/2008). Talletuspankkien toiminnasta säädetyn lain (1268/1990) 3 §:n mukaan säästöpankkeja valvoo Finanssivalvonnan lisäksi säästöpankkitarkastus ja osuuspankkien yhteenliittymään kuuluvia osuuspankkeja yhteenliittymän keskusyhteisö. Finanssivalvonnan valvonta on luonteeltaan laillisuusvalvontaa, joka perustuu siihen, että valvottavat toimivat lain, viranomaismääräysten sekä yhtiöjärjestystensä ja muiden sisäisten normiensä mukaisesti. Finanssivalvonta hoitaa tehtäviään valvontakäyntien ja

⁵⁶ Sisäministeriö 2015.

⁵⁷ Palonen & Laitinen 2011, 65, 81.

⁵⁸ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 9-10.

tarkastusten kautta ja antamalla määräyksiä valvottavia koskevien säännösten noudattamisesta sekä laatimalla valvonnan kannalta tarpeellisia toimintaohjeita.⁵⁹

Aluehallintoviraston vastuulla on valvoa muita kuin Finanssivalvonnan valvomia rahoituslaitoksia. Näitä ovat esimerkiksi perintätoimistot ja muut luotonantajat. Lisäksi aluehallintoviraston valvottavia ovat esimerkiksi valuutanvaihtoliikkeet, panttilainaustoimistot ja asianajotoimistot.⁶⁰ Sisäasiainministeriö vastaa rahanpesua ja terrorismin rahoittamisen estämisestä koskevan lainsäädännön laatimisesta ja lisäksi se valvoo esimerkiksi kasinoita ja niiden toimintaa. Tämän lisäksi sisäasiainministeriön vastuulla on Suomen ja FATF:n välinen toiminta. Valtiovarainministeriön vastuulla on puolestaan rahoitusmarkkinalainsäädäntö, minkä lisäksi se edustaa Suomea EU:n rahanpesukomiteassa. Ulkoasianministeriön vastuulla on kansainväliset finanssipakotteet ja vientilupavalvonta.⁶¹ Suomen Pankin asema pankkivalvonnassa perustuu asemaan keskuspankkina. Suomen Pankin tärkein tehtävä on toteuttaa Euroopan keskuspankin määrittelemää rahapolitiikkaa. Tämän lisäksi se huolehtii omalta osaltaan maksu- ja rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta ja tehokkuudesta.⁶²

Vuonna 2008 alkanut finanssikriisi toi globaalisti esille laajoja puutteita finanssimarkkinoiden kansainvälisessä valvonnassa ja sen koordinoinnissa. Tämän pohjalta säädettiin asetus uudesta eurooppalaisesta valvontajärjestelmästä (1093/2010) ja vuonna 2011 aloitti toimintansa kolme eurooppalaista finanssivalvontaviranomaista, Euroopan pankkiviranomainen (EBA), Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) sekä Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA). Kaikkien tavoitteena on parantaa sisämarkkinoiden toimintaa varmistamalla asianmukainen, tehokas ja yhdenmukainen valvonta Euroopassa. Erytystä huomiota kiinnitetään siihen, että riskienhallinta ja valvonta ovat vaadittavalla tasolla ja näiden lisäksi tavoitteena on parantaa asiakkaansuojaa.⁶³ Suomen Finanssivalvonnan on noudatettava suosituksia tai ilmoitettava noudattamattomuudesta sekä sen perusteista kyseiselle EU-viranomaiselle.⁶⁴

Kansainvälisesti merkittävin ensimmäinen preventiivistä rahanpesua torjuva asiakirja on ollut Baselin komitean⁶⁵ vuonna 1988 antamaa julistusta pankkijärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä. Julistusta pidettiin aikanaan merkittävimpänä pankkien itsesääätelyä

⁵⁹ Finanssimarkkinoiden makrotaloudellisten vaikutusten sääntely. Valtiovarainministeriön julkaisuja 32/2012, 20, 22.

⁶⁰ Aluehallintovirasto 2015.

⁶¹ Finanssivalvonta 2009.

⁶² Kontkanen 2011, 40.

⁶³ Kontkanen 2011, 42-43.

⁶⁴ Wuolijoki & Hemmo 2013, 57-60.

⁶⁵ Baselin komitea on kansainvälinen elin, joka arvioi pankkitoiminnan valvonnan kehittämistä sekä valmistelee valvonnan standardeja.

ohjanneena asiakirjana.⁶⁶ Baselin komitean julistuksen pohjalta on laadittu pankkeja koskevia vakavaraisuusvaatimuksia (Basel I ja II) sekä vuoden 2019 loppuun mennessä asteittain voimaan otettava Basel III, joka nostaa oman pääoman vaatimuksia merkittävästi sekä asettaa muita velvoitteita pankeille.⁶⁷

Toinen pankkijärjestelmän vakauden kannalta keskeinen kansainvälinen järjestö on arvopaperimarkkinoiden valvontaviranomaisten kansainvälinen yhteistyöjärjestö International Organisation of Securities Commissions (IOSCO). IOSCO on antanut vuonna 1998 suositukset, jotka koskevat arvopaperimarkkinoiden valvonnan rakennetta ja järjestelmiä, itsesääätelyä, valvonnan toteutusta ja sanktioita, valvontaelinten yhteistyötä, liikkeeseenlaskijoita, sijoitusrahastoja, sijoituspalvelujen tarjontaa ja jälkimarkkinoita.⁶⁸ Suositusten tavoitteena on suojata sijoittajia, varmistaa että markkinat toimivat tasapuolisesti ja tehokkaasti ja ovat läpinäkyvät sekä vähentää pankeihin kohdistuvaa systeimiriskiä.⁶⁹

3.4.2 Rahanpesun selvittelykeskus

Suomen rahanpesun selvittelykeskus on hallinnollisesti Keskusrikospoliisiin sijoitettu, vuonna 1998 perustettu poliisiyksikkö. Rahanpesun selvittelykeskus on osa Egmont ryhmää, joka on epävirallinen yhteistyöelin kansainvälisen yhteistoiminnan kehittämiseksi rahanpesun torjunnassa.⁷⁰ Rahanpesun selvittelykeskuksella on keskeinen rooli rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen preventiivisessä torjunnassa. Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävistä säädetään rahanpesulain 35 §:ssä pykälässä. Pykälän mukaan rahanpesun selvittelykeskuksen on selvitettävä tehdyn ilmoituksen perusteella, onko ilmoituksen taustalla kysymys rahanpesusta, rahanpesun alkurikoksesta vai terrorismin rahoituksesta.⁷¹ Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävänä on myös edistää eri viranomaisten yhteistyötä rahanpesun torjunnassa sekä yhteistyötä ja tietojen vaihtoa rahanpesun selvittämistä hoitavien vieraan valtion viranomaisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa.⁷² Yhteistyötahoja ovat esimerkiksi Europol ja Interpol. Europol on lainvalvonnasta vastaava erillisvirasto, jonka tehtävä on tukea Euroopan Unionin jäsenvaltioita kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemisessä ja torjunnassa. Europol mahdollistaa tietojenvaihdon ja mahdollisuuden käyttää Europolin tietokantoja ja tietojenvaihtojärjestelmiä taistelussa terrorismia ja rahanpesua vastaan.⁷³ Interpol taas toimii johtavana poliisiorganisaationa, joka avustaa viranomaisia ja organisaatioita rikosten ehkäisyssä ja tutkinnassa maa-

⁶⁶ Sahavirta 2008, 47-61.

⁶⁷ Euro&Talous 3/2010, 23, 29.

⁶⁸ Valtiovarainministeriö 2014.

⁶⁹ Objectives and Principles of Securities Regulation 2003, 3.

⁷⁰ Egmont Group 2013.

⁷¹ Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2014, 8.

⁷² Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, 22, 24.

⁷³ Europol-katsaus 2011. Yleiskertomus Europolin toiminnasta, 7, 27, 52.

ilmanlaajuisesti.⁷⁴ Lisäksi rahanpesun selvittelykeskus osallistuu OECD:n alaisen FATF:n toimintaan ja kansainvälisiin projekteihin sekä toimii yhteistyössä pohjoismaisten rahanpesun selvittelykeskusten kanssa.⁷⁵

Rahanpesun ilmoitusvelvolliset on määritelty rahanpesulain 2 §:ssä ja heitä velvoittaa 23 §:n mukaisesti ilmoitusvelvollisuus, mikäli ne epäilevät, että niiden havaitsemassa toiminnassa voi mahdollisesti olla kysymys rahanpesusta. Rahanpesun ilmoitusvelvollisuus on lakisääteistä, mutta ilmoituksen laatu ja tietosisältö sekä oikea-aikaisuus ovat käytännössä tärkeimpiä tekijöitä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen torjunnassa.⁷⁶ Ilmoitusvelvolliseen kohdistuu rikosoikeudellinen seuraamus, jos ilmoitusvelvollinen jättää ilmoittamatta epäilyttävän liiketoimen taikka paljastaa jollekin ilmoituksen tekemisen.⁷⁷

Rahanpesun selvittelykeskus ottaa vastaan ilmoitusvelvollisten tekemät rahanpesuilmoitukset.⁷⁸ Rahanpesuilmoitukseen merkittäväillä rahanpesutiedoilla tarkoitetaan tietoja, jotka ilmoittajan mukaan voivat liittyä rahanpesuun, terrorismin rahoittamiseen tai rahanpesun esirikokseen. Rahanpesuilmoituksessa ilmoitetut tiedot tallennetaan Suomessa rahanpesurekisteriin, jonne on pääsy vain rahanpesun selvittelykeskuksen henkilökunnalla.⁷⁹

Rahanpesulain 37 §:n mukaan selvittelykeskuksella on oikeus tallentaa, käyttää ja luovuttaa sille ilmoitettuja tietoja vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ja selvittämiseksi. Rahanpesun selvittelykeskuksen rahanpesutietojen luovuttaminen muille kuin rahanpesun torjunnasta vastaaville viranomaisille ei ole tällä hetkellä mahdollista voimassa olevan lainsäädännön mukaan. Mikäli rahanpesun selvittelykeskus katsoo, että rahanpesun selvittämisen yhteydessä esiin tulleiden asioiden jälkeen on syytä epäillä rikosta, käynnistää rahanpesun selvittelykeskus poliisiyksikkönä rikoksen esitutkinnan. Rahanpesun selvittelykeskuksella on rikoksen esitutkintaan liittyen mahdollisuus suorittaa esimerkiksi kuulusteluja, tarkkailua, teknistä tarkkailua ja televalvontaa.⁸⁰ Selvittelykeskuksella on rahanpesua tai terrorismin rahoitusta tutkiessaan rahanpesulain mukaan oikeus pyytää myös salassapitosäännösten mukaisia tietoja.⁸¹ Suomen rahanpesun selvittelykeskus vastaanotti vuonna 2014 kaikilta

⁷⁴ Poliisi 2015.

⁷⁵ Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2013, 5-6.

⁷⁶ Tietoa harmaasta taloudesta: Rahanpesutietojen luovuttaminen muuhun viranomaistoimintaan OECD-maissa, 2.

⁷⁷ Finanssivalvonta 2009, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, 7.

⁷⁸ Keskusrikospoliisi 2014, Rahanpesun selvittelykeskus, vuosikertomus 2013, 5-6.

⁷⁹ Tietoa harmaasta taloudesta: Rahanpesutietojen luovuttaminen muuhun viranomaistoimintaan OECD-maissa 2013, 2.

⁸⁰ Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2014, 8.

⁸¹ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, 22, 24.

ilmoitusvelvollisilta 23.062 ilmoitusta epäilyttävästä liiketoimesta tai tapahtumasta, joista pankkien tekemiä oli yhteensä 1.125 kappaletta.⁸²

Rahanpesun selvittelykeskuksen tärkeyttä preventiivisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä on parannettu edelleen laajentamalla viranomaisten mahdollisuutta vaihtaa tietoja keskenään uudistamalla 1.6.2015 voimaan tulleet rahanpesulain 35 § ja 37 §, joissa säädetään rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävistä sekä oikeudesta saada, käyttää ja luovuttaa tietoja rahanpesuun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvien rikosten selvittämiseksi. Hallituksen esityksessä (288/2014) eduskunnalle laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan Unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laiksi ehdotetaan muutoksia, joiden tarkoituksena on lisätä tietojen vaihtoa eri viranomaisten kesken. Rahanpesulain 35 §:ää on muutettu niin, että jatkossa rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävänä on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisen lisäksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen paljastaminen. Tämä mahdollistaa jatkossa rahanpesun selvittelykeskuksen hallussa olevien tietojen käytön ja luovuttamisen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa rikosten ennaltaehkäisemiseksi.⁸³

Toinen keskeinen muutos liittyy rahanpesulain 37 §:ään, jossa säädetään rahanpesun selvittelykeskuksen oikeudesta saada, käyttää ja luovuttaa tietoja vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ja selvittämiseksi. Tätä momenttia on muutettu niin, että saatuja tietoja saisi käyttää ja luovuttaa salassapitosäännösten estämättä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sekä näihin liittyvien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.⁸⁴

Lakimuutosten seurauksena Suomessa on lisätty tietojenvaihdon mahdollisuutta. Esimerkiksi rahanpesun selvittelykeskuksen ja ulosottoviranomaisten välinen tietojenvaihto on nyt mahdollista ja se omalta osaltaan mahdollistaa tehokkaamman toiminnan havaita mahdollinen rahanpesu tai terrorismin rahoittamiseen viittaava toiminta. Tässä yhteydessä on kuitenkin hyvä huomioida, että rahanpesulla ja siihen liittyvillä rahasiirroilla ja monilla rahanpesutiedoilla on kansainvälinen ulottuvuus, jolloin kansallinen tietojenvaihto ei välttämättä riittävän tehokkaasti auta paljastamaan rahanpesua ja terrorismin rahoittamista. Esimerkiksi osassa OECD-maista tietojenluovutus ei ole lainkaan mahdollista ja tämän lisäksi on maita, joissa tietojenluovutus on joiltain osin pakollista mutta saattaa pitää sisällään tiukat käyttörajoitukset. Tietojenvaihtoon liittyvän lainsäädännön ja käytännön taustalla vaikuttavat kansalliset tekijät, joita ovat esimerkiksi rahanpesun selvittelykeskuksen ja verohallinnon hallinnollinen sijoittuminen, yksityisyyden suoja ja pankkisalaisuuteen liittyvä kansallinen lainsäädäntö sekä

⁸² Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2014, 8.

⁸³ HE 288/2014 vp, 38-40.

⁸⁴ HE 288/2014 vp, 38-40.

se seikka, onko veropetos maan lainsäädännön mukaan rahanpesun esirikos. Tiedon luovutuksen ja hyödynnettävyyden kannalta kansainvälisesti ongelmallista voi olla se, että joissakin maissa veropetoksella haltuun saadun taloudellisen hyödyn rahanpesu ei ole rahanpesuna tuomittavissa.⁸⁵

3.4.3 Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)

Rahanpesun ennaltaehkäisevässä toiminnassa merkittävässä asemassa on ollut G7-maiden Pariisissa vuonna 1989 perustettu rahanpesunvastainen toimintaryhmä (FATF). FATF on 34 maan ja kahden kansainvälisen organisaation muodostama hallitusten välinen asiantuntijatyöryhmä, jonka tavoitteena on antaa suosituksia toimenpiteistä, joilla valtiot voivat suojautua rahanpesulta ja terrorismin rahoittamiselta kehittämällä siihen liittyvää kansallista lainsäädäntöä ja kansainvälistä yhteistyötä sekä korostamalla luotto- ja rahoituslaitosten osallistumista rahanpesemisen estämiseen ja paljastamiseen.⁸⁶

FATF:n laatimista suosituksista merkittävimmissä asemassa ovat 40 rahanpesun vastaista suositusta vuodelta 1990. Suositukset perustuvat vuoden 1988 Wienin sopimukseen ja vuonna 2000 allekirjoitettuun Palermon sopimukseen.⁸⁷ Suositusten tarkoituksena oli alun perin estää huumausainekaupasta saatujen varojen rahanpesua rahoitusjärjestelmän kautta. Vuonna 1996 suosituksia päivitettiin vastaamaan sen hetken teknisiä ja muita vaatimuksia. Samassa yhteydessä rahanpesun määritelmää laajennettiin koskemaan myös muuta kuin huumausainevaroilla tehtävää rahanpesua. Vuonna 2001 suosituksia laajennettiin kahdeksalla terrorismin rahoittamisen vastaisella suosituksella ja vuonna 2004 vielä yhdellä erityissuosituksella terrorismin rahoittamisen estämiseksi. Viimeisimmän kerran suosituksia on päivitetty vuonna 2012, jolloin suosituksissa otettiin ensimmäistä kertaa huomioon riskiperusteinen lähestymistapa.⁸⁸ Suositukset eivät sido jäsenmaita oikeudellisesti, mutta jäsenmaat ovat sitoutuneet suositusten täytäntöönpanoon ja niiden mukaisiin toimenpiteisiin.⁸⁹

FATF:n laatimat 40 suositusta on jaettu seitsemään osaan pitäen sisällään rahanpesun rikosoikeudelliset suositukset, terrorismin rahoittamisen, varojen jäädyttämisen ja sanktioihin liittyvät suositukset, valvontaviranomaisille asetetut suositukset, kansainväliselle yhteistyölle asetetut suositukset, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estävään toimintaan ja läpinäkyvyyteen tähtäävät suositukset sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen toimintaperiaat-

⁸⁵ Tietoa harmaasta taloudesta: Rahanpesutietojen luovuttaminen muuhun viranomaistoimintaan OECD-maissa 2013, 3-4.

⁸⁶ Sahavirta 2007, 151.

⁸⁷ Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2013, 7.

⁸⁸ The FATF Recommendations 2012, 7-8.

⁸⁹ Valtiovarainministeriö 2014.

teille ja yhteistyölle asetetut suositukset.⁹⁰ Suosituksia käsitellään tarkemmin kuudennessa luvussa.

Terrorismin rahoituksen vastaiset yhdeksän suositusta perustuvat YK:n sopimusten ratifiointiin, rahoitustekojen kriminalisointiin, rahoitustekoihin liittyvien varojen jäädyttämiseen ja konfiskaatioon, epäilyttävistä rahasiirroista ilmoittamiseen, kansainväliseen yhteistyöhön, rahasiirtoja tekevien elinten valvontaan, rahasiirtoja koskevien tietojen tallentamiseen, voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden hyväksikäytön estämiseen sekä käteisrahan siirtojen valvontaan.⁹¹

Toimintaryhmän suosituksilla on ollut keskeinen merkitys rahanpesun estämiseksi ja selvittämiseksi säädetyn lainsäädännön sisältöön, ja rahanpesudirektiivit perustuvat pitkälti näihin suosituksiin.⁹² FATF:n toiminnan tarkoituksena on kehittää jatkuvasti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaista työtä antamalla suosituksia, seuraamalla niiden toteutumista ja tekemällä maatarkastuksia jäsenmaihin. FATF arvioi järjestöön kuulumattomien maiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisia toimia yhteistyössä arvioinnin kohteena olevien maiden kanssa ja tarvittaessa FATF julkaisee yhteistyöhön haluamattomien maiden nimet ns. NCCT-listalla (non cooperative countries and territories).⁹³

4 Oikeudellinen viitekehys

4.1 Yleistä

Pankkisektorin sääntely Suomessa perustuu lakeihin ja viranomaismääräyksiin. Sääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on turvata tallettajien saamiset⁹⁴ ja toisaalta luoda luottamuksen ilmapiiri pankkisektorin ja sen asiakaskunnan välille. Pankkisektori on ollut rajujen muutosten alaisena viimeisten vuosikymmenten aikana. Pankkitoiminta on muuttunut päivittäispalvelutoiminnoista erilaisiin neuvontapalveluihin, kuten sijoittamisen ja vakuuttamisen palveluihin. Palveluiden lisääntyminen ja muuttuminen sekä vuonna 2008 alkanut finanssikriisi ovat merkinneet sääntelyn lisääntymistä. Niin ikään globalisaatiolla on ollut vaikutusta pankkisektoria koskevaan lainsäädäntöön. Kansallinen lainsäädäntö ei yksinään enää riitä vaan rinnalle tarvitaan myös kansainvälistä lainsäädäntöä. Tänä päivänä pankkisääntely perustuu pitkälti EU-normiainekseen. Tämä näkyy siinä, että finanssialaa koskevien EU-säädösten määrä ja niiden

⁹⁰ The FATF Recommendations 2012, 4-5.

⁹¹ Kimpimäki 2011, 17.

⁹² Sahavirta 2007, 151.

⁹³ Valtiovarainministeriö 2014.

⁹⁴ Tallettajien saamisilla (asiakkaiden tekemillä talletuksilla) tarkoitetaan sellaisia takaisinmaksettavia varoja, jotka ovat kokonaan tai osittain talletussuojarahaston suojan piirissä.

yksityiskohtaisuus on lisääntynyt merkittävästi.⁹⁵ Toisaalta EU:n finanssialan valvontaviranomaiset ovat lisäksi lisänneet tulkintaohjeiden antamista.⁹⁶

Rahanpesua ja terrorismin rahoittamista voidaan torjua sekä ennaltaehkäisevillä että jälkikäteen vaikuttavilla oikeudellisilla normeilla. Preventiiviset eli ennaltaehkäisevät keinot ovat kehittyneet rahoituslaitosten kansainvälisen yhteistyön tuloksena ja repressiivisten eli jälkikäteen vaikuttavien keinojen syntymisen taustalla on ollut tarve estää rikoksella saadun hyödyn käyttö esirikoksen tekijän hyväksi tai rikollisen toiminnan jatkamiseksi. Rahanpesemisen preventiiviset ja repressiiviset keinot ovat keskenään sidoksissa toisiinsa, sillä rahanpesurikosten löytäminen vaatii tehokasta preventiivistä otetta pankeilta, ja toisaalta lainsäädännön tulee olla sellaista, että kriminalisointi on tehokasta. Tehokkaan rahanpesemisen torjunnan edellytyksenä on mahdollisimman laaja valtioiden ja taloudellisten yhteenliittymien rahanpesemistä koskevan lainsäädännön yhtenäisyys ja sen tehokas täytäntöönpano.⁹⁷

Rahoituslaitosten tehtävä rahanpesemisen torjunnassa on keskittyä preventiivisten keinojen kehittämiseen ja sitä kautta suojata kansainvälisen rahoitusjärjestelmän luotettavuutta ja vakautta. Preventiivisen torjunnan kehityksen taustalla on ajatus siitä, että torjunta perustuu tarpeeseen estää rikoksella saatujen varojen pääsy lailliseen talouteen ja erityisesti rahoitusjärjestelmään sen luotettavuuden ja vakauden säilyttämiseksi. Rahanpesun ennaltaehkäisemisestä ovat erityisesti kiinnostuneita valtiot, joissa rahanpesua mahdollisesti tehdään. Esimerkiksi Sveitsissä on kehitetty rahanpesua estäviä normeja, koska se haluaa suojella pankkijärjestelmänsä yleistä luotettavuutta ja uskottavuutta. Sveitsin preventiivisillä rahanpesunormeilla on ollut vaikutusta myös kansainvälisiin normeihin.⁹⁸

Rahanpesua ja terrorismin rahoittamisen estämistä säännellään sekä Suomen kansallisella lainsäädännöllä että Euroopan unionin tasoisella lainsäädännöllä. Tutkimuksen keskeisimmät säännökset ovat rahanpesulaki ja rahanpesudirektiivit, joiden avulla rahanpesua ja terrorismin rahoittamista pyritään estämään preventiivisesti. Lakia ja direktiiviä täydentävät FATF:n antamat suositukset. Rahanpesulakia täydentävät rahanpesuasetus, joka antaa tarkempia määräyksiä rahanpesulain noudattamisesta sekä valtioneuvoston asetus eräisiin rahoitussopimuksiin liittyvästä yksinkertaistetusta asiakkaan tuntemismenettelystä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä ja selvittämisessä (1204/2011). Edellä mainittujen lisäksi laissa luottolaitostoiminnasta (610/2014) ja sijoituspalvelulaissa (747/2012) on säännöksiä,

⁹⁵ Ojaseen mukaan täydellinen harmonisointi voi tarkoittaa joko yhdenmukaistamisen astetta tai laajuutta tietyssä asiakaskokonaisuudessa, puhutaan ns. maksimidirektiiveistä.

⁹⁶ Wuolijoki & Hemmo 2013, 8-12.

⁹⁷ Sahavirta 2007, 64-66, 149, 151.

⁹⁸ Sahavirta 2007, 43-45, 47, 149.

jotka tukevat rahanpesulakia ja rahanpesudirektiivejä. Terrorismin rahoittamista estävää toimintaa tukee myös laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi (325/2013).

Rahanpesua ja terrorismin rahoittamista sääntelevä lainsäädäntö on muotoutunut ajallisesti viimeisen 25 vuoden aikana ja sitä voidaan havainnollistaa alla olevalla kuviolla. Opinnäytetyössä selvitetään tämän jälkeen keskeisimmät säännökset.



Kuva 1 Rahanpesua ja terrorismin rahoittamista sääntelevän lainsäädännön aikajana

4.2 Rahanpesudirektiivit

Rahanpesudirektiivit ovat sekundääristä EU-oikeutta, jonka tarkoituksena on harmonisoida jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltiot veloitetaan muuttamaan omaa lainsäädäntöään EU-sääntelyn mukaiseksi, mutta EU-sääntelyllä ei korvata kansallista lainsäädäntöä. Näin ollen jäsenvaltiot voivat ottaa paremmin huomioon oman kansallisen lainsäädäntönsä direktiivien implementoinnissa. Rahanpesudirektiivit ovat ns. vähimmäisdirektiivejä, jotka antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää tiukemmasta ja laajemmasta kansallisesta sääntelystä. Direktiivien täytäntöönpanossa jäsenmaiden on noudatettava EU-oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita eli vilpittömän yhteistyön periaatetta, lojaliteettiperiaatetta ja tehokkuusperiaatetta.⁹⁹

Rahanpesudirektiivien katsotaan syntyneen Baselin julistuksen pohjalta. Baselin julistus perustui Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukseen vuodelta 1980, jossa painotettiin asiakkaan tunnistamista virallisista asiakirjoista sekä tietojenvaihtoyhteistyön aloittamista

⁹⁹ Ojanen 2010, 38, 40, 43.

pankkien ja lainkäyttöviranomaisten välillä. Tämän lisäksi pankkien henkilökunnalle kehoitettiin järjestämään koulutusta asiakkaan tunnistamisesta ja rikollisen menettelyn havaitsemisesta. Baselin komitean antamassa julistuksessa kehoitettiin jäsenvaltioiden pankkien ja rahoituslaitosten lisäksi myös muiden maiden vastaavia yhteisöjä laatimaan henkilöstölleen toimintaohjeet, joissa veloitetaan asianmukaisesti tunnistamaan jokainen asiakas, torjumaan kaikki epäilyttävät liiketoimet ja tekemään yhteistyötä lainkäyttöviranomaisten kanssa. Tämän lisäksi julistuksessa kiinnitettiin huomiota myös henkilökunnan koulutukseen, tunnistamismenetelyiden kehittämiseen, asiakirjojen säilyttämiseen ja sisäisen tarkastuksen laajentamiseen siten, että se koski myös rahanpesun estämistä.¹⁰⁰

Euroopan unionin jäsenmaita ja Euroopan talousalueeseen (ETA) kuuluvia maita velvoittaa rahoitusjärjestelmän käyttämisen estämisestä rahanpesutarkoituksiin annettu rahanpesudirektiivi. Rahanpesudirektiivin tarkoituksena on turvata rahoitusjärjestelmän uskottavuus velvoittamalla jäsenvaltiot kriminalisoimaan rahanpesu ja asettamaan tietyille toimialoille ennaltaehkäisemiseen liittyviä velvoitteita.¹⁰¹ Rahanpesudirektiivin tavoitteena on pyrkiä torjumaan yhteisöjen sisällä rajat ylittävää rikollisuutta sekä turvaamaan jäsenvaltioiden rahoitusjärjestelmän eheys, puhtaus ja lahjomattomuus ja estämään rahanpesijöitä ja terrorismin rahoittajia käyttämään hyväkseen yhteismarkkinoita ja sen tuomia vapauksia.¹⁰² Rahanpesudirektiivin pääasiallinen tarkoitus on rahanpesun kieltäminen hallinnollisin välinein ja preventiivisesti ennen kuin asiaa ryhdytään tarkastelemaan rikosoikeudellisesta¹⁰³ näkökulmasta.¹⁰⁴ Rahanpesudirektiivejä on annettu tähän mennessä neljä, joista viimeisin on astunut voimaan 25.6.2015.

4.2.1 Ensimmäinen rahanpesudirektiivi

Rahanpesun vastainen toiminta alkoi Euroopassa 1990-luvun alussa. Rahanpesun sääntelyn tavoitteena oli tuolloin pyrkimys saada kansainvälinen huumausainerikollisuus hallintaan. Tässä vaiheessa rahanpesua koskeva lainsäädäntö ei ollut yhteneväinen Euroopan unionin alueella ja rikolliset pystyivät helposti hyödyntämään lainsäädännön eroavaisuuksia, kun rikollisin keinoin saatujen varojen alkuperää peiteltiin kierrättämällä rikoshyötyä valtiosta toiseen. Tässä yhteydessä havaittiin, että rikosoikeudellinen lähestymistapa ei yksinään ollut tehokas rahanpesun vastainen toimintamalli, vaan myös rahoitusjärjestelmää tulisi käyttää rahanpesun es-

¹⁰⁰ Sahavirta 2008, 62.

¹⁰¹ Liukku & Vasara 2000, 632-633.

¹⁰² Sahavirta 2008, 100-101.

¹⁰³ Rahanpesemisen repressiiviset torjuntakeinot määritellään Wienin ja Strasbourgin sopimuksissa, joihin viitataan myös rahanpesudirektiiveissä rahanpesun kriminalisoinnin osalta.

¹⁰⁴ Rahanpesukriminalisointien muutostarpeet 27/2010, 19-20.

tämiseen.¹⁰⁵ Tämän pohjalta Euroopan yhteisöiden neuvosto antoi direktiivin rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin Euroopan talousalueella (91/308/ETY). Tämä niin sanottu ensimmäinen rahanpesudirektiivi edellytti, että talousalueen jäsenvaltiot säätävät vuoteen 1993 mennessä lain, jolla kriminalisoidaan rahanpesu ja luodaan kansalliset valvontajärjestelmät sen ehkäisemiseksi.¹⁰⁶ Lisäksi jo ensimmäisessä rahanpesudirektiivissä velvoitettiin jäsenvaltioita ottamaan huomioon rahoitusalan rahanpesutyöryhmän antamat suositukset (nykyisin FATF).¹⁰⁷

Ensimmäisen rahanpesudirektiivin 1 artiklan mukaan rahanpesua on rikollisin keinoin saatujen varojen tahallinen ja tietoinen muuntaminen tai siirtäminen varojen todellisen omistajan, alkuperän, luonteen, hallinnan, sijainnin tai liikkeiden salaamiseksi tai peittämiseksi. Rahanpesua on myös osallistuminen edellä mainittuihin toimiin tietoisena siitä, että varat ovat peräisin rikollisesta toiminnasta. Osallistumisena voidaan direktiivin mukaan pitää avunantoa, yllyttämistä, neuvomista ja suostumista rahanpesuun liittyvissä toimissa. Myös varojen käyttö ja vastaanottaminen on direktiivin mukaan rangaistavaa, mikäli varojen todellinen alkuperä on vastaanottohetkellä tiedossa.¹⁰⁸

Ensimmäisen rahanpesudirektiivin myötä rahoitusjärjestelmän merkitys rahanpesua estävässä toiminnassa havaittiin tärkeäksi. Tästä johtuen ensimmäinen rahanpesudirektiivi velvoitti direktiivin 12 artiklan mukaisesti rahoituslaitokset toimivat luotto- ja rahoituslaitokset sekä kaikki rahanpesuriskiä omaavat ammattiryhmät ja yritykset ryhtymään rahanpesua estäviin toimiin. Rahanpesudirektiivin 3 artiklan mukaan luotto- ja rahoituslaitosten tuli tuntea asiakkaansa ja näiden edunsaajat asiakassuhteissa sekä direktiivin mukaisen vähimmäistason ylittävissä yksittäisissä liiketoimissa. Tämän lisäksi 4 artiklassa säädettiin, että kaikki asiakassuhteisiin ja liiketoimiin sisältyvät asiakirjat sekä henkilöllisyyden todentamiseen liittyvät tiedot oli dokumentoitava ja säilytettävä viiden vuoden ajan. Direktiivin 11 artikla velvoitti, että luotto- ja rahoituslaitokset ottavat käyttöön riittävät sisäiset tarkastus- ja tiedonantomenettelyt rahanpesuun liittyvien järjestelyjen estämiseksi ja ehkäisemiseksi sekä järjestämään henkilökunnalle riittävän koulutuksen. Direktiivin mukaan erityistä huomiota ja huolellisuutta tuli kiinnittää liiketoimiin, jotka sisälsivät poikkeuksellisen paljon rahanpesuriskiä tai joissa osallisena oli sellainen kolmas maa, jonka vakavaa rikollisuutta koskeva lainsäädäntö ei ollut yhtenevä yhteisön alueen maiden lainsäädäntöön. Tämän lisäksi rahanpesuun liittyvistä epäilyistä oli kaikissa tilanteissa, myös pankki- ja liikesalaisuuden estämättä, raportoiva viranomaiselle, ja

¹⁰⁵ EYVL L 166 28.6.1991, 68-69.

¹⁰⁶ Huhtamäki 2000, 175.

¹⁰⁷ EYVL L 166 28.6.1991, 68.

¹⁰⁸ EYVL L 166 28.6.1991, 70.

tämä oli tehtävä niin, että epäilyä ei saa ilmaista kyseiselle asiakkaalle tai kolmannelle henkilölle.¹⁰⁹

Rahanpesudirektiivi saatettiin voimaan Suomen kansalliseen lainsäädäntöön 1.1.1994 voimaan tulleella rikoslain (39/1889) kätkemisrikoksia koskevan 32 luvun muutoksella. Rahanpesudirektiivin sisältyviä luotto- ja rahoituslaitoksia koskevia määräyksiä asiakkaan tunnistamisesta, huolellisuusvelvollisuudesta ja epäilyttävistä liiketoimista sekä näiden liiketoimien ilmoittamisvelvollisuudesta saatettiin voimaan muuttamalla asianomaisia elinkeino- ja toimialoja koskevia lakeja.¹¹⁰

4.2.2 Toinen rahanpesudirektiivi

Vuonna 2001 Euroopan parlamentti ja neuvosto antoi direktiivin (2001/97/EY) rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin. Tällä toisella rahanpesudirektiivillä kumottiin ensimmäinen rahanpesudirektiivi. Sysäys rahanpesudirektiivin muuttamiseen tuli komission päätelmien ja jäsenvaltioiden toiveiden seurauksena. Euroopan parlamentti ja neuvosto katsoivat päätelmissään, että ensimmäisen rahanpesudirektiivin määritelmä luotto- ja rahoituslaitoksista ei ollut riittävän tarkka ja sitä tuli näin ollen täsmentää. Tämän seurauksena ensimmäisen rahanpesudirektiivin määritelmää rahoitusalan ulkopuolisista ammateista ja yrityksistä tarkennettiin koskemaan sellaista rajattua toimijoiden joukkoa, joiden katsottiin olevan rahanpesulle alttiita. Tuolloin tällaisina toimialoina pidettiin esimerkiksi tilintarkastajia, kiinteistönvälittäjiä, asianajotoimistoja ja kasinoita.¹¹¹

Tällöin havaittiin, että rahanpesurikollisuus oli suuntautumassa yhä enemmän rahoitusalan ulkopuoliseen liiketoimintaan, koska niiden velvollisuutta rahanpesun estämiseen ei ollut määriteltä. Ensimmäinen rahanpesudirektiivi velvoitti jäsenvaltiot torjumaan vain huumausainerikosten tuottaman hyödyn rahanpesua. Euroopan parlamentti ja neuvosto kuitenkin katsoivat, että direktiivin rahanpesun alkurikoksen määritelmää tulisi jatkossa laajentaa niin, että se koskisi kaikkea jäsenmaissa vakavaksi luokiteltavaa rikollisuutta. Tämän taustalla oli käsitys siitä, että rahanpesun torjunta liittyy olennaisesti järjestäytyneeseen rikollisuuden torjuntaan ja laajemman esirikosmääritelmän turvin rahanpesuun olisi helpompi puuttua. Esirikoksen määritelmän muutostarvetta lisäsi myös FATF:n 40 suosituksen tarkistaminen vuonna 1996, jossa rahanpesun esirikosten piiriä oli laajennettu.¹¹²

¹⁰⁹ EYVL L 166 28.6.1991, 71-72.

¹¹⁰ HE 158/1997 vp.

¹¹¹ Hopton 2009, 29.

¹¹² EYVL L 344 28.12.2001, 76-77.

Toisessa rahanpesudirektiivissä viitattiin ensimmäistä kertaa riskiin perustuvaan arviointiin, kun 3 artiklan 11 momentissa todettiin, että laitokset ja henkilöt joihin direktiiviä sovelletaan, ovat velvollisia toteuttamaan asianmukaisia erityistoimenpiteitä tilanteissa joissa asiakassuhde on avattu ilman että asiakasta on tavattu fyysisesti.¹¹³ Toisen rahanpesudirektiivin myötä Euroopan unionissa ymmärrettiin rahanpesun mukanaan tuomat riskit ja niiden seurausten vaikutukset rahoitusjärjestelmään ja koko kansantalouteen. Tästä syystä toiseen rahanpesudirektiiviin sisällytettiin ehto, että kaikkien uusien jäsenmaiden tulee implementoida omaan lainsäädäntöönsä rahanpesudirektiivien mukaiset säännökset ennen kuin valtio voidaan ottaa EU:n jäsenmaaksi.¹¹⁴

Lisäksi toisessa rahanpesudirektiivissä viitattiin palvelukaupan yleissopimukseen (GATS), jonka mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa toimenpiteitä, joilla turvataan julkinen moraalinen esteetään petoksia sekä luodaan varotoimenpiteet rahoitusjärjestelmän vakauden ja koskemattomuuden turvaamiseksi.¹¹⁵

4.2.3 Kolmas rahanpesudirektiivi

Ensimmäinen ja toinen rahanpesudirektiivi osoittautuivat pian riittämättömäksi rahanpesun estävässä toiminnassa ja toinen rahanpesudirektiivi korvattiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen (2005/60/EY), jäljempänä kolmas rahanpesudirektiivi. Kolmannen rahanpesudirektiivin keskeisin tavoite oli täydentää aiempia rahanpesudirektiivejä ja yhtenäistää Euroopan unionin rahoitusjärjestelmään kuuluvien maiden rahanpesua koskevaa kansallista sääntelyä. Tällöin katsottiin, että rikollisesta toiminnasta peräisin olevat varat voivat vahingoittaa rahoitusalan vakautta ja mainetta sekä rahoitusjärjestelmän luotettavuutta. Myös Euroopan unionin vapaan liikkuvuuden periaate vaati uusia toimenpiteitä yhtenäisen rahoitusalueen kansallisten lainsäädäntöjen välillä. Yhtenäisen lainsäädännön katsottiin helpottavan rahanpesun estämistä ja selvittämistä, koska rahanpesu tapahtuu yleensä usean valtion alueella. Kolmas rahanpesudirektiivi säädettiin koskemaan rahanpesun lisäksi myös terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvää toimintaa. Kolmannen rahanpesudirektiivin taustalla olevat FATF:n suositukset oli päivitetty 2003 ja direktiivi haluttiin vastaamaan sen suosituksia.¹¹⁶

Kolmannessa rahanpesudirektiivissä rahanpesun määritelmä pysyi muuttumattomana, mutta siihen lisättiin terrorismin rahoituksen määritelmä. Kolmannen rahanpesudirektiivin mukaan terrorismin rahoittamisella tarkoitetaan suoraan tai välillisesti tapahtuvaa varojen antamista

¹¹³ EYVL L 344 28.12.2001, 80.

¹¹⁴ Hopton 2009, 29.

¹¹⁵ EYVL L 344 28.12.2001, 76.

¹¹⁶ EUVL L 309, 25.11.2005, 15.

tai keräämistä, jossa varat on tarkoitus käyttää kokonaan tai osittain terrorismin torjumisesta laaditussa puitepäätöksessä¹¹⁷ tarkoitettuihin rikoksiin. Kolmas rahanpesudirektiivi sisältää aiempia direktiivejä laajemman ja tarkemman määritelmän niistä ammattiryhmistä, joita koskee epäilyttävää liiketoimea koskeva ilmoitusvelvollisuus. Tässä yhteydessä määritelmään otettiin mukaan kaikki sellaiset ammattiryhmät, jotka normaalin liiketoiminnan puolesta pystyvät hyvin havaitsemaan mahdolliset rahanpesutapaukset.¹¹⁸

Asiakkaan tuntemista koskevia säädöksiä oli jo ensimmäisessä rahanpesudirektiivissä, mutta niitä koskevat menettelytavat olivat tarkentamattomia. Koska asiakkaan tuntemisella on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisen toiminnan kannalta keskeinen merkitys, katsottiin että kolmannen rahanpesudirektiivin tulisi pitää sisällään kansainvälisten suositusten¹¹⁹ mukaisia yksityiskohtaisempia säännöksiä asiakkaan tunnistamisen menettelyä. Lisäksi kolmannessa rahanpesudirektiivissä korostettiin sitä, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski ei ole kaikissa tilanteissa yhtä suuri. Tästä johtuen tarkastelua tulisi jatkossa tehdä riskiin perustuvan lähestymistavan mukaisesti ja yhteisön lainsäädäntöön olisi lisättävä periaate, joka mahdollistaa yksinkertaistetun asiakkaan tuntemismenettelyn tietyissä tilanteissa ja toisaalta tehostetun tuntemismenettelyn tilanteissa, joissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin katsotaan olevan suuri. Direktiiviin sisällytettiin näiden lisäksi määritelmä tosiasiallisesta edunsaajasta ja sen tuntemisesta ja tunnistamisesta.¹²⁰

Kolmannen rahanpesudirektiivin 11 ja 13 artikla olivat merkittävimmät muutokset aikaisempiin rahanpesudirektiiveihin. Kolmannen rahanpesudirektiivin 13 artiklassa säädetään riskiperusteisesta arvioinnista ja tehostetusta asiakkaan tuntemisesta. Tehostettua asiakkaan tuntemismenettelyä tulee noudattaa sellaisiin asiakkaisiin, joissa katsotaan olevan suurin rahanpesuriski. Tehostettua tuntemismenettelyä noudatetaan esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, kun asiakasta ei ole tavattu fyysisesti, asiakas on toisessa valtiossa poliittisesti merkittävässä roolissa oleva henkilö tai liiketoimessa on osallisena sellainen kolmas maa, jonka lainsäädäntö on yhteisön lainsäädäntöä alemmalla tasolla. Vastaavasti kolmannen rahanpesudirektiivin 11

¹¹⁷ EYVL L 164, 22.6.2002 todetaan, että terrorismirikoksena pidetään ihmishenkeen kohdistuvia, kuoleman aiheuttamia rikoksia, ruumiillista koskemattomuutta loukkaavat törkeät rikokset, ihmisryöstö ja panttivangiksi ottaminen, rakennuksia, infrastruktuuria ja atk-järjestelmiä vastaan kohdistuvat rikokset, erilaisten alusten haltuunotto, erilaisten aseiden ja räjähteiden valmistus, hallussapito, hankinta, kuljetus, toimitus tai käyttö, vaarallisten aineiden tai tulipalojen, tulvien tai räjähdysten aiheuttaminen, perusluonnonvaran toimittamisen häirintä tai keskeytys tai jokin yllä mainittujen tekojen tekemisellä uhkaaminen.

¹¹⁸ EUVL L 309, 25.11.2005, 16, 20.

¹¹⁹ Kansainvälisillä säännöksillä tarkoitetaan tässä yhteydessä Wolfsberg Groupin, FATF:n ja Baselin pankkikomitean asettamia ohjeita.

¹²⁰ EUVL L 309, 25.11.2005, 16-17.

artiklassa säädetään yksinkertaistetusta asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta, mitä voidaan noudattaa vähäistä rahanpesuriskiä kantaviin asiakkaisiin.¹²¹

Lisäksi kolmas rahanpesudirektiivi sallii 14 artiklan mukaisesti, että ilmoitusvelvollinen voi hyväksyä kolmannen osapuolen suorittamat asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevat toimet. Tämän tarkoituksena on välttää on moninkertaista asiakkaan tunnistamista ja todentamista koskevat menettelyt. Asiakkaan tunnistamiseen ja tuntemiseen liittyvien uusien säädösten lisäksi kolmannessa rahanpesudirektiivissä edellytetään, että jäsenvaltioiden on perustettava rahanpesun selvittelykeskus. Direktiivin 21 artiklan mukaan rahanpesun selvittelykeskuksella on keskeinen rooli rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa.¹²²

Kolmannen rahanpesudirektiivin 40 artiklaa sekä direktiivin 2 ja 3 jaksoa täydentämään säädettiin täytäntöönpanodirektiivi (2006/70/EY), jossa säädetään täytäntöönpanotoimenpiteistä poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön määritelmän, sekä yksinkertaistettuja asiakkaan tuntemismenettelyjä ja satunnaisesti tai hyvin rajoitetusti harjoitetun rahoitustoiminnan perusteella myönnettyjä poikkeuksia koskevien teknisten perusteiden osalta.¹²³

Täytäntöönpanodirektiivin 2 artiklassa määritellään poliittisesti vaikutusvaltaisiksi henkilöiksi sellaiset luonnolliset henkilöt, jotka toimivat tai ovat vuoden sisällä toimineet merkittävässä julkisessa tehtävässä. Kolmannen rahanpesudirektiivin 11 artiklan määritelmää yksinkertaistetusta tuntemismenettelyn soveltamisesta tarkennetaan täytäntöönpanodirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa.¹²⁴ Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön määritelmää ja merkitystä selvitetään tarkemmin riskiarvioinnin yhteydessä kuudennessa luvussa.

Kolmatta rahanpesudirektiiviä täydennettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston antamalla asetuksella maksajaa koskevien tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana (1781/2006) eli ns. maksajan tiedot asetuksella. Asetuksen mukaan varainsiirtojen jäljitettävyyden voi olla erityisen tärkeä keino rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäisemisessä, tutkimisessa ja havaitsemisessa. Tästä johtuen jäsenmaita veloitettiin ottamaan käyttöön järjestelmä, jossa maksajaa koskevien tietojen siirtäminen koko maksuketjun läpi on tärkeää.¹²⁵ Maksajan-tietoasetuksen tavoitteena on varmistaa viranomaisten mahdollisuuksia jäljittää rikolliseen toimintaan ja erityisesti rahanpesuun ja terrorismiin rahoittamiseen liittyviä varainsiirtoja.¹²⁶

¹²¹ EUVL L 309, 25.11.2005, 24-25.

¹²² EUVL L 309, 25.11.2005, 26-27.

¹²³ EUVL L 214, 4.8.2006, 29-31.

¹²⁴ EUVL L 214, 4.8.2006, 29-31.

¹²⁵ EUVL L 345, 15.11.2006, 1-3.

¹²⁶ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 37-38.

Asetuksen avulla pyritään siihen, että maksuissa on riittävät tiedot maksun alkuperäisestä lähettäjistä, jotta anonyymit ja puutteellisin tiedoin varustetut maksut vähensivät. Asetusta sovelletaan kaikissa valuutoissa tehtäviin maksuihin. Asetuksen tarkoituksena varainsiirtona pidetään myös käteismaksua omalle tilille tai tilisiirron maksamista käteisellä. Tällöin käteismaksun maksaja on tunnistettava maksajan tietojen säilyttämisen ja edelleen välittämisen vuoksi. Yli 1.000 euron määräisten käteismaksujen maksajan henkilöllisyys on myös todennettava. Maksun mukana kulkevien tietojen pitää säilyä koko maksuketjun ajan, eikä niitä saa poistaa. Jos maksu on tavanomaisesta poikkeava tai epäilyttävä, valvottavan on tehtävä ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle. Valvottavalla tulee olla toimintapolitiikka ja menettelmät sekä lähtevien että saapuvien maksujen jatkuvaan seurantaan, minkä lisäksi valvottavan tulee määrittää sisäiset ohjeet ja menettelyt saapuvien maksujen mahdollisesta hylkäyksestä. Asetus on sellaisenaan noudatettavaa lainsäädäntöä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.¹²⁷

4.2.4 Neljäs rahanpesudirektiivi

Teknologian kehitys, perinteisten maksamistapojen muutokset, finanssikriisin seurauksena havaitut puutteet finanssisektorin sääntelyssä ja FATF:n antamat uudet suositukset ovat olleet tekijöitä, joiden johdosta Euroopan komissio on antanut vuonna 2013 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen ja asetukseksi maksajaa koskevien tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana. Tämä ns. neljäs rahanpesudirektiivi ja toinen varainsiirtoasetus on astunut voimaan 25.6.2015 ja jäsenvaltioilla on aikaa implementoida se kansalliseen lainsäädäntöönsä 26.6.2017 mennessä.¹²⁸ Direktiivin muutokset saatetaan voimaan rahanpesulain muutoksella, ja luonnosta hallituksen esityksestä uudeksi rahanpesulaiksi odotetaan vuoden 2016 alkupuolella.

Neljännän rahanpesudirektiivin tavoitteena on varmistaa EU-sääntelyn yhdenmukaisuus FATF:n antamien suositusten kanssa ja täydentää niitä. Neljännän rahanpesudirektiivin myötä direktiiviin tulee useita muutoksia, jotka koskevat direktiivin soveltamisalaa, riskiin perustuvaa lähestymistapaa, asiakkaan tuntemisvelvollisuutta, todellista omistajaa ja edunsaajaa koskevia tietoja, kolmansien maiden vastaavuutta, hallinnollisten seuraamusten yhdenmukaistamista, rahanpesun selvittelykeskuksen yhteistyön lisäämistä, toimivaltuuksien asettamista Euroopan rahoitusalan valvontaviranomaisille sekä tietosuojan turvaamista. Riskiperusteisen lähestymistavan lisäksi yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden edellytysten tiukentaminen tulee vaikuttamaan ilmoitusvelvollisten toimintaan ja riskien tunnistamiseen.¹²⁹

¹²⁷ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 37-38.

¹²⁸ U 14/2013 vp, 2.

¹²⁹ U 14/2013 vp, 3.

Neljännän rahanpesudirektiivin kantava lähestymistapa on 6-8 artiklassa säädetty riskiin perustuva arviointi riskien kartoittamiseksi ja vähentämiseksi. Riskejä on jatkossa arvioitava sekä jäsenvaltioiden että ylikansallisella tasolla. Euroopan komissio tulee tekemään arvion sisämarkkinoihin vaikuttavista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä ja arviota tullaan päivittämään vähintään joka toinen vuosi. Komission tekemä arvio luo pohjan koko unionin tasoiselle riskiarvioinnille ja komission antamille suosituksille. Tällainen riskiarvio on uutta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa lähes kaikissa jäsenvaltioissa.¹³⁰

Tämän lisäksi neljännän rahanpesudirektiivin 8 artiklassa säädetään, että myös ilmoitusvelvollisten on toimittava riskiin perustuvan arvioinnin mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että ilmoitusvelvollisten on toteutettava omaan toimintaansa oikein suhteutettuna asianmukaiset toimet tunnistaakseen ja arvioidakseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen liittyvät riskit ja hallitakseen niitä. Riskiarviointi on tehtävä perustuen määriteltyihin riskitekijöihin, joita ovat esimerkiksi valvottavien asiakkaisiin, maihin tai maantieteellisiin alueisiin, tuotteisiin, palveluihin, liiketoimiin tai jakelukanaviin liittyvät riskit. Riskiarviointi on dokumentoitava ja se on päivitettävä säännöllisesti. Lisäksi neljänteen rahanpesudirektiiviin on sisällytetty ensimmäistä kertaa liitteisiin lista riskimuuttujista, joita ilmoitusvelvollisten on otettava huomioon päättäessään, missä määrin ne soveltavat asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä 13 artiklan 3 kohdan mukaisesti, sekä listat tilanteista, joissa asiakasta voidaan pitää pienemmän riskin asiakkaana ja vastavuoroisesti suuremman riskin asiakkaana riskiarvion perusteella.¹³¹

Neljäs rahanpesudirektiivi asettaa valvottaville uusia velvollisuuksia liittyen asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen. Jatkossa asiakkaan tunteminen ja siihen liittyvät toimenpiteet tulee tehdä yhä enemmän kokonaisvaltaisesti. Neljännän rahanpesudirektiivin 15 artiklan myötä yksinkertaistetun asiakkaan tuntemisvelvollisuuden säännökset ovat tiukemmat. Tämä tarkoittaa sitä, että poikkeusmahdollisuuksia ei enää sallita, vaan jatkossa myös yksinkertaistettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta on tehtävä riskiin perustuvan arvion mukaisesti. Lisäksi tehostettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta tiukennetaan ottamalla tehostetun tuntemisen piiriin myös kotimaassa¹³² poliittisesti merkittävässä tehtävässä olevat henkilöt, merkittävässä julkisessa tehtävässä olevat henkilöt sekä kansainvälisessä järjestössä merkittävässä asemassa olevat henkilöt ja heidän lähipiirinsä.¹³³

¹³⁰ EUVL L 141, 5.6.2015, 90.

¹³¹ EUVL L 141, 5.6.2015, 90.

¹³² Kolmannessa rahanpesudirektiivissä poliittisesti merkittävänä henkilönä pidettiin vain ulkomaisia henkilöitä. Asiaa käsitellään tarkemmin luvussa kuusi.

¹³³ EUVL L 141, 5.6.2015, 94.

Lisäksi direktiivi asettaa ilmoitusvelvolliselle yksiselitteisen ja erittäin ankarilla seuraamuksilla tehostetun velvoitteen selvittää ja tunnistaa tosiasialliset edunsaajat¹³⁴ sekä todentaa näiden henkilöllisyys. Tämän seurauksena oikeushenkilöiden tulee ilmoittaa kaikki omistajat ja tosiasialliset edunsaajat rekisteriin. Rahanpesudirektiivin 30 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tiedot säilytetään kussakin jäsenvaltiossa keskitetyssä rekisterissä, kuten esimerkiksi kaupparekisterissä, yhtiörekisterissä tai muussa julkisessa rekisterissä.¹³⁵

Neljännän rahanpesudirektiivin tavoitteena on löytää tasapaino rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisten luotettavien järjestelmien sekä valvontaan ja ennaltaehkäisemiseen käytettyjen toimenpiteiden ja toisaalta rekisteröityjen oikeuksien kunnioittamisen välillä. Kerättävät henkilötiedot on neljännän rahanpesudirektiivin 41 artiklan mukaan pyrittävä rajoittamaan siihen, mikä on välttämätöntä henkilötietodirektiivin (95/46/EY)¹³⁶ vaatimusten täyttämiseksi. Henkilötietojen suojan osalta on otettava huomioon, että komission ehdotus EU:n uudeksi tietosuojalainsäädännöksi on parhaillaan neuvoston työryhmäkäsittelyssä ja sen odotetaan valmistuvan vuoden 2015 aikana.¹³⁷

Toisen maksajantieto asetuksen (2015/847) muutokset ovat pieniä. Asetuksen soveltamisalaa muutetaan niin, että siihen katsotaan kuuluvan jatkossa myös maksukortit ja digitaaliset tai tietotekniset laitteet. Lisäksi varainsiirtoihin tulee jatkossa laittaa maksajaa koskevien tietojen lisäksi tiedot maksunsaajan nimestä ja tilinumerosta tai yksilöllisestä tapahtumatunnuksesta. Lisäksi 6 artiklan mukaan maksunsaajan on tunnistettava saajan henkilöllisyys, kun kyse on yli 1.000 euron varainsiirrosta tai jos maksunsaaja on EU:n ulkopuolella tai henkilöllisyyttä ei ole aiemmin selvitetty. Näiden lisäksi seuraamuksia koskevia säännöksiä muutetaan merkittävästi ja jatkossa niiden tulee olla tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.¹³⁸

4.2.5 Sääntöperusteisesta riskiperusteiseen sääntelyyn

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen torjunnassa on ollut alusta asti tavoitteenä ehkäistä niiden mukanaan tuomia riskejä. Ensimmäisessä ja toisessa rahanpesudirektiivissä lähestymistapa riskien torjumiseen on ollut sääntöperusteinen. Sääntöperusteinen lähestymistapa tarkoitti sitä, että direktiiviin kirjoitettuja sääntöjä noudatettiin kaikissa tapauksissa samalla tavalla. Tämä tarkoitti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen näkökulmasta sitä, että ensimmäisessä ja toisessa direktiivissä määriteltiin selvästi tapaukset, joissa ilmoitusvelvollisen oli tehtävä ilmoitus rahanpesuepäilystä. Sääntöperusteisen lähestymista-

¹³⁴ Tosiasiallisella edunsaajalla tarkoitetaan henkilöä, joka omistaa suoraan tai välillisesti yli 25 % yrityksestä.

¹³⁵ EUVL L 141, 5.6.2015, 96-97.

¹³⁶ EYVL L 281, 23.11.1995.

¹³⁷ U 14/2013 vp, 4.

¹³⁸ EUVL L 141, 5.6.2015, 7-9.

van etuna pidettiin sitä, että säännöt olivat selkeitä, läpinäkyviä, yksiselitteisiä ja tasapuolisia kaikille. Lisäksi niiden implementointi käytäntöön oli kulujen osalta edullista, koska sen toteuttaminen tehtiin samalla tavalla kaikille osapuolille.¹³⁹

Sääntöperusteisen lähestymistavan haittana pidettiin sen tehottomuutta ja resurssien väärin allokointia, koska kaikkiin tapauksiin noudatettiin samanlaista menettelyä. Lisäksi sääntöperusteinen lähestymistapa mahdollisti sen, että rikolliset voivat käyttää sitä hyväkseen muokkaamalla tapahtumia niin, että ne jäivät raja-arvojen alle ja eivät laukaisseet ilmoitusvelvollisuutta. Sääntöperusteinen lähestymistapa johti huonoimmillaan siihen, että valvottavat asettivat raportointikynnyksen mahdollisimman alhaiseksi, koska he halusivat välttää sanktioita. Lisääntynyt raportointi aiheutti lisäkustannuksia ja raportoinnin tason laskemista, minkä seurauksena raportoinnista saatava hyöty väheni.¹⁴⁰

Esimerkkinä sääntöperusteisesta lähestymistavasta voidaan mainita esimerkiksi ensimmäisen ja toisen rahanpesudirektiivin 3 artiklassa säädetty asiakkaan tunnistamisvelvollisuus. Artiklassa todetaan, että asiakkaan henkilöllisyys tulee todentaa silloin kun asiakassuhde perustetaan tai kun yksittäisen tapahtuman määrä on 15.000 euroa tai enemmän. Nämä molemmat ovat hyvin yksityiskohtaisesti määriteltyjä tilanteita ja kuvastavat hyvin sääntöperusteisen lähestymistavan perusajatusta.¹⁴¹

Riskiperusteisen lähestymistavan käsitteen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien torjumiseen on luonut FATF. FATF julkaisi sen ensimmäisen kerran vuonna 2003, kun se päivitti antamiaan 40 suositusta. Riskiperusteinen lähestymistapa sisällytettiin lainsäädäntöön kolmannen rahanpesudirektiivin myötä.¹⁴² Riskiperusteisen lähestymistavan tehokkuus riippuu siitä, että kaikilla osapuolilla (pankilla, valvovalla viranomaisella ja lainsäätäjällä/valtiolla) on yhteinen ymmärrys siitä, mitä riskiperusteisen lähestymistavan tulisi pitää sisällään, kuinka sitä tulisi käyttää ja kuinka rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä tulisi hallita. Yhteistyö osapuolien välillä on välttämätöntä, jotta riskiperusteinen lähestymistapa voidaan ottaa käyttöön onnistuneesti.¹⁴³ Riskiperusteinen lähestymistapa ei koske pelkästään pankkeja ja muita ilmoitusvelvollisia vaan neljännen rahanpesudirektiivin 48 artiklan mukaan myös valvovien viranomaisten tulee noudattaa valvonnassa riskiperusteista lähestymistapaa.¹⁴⁴

¹³⁹ van den Broek 2011, 171-172.

¹⁴⁰ van den Broek 2011, 171-172.

¹⁴¹ van den Broek 2011, 174.

¹⁴² van den Broek 2011, 172-174

¹⁴³ FATF Guidance for a risk-based approach the banking sector 2014, 10.

¹⁴⁴ EUVL L 141, 105.

Riskiperusteisen lähestymistavan käyttöönottamisella pankit varmistavat sen, että välineet joilla riskejä vähennetään tai estetään ovat oikealla tavalla suhteutettuja tunnistettuihin riskeihin. Tällä tavalla resurssit suunnataan oikein. Toinen vaihtoehtoinen tapa on kiinnittää tasapuolisesti huomiota kaikkiin riskitekijöihin, mutta usein tällaisessa tapauksessa käy niin, että tarkoitus on vain täyttää lainsäädännön asettamat vaatimukset ja varsinainen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen jää toissijaiseksi tavoitteeksi. Riskiperusteisen lähestymistavan käyttöönotto merkitsee rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien sisällyttämistä osaksi pankkien riskienhallintaprosessia.¹⁴⁵

Riskiperusteisen lähestymistavan etuna voidaan pitää, että sääntely on joustavampaa ja raportoinnin taso on korkeampaa. Riskiperusteisen lähestymistavan seurauksena ilmoitusvelvolliset voivat itse laatia kontrollit, joilla riskejä hallitaan ja tämä tekee preventiivisestä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta tehokkaampaa. Riskiperusteinen lähestymistapa siirtää vastuuta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta ilmoitusvelvolliselle, kun aiemmin vastuu on ollut sääntöperusteisen lähestymistavan kautta valvovilla viranomaisilla. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että valvottavilla ei tämän seurauksena voi olla täysin samanlaisia tapoja toimia. Eroavaisuudet asettavat haasteita valvoville viranomaisille, koska heidän tulee pystyä arvioimaan onko tehty toimenpiteet tehty riskiperusteisesti. Lisäksi riskiperusteinen lähestymistapa mahdollistaa sen, että rikolliset eivät voi enää tietää etukäteen kuinka yksittäinen ilmoitusvelvollinen on järjestänyt monitorointitoimenpiteet ja niiden raja-arvot.¹⁴⁶ Riskiperusteisella lähestymistavalla pyritään lisäksi helpottamaan asiakkaalle päin näkyviä velvoitteita siinä tapauksessa, että asiakas luokitellaan matalan tai normaalin riskin asiakkaaksi. Korkean riskin asiakkaille riskiperusteinen lähestymistapa merkitsee puolestaan laajempaa selvitysvelvollisuutta.¹⁴⁷

Riskiperusteiseen lähestymistapaan liittyy myös haasteita. Yksi niistä on jo etuna mainittu joustavuus. Riskiperusteisen lähestymistavan myötä jokaisen ilmoitusvelvollisen on itse luotava oma sisäinen riskiin perustuva toimintatapa. Tällaisen toimintatavan luominen vaatii ilmoitusvelvolliselta laaja-alaista osaamista ja tietämystä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä. Riskiperusteinen lähestymistapa tuo mukanaan ilmoitusvelvolliselle kustannuksia, kun jokaisen valvottavan on erikseen kehitettävä ja ylläpidettävä toimintatavat ja järjestelmät, jotka mahdollistavat riskiperusteisen lähestymistavan käyttöönoton. Suurin rahallinen panos tarvitaan, kun riskiperusteinen lähestymistapa otetaan käyttöön ensimmäisen kerran.¹⁴⁸

¹⁴⁵ FATF Guidance on the risk-based approach to combating money laundering and terrorist financing. High level principles and procedures 2007, 2.

¹⁴⁶ van den Broek 2011, 172-174.

¹⁴⁷ FATF Guidance on the risk-based approach to combating money laundering and terrorist financing. High level principles and procedures 2007, 3-4.

¹⁴⁸ van den Broek 2011, 172-174.

Riskiperusteista lähestymistapaa voidaan käyttää myös terrorismin rahoittamisen riskien tunnistamiseen ja arviointiin. Terrorismin rahoittamisen tunnistamista pidetään usein haasteellisempänä kuin rahanpesua, koska terrorismin rahoittamiseen käytettävät varat voivat tulla laillisista lähteistä ja rahamäärät ovat usein suhteellisen pieniä verrattuna rahanpesuun. Tästä johtuen riskien tunnistaminen ja arvioiminen voi olla vaikeaa. Jos terrorismin rahoittamisen riskejä ei pystytä tunnistamaan ja arvioimaan riittävän hyvin, niin kontrollien laatiminen voi olla haasteellista.¹⁴⁹

Esimerkkinä riskiperusteisesta lähestymistavasta voidaan mainita esimerkiksi asiakkaan tuntemismenettely, joka on riskiperusteisen lähestymistavan myötä muuttunut merkittävästi. Kolmannessa ja neljännessä rahanpesudirektiivissä veloitetaan ilmoitusvelvollisia noudattamaan riskiin perustuvan arvioinnin perusteella normaalia, tehostettua tai yksinkertaista asiakkaan tuntemismenettelyä, kun tämä ensimmäisessä ja toisessa direktiivissä perustui samanlaiseen menettelyyn kaikkien asiakkaiden osalta.¹⁵⁰

4.3 Rahanpesulaki

Rahanpesulain tarkoituksena on estää rahanpesua ja nykyisin myös terrorismin rahoittamista, edistää niiden paljastamista ja tutkintaa sekä tehostaa rikoksen tuottaman hyödyn jäljittämistä ja takaisinsaantia.¹⁵¹ Rahanpesulaki asettaa pankeille ja muille ilmoitusvelvollisille velvollisuuksia, joiden avulla estetään rahanpesua ja terrorismin rahoittamista. Nämä velvollisuudet ovat ilmoitusvelvollisuus, tuntemisvelvollisuus, huolellisuusvelvollisuus sekä velvollisuus noudattaa riskiperusteista lähestymistapaa.

Rahanpesuun liittyviä säännöksiä löytyy useista eri laeista, ja rahanpesusääntelyn taustalla ovat useat kansainväliset veloitteet, kuten edellä kuvatut rahanpesudirektiivit ja FATF:n suositukset. Tutkimuksen preventiivisen tarkastelukulman takia tässä luvussa käsitellään pääsääntöisesti rahanpesulakia ja rahanpesuasetusta. Lisäksi tässä yhteydessä selvitetään rahanpesulain mukanaan tuomia velvollisuuksia pankeille. Luvun lopussa käydään lyhyesti läpi rikosoikeudellista lainsäädäntöä, koska niillä on keskenään liittymäkohtia toisiinsa.

Rahanpesuun liittyviä säädöksiä oli aiemmin lisätty Suomen lainsäädäntöön Wienin, Strasbourgin ja Palermon yleissopimusten velvoittamana. Yleissopimusten myötä rahanpesua koskevaa normistoa löytyi useista eri säädöksistä, kuten esimerkiksi luotto- ja rahoituslaitoksia, sijoituspalveluyrityksiä ja vakuutusyhtiöitä koskevista laeista. Vuonna 1998 säädetyllä lailla ra-

¹⁴⁹ FATF Guidance on the risk-based approach to combating money laundering and terrorist financing. High level principles and procedures 2007, 8.

¹⁵⁰ van den Broek 2011, 172-174.

¹⁵¹ HE 25/2008, 5.

hanpesun estämisestä ja selvittämisestä (68/1998) Suomi päivitti kansallisen lainsäädäntönsä FATF:n antamien suositusten tasolle ja vastaamaan ensimmäistä rahanpesudirektiiviä. Samalla kaikki rahanpesua koskeva lainsäädäntö saatiin koottua yhden lain sisään.¹⁵²

Rahanpesua koskeva lainsäädäntö muuttui oleellisesti vuonna 2003, kun laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain muuttamisesta (365/2003) astui voimaan. Rahanpesulakia täydennettiin tuolloin rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetulla sisäasiainministeriön asetuksella (890/2003) eli ns. rahanpesuasetuksella sekä valtioneuvoston päätöksellä valtioista, joiden rahanpesun estämis- ja selvittämisjärjestelmät eivät täytä kansainvälisiä vaatimuksia (944/2004).¹⁵³ Rahanpesuasetuksen tarkoituksena oli tarkentaa rahanpesulain säännöksiä tehostetusta tuntemisvelvollisuudesta, poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön (PEP) määritelmää ja rahanpesuilmoituksen sisältöä.¹⁵⁴ Rahanpesulain muutoksella ja rahanpesuasetuksella pantiin voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston antama toinen rahanpesudirektiivi.¹⁵⁵ Hallituksen esityksessä rahanpesulaista korostettiin ilmoitusvelvollisten piirin laajentamista sekä rahanpesun torjuntajärjestelmän soveltamisalan laajentamista. Samalla hallituksen esitykseen kirjattiin ilmoitusvelvolliselle määritellyjä velvollisuuksia, joita olivat huolellisuus-, tunnistamis- ja ilmoitusvelvollisuus sekä tehostettu tuntemisvelvollisuus. Tuolloin rahanpesun estämis- ja selvittämisjärjestelmän soveltamisalaan lisättiin myös terrorismin rahoittamisen estäminen ja selvittäminen. Tämä merkitsi käytännössä sitä, että ilmoitusvelvollisilla on terrorismin rahoittamista epäillessään samat velvollisuudet kuin rahanpesutapauksissa.¹⁵⁶

Tällä hetkellä voimassa oleva laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä on vuodelta 2008 ja sillä kumottiin laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä ja pantiin voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston antama kolmas rahanpesudirektiivi. Kolmannen rahanpesudirektiivin edellyttämät muutokset olivat niin merkittäviä, että tuolloin katsottiin, että lain selkeyden kannalta oli perusteltua säätää kokonaan uusi laki. Rahanpesulakiin vaikutti tuolloin myös FATF:n tekemä maatarkastus, jossa saadut palautteet otettiin huomioon rahanpesulain valmistelussa.¹⁵⁷

¹⁵² HE 158/1997 vp.

¹⁵³ HE 25/2008 vp, 5.

¹⁵⁴ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 30.

¹⁵⁵ HE 25/2008 vp, 5.

¹⁵⁶ HE 173/2002 vp, 1.

¹⁵⁷ HE 25/2008 vp, 1.

4.3.1 Rahanpesulain mukaiset velvollisuudet pankeille

Rahanpesua ja terrorismin rahoittamisen estämistä sääntelevä lainsäädäntö asettaa pankille velvollisuuksia. Tärkein preventiivinen rahanpesun torjuntakeino on ilmoitusvelvollisuus, jonka perusteella pankin tulee ilmoittaa rahanpesun selvittelykeskukselle havaitsemistaan epäilyttäviä liiketoimista. Ilmoitusvelvollisuuden lisäksi pankkeja velvoittaa asiakkaan tunnistamisvelvollisuus, selonottovelvollisuus sekä velvollisuus noudattaa riskiperusteista lähestymistapaa.¹⁵⁸ Tässä luvussa selvitetään, mitä ilmoitusvelvollisuudella ja selonottovelvollisuudella tarkoitetaan. Riskiperusteista lähestymistapaa ja asiakkaan tunnistamisvelvollisuutta käsitellään tarkemmin kuudennessa luvussa.

Rahanpesulain 9 §:n 3 momentti edellyttää pankilta selonottovelvollisuuden noudattamista. Selonottovelvollisuus perustuu huolelliseen kartoitukseen siitä, että pankki tuntee asiakkaansa ja niiden liiketoiminnan laadun ja laajuuden sekä perusteet pankin tarjoamien palvelujen käytölle. Selonottovelvollisuuden syntymiselle ei ole euromääräistä alarajaa. Pankki tekee tämän pohjalta arvioinnin siitä, onko toimeksianto tai liiketoimi tavanomaisesta poikkeavaa. Mikäli pankki pitää toimeksiantoa tai liiketoimea poikkeavana¹⁵⁹, on pankilla velvollisuus selvittää liiketoimen tai toimeksiannon tausta ja tarkoitus sekä siihen sisältyvien varojen alkuperä. Erityistä huomiota kiinnitetään tapauksiin, joissa yrityksen tai liiketoimen rakenne tai luonne on erityisen monimutkainen tai joissa on käytetty epätavallisia rahoitus- tai muita ratkaisuja. Myös jos asiakkaan liikevaihto tai taloudellinen asema paranee äkillisesti ilman aiemmin ennakoitua syytä, on selvityksen tekeminen perusteltua. Pankki voi tässä tapauksessa kieltäytyä suorittamasta liiketointa selvityksen ajaksi ja pankilla on oikeus pyytää asiakkaalta selvitystä varojen tai muun omaisuuden alkuperästä. Tällaisissa tapauksissa asiakkaan tulee täyttää kaikkien suomalaisten pankkien yhteisesti käyttämää Finanssialan Keskusliiton laatimaa selvitystä liiketoimeen sisältyvistä varoista ja omaisuudesta eli ns. selvitystä varojen alkuperästä¹⁶⁰. Huolellisuusvelvollisuuden täyttäminen edellyttää usein myös erilaisten viranomaisilta saatavien selvitysten hankkimista. Pankin on säilytettävä huolellisuusvelvollisuuden selvittämiseksi asiakkaalta tai muualta hankitut asiakirjat, joiden perusteella tapahtumien kulkua on myöhemmin mahdollista arvioida. Selvityksen perusteella pankki arvioi, onko sen syytä tehdä ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle epäilyttävästä liiketoimesta tai terrorismin rahoituksen epäilystä.¹⁶¹

¹⁵⁸ Sahavirta 2007, 152.

¹⁵⁹ Rahanpesulain 9 §:n mukaan liiketointa voidaan pitää poikkeavana, jos se rakenteen, suuruuden tai taloudellisen tarkoituksen osalta poikkeaa tavanomaisesta ja ei sovi yhteen sen kokemuksen tai tietojen kanssa, jotka pankilla on asiakkaasta.

¹⁶⁰ Lomake liitteessä 1.

¹⁶¹ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, 16-17.

Rahanpesulain 23 §:n 1 momentin mukaan pankin on viipymättä ilmoitettava selvittelykeskukselle, jos pankilla on syytä epäillä, että pankin palveluja käytetään tai aiotaan käyttää rikollisesta toiminnasta peräisin olevien varojen tai muun omaisuuden todellisen luonteen, alkuperän, sijainnin tai niihin kohdistuvien määräämistointen tai oikeuksien peittämiseen tai häivyttämiseen taikka terrorismin rahoittamiseen. Ilmoitusvelvollisuus voi syntyä myös EU:n maksajantietoasetuksen, rahanpesulain tehostetun tuntemisvelvollisuuden tai kansainvälisten finanssipakotteiden perusteella. Ilmoitusvelvollisuuden osalta on kuitenkin huomioitava, että ilmoituksen tarkoituksena ei ole vaikeuttaa aiheettomasti pankin tai asiakkaan liiketoimintaa ja pankin toimenpiteiden on perustuttava mahdollisimman moniin tosiseikkoihin.¹⁶²

Ilmoitus- ja selvittelyjärjestelmän tavoitteena on estää rahanpesua ja terrorismin rahoittamista kehittämällä eri alojen toimintaa siten, että niitä ei voitaisi käyttää väärin. Jos rikollista alkuperää oleva omaisuus on onnistuttu sijoittamaan rahoitusjärjestelmään tai osaksi lailista taloudellista toimintaa, mahdollistaa rahanpesun selvittelyjärjestelmä toisessa vaiheessa rahanpesun paljastamisen sekä varojen ja omaisuuden tunnistamisen, jäljittämisen ja rikoshyödyn poissaannin.¹⁶³

Ilmoituksen tekoa ei saa paljastaa sille, johon epäily kohdistuu. Ilmoituksen tekemistä ei saa myöskään paljastaa muulle henkilölle, jollei tämä tarvitse tietoa rahanpesun estämisestä ja selvittämistä varten. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti sekä ilmoituksen tekemisen paljastaminen on säädetty rangaistavaksi teoksi rahanpesulain 16 a §:n ja 16 b §:n mukaisesti.¹⁶⁴

4.4 Rahanpesun rikosoikeudellinen sääntely

Rahanpesua koskevat rikosoikeudelliset säännökset ovat tarpeellisia, koska niiden avulla pystytään torjumaan järjestäytyneitä rikollisuutta ja sen tuottamaa laitonta hyötyä. Lisäksi kansainvälinen ja valtioiden välinen rikosorjuntayhteistyö on väline löytää keinoja rahanpesun estämiseen.¹⁶⁵ Rahanpesulaissa käytettävät määritelmät rahanpesusta ja terrorismista saavat määritelmänsä rikoslain 32 luvun 6-10 §:ien ja rikoslain 34 a luvun mukaisesti.¹⁶⁶

Rahanpesusta tuli Suomessa rangaistava teko 1.1.1994, kun Euroopan unionin rahanpesua koskevat säännökset tulivat Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen mukaisesti voimaan. Tällöin rahanpesu tuomittiin rikoslain 32 luvun 1 §:n 2 momentissa säädettyinä kätkemisrikoksena. Suomessa ei ollut tätä ennen yhtenäistä lainsäädäntöä rahanpesun estämisestä ja selvit-

¹⁶² Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, 18.

¹⁶³ HE 25/2008, 31.

¹⁶⁴ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, 18, 25.

¹⁶⁵ Liukku & Vasara 2000, 632.

¹⁶⁶ HE 25/2008, 6.

tämisestä.¹⁶⁷ Huhtikuusta 2003 asti rahanpesu on ollut rikoslain 32 luvussa kriminalisoitu itseenäinen rikos.¹⁶⁸ Rangaistus rahanpesurikoksesta määräytyy sen mukaan, onko tekijä tehnyt myös esirikoksen vai osallistunut vain rahojen pesemiseen. Jos rahanpesijä on tehnyt itse esirikoksen, josta taloudellinen hyöty on saatu, häntä ei tuomita erikseen rahanpesusta, vaan hän saa rangaistuksen tekemästään alkurikoksesta. Jos henkilö ei ole osallistunut esirikokseen, mutta hän auttaa rikoksen tekijää peittämään tai häivyttämään rikoksella saatujen varojen alkuperän, voidaan hänet tuomita rikoslain mukaisesti rahanpesurikoksesta.¹⁶⁹ Tuottamukselliseen rahanpesuun syyllistyy henkilö, joka törkeästä huolimattomuudesta ryhtyy rikoslain 32 luvun 6 §:ssä tarkoitettuihin toimiin.¹⁷⁰

Terrorismin rahoitus on määritelty kansainväliseksi rikokseksi useissa kansainvälisissä asiakirjoissa. Kansainvälisten sopimusten lisäksi terrorismin rahoitusta on pyritty torjumaan alueellisilla sopimuksilla ja asiakirjoilla. Terrorismin rahoittamisen ehkäisemiseksi omaksutut tekijät ovat monilta osin järjestäytyneitä rikollisuutta koskevista sopimuksista lainattuja, kuten esimerkiksi rahanpesun ehkäisemisen ja paljastamisen mekanismeista.¹⁷¹ Suomessa ei ollut ennen vuotta 2003 minkäänlaista terrorismia koskevaa sääntelyä. Tuolloin säädettiin rikoslain 34 a luku, jossa säädetään terrorismirikoksista. Rikoslain 34 a luvun 5 §:n mukaan kyse on terrorismin rahoittamisesta, mikäli henkilö suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja ja niiden tarkoituksena on rahoittaa terroristisiksi teoiksi määriteltyjä tekoja, tai kerääjä on tietoinen siitä, että varoilla rahoitetaan tai aiotaan rahoittaa terroristisia tekoja.¹⁷² Lainsäädännön taustalla oli Euroopan Unionin puitepäättös terrorismin torjunnasta¹⁷³ sekä YK:n terrorismin rahoituksen vastainen yleissopimus¹⁷⁴.¹⁷⁵ Terrorismin rahoittamisen torjunnan tehostamiseksi lakiin katsottiin tarpeelliseksi liittää rahanpesun torjuntaa vastaava ilmoitusjärjestelmä. Tästä johtuen rahanpesulain soveltamisala laajennettiin 1.6.2003 alkaen kattamaan myös terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisen. Soveltamisalan laajentaminen tarkoittaa sitä, että ilmoitusvelvollisilla on ollut lain muutoksen jälkeen terrorismin rahoitusta epäillensä samat velvoitteet kuin rahanpesutapauksissa. Poikkeuksena on kuitenkin se, että rahan-

¹⁶⁷ Euroopan komissio 2011.

¹⁶⁸ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, 3.

¹⁶⁹ Keskusrikospoliisi 2015.

¹⁷⁰ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, 26.

¹⁷¹ Kimpimäki 2011, 16-17.

¹⁷² Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, 5.

¹⁷³ Puitepäättös (2002/475/YOS) ja sitä muuttava päätös (2008/919/YOS) edellyttävät, että EU-maiden tulee muuttaa omaa lainsäädäntöä ja ottaa käyttöön terrorismirikoksia koskevat vähimmäisrangaistukset. Päätöksessä määritellään terrorismirikokset, terroristiryhmiin liittyvät rikokset ja terroritoimintaan liittyvät rikokset sekä säännöt, jotka saatetaan osaksi EU-maiden kansallista lainsäädäntöä.

¹⁷⁴ Ns. Palermon yleissopimus, joka sisältää aineelliseen rikosoikeuteen sekä rikosoikeudenkäyntimenettelyä koskevaan lainsäädäntöön liittyviä velvoitteita.

¹⁷⁵ Portaankorva 2011, 40.

pesua epäiltäessä epäillään liiketoimeen sisältyvien varojen laillista alkuperää, kun taas terrorismin rahoittaminen voi tapahtua myös laillisesti hankituilla varoilla.¹⁷⁶

4.5 Pakotelaki ja finanssipakotteet

Pakotteilla tarkoitetaan kansainväliseen turvallisuuspolitiikkaan liittyviä painostuskeinoja, ja niillä säädetään tiettyihin valtioihin, ryhmiin tai henkilöihin kohdistuvista rajoittavista toimita. Kansainvälisillä pakotteilla, kuten talouspakotteilla ja erilaisilla tuonti- ja vientikielloilla, on merkittävä osa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäävässä toiminnassa. Pakotteet kohdistuvat esimerkiksi valtioihin, yhteisöihin, yrityksiin tai yksittäisiin henkilöihin ja näiden hallitsemiin varoihin. Suomea sitovat kansainväliset pakotteet perustuvat YK:n turvallisuusneuvoston tai Euroopan unionin ministeriöneuvoston päätöksiin. EU:ssa pakotteita koskevat tarkemmat määräykset annetaan neuvoston asetuksina, jotka ovat suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä kaikissa Euroopan unionin jäsenmaissa. EU:n finanssipakotteiden täytäntöönpano Suomessa perustuu lakiin varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi, ja oikeus pakotteiden noudattamisesta tarvittavien henkilötietojen käsittelystä perustuu henkilötietolain (523/1999) 8 §:n 4 momenttiin.¹⁷⁷ Pakotteiden kansallisesta täytäntöönpanosta säädetään laissa eräiden Suomelle Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä (659/1967) eli niin sanotussa pakotelaisa.¹⁷⁸

Tärkeimmät pankkia sitovat ja pankin toimintaan vaikuttavat pakotteet ovat Euroopan unionin pakotelista (EU:n sanktiolista), joka on sellaisenaan pankkia ja pankin asiakkaita sitova, sekä USA:n Office of Foreign Assets Control (OFAC-lista) -nimisen viranomaisen listaukset henkilöistä ja yhteisöistä, joiden varat tulee jäädyttää. Lainsäädäntö ei velvoita suomalaisia pankkeja noudattamaan OFACin tekemiä listauksia, mutta pääsääntöisesti voidaan kuitenkin katsoa, että se kuuluu rahanpesulain 9 §:n 3 momentin selonottovelvollisuuden piiriin ja tästä johtuen suomalaiset pankit noudattavat niitä.¹⁷⁹

Pankin tulee seurata finanssipakotteiden muutoksia ja tarkistaa rekisterinsä säännöllisesti sekä seurata maksuliikennettä ja muita liiketoimia varmistuakseen siitä, että se ei tarjoa palveluja tai välitä maksuja finanssipakotteiden kohteena oleville tahoille. Pakotteet tulee ottaa huomioon esimerkiksi valvottavan maariskien hallinnassa, kirjeenvaihtajapankkisuhteissa, tuonti- ja vientikaupan rahoituspalveluissa ja tuotteisiin liittyvissä prosesseissa. Pakotteiden

¹⁷⁶ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, 5.

¹⁷⁷ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 39.

¹⁷⁸ Ulkoasiainministeriö 2015.

¹⁷⁹ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 40.

kohteena saattaa olla myös valtioita, joihin liittyviin asiakassuhteisiin ja liiketoimiin noudatetaan tehostetun tuntemisen toimenpiteitä.¹⁸⁰

Finanssipakotteet velvoittavat valvottavia jäädyttämään asetuksissa tarkoitettujen henkilöiden, järjestöjen ja yhteisöjen varat ilman erillistä viranomaispäätöstä. Pakotteiden tavoitteena on myös estää terroristisia tekoja ja terrorismin rahoittamista. Pankissa tämä voi käytännössä edellyttää esimerkiksi asiakkaan tilien ja muiden pankkipalveluiden sulkemista sekä rahoitussopimusten päättämistä. Lisäksi pakotteet saattavat sisältää kiellon rahoittaa tällaisia tahoja tai kiellon luovuttaa tai välittää varoja suoraan tai epäsuorasti pakotteiden kohteena olevilla tahoilla. Finanssipakotteiden kohteena voi olla myös pankkeja ja niiden ulkomaisia sivukonttoreita sekä yksityishenkilöitä. Tällä hetkellä on voimassa useita maakohtaisia pakotteita, joista yhtenä voidaan mainita Irania vastaan kohdistetut pakotteet. Euroopan unioni ja Yhdysvallat ovat asettaneet laajoja pakoteohjelmia myös muita valtioita kohtaan.¹⁸¹

5 Pankkitoiminnan riskit ja riskienhallinta

5.1 Yleistä

Yritystoimintaan liittyy olennaisena osana riskit ja niiden mukanaan tuoma epävarmuus, joihin riskienhallinnan avulla pyritään vaikuttamaan. Sanalle riski on useita määritelmiä riippuen siitä, missä yhteydessä sitä käytetään. Se voidaan määritellä esimerkiksi ISO-standardin mukaan epävarmuuden vaikutukseksi suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Riskienhallinnalla puolestaan tarkoitetaan keinoja, joilla näitä havaittuja riskejä pyritään hallitsemaan tai poistamaan. Pankkitoimintaan kohdistuu monelta osin samat riskit kuin yritystoimintaan, mutta lainsäädäntö asettaa yritystoimintaan verrattuna pankkien riskienhallinnalle suurempia vaatimuksia, koska sillä on vaikutusta finanssialan ja siten koko yhteiskunnan tasapainoisuuteen sekä makro- että mikrotasolla. Makrovakauden valvonnassa pääpaino on finanssisektorin kollektiivisten riskien sääntelyssä ja valvonnassa ja mikrovakauden osalta puolestaan yksittäisen rahoitusalan toimijan vakavaraisuusvalvonnassa. Käytännössä nämä molemmat tasot sekoittuvat keskenään ja niiden tulisi toimia toisiaan tukevalla tavalla.¹⁸²

Tässä luvussa tarkastellaan pankkitoimintaan liittyviä riskejä. Tarkastelua tehdään ensin yleisellä tasolla ja tämän jälkeen selvitetään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen mukanaan tuomia riskejä. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen riskienhallinnallisena väli-

¹⁸⁰ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 40.

¹⁸¹ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 39.

¹⁸² Wuolijoki & Hemmo 2013, 8.

neenä käytetään ns. kolmen puolustuslinja mallia, johon tutustutaan luvussa 5.3. Muut pankkitoiminnan riskienhallinnan välineet jätetään tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Tämä luku toimii johdantona luvulle kuusi, jossa keskitytään tarkastelemaan riskiperusteista lähestymistapaa. Riskiperusteinen lähestymistapa on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ydin ja sen tulisi jatkossa olla yksi osa pankkien riskienhallintaa.

5.2 Pankkitoiminnan riskit

Pankit voivat olla kokonsa tai roolinsa perusteella niin merkittäviä, että valtio ei voi antaa pankin ajautua vararikoon. Tällaisia pankkeja kutsutaan systeimiriskisiksi pankeiksi. Systeimiriskillä tarkoitetaan ketjureaktiota, jossa yksi toimija ei pysty vastaamaan velvoitteistaan, mikä aiheuttaa vahinkoa sitä lainoittaneelle toiselle toimijalle. Tämän toteutuessa se aiheuttaa finanssisektorille kriisin, joka leviää myös muuhun yhteiskuntaan ja talouteen. Systeimiriskin kannalta merkittävimmät pankit on pyritty yksilöimään, jotta näiden pankkien vakavaraisuuteen ja valvontaan voitaisiin kiinnittää erityistä huomiota. Globaalin rahoitusjärjestelmän riskien kannalta merkittävimpiä pankkeja kutsutaan nimellä g-sif tai g-sib (global systemic risk financial institution/bank) ja kansallisten riskien kannalta tärkeimpiä nimellä d-sib.¹⁸³ Financial stability board julkaisee listaa globaalin rahoitusjärjestelmän riskien kannalta merkittävimmistä pankeista. Viimeisin lista on julkaistu marraskuussa 2014 ja suomalaisista pankeista tällä listalla on Nordea Pankki.¹⁸⁴

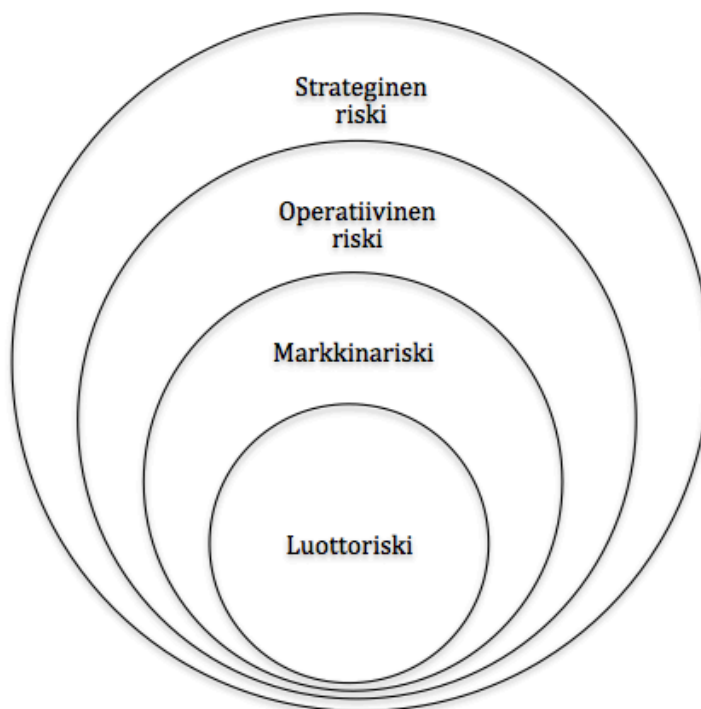
Pankkeja koskevat riskit voidaan jakaa riskilajeihin. Riskilajeja ovat luottoriskit, markkinariskit, likviditeettiriskit, operatiiviset riskit ja strategiset riskit. Luottoriskeillä tarkoitetaan tappioriskejä, joita syntyy luotonmyönnössä tai muissa pankkipalveluissa, joissa pankki ottaa kantaakseen riskin asiakkaan maksukyvyistä. Markkinariskillä tarkoitetaan puolestaan markkinatilanteesta aiheutuvia riskejä, kuten korkoriskiä. Korkoriski toteutuu tilanteessa, jossa korot ovat alhaisia pitkään ja talletuskilpailun seurauksena pankkien korkokate pienenee ja uhkaa pankin kannattavuutta. Likviditeettiriski liittyy puolestaan pankin maksuvalmiuteen ja riskeihin siitä, että pankki ei pysty realisoimaan varoja riittävän nopeasti maksuvelvoitteiden täyttämiseksi. Luotto-, markkina- ja likviditeettiriskit ovat mitattavia riskejä, joita voidaan arvioida erilaisten matemaattisten mallien avulla. Sen sijaan operatiivisia eli laadullisia riskejä ei pystytä mittaamaan. Operatiiviset riskit pitävät sisällään toiminnalliset riskit, jotka aiheutuvat esimerkiksi toimimattomista prosesseista tai pankin maineen heikentymisestä.¹⁸⁵ Näitä ovat myös pankkien teknisiin järjestelmiin liittyvät riskit, pankkeihin kohdistuvat rikokset sekä henkilökunnan ja pankkien johdon ammattitaito ja luotettavuus. Operatiivisena riskinä voidaan pitää myös juridista riskiä. Strateginen riski on pankkitoiminnan epävarmuuteen

¹⁸³ Wuolijoki & Hemmo 2013, 8-10.

¹⁸⁴ Financial stability board 2014.

¹⁸⁵ Wuolijoki & Hemmo 2013, 34.

liittyvä kokonaisriski. Strategiset riskit syntyvät siitä, että pankilla ei ole esimerkiksi selkeää liiketoimintastrategiaa tai valittu strategia vaarantaa pankin taloudellisen aseman.¹⁸⁶ Riskien välisiä keskinäisiä riippuvuussuhteita voidaan kuvata alla olevalla kuvalla.



Kuva 2 Pankkiin kohdistuvien riskien keskinäiset suhteet ja ulottuvuudet¹⁸⁷

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvät riskit ovat osittain samoja kuin edellä kuvatut pankkisektoriin kohdistuvat yleiset riskit. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kannalta merkittävimmät riskit ovat valvontaan ja lainsäädännön noudattamiseen liittyvät riskit, keskittymäriski, maineriski, operatiiviset riskit, luottoriski ja likviditeettiin liittyvät riskit. Valvontaan ja lainsäädännön noudattamiseen liittyvä riski toteutuu silloin, jos pankki ei noudata tai toimii vastoin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estävää lainsäädäntöä ja sisäisesti asettamiaan ohjeita. Tämän seurauksena pankki voidaan tuomita maksamaan sakkoja säännösten ja lainsäädännön laiminlyömisestä. Lainsäädännön ja ohjeiden laiminlyönti on usein merkki siitä, että myös pankin operatiiviset riskit eivät ole hallinnassa. Operatiivinen riski toteutuu esimerkiksi tilanteessa, jossa pankki ei pysty tehokkaasti monitoroimaan asiakkaan tapahtumia ja tämän seurauksena pankkia käytetään hyväksi rahanpesuun.¹⁸⁸ Keskittymäriski toteutuu sellaisessa tilanteessa, jossa pankkia pidetään rikollisten keskuudessa pank-

¹⁸⁶ Kontkanen 2011, 92, 98.

¹⁸⁷ Kontkanen 2011, 92.

¹⁸⁸ Chatain 2009, 28-29.

kina, jota voidaan käyttää hyväksi rikollisiin tarkoituksiin. Tällöin useat rikolliset pyrkivät avaamaan asiakassuhteen tällaiseen pankkiin.¹⁸⁹

Maineeseen liittyvä riski on suuri uhka pankille, koska liiketoiminnan luonne perustuu asiakkaan ja pankin väliseen luottamukseen. Mikäli pankkia käytetään rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen ja tieto tulee julkisuuteen, niin se voi pahimmassa tapauksessa merkitä asiakassuhteiden loppumista sekä vaikuttaa yleisesti pankin asemaan pankkisektorilla. Mikäli pankkia käytetään rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen, niin se voi aiheuttaa myös luotto- ja likviditeettiriskin toteutumisen. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että rahanpesijät ja terrorismin rahoittajat voivat hakea luottoa pankista, mutta jättävät velat maksamatta. Likviditeettiriski tarkoittaa puolestaan sitä, että pankki kohtaa äkkinäisen suuren varojen ulosvirtauksen, minkä seurauksena pankin likviditeetti heikkenee.¹⁹⁰ Edellä kuvatut riskit kietoutuvat usein toisiinsa ja yhden riskin toteutuessa myös muut riskit toteutuvat.

5.3 Pankkitoiminnan riskienhallinta

Finanssikriisin myötä pankkisääntely on kiristynyt ja pankeilta edellytetään yhä laajempia riskienhallintajärjestelyjä. Finanssitoimialan sääntely Euroopassa pohjautuu pitkälti Basel-komitean ohjeistukseen. Suomen osalta tätä ohjeistusta antaa Finanssivalvonta sekä rahoitussektorille että myös vakuutussektorille. Finanssivalvonta edellyttää, että valvottavat toteuttavat riskienhallintaa prosessina joka on riippumatonta ja joka on pankin hallituksen järjestämisvastuulla (kuten esimerkiksi sisäinen tarkastus). Tavoite koko riskienhallinnalle on se, että valvottava tunnistaa riskit ja kytkee ne pääoman hallintaan ja vakavaraisuuteen.¹⁹¹

Pankkien näkökulmasta riskienhallinnalla on keskeinen merkitys, koska hyvin järjestetty riskienhallinta tukee liiketoiminnallisten tavoitteiden saavuttamista. Pankkisektorin riskienhallinnasta säädetään luottolaitoslain 49 pykälässä ja sen mukaan luottolaitos ei saa toiminnassaan ottaa niin suurta riskiä, että se aiheuttaisi olennaista vaaraa luottolaitoksen vakavaraisuudelle tai maksuvalmiudelle. Lisäksi luottolaitoksella on oltava tehokkaan riskienhallinnan mahdollistava luotettava hallinto sekä toimintaansa nähden riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallintajärjestelmät, mukaan lukien sellaiset johdon ja henkilöstön palkitsemista koskevat periaatteet ja menettelytavat, jotka omalta osaltaan tukevat riskienhallintaa.¹⁹²

Tänä päivänä riskienhallinnalta odotetaan kokonaisvaltaista otetta. Globaalien taloudellisten kriisien jälkeen pääomamarkkinat ja sijoittajat vaativat yhä parempaa ja perusteellisempaa tietoa yritysten riskeistä. Tämä on merkinnyt sitä, että pankeilta odotetaan kokonaisvaltaista

¹⁸⁹ de Wit 2007, 160.

¹⁹⁰ Basel Committee on Banking Supervision: Customer Due Diligence for banks 2001, 4.

¹⁹¹ Ilmonen, Kallio, Koskinen & Rajamäki 2013, 24.

¹⁹² Wuolijoki & Hemmo 2013, 26, 32-33.

riskienhallintaa, jolla hallitaan systemaattisesti kaikkia toimintaan kohdistuvia riskejä. Riskienhallinnasta on tullut tämän seurauksena johdon työkalu. Kokonaisvaltainen riskienhallinta lähtee siitä, että riskienhallinnan tavoitteet jaetaan sisäisiin ja ulkoisiin vaatimuksiin. Ulkoiset vaatimukset määräytyvät pääsääntöisesti lainsäädännön, riskienhallintastandardien ja toimialan yleisten suositusten perusteella. Sisäisillä vaatimuksilla puolestaan tarkoitetaan niitä seikkoja, jotka on määritelty pankin omassa visiossa, arvoissa ja strategiassa sekä sisäisissä politiikoissa ja toimintaohjeissa. Pankin määrittämä visio, arvot sekä strategia muodostavat riskienhallinnan perustan. Riskienhallinnalla tuetaan strategiassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista valvomalla, että pankin ottamat riskit ovat oikeassa suhteessa pankin riskinkantokykyyn ja valittuun riskinsietohaluun. Riskienhallinnan tavoitteena on tuottaa lisäarvoa sen omistajille ja asiakkaille sekä lisätä luottamusta suhteessa markkinaan, viranomaisiin ja asiakkaisiin¹⁹³

Rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvä riskienhallinta perustuu pankeissa kolmella tasolla toteutettavaan toimintaan¹⁹⁴. Lähtökohtaisesti näiden kolmen toiminnon tulisi olla keskenään riippumattomia ja itsenäisiä.¹⁹⁵

Ensimmäisessä linjassa ovat varsinaiset toimintaa harjoittavat yksiköt (asiakasvastuulliset, konttorit ja yksiköt) ja heidän henkilökuntansa. Niiden vastuulla on omaan toimintaansa kohdistuvien riskien tunnistaminen, arviointi ja kontrollointi. Rahanpesuun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvät toimintatavat ja siihen liittyvä ohjeistus¹⁹⁶ tulee olla tarkasti määritelty ja dokumentoitu ja henkilökunnan tulee olla tietoinen siitä. Lisäksi pankkien tulee järjestää ensimmäisessä linjassa työskentelevälle henkilökunnalle koulutusta pankkien rahanpesua ja terrorismin rahoittamista koskevista toimintatavoista ja ohjeista. Koulutuksen ajankohta ja sisältö tulee arvioida tarpeen ja pankin riskiprofiilin mukaisesti. Koulutuksen sisältö tulee suunnitella niin, että se vastaa työntekijöiden toimenkuvaa ja siinä tarvittavaa tietämystä ja osaamista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvässä toiminnassa. Täydennyskoulutusta tulee järjestää siinä määrin, että henkilökunta tietää sille kuuluvat velvollisuudet liittyen rahanpesun ja terrorismin rahoittamiseen ja että sen ammattitaitonsa pysyy yllä. Uusille työntekijöille koulutus tulee antaa mahdollisimman pian työn aloittamisen jälkeen.¹⁹⁷

¹⁹³ Ilmonen ym. 2013, 18-20, 42.

¹⁹⁴ Tätä kutsutaan Kolmen puolustuslinjan malliksi, joka perustuu The European Confederation of Institute of Internal Audit (ECIIA) vuonna 2010 antamaan suositukseen riskienhallintaan liittyvästä työnjaosta. ECIIA:n mukaan malli soveltuu kaikille organisaatioille toimialasta riippumatta.

¹⁹⁵ Wuolijoki & Hemmo 2013, 29-30.

¹⁹⁶ Pankilla tulee olla sisäiset ohjeet esimerkiksi siitä kuinka ilmoitus epäilyttävästä liiketoinnasta tehdään.

¹⁹⁷ Basel Committee on Banking Supervision: Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism 2014, 5.

Toisessa linjassa ovat riskienhallinta, compliance¹⁹⁸- ja valvontatoiminto, ja nämä toiminnot tulevat olla erotettuina toisistaan. Toisen linjan vastuulla on varmistaa yhteistyössä ensimmäisen linjan kanssa, että toimintaan liittyvät riskit on tunnistettu ja niiden hallintaa varten on rakennettu riittävät toiminnot. Lisäksi toisen linjan työntekijöiden vastuulla on toimia yhteyshenkilönä rahanpesuun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvissä asioissa sisäiseen tai ulkoiseen viranomaiseen, kuten esimerkiksi Finanssivalvontaan tai rahanpesun selvitykeskukseen. Lisäksi toisen linjan vastuulla on rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvän lainsäädännöllisen kehyksen ymmärtäminen ja muun liiketoiminnan luomien riskien tunnistaminen ja niiden käyttöönoton implementointi osaksi pankin toimintatapaa.¹⁹⁹

Kolmannen linjan muodostaa sisäinen tarkastus, joka itsenäisesti arvioi ensimmäisen ja toisen linjan luomien prosessien riittävyttä, toimivuutta ja tehokkuutta.²⁰⁰ Sisäisen tarkastuksen onnistumista tulisi tarkastella neljästä eri näkökulmasta käsin. Näitä näkökulmia ovat pankin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimintatapojen ja ohjeiden riittävyys suhteessa riskeihin, pankin henkilökunnan kyky ottaa käyttöön pankin toimintatavat ja ohjeet riittävällä tasolla, compliance-toiminnon valvonnan ja laaduntarkkailun tehokkuus mukaan lukien automaattisen monitoroinnin parametrit ja pankin järjestämän koulutuksen taso henkilökunnalle. Useissa maissa myös ulkoisilla tarkastajilla on tärkeä rooli arvioitaessa pankkien sisäistä tarkastusta ja toimintatapoja sekä tehdessään arvion perusteella päätöksiä siitä täytävätkö pankit rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen näkökulmasta niille asetetut vaatimukset valvonnan ja lainsäädännön suhteen.²⁰¹

6 Riskiperusteinen lähestymistapa (risk based approach, RBA)

6.1 Yleistä

Riskiperusteisella lähestymistavalla tarkoitetaan sitä, että valtioiden, valvovien viranomaisten ja rahoituslaitosten tulee tunnistaa, arvioida ja ymmärtää heihin kohdistuvat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit, ja pyrkiä pienentämään havaittuja riskejä kontrollitoimenpiteillä.²⁰² Tämän luvun tarkoituksena on kuvata riskiperusteisen lähestymistavan vaiheita eli riskien tunnistamista, arviointia ja kontrollitoimenpiteitä sekä selvittää mikä riskiperusteisen lähestymistavan merkitys on pankkien riskienhallinnan näkökulmasta tarkasteltuna. Opinnäy-

¹⁹⁸ Compliance-toiminnon tehtävänä on edistää ja valvoa säännösten ja toimintatapojen noudattamista pankkitoiminnassa.

¹⁹⁹ Basel Committee on Banking Supervision: Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism 2014, 5.

²⁰⁰ Compliance Week 2015.

²⁰¹ Basel Committee on Banking Supervision: Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism 2014, 6.

²⁰² Wolfsberg Statement. Guidance on a Risk Based Approach for Managing Money Laundering risks 2006,1-7.

tetyössä riskiperusteista lähestymistapaa tarkastellaan ainoastaan pankkisektorin näkökulmasta.

Riskiperusteinen lähestymistapa on riskienhallinnan väline, jolla pankki pyrkii hallitsemaan siihen kohdistuvaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä. Riskiperusteisen lähestymistavan keskeinen osa-alue on riskiarviointi, joka näyttäisi perustuvan pitkälti yleisiin riskienhallintastandardeihin ja metodeihin²⁰³. Riskienhallintastandardien mukaan prosessi etenee vaiheittain, pitäen sisällään seuraavat vaiheet: riskienhallintatavoitteiden määrittäminen, riskien tunnistaminen, riskien arviointi määrän ja todennäköisyyden suhteen, riskienhallintatoimenpiteiden suunnittelu ja toteuttaminen, raportointi ja kommunikointi ja riskienhallinnan tason ja sen onnistumisen säännöllinen arviointi.²⁰⁴

Opinnäytetyössä esitetty kuvaus perustuu lainsäädäntöön ja kirjallisuuteen. Lukijan on syytä tässä yhteydessä huomioida, että riskiperusteisesta lähestymistavasta on laadittu useita erilaisia oppaita FATF:n, Baselin komitean ja muiden tahojen toimesta, mutta varsinaista yhtä metodologiaa ei ole olemassa. Tämä luku toimii johdantona opinnäytetyön seuraavalle luvulle.

Riskiperusteinen lähestymistapa perustuu FATF:n 40 suositukseen ja se saa oikeudellisen perustansa rahanpesulaista ja neljännestä rahanpesudirektiivistä. Rahanpesulain 6 §:n mukaan pankkien on arvioitava rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä riskiperusteiseen arviointiin perustuen, ja pankilla on oltava toimintaansa luonteeseen ja laatuun nähden riittävät sisäiset toimintaprosessit ja menetelmät, joilla se pystyy arvioimaan asiakkaisiin, toimialaan, tuotteisiin ja palveluihin liittyvät väärinkäytösten sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit.²⁰⁵ Neljännen rahanpesudirektiivin toisen jakson 8 artiklan mukaan ilmoitusvelvollisten on toteutettava asianmukaiset toimet tunnistaa ja arvioidakseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen aiheuttamat riskit ottamalla huomioon riskitekijät. Toimien tulee olla oikeassa suhteessa ilmoitusvelvollisten luonteeseen tai kokoon nähden.²⁰⁶

FATF:n suosituksessa numero 1 määritetään missä laajuudessa riskiperusteista lähestymistapaa tulee käyttää. Suosituksen mukaan maiden tulee tunnistaa, arvioida ja ymmärtää maahan kohdistuvan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit ja tämän pohjalta määrittellä toimenpiteet, joilla riskejä voidaan vähentää. Kansallisen riskiarvion lisäksi pankkisektorin ja

²⁰³ FATF:n julkaisemassa oppaassa National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment todetaan sivulla 6, että oppaassa käytetty terminologia perustuu yleisiin riskienhallinnallisiin oppeihin ja mm. ISO standardeihin.

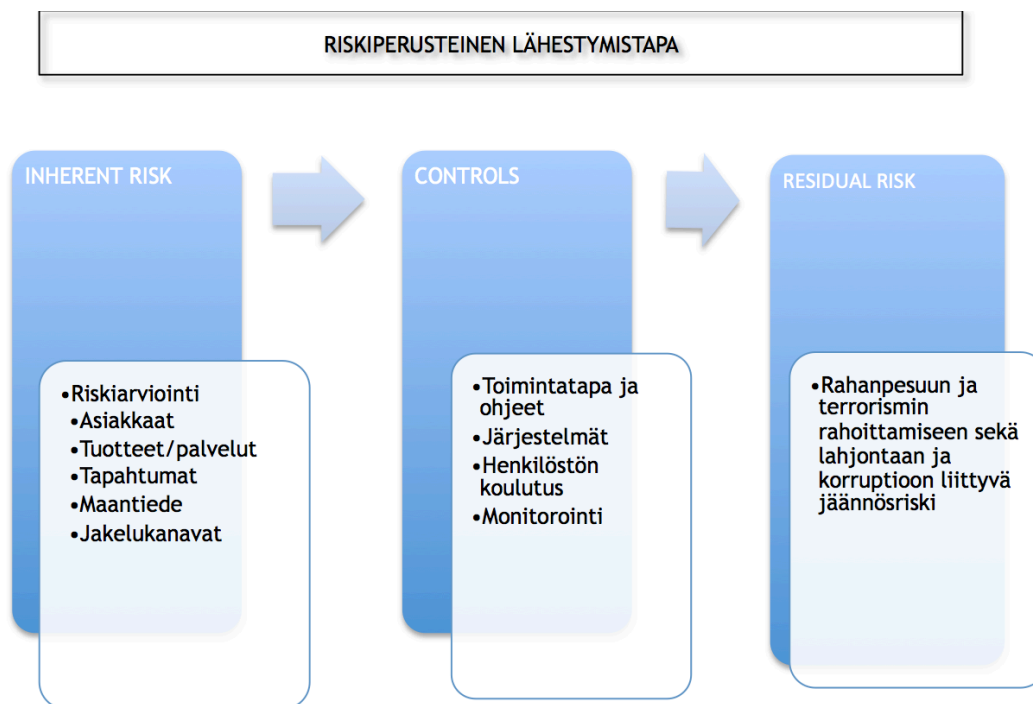
²⁰⁴ Ilmonen ym., 2013, 27.

²⁰⁵ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 15.

²⁰⁶ EUVL L 141, 90.

valvovien viranomaisten tulee omalta osaltaan tunnistaa, arvioida ja vähentää heihin kohdistuvaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä. Näiden tulee olla keskenään linjassa ja perustua yhteistyöhön.²⁰⁷

Riskiperusteisen lähestymistavan osa-alueita voidaan kuvata alla olevalla kuvalla.



Kuva 3 Riskiperusteinen lähestymistapa

6.2 Riskien tunnistaminen ja riskiarviointi

Riskiperusteinen lähestymistapa lähtee siitä, että pankin tulee tunnistaa ja arvioida siihen kohdistuvat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit sekä laajemmin kansainvälisiin sanktioihin, korruptioon ja lahjontaan liittyvät riskit²⁰⁸. Riskiarviointi muodostaa riskiperusteisen lähestymistavan perustan, koska sen avulla pankkien pitäisi pyrkiä analysoimaan ja ymmärtämään mitkä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit heihin kohdistuvat, ja mitkä niiden vaikutukset ovat yksittäiselle pankille, pankkisektorille sekä taloudelle ja koko rahoitusjärjestelmälle. Riskiarvioinnin avulla pankit pystyvät kategorisoimaan heihin kohdistuvat riskit paremmin sekä määrittämään tarvittavat resurssit riskien vähentämiseksi.²⁰⁹

²⁰⁷ FATF Guidance for a Risk-Based Approach the Banking Sector 2014, 7-8.

²⁰⁸ Puhutaan ns. inherent riskistä, jolla tarkoitetaan bruttoriskiä ennen kontrollitoimenpiteitä.

²⁰⁹ FATF Guidance for a Risk-Based Approach the Banking sector 2014, 9.

Riskiarviointia tulee tehdä pankin liiketoiminnan näkökulmasta sekä asiakassuhteisiin perustuvan tarkastelun kautta. Tämä tarkoittaa sitä, että pankin on tunnettava asiakkaansa, asiakkaiden suorittamat tapahtumat, asiakkaan tosiasialliset edunsaajat, yhteistyökumppanit sekä pankissa työskentelevä henkilökunta. Tunteminen on edellytys sille, että riskit tunnistetaan ja ne pystytään arvioimaan.²¹⁰

Kirjallisuudessa määritellyt yleisimmät riskitekijät, joiden kautta tarkastelua tulisi tehdä, ovat maahan ja maantieteellisiin tekijöihin liittyvä riskit, asiakkaaseen liittyvä riskit, tuotteisiin ja palveluihin, jakelukanaviin sekä tapahtumiin liittyvät riskit. FATF:n tekemän arvion mukaan maahan liittyvä riski on sellainen, joka tulisi sisältyä jokaiseen riskitekijään. Se millä tavalla riskitekijöitä painotetaan kokonaisvaltaista riskiluokittelua tehdessä, perustuu jokaisen pankin omaan päätökseen. Pankit voivat esimerkiksi asettaa jokaiselle riskiluokalle jonkin tietyn arvoisen painokertoimen tai käyttää niitä yhdessä tai erikseen²¹¹. Lisäksi pankit voivat määritellä edellä kuvattujen lisäksi myös muita riskitekijöitä, joita pankki pitää oman toimintansa kannalta merkittävänä.²¹²

Riskiarvioinnin tekemisessä tulee käyttää hyväkseen sekä sisäisiä että ulkoisia lähteitä. Sisäisiä lähteitä ovat esimerkiksi pankin järjestelmiin tallennetut tiedot asiakkaista. Ulkoisia lähteitä ovat puolestaan esimerkiksi ulkopuolisten tahojen laatimat sanktiolistat ja Suomen asiakastiedon raportit yritysten omistajasuhteista. Riskiarvioinnin kannalta tiedon hankinta ja ennen kaikkea sen laatu ovat erittäin tärkeitä, jotta riskiarviointia voidaan tehdä luotettavalla tavalla. Riskiarvioinnissa tulisi käyttää hyväkseen sekä historiaan perustuvaa tietoa että myös tämän hetkistä tietoa. Riskiarviointi tehdään aina jostakin tietyn hetken tilanteesta analysoimalla edellä mainittuja osa-alueita.²¹³ Tämä merkitsee sitä, että riskiarviointi ei ole vain kertaalleen tehtävä toimenpide, vaan tehdyt riskiarviot pitää päivittää säännöllisesti ottaen huomioon pankin tarjoamissa palveluissa tai asiakkaan toiminnassa tapahtuvat muutokset.²¹⁴

Riskiarviointi tulee hyväksyttävä pankin johdolla, dokumentoida ja kommunikoida pankissa niille, joita se koskettaa. Riskiarvioinnin ei tarvitse olla monimutkainen, mutta se tulisi suhteuttaa pankin kokoon ja liiketoimintaan sopivalla tavalla. Pienille pankeille, joiden asiakaskunta on samanlaista ja pankin tuotevalikoima ja jakelukanavat ovat suppeita, riittää yksinkertai-

²¹⁰ de Witt 2007, 156.

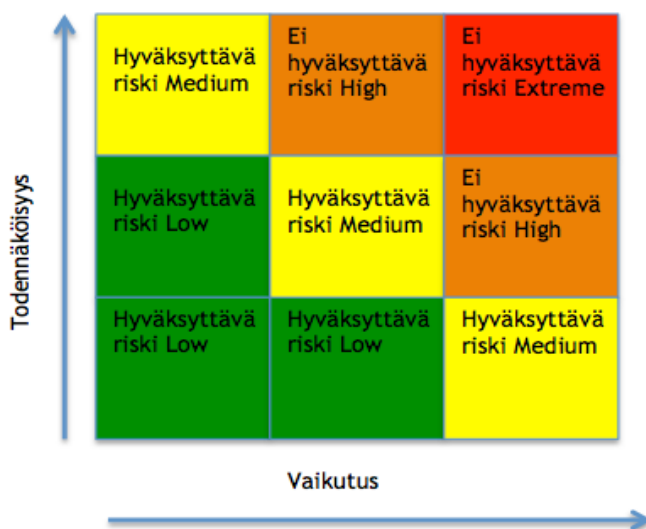
²¹¹ Puhutaan ns. single ja multi factoreista. Single factorin toteutuminen yksinään merkitsee suurempaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä. Multi factor yksinään ei nosta riskiä vaan lisäksi tarvitaan jokin toinen riskitekijä, jonka seurauksena rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski on suurempi.

²¹² Wolfsberg Statement. Guidance on a Risk Based Approach for Managing Money Laundering risks 2006, 1-7.

²¹³ FATF Guidance for a Risk-Based Approach the Banking sector 2014, 17.

²¹⁴ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 18.

nen riskiarviointi, ja riskitekijät voidaan luokitella alhaiseen ja korkeaan riskiluokkaan. Mikäli pankin tarjoamat tuotteet ja palvelut ovat monimutkaisempia ja asiakaskunta on laaja, niin tällöin myös riskiarvioinnin on oltava laajempi, ja se edellyttää useampia riskiluokkia ja niiden yhdistelmiä. Riskiarvioinnin lopputuloksena rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit on tunnistettu, niiden todennäköisyys on määritelty, ne on dokumentoitu ja jokainen riskitekijä on luokiteltu. Riskiarvioinnin seurauksena pankki pystyy luomaan kattavan kuvan siitä millaisia riskejä sen liiketoimintaan ja asiakaskuntaan liittyy.²¹⁵ Riskiarvioinnin pohjalta havaittuja riskejä sekä niiden vaikutusta ja todennäköisyyttä voidaan havainnollistaa erilaisilla riskimatriiseilla. Riskimatriisin punaiseen ja oranssiin kohtaan asettuvat riskit ovat kaikista merkittävimpiä ja niihin tulee kohdistaa tehostettuja kontrolli-, seuranta- ja riskienhallintatoimenpiteitä. Vastavuoroisesti vihreälle ja keltaisella alueella asettuvat riskit ovat todennäköisyydeltään ja vaikutukseltaan alhaisempia.²¹⁶



Kuva 4 Riskimatriisi

Seuraavaksi käydään läpi asiakkaisiin, tuotteisiin, palveluihin ja jakelukanaviin liittyviä riskitekijöitä. Maantieteellinen riskitekijä on otettu FATF:n suosituksen mukaan huomioon kokonaisriskiä arvioitaessa.

²¹⁵ FATF Guidance for a Risk-Based Approach the Banking sector 2014, 15, 17.

²¹⁶ Ilmonen ym. 2013, 88-91.

6.2.1 Asiakkaisiin ja tapahtumiin liittyvät riskitekijät

Pankin on tunnettava asiakkaan (henkilö- ja yritysasiakas) käyttäytyminen sillä tasolla, että se pystyy tunnistamaan mikä on asiakkaan normaalia toimintaa ja mikä ei. Tämä tarkoittaa sitä, että pankin on tehtävä asiakassuhteeseen perustuvaa riskiarviointia kolmella eri tasolla, jossa arvioidaan asiakkaan käyttämien tuotteiden, palveluiden ja jakelukanavien aiheuttamaa riskiä, asiakkaan maantieteellistä riskiä ja asiakkaan toimintaan liittyvää riskiä.²¹⁷

Asiakkaan toimintaa arvioitaessa pankin tulisi selvittää onko heillä asiakkaina henkilöitä tai yrityksiä, joita ei ole tavattu fyysisesti, tosiasiallista edunsaajaa ei tunneta tai asiakas on poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö (PEP). Näiden lisäksi pankin tulisi olla tietoinen siitä onko heillä asiakkaita, joiden varojen alkuperä on epäselvä tai tilin kautta kulkevien tapahtumien tiedot ovat puutteellisia, tapahtumien määrä poikkeaa tavanomaisesta niiden määrän, suuruuden tai toistuvuuden osalta tai tapahtumat ovat monimutkaisia ja epäselviä. Riskiä lisäävänä tekijänä pidetään myös tilannetta, jossa asiakkaalla on useissa eri rahalaitoksissa Suomessa tai kansainvälisesti tilejä tai muita palveluja.²¹⁸

Riskiä lisäävänä tekijänä voidaan pitää myös asiakassuhteen kestoa. Pitkään jatkuneen ja säännöllisiin tapaamisiin perustuvan asiakassuhteen katsotaan vähentävän rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä ja vastavuoroisesti vähän aikaa jatkuneessa asiakassuhteessa katsotaan olevan suurempi riski. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä lisäävänä tekijänä pidetään myös sitä, jos pankki on ulkoistanut asiakkaan tuntemisprosessin kolmannelle taholle.²¹⁹

Pankin tulisi olla edellä kuvattujen asioiden lisäksi tietoinen siitä, että onko heidän asiakkaita kansainvälisillä sanktiolistoilla tai onko asiakas mahdollisesti sellaisen henkilön lähipiiriä, joka on näillä listoilla. Myös lisensoimattomat välittäjät, kuten kirjanpitäjät, jotka toimivat asiakkaan lukuun nostavat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä.²²⁰ Yritysasiakkaiden osalta pankin tulisi olla tietoinen yritysasiakkaiden toimialasta²²¹. Korkean riskin toimialana pidetään esimerkiksi rahanvälitys- ja kasinotoimintaa kuten myös hyväntekeväisyysjärjestöjen ja muiden voittoa tavoittelemattomien säätiöiden ja yhdistysten toimintaa. Korkean riskin toimialojen osalta on kuitenkin hyvä huomioida, että kansainvälisesti hyväksytyä korkean

²¹⁷ Fintrac guidance on the risk based approach to combatting money laundering and terrorist financing 2015, 17-18.

²¹⁸ Wolfsberg Statement. Guidance on a Risk Based Approach for Managing Money Laundering risks 2006, 5-6

²¹⁹ Wolfsberg Statement. Guidance on a Risk Based Approach for Managing Money Laundering risks 2006, 5-6

²²⁰ Wolfsberg Statement. Guidance on a Risk Based Approach for Managing Money Laundering risks 2006, 5-6

²²¹ Ns. NACE-luokitus on taloudellista toimintaa harjoittavien yksiköiden toimialaluokitus.

riskin toimialalistaa ei ole olemassa, vaan listaus perustuu pitkälti pankin omaan arvioon korkean riskin toimialoista.²²²

Maahan liittyviä riskitekijöitä ovat esimerkiksi tilanteet, joissa henkilöasiakkaan kansalaisuus on muu kuin Suomi tai yritysasiakkaiden osalta yrityksen kotipaikka on Suomen ulkopuolella. Riskiä lisäävänä tekijänä voidaan pitää tilannetta, jossa asiakkaalla on osoite EU:n tai ETA-alueen ulkopuolella, asiakkaan asuinpaikka on tuntematon tai asiakkaalla on muita kytköksiä korkean riskin maahan. Maatieteellinen riski nousee lisäksi tilanteissa, joissa asiakkaan varat tulevat korkean riskin maasta tai niitä siirretään korkean riskin maahan.²²³

Liiketoimintaan liittyvät maantieteelliset riskit voivat olla suurempia esimerkiksi tilanteissa, joissa konttori sijaitsee lähellä valtion rajoja ja katsotaan että konttoria voidaan käyttää sisäänpääsynä valtion rahoitusjärjestelmään. Myös kaupungin koolta, jossa liiketoimintaa harjoitetaan voi olla riskiä lisäävä vaikutus. Pienissä kaupungeissa, joissa ihmiset tuntevat toisensa voidaan katsoa olevan vähemmän riskiä kuin suurissa kaupungeissa, joissa ihmisiä on paljon ja he eivät tunne toisiaan. Lisäksi jos liiketoiminnalla on yhteyksiä korkean riskin maihin, joissa rahanpesua ja terrorismin rahoittamista sääntelevä lainsäädäntö ei ole niin kehittynyttä tai maata pidetään korruptoituneena, niin sillä on riskiä lisäävä vaikutus. Korkean riskin maiden osalta on huomioitava, että kansainvälisesti hyväksytyä yhteistä listaa korkean riskin maista ei ole olemassa, vaan jokainen pankki laatii oman korkean riskin maiden listan käyttäen hyväkseen esimerkiksi FATF:n arvioita korkean riskin maista.²²⁴

Asiakassuhteeseen liittyvää riskiä vähentävänä tekijänä voidaan pitää tilannetta, jossa asiakas on esimerkiksi julkinen pörssiyhtiö tai valtion viranomainen. Riskin katsotaan olevan pienempi myös tilanteissa, joissa asiakkaan tilivarat ja tilin volyyymi on alhainen.²²⁵

6.2.2 Tuotteisiin, palveluihin ja jakelukanaviin liittyvät riskitekijät

Pankin on arvioitava asiakkaiden lisäksi mitkä sen tuotteet, palvelut ja jakelukanavat nostavat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä. Tällaisia ovat esimerkiksi sellaiset tuotteet ja palvelut, jotka voidaan hankkia anonyymisti tai ilman fyysistä tapaamista. Korkean riskin tuotteina pidetään myös trade financen ja rahoitusyhtiöiden tarjoamia palveluita, e-

²²² Fintrac guidance on the risk based approach to combatting money laundering and terrorist financing 2015, 11-13.

²²³ Wolfsberg Statement. Guidance on a Risk Based Approach for Managing Money Laundering risks 2006, 4-5.

²²⁴ Fintrac guidance on the risk based approach to combatting money laundering and terrorist financing 2015, 11-13.

²²⁵ FATF Guidance on the Risk-Based Approach to combating money laundering and terrorist financing 2007, 6.

maksuja ja valuuttatilejä. Korkean riskin palveluna puolestaan voidaan pitää esimerkiksi kansainvälistä kirjeenvaihtajapankkisuhdetta tai kansainvälisiä Private Banking -palveluita. Tuotteisiin ja palveluihin liittyvä riski nousee niissä tilanteissa, jos pankilla ei ole selvää käsitystä siitä miksi asiakas tarvitsee kyseistä palvelua tai tuotetta.²²⁶ Tuotteisiin ja palveluihin liittyvää riskiä vähentävät tilanteet, joissa asiakkaan tekemät tapahtumat ovat rahamäärällisesti alhaisia ja niiden kappalemäärät ovat pieniä sekä tilinsaldo on alhainen.²²⁷

Pankin tulee arvioida edellä mainittujen riskitekijöiden lisäksi sähköisten palveluiden vaikutusta riskiin. Sähköiset palvelut, kuten verkkopankki voivat nostaa tehtävien tapahtumien määrää merkittävästi, koska verkkopankki on asiakkaiden käytettävissä ympäri vuorokauden. Tapahtumien määrän kasvu voi tehdä pankille haasteelliseksi tunnistaa joukosta epäilyttävät tapahtumat. Verkkopankki mahdollistaa myös sen, että asiakkaat voivat hankkia sen kautta sellaisia tuotteita, joihin katsotaan sisältyvän korkeampi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski. Tällaisia tuotteita ovat esimerkiksi arvo-osuustilit, joita voidaan käyttää osakelainaukseen, sisäpiirikauppoihin tai markkinoiden manipulointiin.²²⁸

Tuotteiden, palveluiden ja jakelukanavien laajuus ja niiden määrä on usein suoraan kytköksissä pankin liiketoiminnan laajuuteen. Jos pankin liiketoiminta kattaa useiden kymmenien konttorien verkoston, joissa työskentelee satoja työntekijöitä, niin siihen kohdistuu erilainen riski kuin liiketoimintaan, joka kattaa vain yhden konttorin, jossa työskentelee viisi henkilöä.²²⁹

Tässä yhteydessä pankin on myös arvioitava teknologian ja innovaatioiden mukanaan tuomia riskejä, koska uudet teknologiset ratkaisut voivat lisätä esimerkiksi anonymiteetin mahdollistavien palvelujen ja tuotteiden lisääntymisen ja tätä kautta pankkiin kohdistuva rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski kasvaa.²³⁰ Uudet teknologiset ratkaisut mahdollistavat tänä päivänä sen, että identiteettivarkaudet lisääntyvät. Tämä voi olla jatkossa merkittävä riski myös pankeille.²³¹ Pankki voi riskiarvioinnin perusteella myös päätyä siihen, että henkilökunnan osaamista voidaan pitää riskitekijänä. Puutteelliset tiedot ja taidot tunnistaa mahdollinen rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen sekä tietämättömyys pankin toimintatapaohjeista ra-

²²⁶ Wolfsberg Statement. Guidance on a Risk Based Approach for Managing Money Laundering risks 2006, 5-6

²²⁷ Fintrac guidance on the risk based approach to combatting money laundering and terrorist financing 2015, 17.

²²⁸ Fintrac guidance on the risk based approach to combatting money laundering and terrorist financing 2015, 9-10.

²²⁹ Fintrac guidance on the risk based approach to combatting money laundering and terrorist financing 2015, 11-13.

²³⁰ FATF Guidance on the Risk-Based Approach to combating money laundering and terrorist financing 2007, 6.

²³¹ Rikoslain 38 lukuun on lisätty 4.9.2015 voimaan tullut pykälä 9 a, jossa säädetään identiteettivarkaudesta.

hanpesun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvissä asioissa voi pahimmassa tapauksessa muodostua merkittäväksi riskiksi pankille.

6.3 Riskien kontrollointi

Edellisessä luvussa kuvattiin sitä millaisia riskitekijöitä asiakkaisiin, toimialaan, tuotteisiin ja palveluihin, tapahtumiin ja jakelukanaviin voi kohdistua ja miten ne luokitellaan. Tässä luvussa kuvataan kontrollit, joilla tunnistettuja riskejä voidaan vähentää ja hallita. Riskiarvioinnin pohjalta pankin tulee pystyä määrittämään taso kuinka paljon riskiä se on valmis sietämään ja tämä luo perustan sille millaisia toimenpiteitä se tekee vähentääkseen riskiarvioinnin pohjalta tunnistettuja riskejä. Päätöksen riskinsietokyvystä ja sen suuruudesta tekee pankin johto. Pankin riskinsietokykyyn vaikuttavat asiakkaan ja liiketoiminnan aiheuttamien rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien lisäksi myös jo aiemmin kuvatut muut pankkitoimintaan vaikuttavat riskit. Kontrollitoimenpiteet tulee suhteuttaa havaittuihin riskeihin ja korkean riskin tekijöihin tulee noudattaa tehostettuja kontrollitoimenpiteitä. Vastavuoroisesti matalan riskin tilanteissa voidaan käyttää yksinkertaistettuja menetelmiä.²³²

Riskien kontrolloinnilla tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla arvioidaan jo olemassa olevien kontrollien kattavuutta ja niiden vahvuutta suhteessa riskiarvioinnissa havaittuihin riskeihin sekä tarvittaessa määritellään lisätoimenpiteet, joilla kontrolloinnin tasoa vahvistetaan. Myös kontrollitoimenpiteet tulee arvioida ja luokitella. Yleisesti luokittelu tehdään vahvaan, keskitasoon ja heikkoon tai näiden yhdistelmiin. Kontrollit tulee kuvata niin, että niistä käy ilmi kuka vastaa kontrollista, miten kontrollitoimenpiteet toteutetaan ja kuinka kontrolli vähentää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä. Kontrollien tulee olla myös sellaisia, että ne ovat raportoitavissa pankin johdolle ja sisäinen tarkastus pystyy arvioimaan niiden tasoa. Kontrollien tulee perustua pankin hyväksymään ja tukemaan sisäiseen ohjeistukseen ja lainsäädäntöön ja ne tulee päivittää säännöllisesti.²³³ Tämä perustuu siihen, että pankin johto on vastuussa näistä ja toisaalta työntekijöillä on oltava tieto siitä, että tuki rahanpesuun ja terrorismin rahoittamista koskeviin toimintatapoihin tulee johdolta.²³⁴

Kirjallisuudessa määriteltyjä keskeisimpiä kontrollointikeinoja ovat asiakkaan tuntemiseen ja tunnistamiseen liittyvät toimintatapaohjeet ja -prosessit, asiakassuhteen seurantaan liittyvät toimenpiteet sekä vastuiden, resurssien ja koulutuksen määrittelemine.²³⁵ Nämä kontrolli-

²³² Fintrac guidance on the risk based approach to combatting money laundering and terrorist financing 2015, 26.

²³³ Fintrac guidance on the risk based approach to combatting money laundering and terrorist financing 2015, 26.

²³⁴ Tällä tarkoitetaan ns. top down lähestymistapaa.

²³⁵ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 15.

toimenpiteet perustuvat pitkälti FATF:n suosituksiin numerot 10-20 ja 24-25, joissa määritellään ehkäiseviä toimenpiteitä, joilla riskiarviossa havaittuja riskejä voidaan hallita ja vähentää.²³⁶ Rahanpesulain 6 pykälän 5 momentin mukaan pankin on voitava osoittaa Finanssivalvonnalle, että sen asiakkaiden tuntemista ja riskienhallintaa koskevat menetelmät ovat riittävät suhteessa olemassa oleviin riskeihin, ja että niissä on tehty tarvittavat arvioinnit liittyen toiminnan laatuun, asiakassuhteisiin, tuotteisiin, palveluihin sekä teknologiaan.²³⁷

6.3.1 Asiakkaan tunteminen

Asiakkaan tunteminen (Customer Due Diligence, CDD)²³⁸ perustuu FATF:n suositukseen numero 10 ja se on rahanpesulain keskeinen velvoite. Asiakkaan tuntemisesta säädetään myös neljännen rahanpesudirektiivin toisessa luvussa. Asiakkaan tuntemisella tarkoitetaan kaikkia asiakkaan tuntemiseen, tunnistamiseen ja jatkuvaan seurantaan liittyviä toimintatapoja, joiden avulla pankki varmistuu asiakkaan oikeasta henkilöllisyydestä ja siitä, että se tuntee asiakkaan toimintaa riittävästi. Rahanpesulain 6 § edellyttää, että tunnistamiseen ja tuntemiseen liittyvät toimenpiteet mitoitetaan riskiarviointiin perustuen, ja että pankilla ei saa olla tunnistamattomia asiakkaita. Asiakkaan tuntemisen tulee olla jatkuvaa. Tällä tarkoitetaan sitä, että pankin tulee säännöllisesti päivittää asiakkaidensa tietoja vastaamaan sen hetken tilannetta ja tällä tavalla pankki pystyy arvioimaan asiakkaaseen kohdistuvan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin suuruutta säännöllisesti.²³⁹

Asiakkaan tuntemiseen liittyvät toimenpiteet voidaan jakaa toimenpiteisiin ennen asiakassuhteen syntymistä ja toimenpiteisiin asiakassuhteen aikana. Selvitettävät asiat ovat erilaiset, kun määritellään onko kysymys kokonaan uudesta asiakkaasta, passiivisesta asiakkaasta tai aktiivisesti pankin palveluita käyttävästä asiakkaasta. Kokonaan uuden asiakkaan osalta tuntemisvelvollisuus vaatii esimerkiksi sen, että pankin on saatava asiakkaalta luotettava selvitys varojen alkuperästä ja pankilla on oltava käsitys siitä, miksi asiakas tarvitsee jotakin tiettyä palvelua tai tuotetta. Lisäksi tiedot asiakkaan edustajista, tosiasiallisista edunsaajista, omistussuhteista, taloudellisesta asemasta ja varojen alkuperästä ovat asiakassuhteesta tarvittaessa hankittavia tietoja. Asiakassuhteen osalta on myös selvitettävä onko asiakkaan asiointia pelkästään yhdessä pankissa vai myös muualla. Pankin tulee lisäksi selvittää onko asiakkaalla yhteyksiä muihin valtioihin tai onko asiakkaalla rahaliikennettä toiseen valtioon. Riittävien tietojen hankkiminen asiakassuhteesta mahdollistaa tavanomaisesta poikkeavien liiketoimien

²³⁶ FATF International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferations, The FATF Recommendations 2012, 4.

²³⁷ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 18.

²³⁸ Asiakkaan tuntemismenettelystä voidaan käyttää myös termiä KYC (Know Your Customer)

²³⁹ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 14.

havaitsemisen asiakassuhteen aikana ja tukee selonotto- ja ilmoitusvelvollisuuden noudattamista.²⁴⁰

Asiakkaan tuntemista koskeva menettely ja periaatteet tulisi määritellä ja perustua pankin laatimaan asiakaspolitiikkaan. Asiakaspolitiikan tulisi pitää sisällään ylemmän johdon päätökset asiakkaaksi ottamisen edellytyksistä sekä olosuhteista, joissa uutta asiakassuhdetta ei voida perustaa pankin kanssa tai jo olemassa oleva asiakassuhde tulee lopettaa. Lisäksi asiakaspolitiikassa tulee olla määritelty onko asiakassuhde poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön kanssa mahdollinen. Asiakassuhteisiin liittyvän päätöksenteon lisäksi asiakaspolitiikassa pitäisi määritellä asiakkaan tuntemisprosessin laajuus asiakkaan riskiprofiili huomioon ottaen. Ne asiakkaat joihin katsotaan kohdistuvan alhaisin riski tulisivat olla normaalin tai yksinkertaistetun tuntemismenettelyn ja toimenpiteiden piirissä. Puolestaan ne asiakkaat, jotka riskiarvioinnin perusteella ovat korkeamman riskin asiakkaita pankille, olisivat tehostetun tuntemismenettelyn ja toimenpiteiden piirissä. Asiakaspolitiikka tulisi laatia niin, että se ottaa huomioon asiakkaan riskitason ja tämän noustessa asiakaspolitiikka edellyttäisi näille asiakkaille tehostettuja toimenpiteitä. Asiakaspolitiikan ei tule kuitenkaan olla niin tiukka, että se rajoittaa liiketoimintaa.²⁴¹

6.3.2 Asiakkaan tunnistaminen

Asiakkaan tunnistaminen tarkoittaa menettelyä, jossa pankki selvittää luonnollisten tai oikeushenkilöiden henkilöllisyyden asiakkaan tai sellaiseksi aikovan toimittamien tietojen perusteella. Henkilöllisyyden todentamisen tulee lähtökohtaisesti perustua suomalaisen viranomaisen antamaan, voimassaolevaan asiakirjaan (ajokortti, henkilökortti, passi, diplomaattipassi, muukalaispassi ja pakolaisen matkustusasiakirja). Pankki voi todentaa luonnollisen henkilön henkilöllisyyden myös voimassaolevilla, ulkomaisen viranomaisen myöntämällä asiakirjoilla, joita ovat kansallinen passi ja matkustusasiakirjana hyväksyttävä henkilökortti. Todentamisasiakirjojen osalta ei ole olemassa yleistä kansallista lainsäädäntöä, jossa määriteltäisiin hyväksyttävät todentamisasiakirjat. Näin ollen pankki voi omien riskienhallintaperiaatteidensa mukaisesti päättää, mitkä edellä mainituista asiakirjoista se hyväksyy todentamisasiakirjoiksi.²⁴² Erityisestä syystä henkilöllisyyden todentaminen voi perustua myös muuhun kuin viranomaisen myöntämään luotettavaan asiakirjaan. Erityisenä syynä voidaan pitää esimerkiksi sitä, että henkilöllä ei ole lainkaan viranomaisen antamaa henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa.

²⁴⁰ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 15, 28.

²⁴¹ Basel Committee on Banking Supervision: Sound management of risks related money laundering and financing of terrorism 2014, 7.

²⁴² Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 21, 26.

Muuhun asiakirjaan perustuvan henkilöllisyyden todentamisen luotettavuus perustuu yksittäistapauksissa kokonaisharkintaan.²⁴³

Oikeushenkilön henkilöllisyyden todentaminen perustuu ajantasaiseen kaupparekisteriotteeseen tai vastaavaan muuhun viranomaisen rekisteristä hankittuun rekisteriotteeseen, joka selvittää oikeushenkilön olemassaolon ja oikeustoimikelpoisuuden sekä sen hallituksen tai muun päättävän elimen jäsenet. Rahanpesulain 8 §:n 1 momentin mukaan pankin on myös tunnistettava tosiasiallinen edunsaaja ja arvioitava riskiarvioinnin pohjalta, onko tosiasiallinen edunsaajan henkilöllisyys myös todennettava. Oikeushenkilön edustajan toimivaltuus on tarvittaessa varmistettava erillisestä valtakirjasta tai oikeushenkilön päättävän elimen pöytäkirjanotteesta. Tosiasialliset edunsaajat eivät yleensä ilmene kaupparekisteristä tai muista julkisista rekistereistä. Tällöin pankki voi pyytää oikeushenkilön edustajalta selvitystä oikeushenkilön omistus- ja konsernirakenteesta ja määräysvaltaa käyttävistä henkilöistä. Tosiasiallista edunsaajaa ei tarvitse kuitenkaan tunnistaa, jos asiakas on yhtiö tai yhteisö, jonka arvopaperit on otettu julkisen kaupankäynnin kohteeksi säännellyillä markkinoilla yhdessä tai useammassa EU-valtiossa tarkoitetulla tavalla tai jos asiakas on kolmannessa maassa julkisesti noteerattu yhtiö ja siihen sovelletaan yhteisön lainsäädäntöä vastaavaa tiedonantovelvollisuutta. Pankin ei tarvitse myöskään tunnistaa Suomessa tai toisessa ETA-valtiossa toimivan asianajajan tai muun oikeudellisia palveluja tarjoavan asiakasvaratilien tosiasiallisia edunsaajia, jos tosiasiallisten edunsaajien henkilöllisyydet ovat saatavilla pyynnöstä.²⁴⁴

Rahanpesulain 7 §:n mukaan tunnistamisvelvollisuus liittyy aina vakituisiin asiakkaisiin tai jos kyse on epäilyttävästä liiketoimesta tai pankki epäilee aiemmin todennetun asiakkaan henkilöllisyyden todentamistietojen luotettavuutta. Pankilla on myös tunnistamis- ja todentamisvelvollisuus tilanteissa, joissa valvottava ilman asiakassuhdetta suorittaa yksittäisen liiketoimen jonka suuruus tai toisiinsa kytkeytyvien liiketoimien suuruus on vähintään 15.000 euroa²⁴⁵ tai kysymys on yli 1.000 euron suuruudesta varainsiirrosta, joka toteutetaan käteismaksuna. Tällaisissa tapauksissa lainsäädäntö perustuu maksajantietoasetuksen 4 ja 5 artiklaan ja niihin kirjoitettuihin säännöksiin maksajan tunnistamisesta ja maksajan henkilöllisyyden todentamisesta. Pankki on vastuussa asiakkaidensa tunnistamisesta ja henkilöllisyyden todentamisesta sekä asiakkaiden tuntemisesta myös silloin, kun asiakkaan tunnistamis- ja tuntemistoimet tekee pankin asiamies tai joku muu ulkopuolinen taho. Tunntamisen ja todentamisen avulla

²⁴³ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, 14.

²⁴⁴ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 22, 27.

²⁴⁵ Uuden rahanpesulain myötä raja alenee 10.000 euroon.

varmistutaan siitä, että tiedetään kenen kanssa asioidaan ja kenen toimeksiannosta ja varoilla liiketoimia tehdään.²⁴⁶

Jos pankki ei pysty tunnistamaan asiakasta tai toteuttamaan asiakkaan muita tuntemista koskevia toimenpiteitä, sen tulee kieltäytyä aloittamasta asiakassuhdetta tai suorittamasta liiketoimea. Näissä tilanteissa pankin tulee lisäksi harkita ilmoituksen tekemistä rahanpesun selvittelykeskukselle. Mikäli kysymyksessä on tilanne, jossa vajaavaltaisen (alaikäisen) edunvalvoja tekee liiketoimen tai antaa toimeksiannon vajaavaltaisen asiakkaan puolesta, vajaavaltainen asiakas tulee tunnistaa. Hänen henkilöllisyytensä voidaan kuitenkin jättää todentamatta, jos riskiarvion perusteella voidaan katsoa että todentaminen ei ole tarpeellista. Näissä tilanteissa edunvalvoja tulee kuitenkin aina tunnistaa ja tarvittaessa hänen henkilöllisyytensä todentaa. Pankin tulee myös aina varmistaa, että edustajalla on valtuutus toimia asiakkaan lukuun.²⁴⁷

6.3.3 Asiakkaan normaali ja yksinkertaistettu tuntemismenettely

Pankin tekemän riskiperusteisen arvioinnin ja asiakaspolitiikassa määrittelemien riskiprofiilien mukaisesti jokaiseen asiakkaaseen ei kohdistu samansuuruinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski. Tästä johtuen asiakkaan tuntemiseen liittyvät menettelyt voidaan jakaa normaaliin menettelyyn, yksinkertaistettuun menettelyyn ja tehostettuun menettelyyn. Tässä ja seuraavassa luvussa selvitetään mitä näillä menettelyillä tarkoitetaan.

Asiakkaan normaalissa tuntemismenettelyssä pankki on asiakkaalta saamien tietojen ja riskiarvioinnin perusteella päättänyt, että asiakkaaseen kohdistuu normaali rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski ja asiakkaaseen noudetaan normaalia tuntemismenettelyä. Normaali tuntemismenettely pitää sisällään asiakkaan tunnistamisen, tietojen keräämisen ja niiden päivittämisen asiakkaasta ja hänen tilanteesta. Normaalissa tuntemismenettelyssä asiakkaan antamien tietojen paikkansapitävyys tarkistetaan tapaamisen yhteydessä noin kerran vuodessa. Samassa yhteydessä päivitetään myös asiakkaan riskiprofiili vastaamaan sen hetken tilannetta. Asiakkaan kanssa jatketaan normaalin tuntemismenettelyn mukaista seurantaa mikäli asiakkaalta saatujen tietojen mukaan ei ole aihetta muuttaa riskiprofiilia.²⁴⁸

Yksinkertaistettua asiakkaan tuntemista voidaan käyttää tilanteissa, joissa katsotaan olevan pieni riski rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen näkökulmasta. Rahanpesulain 13 ja 14 §:n

²⁴⁶ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 12, 20-21.

²⁴⁷ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 22.

²⁴⁸ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 17.

mukaan yksinkertaistettua asiakkaan tuntemismenettelyä voidaan noudattaa tilanteissa, joissa pankin asiakkaana on sellainen viranomainen tai oikeushenkilö, joista on saatavilla julkista ja luotettavaa tietoa. Tällaisia ovat esimerkiksi yhtiöt, joiden osake on julkisen kaupankäynnin kohteena tai luottolaitokset, joilla on toimilupa Suomessa tai toisessa ETA-valtiossa. Rahanpesulain 15 §:n mukaan pankki voi myös noudattaa yksinkertaistettua tuntemisvelvollisuutta, jos asiakkaan kanssa tehty toimeksiantosopimus koskee rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen näkökulmasta vähäriskistä vakuutus tuotetta.²⁴⁹ Yksinkertaistetusta asiakkaan tuntemisesta säädetään rahanpesulain lisäksi valtioneuvoston asetuksessa eräisiin rahoitus sopimuksiin liittyvästä yksinkertaistetusta asiakkaan tuntemismenettelystä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä ja selvittämisessä. Sen mukaan yksinkertaistettua tuntemismenettelyä voidaan noudattaa sellaisessa leasing- ja osamaksurahoitus sopimuksessa, jonka enimmäismäärä on 15.000 euroa ja se perustuu asiakkaan ja rahoituksen myöntäjän välille tehtyyn sopimukseen ja asiakassuhdetta voidaan seurata rahanpesulain 9 §:n²⁵⁰ mukaisella tavalla.²⁵¹

Yksinkertaistettu menettely ei vapauta pankkia asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta vaan pankilla tulee olla tällaisessa tapauksessa riittävästi tietoa asiakkaasta. Yksinkertaistettu menettely ei vapauta pankkia myöskään jatkuvan seurannan järjestämisestä, koska jatkuvalla seurannalla voidaan havaita mahdolliset asiakkaan olosuhteissa tai toiminnassa tapahtuneet muutokset. Yksinkertaistettua asiakkaan tuntemismenettelyä voidaan käyttää vain yksittäistapauksissa ja pankilla ei ole mahdollista käyttää omaa harkintavaltaa tässä. Lisäksi pankilla tulee olla toimintaohjeet yksinkertaistetun menettelyn noudattamista varten.²⁵²

6.3.4 Asiakkaan tehostettu tuntemismenettely

Rahanpesulain 17 §:n mukaan ja neljännen rahanpesudirektiivin toisen luvun 18 artiklan mukaan pankin tulee noudattaa asiakkaan tuntemisesta koskevia velvoitteita tehostetusti, jos asiakkaaseen, palveluun, tuotteeseen tai liiketoimeen liittyy tavanomaista suurempi rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riski tai jos asiakkaalla on liittymäkohta valtioon, jonka rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämis- ja selvittelyjärjestelmä ei täytä kansainvälisiä velvoitteita ja lainsäädännön asettamia vaatimuksia. Tällaisia voivat olla esimerkiksi tapaukset, jossa asiakas toimii toimialalla, jonka on havaittu liittyvän harmaaseen talouteen tai

²⁴⁹ Aluehallintovirasto 2015, kohta rahanpesulain valvonta.

²⁵⁰ Rahanpesulain 9 §:ssä säädetään selonottovelvollisuudesta ja jatkuvasta seurannasta ja sen mukaan pankin tulee riskiarviointiin perustuen hankkia asiakkaasta riittävät tiedot ja seurata niitä.

²⁵¹ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 34-35.

²⁵² Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 34-35.

asiakas harjoittaa liiketoimintansa tavalla, joka antaa pankille aiheen epäillä asiakkaan toimivan rikollisen toiminnan välikätenä tai jos asiakkaalla on sellaisia ulkomaanmaksuja, joiden kohde- tai alkuperämaa on finanssipakotteiden kohteena. Tehostettua tuntemismenettelyä noudatetaan myös tilanteissa, joissa solmintaan kirjeenvaihtopankkisuhde, asiakas on poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö (PEP), hänen perheenjäsenensä tai läheinen yhtiökumppani tai asiakas käyttää etätunnistautumista. Pankki voi kuitenkin itse päättää millä perusteella asiakasiin kohdistetaan tehostetun tuntemisen menettelyä. Asiakkaasta tehty arvio tulee perustua pankin tekemään riskiarvioon tai muihin tietolähteisiin.²⁵³

Tehostettu tuntemismenettely edellyttää, että pankki selvittää lisäkysymysten avulla kohdistuuko asiakkaaseen korkean rahanpesuriskin mahdollisuus sekä noudattaa erityistä huolellisuutta ja jatkuvaa seurantaa. Tehostetut velvollisuudet merkitsevät tavanomaista yksityiskohteisempaa ja tarkempaa asiakkaan tuntemista sekä asioinnin seurantaa. Tehostetun tuntemismenettelyn tarkoituksena on selvittää, että asiakkaan toiminta on rehellistä ja läpinäkyvää ja asiakkaalla ei ole rahanpesuun viittaavaa toimintaa. Pankilla on vastuu ymmärtää asiakkaiden toiminta ja heille tyypillinen maksuliikenne sekä huomata asiakkaan tilassa tapahtuvat poikkeavuudet. Tehostetun tuntemisen prosessia noudatetaan kaikkiin niihin asiakkaisiin, jotka on luokiteltu riskiluokittelumallilla korkean riskin asiakkaiksi. Tehostetun tuntemisen toimenpiteet tulee ulottua myös perheenjäseniin tilanteen niin vaatiessa.²⁵⁴ Lainsäädäntö ei kiellä asiakassuhdetta korkean riskin asiakkaan kanssa tai korkean riskin mahan, vaan se edellyttää että pankki on tunnistanut korkean riskin tekijät ja luonut prosessit ja kontrollit, joiden avulla näitä riskejä pystytään pienentämään ja hallitsemaan.

6.3.5 Poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö (PEP)

Poliittisesti vaikutusvaltaisena henkilönä (PEP) pidetään rahanpesulain 20 §:n mukaisesti henkilöä, joka on viimeksi kuluneen vuoden aikana toiminut toisessa valtiossa merkittävässä julkisessa tehtävässä. Merkittävänä julkisena tehtävänä voidaan pitää esimerkiksi valtionpäämiehistä, hallituksen päämiestä, korkeimman oikeuden jäsentä, keskuspankin johtokunnan jäsentä tai valtion kokonaan omistaman yrityksen hallinto- johto ja valvontaelimen jäsentä. Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäseniä ovat edellä luetellussa asemassa toimivan henkilön aviopuoliso tai kumppani, lapset ja heidän aviopuolisonsa tai kumppaninsa sekä vanhemmat, ja heitä koskee samat velvollisuudet.²⁵⁵

²⁵³ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 29.

²⁵⁴ HE 25/2008 vp, 41-42, 51-52.

²⁵⁵ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 32-33.

Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön yhtiökumppaneita ovat rahanpesuasetuksen 1 §:n mukaan kaikki luonnolliset henkilöt, jotka ovat yhteisöjen tai elinkeinoharjoittajien tai oikeudellisten järjestelyjen omistajia tai edunsaajia ja joilla on läheinen liikesuhde poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön kanssa tai ne on perustettu poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön eduksi. Poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä ovat myös toisen valtion nimittämät jäsenet EU:n parlamentissa, komissaarit sekä toisen valtion jäsenet EU-tuomioistuimessa ja EU:n tilintarkastuselimestä. Neljännen rahanpesudirektiivin ensimmäisen jakson 3 artiklan 9 kohdan mukaan määritelmä on laajennettu koskemaan myös Suomessa poliittisesti vaikutusvaltaisina henkilöinä pidettäviä henkilöitä.²⁵⁶ Tämä tulee merkitsemään sitä, että direktiivin astuessa voimaan pankkien poliittisesti vaikutusvaltaisten asiakkaiden lukumäärä tulee kasvamaan merkittävästi.

Pankilla tulee olla ohjeet ja menettelytavat poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön, tällaisen henkilön perheenjäsenen ja läheisen yhtiökumppanin kanssa solmittavien asiakassuhteiden aloittamisesta ja hoitamisesta. Pankin tulee hankkia selvitys kyseiseen asiakassuhteeseen tai liiketoimeen liittyvän varallisuuden ja varojen alkuperästä. Selvitys varoista on oleellisen tärkeää, koska heillä on omassa kotimaassaan asema, jonka perusteella he voivat siirtää merkittäviä summia ulkomaille. Lisäksi poliittisesti vaikutusvaltaisten asiakkaiden toimintaan voi liittyä normaalia suurempi korruption riski.²⁵⁷

6.3.6 Tietojen säilyttäminen

Rahanpesulain 10 §:n mukaan tunnistaminen ja henkilöllisyyden todentaminen sekä asiakkaan tuntemiseksi hankitut tiedot pitää dokumentoida ja säilyttää siten, että pankki pystyy jälkikäteen osoittamaan viranomaisille, miten kukin asiakas on tunnistettu, mihin asiakirjaan tai tietoihin tunnistaminen on perustunut ja kuka asiakkaan on tunnistanut. Tämän lisäksi rahanpesulain 23 ja 25 §:ssä säädetään niiden tietojen säilyttämisestä, käsittelystä ja salassapidosta, jotka ovat tarpeen selonotto- ja ilmoitusvelvollisuuden noudattamiseksi. Henkilötietojen käsittelystä säädetään yleisesti henkilötietolaissa (523/1999). Asiakkaan tuntemiseksi hankittujen henkilötietojen käsittely on henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua sallittua tietojen käsittelyä. Lisäksi pankin pitää säilyttää asiakkaan tuntemiseen ja asiakassuhteen riskienhallinnan kannalta riittävät ja olennaiset tiedot asiakkaasta, sen edustajista, omistussuhteista ja tosiasiallisista edunsaajista sekä oikeushenkilön hallituksen tai vastaavan päättävän elimen jäsenistä. Säilytysvelvollisuus koskee myös tietoja asiakkaan toiminnan laa-

²⁵⁶ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 32-33.

²⁵⁷ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 33.

dusta, oikeushenkilön varsinaisesta toimialasta, toiminnan laajuudesta sekä tietoja pankin tarjoamista palveluista ja niiden käytöstä.²⁵⁸

Ilmoitusvelvollisen on säilyttävä asiakasta koskevia tunnistamistietoja vähintään viisi vuotta ja tunnistamistiedot on säilytettävä luotettavalla tavalla. Mikäli kysymyksessä on satunnainen, yli 15.000 euron²⁵⁹ suuruinen liiketoimi, säilytysaika on myös tällöin viisi vuotta liiketoimen suorittamisesta. Muilta osin tehtyihin tapahtumiin liittyvien tietojen ja asiakirjojen säilyttäminen määräytyy muun lainsäädännön, kuten kirjanpitolain (1336/1997) mukaan. Tunnistamistietojen säilyttämisellä varmistetaan niiden käytettävyys tarvittaessa myöhemmin. Lisäksi tiedot on arkistoitava niin, että ne ovat saatavissa jälkikäteen ilman kohtuutonta viivästystä. Tunnistamistietojen säilyttämisen laiminlyönnistä on säädetty rangaistus rahanpesulain 40 §:ssä ja sen mukaan tuntemisvelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan sakkorangaistus jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.²⁶⁰

Rahanpesulain ilmoitusvelvollisuuden noudattamiseksi hankitut selvitykset ja tiedot pitää säilyttää erillään asiakkaan tunnistamis- ja tuntemistiedoista. Asiakkaalla on oikeus tarkistaa itseään koskeva tuntemistiedot, jotka valvottava on asiakkaasta rekisteröinyt. Asiakkaalla ei ole tarkastusoikeutta selonotto- ja ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi hankittuihin tietoihin, koska asiakkaalle ei saa paljastaa ilmoituksen tekoa. Asiakkaalla ei ole myöskään oikeutta tarkastaa valvottavan muita riskienhallinnan piiriin kuuluvia tietoja.²⁶¹

6.3.7 Asiakassuhteen jatkuva seuranta

Jatkuva asiakassuhteen seuranta tarkoittaa toimenpiteitä, joissa pankki seuraa asiakkaiden tapahtumia ja asiakassuhteessa tapahtuvia muutoksia ja arvioi niiden sopivuutta asiakkaalta saamiinsa tietoihin asiakkaasta. Pankin tulee asiakkaiden ja asiakkaiden tapahtumien lisäksi tehdä myös tuotteisiin ja palveluihin liittyvää monitorointia, jotta sillä on mahdollisimman laaja käsitys myös näihin liittyvistä riskitekijöistä. Jatkuvalle seurannalle kehitetään asiakaskunnan tuntemista ja asiakassuhteisiin liittyvää riskienhallintaa sekä noudetaan rahanpesulain mukaista ilmoitusvelvollisuutta tehdä ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta. Tavoitteena on myös havaita normaalista asioinnista poikkeava käytös, sekä estää ja paljastaa väärinkäytöksiä ja rikollista toimintaa ja rahanpesua ja terrorismin rahoitusta. Rahanpesulain 9 pykälän 2

²⁵⁸ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 36.

²⁵⁹ Uuden rahanpesulain myötä raja alenee 10.000 euroon.

²⁶⁰ Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet 2012, 15, 35-36.

²⁶¹ Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 36.

momentin mukaan valvottavan on järjestettävä seuranta, joka on riittävä asiakkaan toiminnan laatuun, laajuuteen sekä riskeihin nähden.²⁶²

Valvonnassa käytettävät menetelmät voivat olla sekä automaattisia että manuaalisia menetelmiä ja menetelmien laajuus tulee suhteuttaa riskiarviointiin ja asiakkaan riskiprofiiliin. Korkean riskin asiakkaille tulee suorittaa tehostettua monitorointia, mutta myös normaalin ja alhaisen riskin asiakkaat tulevat olla monitoroinnin piirissä. Monitoroinnissa tulee käyttää hyväksi asiakkaan tuntemisprosessin kautta saatuja tietoja asiakkaista. Niistä saatavilla tiedoilla voidaan esimerkiksi tunnistaa monitoroinnissa tapahtumat, jotka eivät sovi asiakkaan normaaliin toimintaan. Monitorointia tulee tehdä myös sanktiolistoja ja PEP-listoja vastaan, jotta voidaan tunnistaa mahdolliset uudet sanktioiden alaiset ja poliittisesti merkittävät henkilöt. Lisäksi pankin tulee säännöllisesti arvioida monitorointijärjestelmänsä riittävyttä suhteessa pankin kokoon, sen tapahtumien määrään ja monimutkaisuuteen sekä pankkiin kohdistuviin riskeihin.²⁶³

Asiakkaan ja tapahtumien jatkuva seuranta mahdollistaa sen, että pankki voi tunnistaa tapahtumien joukosta epäilyttävät liiketoimet ja tapahtumat ja tarvittaessa tehdä ilmoituksen rahanpesun selvittelykeskukselle epäilyttävästä liiketoimesta. Pankilla tulee olla kaikkien tiedossa olevat toimintatapaohjeet siitä kuinka epäilyttävät liiketoimet tunnistetaan, tutkitaan ja kuinka ne raportoidaan edelleen. Toimintatapaohjeiden lisäksi pankin tulee pitää huolta siitä, että henkilökuntaa koulutetaan säännöllisin väliajoin osaamisen ylläpitämiseksi.²⁶⁴

Epäilyttävien liiketoimien tunnistamisen lisäksi pankeilta tulee löytyä osaamista tehdä varojen jäädyttämistä koskevat toimet. Tällaisiin toimiin ryhdytään siinä tapauksessa, että pankin asiakkaita löytyy sanktiolistoilta. Sanktiotarkistukset tulee tehdä aina, kun asiakassuhdetta perustetaan ja olemassa olevien asiakkaiden osalta sanktiotarkistukset ovat osa jatkuvaa seuranta.²⁶⁵ Tässä on kuitenkin huomioitava, että yksittäisen henkilön tai yhteisön varojen jäädyttäminen on riippumatonta riskiarvioinnista. Vaatimus jäädyttää varoja on ehdotonta ja siihen ei voida vaikuttaa riskiperusteisen lähestymistavan eri vaiheissa. Toisaalta riskiperusteista lähestymistapaa voidaan käyttää hyväkseen tunnistamaan epäilyttäviä tapahtumia,

²⁶² Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet 2013, 36-37.

²⁶³ FATF Guidance for a risk-based approach the banking sector 2014, 21.

²⁶⁴ Basel Committee on Banking Supervision: Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism 2014, 12-13.

²⁶⁵ Basel Committee on Banking Supervision: Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism 2014, 12-13.

mutta varsinainen ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta ei ole riskiperusteista lähestymistapa.²⁶⁶

6.3.8 Muut kontrollit

Edellä kuvattujen kontrollien lisäksi pankeilta edellytetään rahanpesulain 6 §:n ja neljännen rahanpesudirektiivin toisen jakson 8 artiklan kolmannen kohdan mukaan sellaisia toimintaperiaatteita, valvontatoimenpiteitä ja menettelytapoja, joilla omalta osalta vähennetään ja hallitaan tehokkaasti pankin tunnistamia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä ja ne vastaavat lainsäädännön asettamia vaatimuksia.²⁶⁷ Pankin johto vastaa pankin tehokkaan riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisestä, niiden seurannasta ja tarvittaessa toimien tehostamisesta. Näitä toimenpiteitä ovat jo edellä kuvattujen asiakkaan tuntemiseen ja monitorointiin liittyen toimintatapaohjeiden lisäksi esimerkiksi pankin johdon määrittelemät organisaation vastuusuhteet. Vastuusuhteiden avulla määritellään kenen vastuulla organisaatiossa on rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen estämiseen liittyvien toimenpiteiden toteuttaminen. Toimintatapaohjeissa tulisi määritellä myös toimenpiteet henkilökunnan jatkuvasta kouluttamisesta liittyen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen yleisiin periaatteisiin, sitä koskevaan lainsäädäntöön ja ohjeistukseen tehdä ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta. Toimintatapaohjeissa tulisi lisäksi määritellä miten pankki tekee työntekijöidensä taustojen selvityksen liittyen rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen.²⁶⁸

Edellä kuvatun lisäksi pankin tulee tehostaa riskienhallintaa eriyttämällä sisäinen tarkastus compliance-toiminnosta. Compliance officerin tulisi kuulua pankin johtoryhmään ja sitä kautta saada johto sitoutumaan ja ymmärtämään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan tuomat riskit. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on varmistaa ja testata sisäisten toimintaperiaatteiden, valvontatoimenpiteiden ja menettelytapojen riittävyys suhteessa pankin kokoon ja liiketoimintaan.²⁶⁹

6.4 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen jäännösriski pankille

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen jäännösriskillä²⁷⁰ tarkoitetaan sitä riskiä, joka jää jäljellä kontrollointi ja muiden toimenpiteiden jälkeen. Riskiperusteisen lähestymistavan tarkoituksena ei ole poistaa kokonaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä, vaan sen tarkoituksena on tunnistaa, hallita ja vähentää pankkiin kohdistuvaa riskiä. Jäljelle jäävän

²⁶⁶ FATF Guidance on the Risk-Based Approach to combating money laundering and terrorist financing 2007, 9.

²⁶⁷ EUVL L 141, 90.

²⁶⁸ Schott 2006, 27.

²⁶⁹ Schott 2006, 27.

²⁷⁰ Puhutaan ns. residual riskistä.

jäännösriskin tulisi olla yhteneväinen pankin johdon määrittelemän riskinsietokyvyn kanssa. Mikäli tilanne on sellainen, että jäljelle jäävä jäännösriski on suurempi kuin riskinsietokyky tai kontrollitoimenpiteillä ei pystytä alentamaan riskiä siedettävälle tasolle, niin tässä tapauksessa pankin on uudelleen arvioitava kontrollitoimenpiteiden riittävyyttä ja tarvittaessa lisättävä niitä. Jäännösriskin tasoa on myös arvioita säännöllisesti.²⁷¹

Riskiperusteinen lähestymistapa on jatkuva prosessi ja se tulee sisältyä pankin päivittäiseen toimintaan ja osaksi pankin toimintatapoja ja ohjeistusta. Riskiperusteisen lähestymistavan avulla varmistetaan, että pankki ja koko pankin henkilökunta on sitoutunut toimimaan sillä tavalla joka estää ja torjuu rahanpesua ja terrorismin rahoittamista. Riskiperusteista lähestymistapa ei ole kertaalleen tehtävä prosessi, vaan sitä tulee päivittää olosuhteiden muuttuessa. Esimerkiksi jos pankin liiketoimintamuodot muuttunut tai pankki tarjoaa asiakkailleen uusia tuotteita tai palveluita, niin tämän seurauksena riskiarviointiin on otettava mukaan uudet tekijät, toimintatapaohjeistukset ja kontrollit on muokattava vastaamaan näitä.²⁷²

6.5 Riskiperusteinen lähestymistapa suomalaisissa pankeissa

Suomalaista pankkisektoria voidaan kuvata keskittyneeksi, joka on voimakkaasti kytkeytynyt muihin Pohjoismaihin ja on riippuvainen ulkomaisesta rahoituksesta. Kolmen suurimman pankin Nordea Pankki Suomi Oyj:n, OP-ryhmän ja Danske Bank Oyj:n yhteenlaskettu tase oli vuoden 2013 lopussa 92 prosenttia koko Suomen pankkisektorin taseesta.²⁷³ Edellä mainittujen pankkien lisäksi Suomen pankkisektorilla toimii pienemmän markkinaosuuden omaavia pankkeja, kuten Aktia Pankki Oyj, Svenska Handelsbanken Ab, Säästöpankkien Keskuspankki Suomi Oy ja S-Pankki Oy. Isoimmat suomalaiset pankit ovat pääsääntöisesti finanssitaloja, jotka fuusioiden ja muiden yhteenliittymien kautta tarjoavat asiakkailleen pankkipalvelujen lisäksi säästämisen ja sijoittamisen palveluja sekä vakuutuspalveluja. Pienemmillä pankeilla toiminta rajoittuu pääsääntöisesti peruspankkipalvelujen tarjoamiseen.

Kaikkiin pankkeihin kohdistuu jonkinlainen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen jäännösriski, mutta se mistä riskitekijöistä ja kontrollitoimenpiteistä se muodostuu vaihtelee pankeittain. Finanssialan Keskusliitolle²⁷⁴ tehdyn haastattelun²⁷⁵ yhtenä tarkoituksena oli selvittää, miten Finanssialan Keskusliiton mielestä suomalainen pankkisektori noudattaa neljännen ra-

²⁷¹ Fintrac guidance on the risk based approach to combatting money laundering and terrorist financing 2015, 27-28.

²⁷² Fintrac guidance on the risk based approach to combatting money laundering and terrorist financing 2015, 30-31.

²⁷³ Euro&Talous 2/2014, 34.

²⁷⁴ Finanssialan Keskusliitto on pankkeja, vakuutusyhtiöitä, rahoitusyhtiöitä, arvopaperinvälittäjiä, sijoitusrahastoyhtiöitä sekä finanssialan työnantajia edustava etujärjestö.

²⁷⁵ Kysymykset liitteessä 1.

hanpesudirektiivin 8 artiklassa ja rahanpesulain 6 §:ssä säädettyä velvollisuutta tunnistaa ja arvioida riskit suhteessa riskitekijöihin, ja toisaalta millaisia menettelytavoilla havaittuja riskejä pyritään hallitsemaan ja pienentämään.

Finanssialan Keskusliiton mukaan suomalaisten pankkien kannalta merkittävimmät riskitekijät pankkitoiminnan bruttoriskiä arvioitaessa voidaan jakaa liiketoiminnan ja asiakkaiden mukanaan tuomiin riskeihin ja niihin liittyviin riskitekijöihin. Finanssialan Keskusliitto katsoo, että esimerkiksi liiketoiminnan volyyymi, maantieteellinen peitto ja pankin liiketoiminta-alue ovat tekijöitä, joiden seurauksena pankkiin kohdistuvan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski voi olla suurempi. Näiden lisäksi pankkien tulisi arvioida markkinatilanteen, suhteellisen markkina-aseman ja pankin tuote- ja palveluintensiteetin sekä jakelukanavien vaikutusta riskeihin.

Pankin organisatorisilla tekijöillä, kuten organisaation koolla ja rakenteella, sen kulttuuri- ja riskitietoisuudella ja omistusrakenteella katsotaan Finanssialan Keskusliiton näkemyksen mukaan olevan riskiä mahdollisesti kasvattava vaikutus. Myös tietojärjestelmien ja infrastruktuurin taso verrattuna liiketoiminnan tavoitteisiin on sellainen riskitekijä, jonka vaikutusta on syytä arvioida. Tässä yhteydessä olisi voinut olettaa, että Finanssialan Keskusliitto olisi näiden lisäksi korostanut myös henkilökunnan osaamista riskiä lisäävänä tekijänä, mutta tätä näkökulmaa ei tullut haastattelun perusteella esille. Tästä voisi tehdä sellaisen johtopäätöksen, että suomalaiset pankit eivät ole välttämättä ymmärtäneet henkilökunnan osaamisen vaikutusta riskeihin, mutta toisaalta kulttuuriset ja omistusrakenteelliset tekijät viittaisivat siihen, että pankin johdon merkitys ja vaikutus riskiperusteisen lähestymistavan noudattamisessa on tunnistettu ja sitä pidetään tärkeänä.

Asiakaskunnan mukanaan tuomia riskiä lisääviä tekijöitä, ovat asiakaskunnan rakenne ja heille tarjottavien tuotteiden ja palveluiden määrä ja tyyppi. Finanssialan Keskusliitto ei haastattelussa erikseen eritellyt mitkä tuotteet erityisesti ovat heidän mielestä sellaisia, joilla on vaikutusta riskiin. Henkilöasiakkaiden osalta riskiä nostavana tekijänä voidaan pitää myös varojen määrää ja niiden lähdettä, asiakkaiden tekemien käteisnostojen ja ulkomaanmaksujen määrää. Yritys- ja yhteisöasiakkaiden osalta riskiä nostavat yrityksen toimiala, mahdolliset sidokset ja yhteydet ulkomaille ja yrityksen omistusrakenteen läpinäkyvyys ja vakaus. Myös yrityksen elinkaari ja sen taloudellinen asema, ja ennen kaikkea siinä mahdollisesti tapahtuneet merkittävät muutokset voivat olla riskiä nostavia tekijöitä. Yritys- ja yhteisöasiakkaiden osalta palveluiden määrä ja niiden laajuus sekä käteisnostojen ja ulkomaanmaksujen määrä nostavat myös riskiä.

Edellä kuvattujen lisäksi oli huomionarvoista, että Finanssialan Keskusliitto ei nostanut erikseen esille teknologian ja innovaatioiden merkitystä yksittäisenä riskitekijänä, vaikka nämä

esimerkiksi rahanpesulain 6 §:n kolmannen momentin mukaan ovat tekijöitä, jotka ilmoitusvelvollisen tulisi huomioida riskejä arvioidessaan. Tämä selittynee kuitenkin pitkälti sillä, että pankkisektorilla toimivat ilmoitusvelvolliset ovat tietoisia teknologian ja innovaatioiden merkityksestä pankkitoiminnalle, ja myös niiden mukanaan tuomat riskit ja erityisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit on tunnistettu ja niiden merkitys on huomioitu.

Riskien kontrolloinnin kannalta Finanssialan Keskusliiton mukaan kyse on ennen kaikkea siitä, miten pankkia johdetaan ja millainen pankin arvopohja ja kulttuuri on. Mikäli ylin johto ei ole aidosti sitoutunut toimimaan omistajiensa edun mukaisesti ja toimintaa ohjaavien säännösten edellyttämällä tavalla, tavanomaiset riskien vähentämiskeinot (asiakkaan tuntemisvelvollisuus, raportointi, tietojen säilyttäminen, sisäinen valvonta) ovat riittämättömiä, koska ylin johto toimii niiden yläpuolella. Tällainen näkökulma tarkastella asiaa poikkeaa osittain esimerkiksi FATF:n julkaisemista oppaista. FATF korostaa sitä, että pankin johdon tulee olla sitoutunut torjumaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä, hyväksyä kontrollitoimenpiteet ja mitoittaa ne oikein suhteessa pankin johdon määrittelemään riskinsietokykyyn. Finanssialan Keskusliiton näkemys menee kuitenkin osittain vielä pidemmälle korostamalla pankin arvopohjaa ja kontrollitoimenpiteiden perustamista niiden pohjalle.

Lisäksi Finanssialan Keskusliitto korostaa sitä, että pankkien tulee ymmärtää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit osaksi pankkien operatiivisia riskejä. Niiden huomioiminen, arvioiminen ja käsitteleminen kaikissa liiketoimintaa koskevissa valinnoissa ja päätöksissä on osa pankin operatiivista riskienhallintaa. Tällä tavalla pankit pystyvät järjestelmällisesti määrittämään minkä suuruinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen jäännösriski heihin kohdistuu. Mikäli pankki ei pysty saamaan näitä riskejä hyväksyttävällä tasolle (pankin määrittämän riskinsietokyvyn rajoissa), tulee pankin tarkistaa kontrollitoimenpiteet ja suunniteltua liiketointa ei tule tehdä, ennen kuin sen aiheuttama riski on hyväksyttävällä tasolla.

7 Riskiperusteinen lähestymistapa: Haaste vai mahdollisuus pankkisektorille?

Tämän luvun tarkoituksena on selvittää miten rahanpesua ja terrorismin rahoittamista sääntelevän lainsäädännön muuttuminen noudattamaan riskiperusteista lähestymistapaa on vaikuttanut suomalaisten pankkien toimintaan, ja millaisia haasteita ja mahdollisesti myös mahdollisuuksia se on tuonut mukanaan. Tässä luvussa kuvattu selvitys perustuu Finanssialan Keskusliitolle tehdyn haastattelun kautta hankittuun näkemykseen sekä kirjoittajan tekemiin omiin havaintoihin lainsäädännöstä ja kirjallisuudesta sekä työskentelystä suomalaisella pankkisektorilla.

Jotta riskiperusteista lähestymistapaa voidaan noudattaa täysimääräisesti, ja siitä saatava hyöty on sellainen kuin lainsäätäjällä sen haluaa olevan, vaatii se pankeilta ja valvoilta viran-

omaisilta toimenpiteitä. Valvovien viranomaisten osalta tämä merkitsee sitä, että niiden pitää muuttaa valvontakulttuuri vastaamaan riskiperusteista lähestymistapaa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että myös valvovien viranomaisten pitää toiminnassaan noudattaa neljännen rahanpesudirektiivin 48 artiklan mukaista riskiperusteista lähestymistapaa, ja että valvovat viranomaiset ottavat huomioon valvottaville annetun harkintavallan tehdä riskiarviointia²⁷⁶. Jotta valvova viranomainen pystyy arvioimaan pankkien riskiperusteisen lähestymistavan noudattamisen tasoa, edellyttää se laajamittaista yhteistyötä. Lisäksi se vaatii molemmilta osapuolilta ymmärrystä siitä, että riskiperusteisen lähestymistavan tarkoituksena ei ole siirtää vastuuta rahanpesun torjumisesta valvovilta viranomaisilta pankkisektorille, vaan valvovien viranomaisten on annettava proaktiivista palautetta ja rahanpesun torjuntajärjestelmien kehittämisuosituksia jo ennen mahdollisten rahanpesutapausten ilmituloa. Riskiperusteinen lähestymistapa ei näin ollen merkitse sitä, että valvovalla viranomaisella olisi jälkikäteen rahanpesutapausten toteuduttua oikeus asettaa kriteerit, joita ilmoitusvelvollisen olisi tullut noudattaa.

Rahanpesua ja terrorismin rahoittamista koskevat velvoitteet eivät rajoitu pelkästään pankkien ja valvovien viranomaisten hoidettavaksi, vaan myös jäsenvaltioilta edellytetään tukevia toimenpiteitä, joilla ilmoitusvelvolliset tehostavat riskiperusteisen lähestymistavan noudattamista. Neljännen rahanpesudirektiivin 30 artiklan mukaan valtioiden tulee perustaa rekisteri, josta pankit ja muut ilmoitusvelvolliset pystyvät hankkimaan tosiasiallisia edunsaajia koskevia tietoja. Tämä on yksi esimerkki siitä, että preventiivisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen ei ole pelkästään ilmoitusvelvollisten ja valvovien viranomaisten vastuulla, vaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuminen halutaan saattaa koko yhteiskuntaa koskeväksi velvollisuudeksi.

7.1 Riskiperusteisen lähestymistavan mahdollisuudet

Pankkisektorin näkökulmasta tarkasteltuna riskiperusteisen lähestymistavan noudattaminen merkitsee sitä, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit ovat jatkossa yksi osa pankkien operatiivisia riskejä ja niiden hallintaan käytetään riskienhallinnallisia menetelmiä. Tätä voidaan pitää pankkien kannalta mahdollisuutena, koska jatkossa resurssit voidaan keskittää tehokkaasti ja aidosti sinne, missä riskiarvioinnin perusteella arvioidaan olevan eniten riskiä. Tämä merkitsee myös sitä, että pankit eivät pyri täyttämään vain lainsäätäjän asettamia velvollisuuksia, vaan toiminnan tarkoituksena on pyrkiä aidosti ehkäisemään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä. Tämän velvollisuuden asianmukainen täyttäminen mer-

²⁷⁶ Rahanpesulain 31 § velvoittaa valvovia viranomaisia hoitamaan valvontatehtäviä tehokkaasti, mutta siihen ei sisälly tällä hetkellä velvollisuutta toteuttaa valvontaa riskiperusteiseen lähestymistapaan perustuen. Tämä tulee muuttumaan uuden rahanpesulain myötä, kun se saatetaan vastaamaan neljättä rahanpesudirektiiviä.

kitsee sitä, pankkien tulee tehdä riskiarviointia ja valvontaa kaikkien asiakkaiden osalta ja pankki ei voi jälkikäteen vedota siihen, että se on riskiperusteisen arvioinnin perusteella katsonut, että toimenpiteet ovat olleet tarpeettomia.

Riskiperusteinen lähestymistapa antaa pankeille mahdollisuuden, että he voivat hyväksyä ja ottaa kannettavakseen jäännösriskin. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että pankkien ei oleteta pystyvän torjumaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä 100 prosenttisesti. Pankkien tulee kuitenkin tiedostaa se, että jäännösriski ei saa olla riskiperusteiseen lähestymistapaan vedoten kohtuuttoman suuri, vaan se tulee suhteuttaa pankin riskinsietokykyyn. Aikaisempi sääntöperusteinen lähestymistapa ei mahdollistanut tällaista menettelyä. Lisäksi tämä merkitsee sitä, että pankit voivat välttää rangaistusseuraamukset, jos ne pystyvät osoittamaan, että kontrollitoimenpiteet on toteutettu sääntelyn edellyttämällä tasolla. Tätä mahdollisuutta ei ollut sääntöperusteisessa lähestymistavassa, jossa rahanpesutapauksen ilmitulo kertoi siitä, että kontrollijärjestelmät olivat riittämättömiä.

Riskiperusteinen lähestymistapa oikein toteutettuna, ja osana pankkien riskienhallintaa voi tuoda mukanaan edellä mainittujen etujen lisäksi myös liiketoiminnallista etua. Asiakkaan ja pankin välinen asiakassuhde tulisi perustua molemminpuoliseen luottamukseen ja siihen, että pankki tuntee asiakkaansa. Esittämällä asiakkaalle oikealla tavalla riskiperusteisen lähestymistavan mukanaan tuoman lisääntyneen selvitysvelvollisuuden, on pankilla mahdollista saada asiakkaasta sellaisia tietoja, joita pankilla ei välttämättä ole aikaisemmin asiakkaasta ollut. Laajempi ymmärrys asiakkaan toiminnasta ja tilanteesta, antaa pankeille paremmat mahdollisuudet tarjota asiakkaille oikeita tuotteita ja palveluita. Näiden lisäksi oikein toteutettu riskiperusteinen lähestymistapa vaikuttaa pankkien maineeseen, joka voi puolestaan heijastua liiketoimintaan. On todennäköisempää, että asiakkaat haluavat asioida sellaisen pankin kanssa, jonka toiminta on luotettavaa ja joka toiminnallaan osoittaa, että pankki toimii lainsäädännön mukaisesti, osoittaa yhteiskuntavastuuta ja sen yksi tärkeimmistä tavoitteista on torjua rahanpesua ja terrorismin rahoittamista.

7.2 Riskiperusteisen lähestymistavan haasteet

Riskiperusteinen lähestymistapa on tuonut mukanaan lukuisia haasteita pankeille. Tämän opinnäytetyön perusteella merkittävimpiä ovat terminologian puutteellisuus, riskien eliminoiminen, riskiperusteisen lähestymistavan sopimattomuus arvioida terrorismin rahoittamisen riskiä, henkilökunnan osaamisen puute ja riskiperusteisen lähestymistavan vaikutukset muuhun pankkitoimintaan sääntelevään lainsäädäntöön.

Yksi vaikutuksiltaan merkittävin ja pitkäkestoisin on riskiperusteista lähestymistapaa määrittelevän terminologian puutteellisuus ja sen heijastuminen lainsäädäntöön epämääräisyytenä,

ja sääntelyn toimeenpanon ja kansainvälisen yhteistyön puutteellisuutena. Pitkäkestoisen tästä tekee se, että riskiperusteinen lähestymistapa on sisällytetty lainsäädäntöön jo vuonna 2008, mutta terminologia on jäänyt tarkentumatta niin lainsäätäjän kuin FATF:n puolesta.

Terminologian täsmentymättömyys on havaittu ainakin kahdessa kansainvälisen konsulttiorganisaation tutkimuksessa. LexisNexisin vuonna 2008 julkaisemassa tutkimuksessa todetaan, että ohjeistuksen puute ja lainsäädännön täsmentymättömyys ovat finanssisektorin osalta suurimmat ongelmat noudattaen riskiperusteista lähestymistapaa. Tuolloin myös todettiin, että pienet finanssialan toimijat ovat riskiperusteisen lähestymistavan käyttöönoton myötä entistä alttiimpia talousrikillisuudelle kuin aiemmin.²⁷⁷ Tuolloin havaitut puutteet voitiin osittain selittää sillä, että riskiperusteinen lähestymistapa oli juuri otettu käyttöön ja terminologia oli tästä johtuen vielä täsmentymätön. Ongelma ei kuitenkaan ole poistunut vuosien kuluessa, ja tätä vahvistaa konsulttitalo KPMG:n vuonna 2014 julkaisema tutkimus, jonka mukaan riskiperusteisen lähestymistavan noudattamisen kannalta suurin ongelma on ohjeistuksen puute.²⁷⁸ Ohjeistuksen puute voi johtua siitä, että terminologia on epäselvää ja tästä johtuen ohjeiden laatiminen on haasteellista. Tutkimukset osoittavat sen, että terminologian puutteellisuus on ajallisesti pitkään jatkunut ongelma, vaikka vuosien kuluessa FATF on julkaissut useita riskiperusteista lähestymistapaa käsitteleviä oppaita ja lainsäädäntöä on päivitetty. Ohjeistuksen määrällä ei voida korvata epäselvyyksiä, jos varsinainen terminologia jää epäselväksi ohjeissa ja heijastuu sitä kautta lainsäädäntöön sen epämääräisyytenä.

Riskiperusteisen lähestymistavan metodologia perustuu pitkälti FATF:n määrittämään terminologiaan, joka on julkaistu 40 rahanpesun vastaisen ja yhdeksän terrorismin vastaisen suosituksen ja näitä tukevien oppaiden yhteydessä. Suositukset ja ohjeet pitävät sisällään sekä ilmoitusvelvollisille että valvoville viranomaisille laadittuja kuvauksia siitä, mitä riskiperusteisen lähestymistavan tulisi pitää sisällään, mutta ne eivät määrittele selvästi mitä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskillä tarkoitetaan, ja miten esimerkiksi alhaisen ja korkean riskin käsitteet määritellään.²⁷⁹ Rahanpesulaki ja rahanpesudirektiivit perustuvat FATF:n suosituksiin ja oppaisiin ja tämä heijastuu suoraan lainsäädäntöön terminologian määrittelemättömyytenä. Lainsäädännön tulkittavuuden kannalta olisi ollut loogista, että neljännen rahanpesudirektiivin 3 artiklaan ja rahanpesulain 5 §:ään olisi määritelty näissä kohdissa olevien muiden määritelmien lisäksi, mitä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskillä tarkoitetaan.

²⁷⁷ LexisNexis White Paper. Overcoming the Challenges of the Risk-Based Approach 2008, 6-7.

²⁷⁸ KPMG Global Anti-Money laundering survey 2014, 12, 37.

²⁷⁹ Terminologian puutteellisuutta on kritisoitu useissa tutkimuksissa. Tarkemmin tutkimuksista Journal of Financial Crime Vol. 18 No. 4. 2011, sivut 361-386 ja Journal of Money laundering Control Vol. 14 No. 4. 2011, sivut 346-358.

Neljännän rahanpesudirektiivin 6 artiklan mukaan riskiperusteinen lähestymistapa perustuu siihen, että sitä tuetaan ylikansallisesti ja kansallisen riskiarvion²⁸⁰ tarkoituksena on toimia apuna yksittäisille pankeille heidän tunnistaessaan ja hallitessaan omat riskinsä. Terminologian epämääräisyyttä olisi mahdollisesti poistanut se, että neljäs rahanpesudirektiivi olisi velvoittanut jäsenvaltioita laatimaan kansallisen riskiarvion aikaisemmin, ja toisaalta Euroopan valvontaviranomainen olisi velvoitettu antamaan julkinen lausunto finanssialaan vaikuttavista riskeistä sekä määrittelemään minkä perusteella asiakasta voidaan pitää alhaisen tai korkean riskin asiakkaana, ennen kuin yksittäiset pankit olisi velvoitettu noudattamaan riskiperusteista lähestymistapaa. Neljännän rahanpesudirektiivin 6 artiklan mukaan komissio on kuitenkin velvoitettu antamaan lausunto vasta vuonna 2017 ja Euroopan valvontaviranomainen vuonna 2016. Näiden molempien laatiminen, ennen kuin pankit toteuttavat omaa riskiperusteista lähestymistapaa, olisi voinut muodostaa yhdessä FATF:n suositusten ja oppaiden kanssa jonkinlaisen ylemmän tasoisen viitekehysten koko riskiperusteiselle lähestymistavalle ja siihen liittyvälle terminologialle.

Rahanpesua ja terrorismin rahoittamista koskevan terminologian uupuminen ja toisaalta myös epäselvyys siitä, mihin riskiperusteisen lähestymistavan metodologia²⁸¹ perustuu, merkitsee käytännössä sitä, että pankit itse määrittelevät mitä riskiperusteisella lähestymistavalla ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeillä tarkoitetaan. Riskiperusteisen lähestymistavan perustuminen yhteiseen ja selvästi määriteltyyn terminologiaan hyödyttäisi niin pankkeja kuin valvovia viranomaisia. Pankkien saama hyöty olisi se, että epävarmuus ohjeiden oikealla tavalla noudattamisesta poistuisi ja valvovat viranomaiset puolestaan pystyisivät arvioimaan pankkeja tasapuolisesti.

Terminologian epämääräisyys voi johtaa pahimmassa tapauksessa siihen, että pankki ei ymmärrä organisaation kaikilla tasoilla millainen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski pankkiin kohdistuu ja kuinka sen tulisi noudattaa riskiperusteista lähestymistapaa. Tällaisissa tapauksissa pankki, välttääkseen toimimasta lainvastaisesti, voi viedä kontrollitoimenpiteet äärimmäisen tiukalle tasolle. Seuraava oikeustapaus antaa viitteitä siitä, että pankeilla ei ole välttämättä täysin selvyyttä siitä, mitä riskiperusteinen lähestymistapa tarkoittaa pankeille. Oikeustapaus osoittaa myös sen, että pankki on noudattanut tulkinnassa äärimmäisen tiukkaa linjaa, ja tehdyt ratkaisut eivät ole perustuneet täysin riskiperusteiseen arvioon vaan siihen, että pankki on arvioinut toimimalla tietyllä tavalla noudattavansa lainsäädäntöä.

²⁸⁰ Kansallinen riskiarvio laaditaan Poliisi ammattikorkeakoulun toimesta ja se on arvioitu julkaistavan syksyllä 2015.

²⁸¹ FATF:n oppaissa on viitattu ISO standardiin, mutta niistä ei käy selvästi ilmi perustuuko riskiperusteinen lähestymistapa siihen.

Itä-Suomen HAO 17.6.2015 15/0193/4

Viron kansalainen X, jolla oli kotipaikka Suomessa ja suomalainen henkilötunnus, oli verkkopankkitunnuksiaan hakiessaan todistanut henkilöllisyytensä Viron passilla. Pankki ei ollut myöntänyt henkilölle verkkopankkitunnuksia perustaen päätöksen siihen, että muun EU/ETA-jäsenvaltion kuin Suomen myöntämä passi ei ollut pankissa tuolloin riittävä tunnistusasiakirja riskienhallinnallisista syistä. Asiakas oli ottanut tästä johtuen yhteyttä vähemmistövaltuutettuun, joka oli tehnyt asiasta hakemuksen Syrjintälautakunnalle vedoten siihen, että pankki oli toiminut asiassa vastoin syrjintäkieltoa ja asettanut X:n epäsuotuisempaan asemaan. Syrjintälautakunta oli antanut asiasta valituksenalaisen päätöksen ja kieltänyt päätöksessään pankkia sakon uhalla olla jatkamatta tai uusimatta yhdenvertaisuuslain vastaista menettelyä. Pankki valitti päätöksestä hallinto-oikeuteen. Pankin tekemän valituksen mukaan tunnistusperiaatteet olivat perustuneet rahanpesulaissa annettuun riskiperusteiseen arvioon, jonka mukaan Suomen ulkopuolelta tuleviin asiakkaisiin sovellettiin korkeampaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä. Korkeamman riskin hallitsemiseksi pankki oli edellyttänyt verkkopankkitunnusten avaamiseen suomalaisen viranomaisen myöntämää asiakirjaa. Hallinto-oikeuden tekemässä ratkaisussa todettiin, pankilla olisi tullut olla konkreettisiin seikkoihin perustuva epäily asiakkaan toimista rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen. Tällaista syytä pankilla ei kuitenkaan ollut. Näin ollen pankilla ei ole arvioitu olevan perusteltua syytä edellyttää X:ää esittämään suomalaisen viranomaisen myöntämä tunnistusasiakirja verkkopankkitunnukset saadakseen. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.

Tällä hetkellä Suomessa ei ole yllä kuvatun tapauksen lisäksi muuta oikeuskäytäntöä, joka olisi perustunut tai jossa olisi viitattu riskiperusteiseen lähestymistapaan. Mikäli terminologiaa ei täsmennetä FATF:n, lainsäätäjän tai Euroopan unionin puolesta, niin on todennäköistä että riskiperusteiseen lähestymistapaan tai siihen viittaavaa oikeuskäytäntöä tulee jatkossa enemmän.

Terminologian epäselvyyden lisäksi toiseksi haasteeksi voi muodostua se, että pankit pyrkivät sääntelyn kiristymiseen ja riskiperusteiseen lähestymistapaan perustuen eliminoimaan rahanpesua ja terrorismin rahoittamista aiheuttavat riskitekijät, vaikka riskiperusteisen lähestymistavan perimmäisenä tarkoituksena on hallita ja vähentää havaittuja riskejä, eikä poistaa niitä kokonaan. Toteutuessaan riskien eliminoiminen voisi haitata sekä yksittäisten toimijoiden että kokonaisten toimialojen toimintaa. Tämä vuoksi uutta sääntelyä valmisteltaessa²⁸² olisi varmistettava, ettei ilmoitusvelvollisilla aseteta niin laajoja ja epämääräisiä velvoitteita, että

²⁸² Uudella sääntelyllä tarkoitetaan uutta rahanpesulakia, josta hallituksen on tarkoitus antaa esitys kevään 2016 aikana.

ne joutuvat oman toimintansa edellytykset turvatakseen kieltäytymään sellaisista asiakkaista tai liiketoimista, joiden taustoja ne eivät kykene täydellisesti selvittämään. Finanssialan Keskusliiton mielestä tällainen ilmiö on huolestuttava, mutta heidän mielestä tämä liittyy enemmän säädösten tiukkuuteen ja seuraamusten ankaruuteen kuin pankkien haluttomuuteen palvella asiakkaita.

Riskien eliminoiminen tai väärin tulkittu riskiperusteisen lähestymistavan noudattaminen voi näkyä lisääntyneen oikeuskäytännön lisäksi ensisijaisesti rahanpesun selvittelykeskukselle tehtävien ilmoitusten määrän lisääntymisenä. Tätä asiaa tiedusteltiin rahanpesun selvittelykeskukselta, mutta kysymykseen ei saatu vastausta. Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomusten perusteella pankkien tekemien ilmoitusten määrä on kasvanut jonkin verran, mutta merkittävää nousua niissä ei kuitenkaan ole. Tämän perusteella ei voida sanoa varmasti, että johtuuko ilmoitusten määrän nouseminen riskiperusteisen lähestymistavan tulkinnasta vai siitä, että pankeissa on panostettu rahanpesua ja terrorismin rahoittamista estävään koulutukseen, minkä johdosta osaaminen on lisääntynyt, ja tästä johtuen ilmoituksia on tehty enemmän.

Säädösten ja seuraamusten tiukkuuden lisäksi riskien eliminoimista voi lisätä se, että useimmat kontrollitoimenpiteet ovat osittain mustavalkoisia. Mustavalkoisella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että jos esimerkiksi asiakkaalla on kytköksiä korkean riskin maahan, niin asiakasta pidetään tämän yksittäisen tekijän perusteella korkean riskin asiakkaana, vaikka asiakkaan mikään muu toiminta ei viittaa siihen, että asiakas aiheuttaisi pankille suuremman rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin. Toisena esimerkkinä riskiperusteisen lähestymistavan mustavalkoisuudesta voidaan pitää poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön ottamisesta asiakkaaksi. Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön status merkitsee automaattisesti sitä, että asiakas on korkean riskin asiakas. Riskiperusteisen lähestymistavan perimmäinen tarkoitus ei ole kuitenkaan osoittaa, että kaikkia poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä voidaan tämän perusteella pitää rikolliseen toimintaan osallistuvana. Tämän perusteella kieltäytyminen asiakassuhteesta on vastoin neljännen rahanpesudirektiivin ja FATF:n suositusten hengen vastaista.

Neljännen rahanpesudirektiivin 30 artiklassa säädetty velvollisuus tunnistaa tosiasialliset edunsaajat voi myös muodostua pankeille haasteeksi, koska se tullaan mitä ilmeisimmin rajoittamaan uudessa rahanpesulaissa pelkästään ensimmäisen tason tosiasiallisiin edunsaajiin. Päätös rajoittaa omistusketjun selvittäminen vain ensimmäiseen tasoon perustuu siihen, että riski löytää tosiasiallinen edunsaaja pienenee, kun omistusketjussa mennään eteenpäin. Neljännen rahanpesudirektiivin 30 artikla kuitenkin velvoittaa pankkeja selvittämään koko omistusketjun. Koko omistusketjun selvittäminen on äärimmäisen tärkeää, koska tällä tavalla voidaan varmistua siitä, että omistajina ei ole sellaisia tahoja, jotka ovat esimerkiksi sanktioiden

alaisia. Tällainen menettely on myös FATF:n suosituksen numero 6 mukainen, jonka perusteella ilmoitusvelvollisten tulisi tunnistaa riskiarviointia tehdessään myös sanktioihin liittyvät riskit. Tästä voi olla seurauksena, että uusi rahanpesulaki on tältä osin osittain ristiriitainen neljännen rahanpesudirektiivin kanssa.

Rahanpesua ja terrorismin rahoittamista sääntelevän lainsäädännön perimmäinen tarkoitus on ehkäistä riskiperusteista lähestymistapaa noudattaen pankkeihin kohdistuvia sekä rahanpesun että terrorismin rahoittamisen riskejä. Kuitenkin FATF katsoo, että riskiperusteinen lähestymistapa ei ole tehokkain keino ehkäistä terrorismin rahoittamisen riskejä, vaan niiden riskien hallintaan pankkien tulisi noudattaa toisenlaista menettelyä. Finanssialan Keskusliitto on määrittänyt, että terrorismin rahoittamisen torjunnassa ei tunneta riskiperusteista lähestymistapaa ja terrorismin rahoittamisen torjunnan osalta tulisi noudattaa puhdasta sääntöperusteista lähestymistapaa. Lisäksi Finanssialan Keskusliiton mielestä olisi johdonmukaista, että nämä sääntelyt erotettaisiin toisistaan. Terrorismin rahoittamisen torjuminen sääntöperusteiseen lähestymistapaan perustuen on perusteltua siltä kannalta, että terrorismissa käytettävät varat voivat olla peräisin sekä rikollisesta toiminnasta että myös laillisista lähteistä. Lähteiden arvioiminen riskiin perustuen voi olla erittäin haasteellista ja rahamäärien ollessa useimmiten alhaisia, tapahtumien monitoroinnin rajojen laittaminen riittävän alas voi olla vaikeaa.

Rahanpesua ja terrorismin rahoittamista sääntelevän lainsäädännön eriyttäminen merkitsisi sitä, että rahanpesudirektiivi sääntelisi ainoastaan rahanpesua ja terrorismin rahoittamisen sääntelyyn tarvittaisiin oma direktiivinsä. Direktiivit tarkoittaisivat sitä, että niiden implementointi kansalliseen lainsäädäntöön merkitsisi rahanpesulain uudistamista siten, että rahanpesulaki sääntelisi pelkästään rahanpesua ja terrorismin rahoittamisen estämisen torjuntaan säädettäisiin oma lakinsa.

Lainsäädännön, prosessien ja resurssien lisäksi riskiperusteinen lähestymistapa ja riskien tunnistaminen ja niiden arviointi voi olla haaste henkilökunnalle. Haaste voi toteutua henkilökunnan osaamisen, mutta myös tiukkojen aikataulujen johdosta. Neljännen rahanpesudirektiivin 45 artiklan mukaan pankeilla tulee olla koko henkilöstön tiedossa olevat toimintaperiaatteet ja menettelytavat, joilla rahanpesua ja terrorismin rahoittamista ehkäistään tehokkaasti. Tämän lisäksi neljännen rahanpesudirektiivin 46 artikla edellyttää, että pankkien on annettava henkilökunnalle riittävä koulutus, jonka avulla pankin henkilökunta tunnistaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvät toimet. Tämä merkitsee sitä, että pankin johdon lisäksi henkilökunnan tulee olla sitoutunut toimimaan sillä tavalla, joka edistää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä. Henkilökunnan osaamisen merkitys on aivan keskeistä, jotta henkilökunta pystyy asiakkaita tavatessaan arvioimaan ja selvittämään kuinka suuri rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski asiakkaaseen liittyy. Osaamisen lisäksi henkilökunta tar-

vitsee riittävästi aikaa tavata asiakkaita. Riskiperusteisen lähestymistavan käyttöönoton myötä pankkien laatimien asiaan liittyvien ohjeiden määrä on kasvanut merkittävästi. Tämä on merkinnyt sitä, että asiakkaan tapaaminen vie ajallisesti kauemmin, koska ennen varsinaisten pankkiasioiden hoitamista, tulee toteuttaa lainsäädännön asettamat vaatimukset.

Edellä kuvattujen lisäksi riskiperusteisen lähestymistavan noudattamisessa on arvioitava sen vaikutuksia muuhun pankkitoimintaa sääntelevään lainsäädäntöön. Riskiperusteisen lähestymistavan noudattamisen tulee ensinnäkin oikein ymmärrettynä ja noudettuna tukea hyvää pankkitapaa. Hyvälle pankkitavalla ei löydy yhtä ainoaa määritelmää, mutta esimerkiksi Suomen Pankkiyhdistys on määritellyt hyvän pankkitavan toiminnaksi, jossa asiakassuhde perustuu molemminpuoliseen rehellisyyteen ja luottamukseen, mitä pitkäaikainen asiakassuhde vahvistaa, ja jonka tarkoituksena pankit ottavat liiketoiminnassaan huomioon asiakkaan edun. Hyvää pankkitapaa on usein verrattu lojaliteettiperiaatteeseen, jonka perimmäinen tarkoitus on korostaa sopijapuolten yhdenvertaisuutta. Riskiperusteisen lähestymistavan toteuttaminen on hyvän pankkitavan vastaista, mikäli pankki siihen vetoamalla pyrkii hankkimaan asiakkaista sellaisia tietoja, joita käytetään muuhun kuin asiakkaaseen liittyvän rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin arvioimiseen.

Toisaalta pankkien tulee noudattaa riskiperusteista lähestymistapaa siten, että se ei rajoita oikeutta peruspankkipalveluihin. Asiakkaan oikeudesta peruspankkipalveluihin säädetään laissa luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja sen 134 §:n mukaan talletuspankki voi kieltäytyä avaamasta talletustiliä, antamasta tilinkäyttövälinettä tai hoitamasta maksupalvelua koskevaa toimeksiantoa vain, jos pankilla on tähän painava peruste. Riskiperusteisen lähestymistavan tulee olla myös perusmaksutilidirektiivin²⁸³ mukainen. Direktiivin 16 artiklan mukaan jäsenvaltioiden luottolaitosten on tarjottava kaikille kuluttajille perusmaksutiliä ja taattava mahdollisuus käyttää sitä. Riskiperusteinen lähestymistapa rajoittaa oikeutta pankkipalveluihin ja on perusmaksutilidirektiivin vastainen, mikäli pankki senkin jälkeen, kun rahanpesulain ja neljännen rahanpesudirektiivin mukaiset velvollisuudet on suoritettu, kieltäytyy avaamasta asiakassuhdetta ilman, että sillä on painavaa syytä epäillä asiakkaan käyttävän pankkisuhdetta rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen.

Pankkitoiminnan sääntelyn lisäksi riskiperusteisen lähestymistavan noudattaminen edellyttää myös sitä, että se kunnioittaa Suomen perustuslain 10 §:n mukaista yksityisyyden suojaa sekä henkilötietolain 2 luvun 8 §:n ja henkilötietodirektiivin mukaisia periaatteita henkilötietojen käsittelystä. Näiden osalta tämä merkitsee sitä, että pankeilla ei ole riskiperusteiseen lähestymistapaan vedoten mahdollisuus hankkia asiakkaista mitä tahansa tietoja.

²⁸³ EUVL L 257, 28.8.2014, 214.

8 Yhteenveto ja johtopäätökset

Rahanpesu, terrorismin rahoittaminen sekä muu järjestäytynyt rikollisuus, erityisesti lahjonta ja korruptio, ovat huomattavia ongelmia ja ne uhkaavat pankkijärjestelmän lisäksi koko yhteiskuntaa. Taistelua rahanpesua ja myöhemmin myös terrorismin rahoittamista vastaan on käyty usean vuosikymmenen ajan. Alussa rahanpesuun kohdistuviin rikoksiin pyrittiin vastaamaan repressiivisesti, rikosoikeudellisin välinein, mutta nopeasti huomattiin, että tämä ei ollut riittävää ja rinnalle tarvittiin myös preventiivisiä keinoja ehkäistä rahanpesua ja terrorismin rahoittamista.

Euroopan unionin rooli preventiivisten keinojen luojana on ollut merkittävä, ja Euroopan unionin ja sen jäsenmaiden yhteistyössä on tähän mennessä laadittu neljä rahanpesudirektiiviä. Ensimmäinen rahanpesudirektiivi on vuodelta 2001 ja neljäs rahanpesudirektiivi on astunut voimaan kesäkuussa 2015. Rahanpesudirektiivit perustuvat pitkälti Financial Action Task Forcen (FATF) laatimiin 40 rahanpesun vastaiseen ja yhdeksään terrorismin vastaiseen suositukseen sekä FATF:n laatimiin oppaisiin aihealueesta. FATF:n oppaiden yhtenä pääasiallisena tarkoituksena on ollut luoda ohjeistusta siitä, kuinka riskiperusteista lähestymistapaa sovelletaan käytännössä. Myös Suomen kansallisella lainsäädännöllä on ollut merkittävä rooli taistelussa rahanpesua ja terrorismin rahoittamista vastaan, vaikka se perustuukin pitkälti siihen, että kansallinen lainsäädäntö on saatettu vastaamaan rahanpesudirektiivejä.

Pankkitoimintaan kohdistuu pääsääntöisesti samat riskit kuin yritystoimintaan. Pankkitoiminnan kansainvälistyminen ja Euroopan unionin vapaan liikkuvuuden periaate ovat kuitenkin saaneet aikaan sen, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski on tällä hetkellä merkittävä uhka pankkisektorille, ja tästä johtuen niiden tulee sisältyä osaksi pankkitoiminnan operatiivisia riskejä. Näitä riskejä pyritään hallitsemaan osittain sillä, että lainsäädäntö on asettanut yritystoimintaan verrattuna pankkien riskienhallinnalle suurempia vaatimuksia. Rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvä riskienhallinta perustuu pankeissa kolmella tasolla toteutettavaan, ns. kolmen puolustuslinjan malliin, jossa nämä tasot toimivat keskenään riippumattomasti ja itsenäisesti.

Rahanpesudirektiivien sääntely on ollut ensimmäisessä ja toisessa rahanpesudirektiivissä sääntöperusteista, mutta kolmannen rahanpesudirektiivin myötä se on muuttunut noudattamaan riskiperusteista lähestymistapaa. Riskiperusteinen lähestymistapa tarkoittaa sitä, että pankit ja muut rahanpesudirektiivin määrittämät ilmoitusvelvolliset arvioivat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä riskiarviointiin perustuen ja kohdistavat tehostettuja toimenpiteitä sinne, missä katsotaan olevan suurin riski. Vastavuoroisesti matalan ja normaalin riskin tilanteissa voidaan noudattaa normaalia tai yksinkertaistettua menettelyä. Riskiperusteinen

lähestymistapa koskee kaikkia ilmoitusvelvollisia, mutta sen laajuus tulee suhteuttaa ilmoitusvelvollisten luoteeseen ja kokoon nähden sopivalla tavalla.

Riskiperusteisen lähestymistavan ytimen muodostaa riskiarviointi, jossa pankkien tulee tunnistaa ja arvioida sen toimintaan ja asiakkaisiin liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit riskitekijöiden avulla. Riskiarvioinnin seurauksena pankki pystyy luomaan riskikuvan siitä, millaisia riskejä sen toimintaan kohdistuu, arvioimaan niiden merkitystä ja vaikutusta pankin toimintaan sekä muodostamaan sitä kautta käsityksen bruttoriskin suuruudesta. Riskiarvioinnin jälkeen pankkien tulee määrittellä toimenpiteet, joilla havaittuja riskejä pyritään pienentämään ja hallitsemaan. Näitä toimenpiteitä kutsutaan kontrollitoimenpiteiksi, ja ne pitävät sisällään esimerkiksi asiakkaan tuntemismenettelyn, asiakkaan ja tapahtumien jatkuvan seurannan ja raportoinnin. Kontrollitoimenpiteiden jälkeen jäävä riski on ns. jäännösriski, joka pankkien pitäisi pystyä hyväksymään, ja jonka tulisi olla yhteneväinen pankkien määrittelemän riskinsietokyvyn kanssa.

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on ollut selvittää miten rahanpesua ja terrorismin rahoittamista sääntelevän lainsäädännön muuttuminen noudattamaan riskiperusteista lähestymistapaa on vaikuttanut suomalaisten pankkien toimintaan, ja millaisia haasteita ja mahdollisuuksia se on tuonut mukanaan. Opinnäytetyön johtopäätökset perustuvat Finanssialan Keskusliitolle tehdyn haastattelun kautta hankittuun näkemykseen sekä kirjoittajan tekemiin omiin havaintoihin lainsäädännöstä ja kirjallisuudesta, sekä työskentelyyn suomalaisella pankkisektorilla. Opinnäytetyö on osoittanut, että kattavan ja yksityiskohtaisen kuvauksen laatiminen pankkien noudattamasta riskiperusteisesta lähestymistavasta on haasteellista. Tämä johtuu pitkälti siitä, että pankit ja muut tahot eivät ole halukkaita antamaan tietoja siitä, mitä riskiperusteinen lähestymistapa merkitsee yksittäiselle taholle.

Riskiperusteiseen lähestymistapaan liittyy edelleen haasteita, mutta sitä voidaan pitää haasteista huolimatta sääntöperusteista lähestymistapaa tehokkaampana keinona ehkäistä rahanpesua ja osittain myös terrorismin rahoittamista. Riskiperusteinen lähestymistapa merkitsee suomalaisille pankeille sitä, että pankeilla on asianmukaisesti ja riskiin perustuvan arvioinnin kautta aito mahdollisuus kohdentaa resursseja sinne, missä riskiarvioinnin perusteella katsotaan olevan suurin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski. Toiseksi riskiperusteinen lähestymistapa merkitsee sitä, että pankkien tavoitteena ei ole riskienhallinnallisilla toimenpiteillä poistaa kokonaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä vaan, pankit voivat hyväksyä sellaisen jäännösriskin, minkä he riskinsietokyvyn rajoissa katsovat pystyvän kantamaan. Kolmanneksi riskiperusteinen lähestymistapa merkitsee sitä, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen perustuu yhteistyöhön ja keskinäiseen palautteen antamiseen pankkien, valvovan viranomaisen ja ylikansallisten tahojen kesken. Yhteistyön kautta myös vastuu jakautuu tasapuolisesti kaikkien osapuolien kesken. Valvovien viranomaisten tulee pi-

tää huolta siitä, että heidän pankkeihin kohdistamat riskiarviot ovat sellaisia, mitä ei esimerkiksi rahanpesutapauksen tultua ilmi voida muuttaa ja koventaa.

Vaikka riskiperusteinen lähestymistapa on sisällytetty lainsäädäntöön jo vuonna 2008, niin siihen liittyy edelleen lukuisia haasteita, ja toisaalta oikein ymmärrettynä ja noudatettuna se tuo mukanaan mahdollisuuksia. Opinnäytetyö osoittaa, että riskiperusteisen lähestymistavan noudattamisen kannalta suurimmat haasteet toteuttaa riskiperusteista lähestymistapaa ovat terminologian puutteellisuus ja tästä seuraava lainsäädännön epätarkkuus. Terminologian epämääräisyys voi johtaa pahimmillaan siihen, että riskiperusteista lähestymistapaa tulkitaan väärin, minkä seurauksena riskit pyritään eliminoimaan. Tämä voi merkitä sitä, että riskiperusteisen lähestymistavan perimmäinen tarkoitus riskien hallinnasta ja vähentämisestä jää toissijaiseksi tavoitteeksi.

Terminologian ja riskien eliminoimisen lisäksi riskiperusteiseen lähestymistapaan liittyviä muita haasteita ovat riskiperusteisen lähestymistavan sopimattomuus arvioida terrorismin rahoittamisen riskiä, henkilökunnan osaamisen puute ja riskiperusteisen lähestymistavan vaikutukset muuhun lainsäädäntöön.

Opinnäytetyö osoittaa, että ongelmista huolimatta, riskiperusteinen lähestymistapa vastaa kuitenkin paremmin tämän päivän asettamiin haasteisiin torjua rahanpesua ja terrorismin rahoittamista kuin sääntöperusteinen lähestymistapa. Tämä johtuu pitkälti siitä, että riskiperusteinen lähestymistapa ja erityisesti riskiarviointi perustuu jokaisen pankin omaan harkintaan ja päätöksentekoon. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että terminologia täsmentyy joko FATF:n tai lainsäätäjän toimesta sellaiseksi, jossa riskiperusteisen lähestymistavan ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kannalta määritellään selvästi, ja riittävän syvästi tähän liittyvä terminologia. Toivottavasti ensi vuoden alkupuolella julkaistavassa hallituksen esityksessä uudeksi rahanpesulaiksi terminologian merkitys riskiperusteisen lähestymistavan käyttämisen kannalta on tunnistettu ja ymmärretty.

Opinnäytetyön validiteettia voidaan pitää työn ensimmäisen ja toisen osan osalta hyvänä, koska se perustuu aiheesta julkaistuun lainsäädäntöön ja kirjallisuuteen. Opinnäytetyön kolmannen osan arvio riskiperusteisen lähestymistavan noudattamisesta suomalaisissa pankeissa perustuu pitkälti Finanssialan Keskusliiton näkemykseen asiasta, ja yksittäisten pankkien osalta riskiperusteisen lähestymistavan noudattamisesta voi olla eroja. Opinnäytetyö myös osoitti sen, että riskiperusteiseen lähestymistapaan liittyvää pankkikohtaista käytäntöä ei haluta kertoa pankkien ulkopuolelle, joten tästä johtuen opinnäytetyössä esitetty kuvaus riskiperusteisen lähestymistavan noudattamisesta suomalaisissa pankeissa, on hyvin yleisellä tasolla tehty kuvaus. Kuvauksen tasosta johtuen opinnäytetyön hyödynnettävyys tältä osin ei ole merkittävä. Opinnäytetyötä voidaan kuitenkin pitää jonkinlaisena alkututkimuksena mahdollisille jat-

kotutkimuksille aihealueesta, ja mahdollisesti jatkossa pankit voivat antaa yksityiskohtaisempaa tietoa asiasta. Jatkotutkimuksen kannalta aiheen tekee mielenkiintoiseksi uusi rahanpesulaki ja mahdollinen aiheeseen liittyvä oikeuskäytäntö. Oikeuskäytäntö mahdollistaisi sen, että sitä kautta pystyttäisiin arvioimaan laajemmin kuinka riskiperusteista lähestymistapaa on noudatettu, ja selvittämään yksittäisten pankkien tasolla sen vaikutukset.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

- Aarnio, A. 2011. Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Chatain, P-L. 2009. Preventing Money Laundering and Terrorism Financing: A Pratical Guide for Bank Supervisors. World Bank Publications.
- de Wit, J. 2007. A risk-based approach to AML. A controversy between financial institutions and regulators. *Journal of Financial Regulation and Compliance*. Vol. 15 No. 2, 2007, 160.
- Hopton, D. 2009. Money Laundering. Ashgate Publishing Group.
- Huhtamäki, A. 2000. Rahan jäljittäminen. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Husa, J. 1995. Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.
- Ilmonen, I., Kallio, J., Koskinen, J. & Rajamäki, M. 2013. Johda riskejä - käytännön opas yrityksen riskienhallintaan. Helsinki: Finva Finanssi- ja vakuutuskustannus.
- Kimpimäki, M. 2011. Teoksessa M. Susi & N. Pekkala (toim.) Terrorismin rahoitus. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Kontkanen, E. 2011. Pankkitoiminnan käsikirja. 3. painos. Helsinki: Finva Finanssi- ja vakuutuskustannus.
- Kreus, M. 2010. Terrorismin torjunta Suomessa. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Lappi-Seppälä, T., Hakamies, K., Koskinen, P., Majanen, M., Melander, S., Nuotio, K., Nuutila, A-M., Ojala, T. & Rautio, I. 2009. Rikosoikeus. 3. painos. Helsinki: WSOYpro.
- Liukku, J. & Vasara, P. 2000. Tehostuva rahanpesun torjunta ja lakimiesammatin harjoittajat. *Defensor Legis* N:o 4/2000, 632-633.
- Malkki, L., Palstela, J. & Eloranta, E. 2007. Terrorismin monet kasvot. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy.
- Paastela, J. (toim.) 2005. Terrorismi. Ilmiön tausta ja aikalaisanalyysyjä. Tampere: Eurooppalaisen filosofian seura ry.
- Palonen, U. & Laitinen, K. 2011. Teoksessa M. Susi & N. Pekkala (toim.) Terrorismin rahoitus. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Pekkala, N. 2011. Teoksessa M. Susi & N. Pekkala (toim.) Terrorismin rahoitus. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Portaankorva, T. 2011. Teoksessa M. Susi & N. Pekkala (toim.) Terrorismin rahoitus. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Sahavirta, R. 2007. Teoksessa Lahti, R. & Koponen, P. (toim.) Talousrikokset. 2. painos. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Sahavirta, R. 2008. Rahanpesu rangaistavana tekona. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Scheinin, M. 2009. Teoksessa H. Kanninen, H. Koskinen, A. Rosas, M. Sakslin & K. Tuori (toim.) Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Helsinki: Edita.

Schott, P. A. 2006. Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. 2. painos. The International Bank for Reconstruction and Development.

Siltala, R. 2003. Oikeustieteen tieteenteoria. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Tuner, J., E. 2011. Money Laundering Prevention: Deterring, Detecting, and Resolving Financial Fraud. Wiley.

van den Broek, M. 2011. The EU's preventive AML/CTF policy: asymmetrical harmonisation. Journal of Money Laundering Control. Vol. 14 No. 2, 2011,171-174.

Wuolijoki, S. & Hemmo, M. 2013. Pankkioikeus. Helsinki: Talentum.

Virallislähteet

HE 158/1997 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle rahanpesun estämistä ja selvittämistä koskeväksi lainsäädännöksi.

HE 173/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain sekä rikoslain 32 luvun 1 §n muuttamisesta.

HE 25/2008 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ja selvittämiseksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 163/2010 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä sekä Verohallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

HE 288/2014 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalla laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

U 14/2013 vp: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen ja asetukseksi maksajaa koskevien tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana.

Sähköiset lähteet

Aluehallintovirasto. 2014. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen. Ohje 11/2014. Viitattu 12.3.2015.

<http://www.avi.fi/documents/10191/2370358/ESAVIn+ohje+24.11.2014/ee3c262d-7d24-499d-8050-78c7b9a86a1a>

Aluehallintovirasto. 2015. Rahanpesulain valvonta. Viitattu 5.8.2015.

<https://www.avi.fi/web/avi/rahanpesulain-valvonta#.VcHSLKbgoTR>

Bank for international settlements. 2001. Basel Committee on Banking Supervision: Customer Due Diligence for banks. Viitattu 15.2.2015. <http://www.bis.org/publ/bcbs85.pdf>

Bank for International Settlements. 2014. Basel Committee on Banking Supervision: Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism. Viitattu 24.5.2015. <http://www.bis.org/publ/bcbs275.pdf>

Compliance Week. 2015. What Critics say on Three Lines of Defence. Viitattu 24.5.2015. <https://www.complianceweek.com/news/news-article/what-critics-say-on-three-lines-of-defense>

Egmont Group. 2015. About. Viitattu 4.8.2015. <http://www.egmontgroup.org/about>

Euroopan komissio. 2011. Rahanpesu kuriin. Viitattu 23.3.2015.

http://ec.europa.eu/finland/news/press/101/10885_fi.htm

Euroopan komissio. 2013. SWD (2013) 22 final. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja. Tiivistelmä vaikutusten arvioinnista ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen ja ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana. Viitattu 13.8.2015.

<http://www.ipex.eu/IPEXL->

[WEB/dossier/files/download/082dbcc53b70d21c013cb97214fd3629.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc53b70d21c013cb97214fd3629.do)

Euroopan komissio. 2015. Rahanpesu: uusiin uhkiin puututaan järeämmin säännöin. Viitattu 21.5.2015.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-87_fi.htm

Eurooppa-neuvosto. 2015. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta.

<http://www.consilium.europa.eu/fi/policies/money-laundering-terrorist-financing/> (päivitetty 23.2.2015) (8.4.2015).

Euroopan poliisivirasto. 2011. Europol-katsaus. Yleiskertomus Europolin toiminnasta. viitattu 4.8.2015.

https://www.europol.europa.eu/search/apachesolr_search/europol%20katsaus

Financial Action Task Force (FATF). 2007. Guidance on the risk-based approach to combating money laundering and terrorist financing. High level principles and procedures. Viitattu 13.8.2015.

[http://www.fatf-](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/High%20Level%20Principles%20and%20Procedures.pdf)

[gafi.org/media/fatf/documents/reports/High%20Level%20Principles%20and%20Procedures.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/High%20Level%20Principles%20and%20Procedures.pdf)

Financial Action Task Force (FATF). 2012. The FATF Recommendations 2012. Viitattu 4.8.2015.

[http://www.fatf-](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf)

[gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf)

Financial Action Task Force (FATF). 2014. Guidance for a risk-based approach the banking sector. Viitattu 8.6.2015.

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-Based-Approach-Banking-Sector.pdf>

Financial Action Task Force (FATF). 2015. About the FATF. Viitattu 4.8.2015.

<http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/>

Financial stability board. 2014. FSB publishes the 2014 Update of the G-SIB List. Viitattu 24.5.2015.

<http://www.financialstabilityboard.org/2014/11/fsb-announces-update-of-group-of-global-systemically-important-banks/>

Finanssi&Vakuutus. 2014. Tunne asiakkaasi - kokemuksia Anti Money Launderingista. Viitattu 2.12.2014.

[http://www.finanssijavakuutus.fi/finanssi/arkisto/compliance_valttamaton_paha_vai_mahdollisuus_/#.VXVTXKbgoTQ.](http://www.finanssijavakuutus.fi/finanssi/arkisto/compliance_valttamaton_paha_vai_mahdollisuus_/#.VXVTXKbgoTQ)

Finanssivalvonta. 2009. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen Viitattu 23.5.2015.

http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Valvonta/Rahanpesun_estaminen/Documents/Uusi_rahanpesulaki.pdf

Finanssivalvonta. 2011. Rahanpesulaki. Viitattu 20.2.2015.

http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Valvonta/Rahanpesun_estaminen/Pages/rahanpesulaki.aspx

Finanssivalvonta. 2013. Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen - rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen. Määräykset ja ohjeet. Viitattu 15.2.2015.
http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Valvonta/Rahanpesun_estaminen/Pages/Default.aspx

Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada. 2015. FINTRAC. Guidance on the Risk-Based Approach to Combatting Money Laundering and Terrorist Financing. Viitattu 19.8.2015.
<http://www.fintrac-canafe.gc.ca/publications/rba/rba-eng.pdf>

International Organization of Securities Commissions. 2003. Objectives and Principles of Securities Regulation. Viitattu 20.6.2015.
<https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD154.pdf>

Keskusrikospoliisi. 2012. Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet. Viitattu 3.3.2015.
https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwstructure/26327_Rahanpesun_torjunnan_parhaat_kaytanteet_27.8.2012.pdf?211492712473d288

Keskusrikospoliisi. 2014. Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2013. Viitattu 1.3.2015.
https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwstructure/25547_RAP_vuosikertomus_2013.pdf?0b57eb712473d288

Keskusrikospoliisi. 2015a. Rahanpesun torjunta. Viitattu 24.2.2015.
<https://www.poliisi.fi/rahanpesu>

Keskusrikospoliisi. 2015b. Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2014. Viitattu 1.6.2015.
https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwstructure/28746_Rahanpesun_selvittelykeskuksen_vuosikertomus_2014.pdf?93acb8712473d288

KPMG 2014. Global Anti-Money Laundering survey 2014. Viitattu 25.8.2015.
<https://www.kpmg.com/KY/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/PublishingImages/global-anti-money-laundering-survey-v3.pdf>

LexisNexis. 2008. Lexis Nexis White Paper. Overcoming the Challenges of the Risk-Based Approach. Viitattu 25.8.2015.
<http://www.lexisnexis.co.uk/pdf/insights/Risk-based-approach-white-paper.pdf>

Oikeusministeriö. 2010 Rahanpesukriminalisointien muutostarpeet 27/2010. Viitattu 24.2.2015.
<http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/272010rahanpesukriminalisointienmuutostarpeet.html>

Sisäministeriö. 2015. Terrorismin torjunta. Viitattu 23.5.2015.
http://www.intermin.fi/fi/turvallisuus/rikostorjunta/terrorismin_torjunta

Suomen Pankki. 2010. Euro&Talous 3/2010, Basel III uudistus parantaa pankkien riskinkantokykyä. Viitattu 20.6.2015.
http://www.suomenpankki.fi/fi/julkaisut/euro_ja_talous/euro_ja_talous_vanhat/Documents/ET_3-2010_JukkaVauhkonen.pdf

Suomen Pankki. 2014. Euro&Talous 2/2014, Rahoitusjärjestelmän vakaus. Viitattu 24.5.2015.
http://www.suomenpankki.fi/fi/julkaisut/euro_ja_talous/rahoitusjarjestelman_vakaus/Documents/ET214.pdf

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2013. Yhteiskuntavastuun periaatepäätös. Viitattu 5.3.2015.
https://www.tem.fi/files/35049/vnp_yhteiskuntavastuu_2012.pdf

Ulkoasiainministeriö. 2002. Korruption vastaisen toiminnan käsikirja. Viitattu 20.6.2015.
<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=12370&GUID=%7BAFF88D02-B369-4A89-AABA-E8E0CF168705%7D>

Ulkoasiainministeriö, 2015. Kansainväliset pakotteet. Viitattu 24.8.2015.
<http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=49565&contentlan=1&culture=fi-FI>

Valtioneuvosto. 2012. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012. Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012-2015. Viitattu 21.3.2015.
http://www.intermin.fi/download/32309_talousrikollisuus_vn_periaatepaatos_19012012.pdf?396eea241c05d188

Valtiovarainministeriö. 2012. Finanssimarkkinoiden makrotaloudellisten vaikutusten sääntely. Valtiovarainministeriön julkaisuja 32/2012. Viitattu 20.6.2015.
http://www.2014.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/07_rahoitusmarkkinat/20121106Finans/Finanssimarkkinoiden.pdf

Valtiovarainministeriö. 2014. Kansainväliset suositukset. Viitattu 20.6.2015.
http://www.2014.vm.fi/vm/fi/11_rahoitusmarkkinat/04_eu_lainsaadanto/05_kansainvaliset_suosituksset/index.jsp

Verohallinto. 2013. Tietoa harmaasta taloudesta: Rahanpesutietojen luovuttaminen muuhun viranomaistoimintaan OECD-maissa. Viitattu 24.3.2015.
http://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus_11_2013/{E94CA50E-B88A-42C0-B3AE-EF80AA8196B}/8865

Verohallinto. 2014. Harmaa talous 2014. Viitattu 17.6.2015.
http://www.vero.fi/download/Harmaa_talous_2014/{7249EABC-3A2D-427F-8FBE-4A4E557EFA23}/10097

Wolfsberg Group. 2006. Wolfsberg Statement. Guidance on a Risk Based Approach for Managing Money Laundering risks. Viitattu 20.2.2015.
[http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/standards/Wolfsberg_RBA_Guidance_\(2006\).pdf](http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/standards/Wolfsberg_RBA_Guidance_(2006).pdf)

Muut lähteet

Haastattelut

Finanssialan Keskusliitto, Mika Linna 24.7.2015

Oikeustapaukset

Itä-Suomen HAO 17.6.2015 15/0193/4

Kuvat

Kuva 1 Rahanpesua ja terrorismin rahoittamista sääntelevän lainsäädännön aikajana	31
Kuva 2 Pankkiin kohdistuvien riskien keskinäiset suhteet ja ulottuvuudet	51
Kuva 3 Riskiperusteinen lähestymistapa	56
Kuva 4 Riskimatriisi	58

Liitteet

Liite 1 Kysymykset Finanssialan Keskusliitolle	95
Liite 2 Selvitys liiketoimeen sisältyvistä varoista ja omaisuudesta	96
Liite 2 Selvitys liiketoimeen sisältyvistä varoista ja omaisuudesta	97

Liite 1 Kysymykset Finanssialan Keskusliitolle

Kysymykset lähetetty sähköpostilla Finanssialan Keskusliittoon Mika Linnalle 24.7.2015.

1. Mitä riskiperusteinen lähestymistapa FK:n mielestä tarkoittaa pankeille/finassilaitoksille ja mitä se toisaalta ei tarkoita?
2. Mitkä ovat FK:n mielestä merkittävimmät riskifaktorit pankkitoiminnan inherent riskiä arvioidessa?
3. Mitkä ovat FK:n mielestä 5-10 merkittävintä riskitekijää (AML/CTF) koskien a) henkilöasiakkaita ja b) yritys-/yhteisöasiakkaita?
4. Mitkä ovat FK:n mielestä merkittävimmät kontrollit vähentämään inherent riskiä?
5. Millaisena uhkana FK näkee de-riskingin eli riskin eliminoinnin?
6. Onko riskiperusteinen lähestymistapa (risk based) FK:n mielestä parempi väline ehkäistä rahanpesua ja terrorismin rahoittamista kuin 1. ja 2. rahanpesudirektiivin mukainen sääntöperusteinen (rule based) lähestymistapa? Miksi?
7. Voiko FK:n mielestä riskiperusteista lähestymistapaa toteuttaa tasapuolisesti koko pankkisektorilla Suomessa ja miten valvovat viranomaiset mittaavat tämän toteutumista?
8. Onko FK:n mielestä kansallinen ja kansainvälinen lainsäädäntö tällä hetkellä riittävä preventiivisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen vai tulisiko sen esimerkiksi riskiperusteisen lähestymistavan osalta olla yksityiskohtaisempi? Ovatko esimerkiksi 4. rahanpesudirektiivin liitteenä olevat riskimuuttajat ja riskin osatekijät lisäyksiä, jotka täsmentävät lainsäädäntöä?

Liite 2 Selvitys liiketoimeen sisältyvistä varoista ja omaisuudesta



FK|Finanssialan Keskusliitto
FC|Finansbranschens Centralförbund
Federation of Finnish Financial Services

Selvitys
Liiketoimeen sisältyvät varat tai omaisuus

1 (2)

HENKILÖTIEDOT	Nimi (sukunimi, etunimet)		
	Henkilötunnus	Ulkomaalaisen syntymäaika	Puhelinnumero (myös suunta)
	Osoite (katu, kaupunki, valtio)		
	Henkilö toimii <input type="checkbox"/> omasta puolestaan <input type="checkbox"/> toisen puolesta, kenen: <input type="checkbox"/> alla mainitun yrityksen tai yhteisön puolesta		
YRITYKSEN TAI YHTEISTÖN TIEDOT	Yrityksen tai yhteisön nimi		
	Y-tunnus	Osoite (katu, kaupunki, valtio)	
	Kaupparekisterinro tai vastaava		
KÄYTETTÄVÄ PALVELU	<input type="checkbox"/> Talletus <input type="checkbox"/> Valuutanvaihto <input type="checkbox"/> Arvopaperikauppa <input type="checkbox"/> Kotimaan maksujenvälitys <input type="checkbox"/> Ulkomaan maksujenvälitys <input type="checkbox"/> Vahinkovakuutus <input type="checkbox"/> Muu, mikä:		
TIEDOT VAROJEN TAI VAKUUTETTAVAN OMAISUUDEN ALKUPERÄSTÄ	Varojen määrä tai vakuutettavan omaisuuden arvo	Mistä varat tai vakuutettava omaisuus on peräisin (oikeustoimen laatu, esim. kauppa, lahja, perintö, velka) <input type="checkbox"/> jatkuu kääntöpuolella	
	Keneltä varat tai vakuutettava omaisuus ovat peräisin (oikeustoimen toisen osapuolen nimi ja yhteystiedot) <input type="checkbox"/> jatkuu kääntöpuolella		
TIEDOT VAROJEN KÄYTTÖTARKOITUKSESTA (PANKKIPALVELUN KÄYTTÄJÄ TÄYTTÄÄ)	Varojen määrä	Käyttötarkoitus	
	Kenelle varat ovat menossa (varojen vastaanottajan tiedot)		
SELVITYKSEEN LIITTYVÄ KIRJALLINEN AINEISTO	<input type="checkbox"/> Kauppa-, vaihto- tai muu saantokirja <input type="checkbox"/> Velka- tai muu sopimusasiakirja <input type="checkbox"/> Valtakirja <input type="checkbox"/> Viranomaisen lupa <input type="checkbox"/> Lahja- tai perinnönjakokirja <input type="checkbox"/> Yrityksen tuoreimmat tilinpäätöstiedot <input type="checkbox"/> Selvitys varojen nostosta toisesta pankista <input type="checkbox"/> Rekisteriote tai vastaava <input type="checkbox"/> Muu saantokirja, mikä: <input type="checkbox"/> Selvitys oikeustoimen <input type="checkbox"/> Muu, mikä:		

SELVITYKSEN ANTAJA	Päiväys	Allekirjoitus ja nimenselvennys	
	<input type="checkbox"/> Ajokortti <input type="checkbox"/> Passi <input type="checkbox"/> Poliisiviranomaisen myöntämä henkilökortti <input type="checkbox"/> Selvityksen vastaanottajan henkilökohtaisesti tuntema Asiakirjan nro, antopäivä/päätymispäivä, myöntänyt viranomainen:		
SELVITYKSEN VASTAANOTTAJA	Yhtiön nimi ja konttori		Puhelinnumero
	Toimihenkilön allekirjoitus ja nimenselvennys		

Liite 2 Selvitys liiketoimeen sisältyvistä varoista ja omaisuudesta



FK|Finanssialan Keskusliitto
FC|Finansbranschens Centralförbund
Federation of Finnish Financial Services

Selvitys
Liiketoimeen sisältyvät varat tai omaisuus

2 (2)

LISÄTIEDOT	