

Asiakkaan tunteminen Euroopan unionin ja Suomen rahapesulainsäädännössä

Emilia Hietikko



Tekijä(t) Emilia Hietikko	
Koulutusohjelma Liiketalouden koulutusohjelma	
Raportin/Opinnäytetyön nimi Asiakkaan tunteminen Euroopan unionin ja Suomen rahanpesulainsäädännössä	Sivu- ja liitesivumäärä 33
<p>Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumisessa asiakkaan tunteminen on keskeinen velvoite, jota rahanpesulainsäädännön mukaisten ilmoitusvelvollisten tulee noudattaa sekä asiakassuhdetta perustettaessa että sen aikana. Asiakkaan tuntemista koskeva lainsäädäntö on lisääntynyt viimeisimpien rahanpesudirektiivien myötä ja lähtökohtana lainsäädännössä on riskiperusteinen lähestymistapa. Ilmoitusvelvollisten tulee tuntea ja tunnistaa asiakas koko asiakassuhteen ajan.</p> <p>Tutkimuksen tavoitteena oli saada selkeä käsitys voimassa olevasta asiakkaan tuntemista koskevasta EU:n sekä Suomen kansallisen rahanpesulainsäädännön tilasta. Alatavoitteina oli selvittää poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä koskevan tehostetun tuntemisvelvollisuuden toteutus sekä yksinkertaistetun ja tehostetun tuntemisvelvollisuuden erot.</p> <p>Tutkimus on toteutettu lainopillista metodologiaa hyödyntämällä. Aineistona toimii EU:n sekä Suomen lainsäädäntö, lain esityöt, oikeuskirjallisuus sekä oikeuskäytäntö. Tutkimus rajautuu EU:n rahanpesudirektiivien mukaiseen asiakkaan tuntemiseen ja tutkimuksessa vertaillaan, miten EU-direktiivit on Suomeen harmonisoitu.</p> <p>Työ etenee johdannon jälkeen rahanpesuun yleisesti sekä rahanpesulainsäädännön historiaan. Tämän jälkeen asiakkaan tuntemista koskevassa luvussa käydään läpi muun muassa asiakkaiden riskitekijöitä. Poliittisesti vaikutusvaltaista henkilöä koskevan pääluvun jälkeen käydään läpi oikeuskäytäntöä ja lopulta päädytään johtopäätöksiin. Tutkimuksen johtopäätöksissä käsitellään asiakkaan tuntemisen toteuttamista sekä poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön määrittelyn mahdollisia tulkintaongelmia.</p> <p>Oikeustapausanalyysiä koskevassa luvussa käsitellään kahta eri asiakkaan tuntemiseen liittyvää tapausta. Toinen näistä on KHO:n tapaus eli Suomessa tapahtunut ja toinen taas on EU:n tuomioistuimessa käsiteltävänä ollut ennakkoratkaisupyyntö. Oikeuskäytäntö ei ole yhtenäistä ja oikeuskäytännössä on asiakkaan tuntemisen osalta tulkintaeroja.</p>	
Asiasanat Rahanpesun torjunta, asiakkaan tunteminen, poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö, EU-lainsäädäntö, oikeuskäytäntö.	

Sisällys

1	Johdanto.....	1
1.1	Tutkimuksen tavoitteet	2
1.2	Tutkimusmetodi ja rakenne	2
1.3	Keskeiset käsitteet	3
2	Rahanpesun torjunnan lainsäädäntökehys	4
2.1	Rahanpesu ja sen torjunta	4
2.2	Historiallinen ja kansainvälinen tausta	5
2.3	EU-säätelyn systematiikka	6
2.4	Kansallinen rahanpesulaki ja sen kokonaisuudistus	8
3	Asiakkaan tunteminen	9
3.1	Asiakkaan tunteminen ja tunnistaminen.....	9
3.2	Asiakkaan tuntemiseen kohdistuvat riskitekijät	11
3.3	Yksinkertaistettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus.....	14
3.4	Tehostettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus	15
4	Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön määritelmä	18
4.1	PEP-henkilö.....	18
4.2	PEP-henkilön perheenjäsen.....	21
4.3	Läheiseksi yhtiökumppaniksi tiedetty henkilö.....	21
4.4	PEP-henkilöä koskeva tehostettu tuntemisvelvollisuus.....	22
4.5	FATF:n suositukset PEP-henkilön määritelmästä.....	23
4.6	Määritelmän kansallinen implementointi	24
5	Oikeustapa-analyysi.....	27
6	Johtopäätökset ja luotettavuuspohdinta	30
	Lähteet	34

1 Johdanto

Rahanpesu on kansainvälinen rikollisuuden muoto, joka vaatii valtioiden välistä yhteistyötä sen torjumiseksi, sillä toiminta ylittää valtioiden väliset rajat. Järjestäytyneitä rikollisuutta leimaa usein rahanpesu ja usein yritystoiminnassa järjestäytyneiden rikollisryhmien mukana olon tarkoituksena on rikollisen toiminnan ja rahanpesun peittäminen. (Sisäministeriö 2021.) Rahanpesun torjuntaa koskevan sääntelyn määrä on lisääntynyt viime vuosina ja etenkin Euroopan unioni (EU) on antanut jäsenvaltioille useita direktiivejä rahanpesua koskien.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevassa lainsäädännössä on sekä EU:n rahanpesudirektiiveissä että Suomen kansallisessa laissa keskeisenä lähtökohtana ollut viime vuosina riskiperusteinen lähestymistapa, johon asiakkaan tuntemisvelvollisuus kytkeytyy vahvasti. Asiakkailta kysellään tietoja heidän toiminnastaan, johon heidän on vastattava totuudenmukaisesti. Tällä pyritään nimenomaisesti ennakolta torjumaan riskejä, joita erilaisiin asiakkaisiin liittyy ja asiakkaan toiminta riskeineen pyritään tunnistamaan mahdollisimman hyvin. Asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskeva sääntely on lisääntynyt sekä kansallisesti että EU:n tasolla.

Opinnäytetyön aihe on asiakkaan tunteminen EU:n ja Suomen rahanpesulainsäädännössä. Asiakkaan tunteminen on aiheena ajankohtainen ja sitä koskeva sääntely on lisääntynyt uusien rahanpesudirektiivien myötä. Tutkimus on rajattu EU:n lainsäädäntöön, erityisesti EU:n rahanpesudirektiiveihin sekä Suomen kansalliseen rahanpesulakiin. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan Financial Action Task Force:n (FATF) antamia suosituksia, jotka ovat toimineet EU:n direktiivien taustalla. Tutkimuksessa hyödynnettävä oikeuskäytäntö rajataan opinnäytetyössä EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön sekä kansallisesti Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisuun.

Opinnäytetöitä rahanpesun torjunnasta sekä asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevista aiheista on tehty aikaisemmin, mutta näissä tutkimuksissa asiakkaan tunteminen on joko kohdistunut tiettyyn toimialaan, kuten pankkeihin tai sitten kyseessä on ollut yleiskuvaus esimerkiksi viidennen rahanpesudirektiivin tuomista muutoksista. Tutkimuksessa on asiakkaan tuntemisen lisäksi keskeisessä osassa poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön (politically exposed person, PEP-henkilö) määritelmä ja näitä henkilöitä koskeva tehostettu tuntemisvelvollisuus. PEP-henkilö muodostaa opinnäytetyössä yhden pääluvusta ja tarkoitus on suorittaa lainopillinen tutkimus PEP-henkilön määritelmästä. Aikaisemmissa opinnäytetöissä PEP-henkilön määritelmää on yleisesti käsitelty hyvin suppeasti.

1.1 Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksen tavoitteena on tehdä selvitys lainsäädännön vaatimuksista ja lainsäädännön tulkinnasta koskien EU:n rahanpesulainsäädännön mukaista asiakkaan tuntemisvelvollisuutta ja sitä, miten rahanpesudirektiivit ovat harmonisoitu osaksi Suomen kansallista lainsäädäntöä. Rahanpesun torjuntaa on EU:n tasolla säännelty direktiivien tasoisesti, jolloin se edellyttää aina kansallisesti toimenpiteitä jäsenvaltioilta direktiivin voimaansaattamiseksi.

Opinnäytetyön pääkysymys eli keskeisin tutkimuskysymys on:

- Mitä tarkoittaa rahanpesulainsäädännön mukainen asiakkaan tunteminen ja millaisia velvollisuuksia tämä asettaa ilmoitusvelvollisille?

Lisäksi tutkimuksen kolme alakysymystä ovat:

- Mitä lainsäädännön muutoksia asiakkaan tuntemiseen on tullut ja miten oikeuskäytännössä on tulkittu asiakkaan tuntemista käsitteleviä tapauksia?
- miten eroaa yksinkertaistettu ja tehostettu tuntemisvelvollisuus?
- miten ilmoitusvelvolliset toteuttavat poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä koskevan tehostetun tuntemisvelvollisuuden?

1.2 Tutkimusmetodi ja rakenne

Tutkimusmetodina opinnäytetyössä on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Se on oikeustieteen perinteinen ydinalue, jossa tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus. Lainopin tehtävänä on tulkinta sekä systematisointi, joiden avulla selvitetään voimassa olevien oikeusnormien sisältö. Hyödyntämällä lainoppia metodina saadaan selville voimassa olevan oikeuden sisältö sekä tutkitaan mikä merkitys laista ja muista oikeuslähteistä saadulla aineistolla on. Muita oikeuslähteitä ovat esimerkiksi lainvalmisteluasiakirjat sekä oikeuskäytäntö. (Hirvonen 2011, 21–23.)

Opinnäytetyössä pyritään selvittämään rahanpesudirektiivien voimassa oleva sisältö asiakkaan tuntemista koskien, joten etenkin neljäs rahanpesudirektiivi (2015/849) ja viides rahanpesudirektiivi (2018/843), joka on neljännen rahanpesudirektiivin muutosdirektiivi ovat tutkimuksen kohteena. Näitä rahanpesudirektiivejä tulkitaan ja systematisoidaan asiakkaan tuntemista koskevan lainsäädännön osalta.

Toisessa luvussa käydään läpi rahanpesun määritelmää sekä rahanpesun torjunnan lainsäädäntökehystä erityisesti EU:n direktiivien tasolla. Kolmannessa luvussa tarkastellaan

asiakkaan tuntemista ja tunnistamista sekä sitä, mitä velvollisuuksia se asettaa ilmoitusvelvollisille. Ilmoitusvelvollisilla tarkoitetaan yrityspalveluita tarjoavia elinkeinonharjoittajia sekä yhteisöjä (Hirvonen & Määttä 2018, 306). Neljännessä luvussa syvennyttään PEP-henkilön määritelmään. Viidennessä luvussa asiakkaan tuntemista käsitellään oikeuskäytännön kautta ja minkälaisia tulkintaongelmia asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta on aiheutunut. Oikeuskäytännöstä saaduilla ratkaisuilla selvitetään, miten tuomioistuimet tulkitsevat voimassa olevaa oikeutta. Kuudennessa kappaleessa käydään läpi tutkimuksen johdopäätökset ja tutkimuksen luotettavuuspohdinta.

1.3 Keskeiset käsitteet

EU: Euroopan unioni

ETA: Euroopan talousalue

EY: Euroopan yhteisö

FATF: Financial Action Task Force on Money laundering, hallitustenvälinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä

KHO: Korkein hallinto-oikeus

PEP-henkilö: poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö

SEUT: Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus

YK: Yhdistyneet kansakunnat

2 Rahanpesun torjunnan lainsäädäntökehys

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan lainsäädännön keskeisenä velvollisuutena olevaa asiakkaan tuntemisvelvollisuutta käsiteltäessä paneudutaan ensin toisessa luvussa rahanpesuun yleisesti. Tämän jälkeen käsitellään EU:n rahanpesudirektiivejä kokonaiskuvan hahmottamiseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevan lainsäädännön osalta.

2.1 Rahanpesu ja sen torjunta

Rahanpesulla tarkoitetaan toimintaa, jossa rikollisesta tai laittomasta alkuperästä tulevat varat kierrätetään laillisen maksujärjestelmän läpi. Tässä pyrkimyksenä varojen tosiasiallisen luonteen, alkuperän tai omistajien peittäminen. Tavoitteena rahanpesussa on laittomasta tulolähteestä ja keinottelusta saadut varat saadaan 'laillistettua'. Varojen laillistuttua, niistä voidaan maksaa esimerkiksi veroja. (Hirvonen & Määttä 2018, 306; Alvesalo & Laitinen 1994, 64.)

Rikoslain (39/1889) 32 luku sääntelee kätkemis- ja rahanpesurikoksia. Rikoslain 32 luvun 6§:n 1 kohdan mukaan rahanpesuun syyllistyy se, joka ottaa vastaan, käyttää, muuntaa, luovuttaa, siirtää, välittää tai pitää hallussaan rikoksella hankittua omaisuutta, rikoksen tuottamaa hyötyä tai näiden tilalle tullutta omaisuutta. Lisäksi säännöksessä edellytetään, että toimien tarkoituksena on hyödyn hankkiminen itselleen tai toiselle, hyödyn tai omaisuuden laittoman alkuperän peittäminen tai häivyttäminen sekä rikoksentekijän avustaminen välttämään rikoksen oikeudelliset seuraukset. Viittaus rikoslain määritelmään löytyy myös nykyisessä laissa rahanpesun ja terrorismin estämisestä ja selvittämisestä (444/2017, rahanpesulaki).

EU:n annetun toimivallan periaatteen perusteella EU:n toimivalta jakautuu kolmeen päätyyppiin, joita ovat yksinomainen toimivalta, jaettu toimivalta sekä toimivalta toteuttaa tuki-, yhteensovitus- ja täydennystoimia. Yksinomaisessa toimivallassa on kyse siitä, että vain EU voi toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä. Toimivalta toteuttaa tuki-, yhteensovitus- ja täydennystoimia taas tarkoittaa sitä, että EU voi toteuttaa toimia vain tukeakseen, sovittaakseen yhteen tai täydentääkseen jäsenvaltioiden toimintaa. Rahanpesun torjunta kuuluu kuitenkin EU:ssa jaetun toimivallan alaan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT) 4 artiklassa on määritelty jaetun toimivallan määritelmä. Jaettu toimivalta tarkoittaa sitä, että EU sekä jäsenvaltiot antavat velvoittavia säädöksiä. Jäsenvaltiot voivat käyttää omaa toimivaltaansa siltä osin, kun EU ei ole käyttänyt omaa toimivaltaansa. Rahanpesun torjunta kuuluu tarkemmin sisämarkkinoita koskevaan sääntelyyn. (EUR-Lex 26.1.2016.)

Suomessa kansallisesti rahanpesun torjuntaa koskevan lainsäädännön kehittämisestä vastaa valtiovarainministeriö. Finanssivalvonta taas valvoo sitä, että sen valvonnan piirissä olevat toimijat täyttävät toiminnassaan lakien asettamat vaatimukset koskien menettelytapoja, riskienhallintaa sekä sisäistä valvontaa. Rahanpesuepäilyilmoitukset taas käsittelee Keskusrikospoliisin yhteydessä toimiva rahanpesun selvittelykeskus. (Finanssivalvonta 2021.)

2.2 Historiallinen ja kansainvälinen tausta

Rahanpesun torjunnan historia alkaa vuosikymmeniä sitten. Rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tulemistä koskeva yleissopimus (SopS 53/1994, Strasbourgin sopimus) annettiin vuonna 1990 ja se johti siihen, että rikoksen tuottama hyöty, joka liittyy muun muassa rahanpesuun tuomittiin menetetyksi. Lisäksi kansainvälisen rikollisuuden vastainen Yhdistyneiden kansakuntien (YK) yleissopimus (SopS 20/2004, Palermon sopimus) koskee kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisia toimenpiteitä. Näiden sopimusten katsotaan olevaan EU:n direktiivien taustalla. (Lautjärvi 2018, 208–209.)

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa on EU:n lisäksi muita kansainvälisiä toimijoita, kuten erilaisia järjestöjä ja yhteisöjä. The Global Programme against Money Laundering (UNGPMML) on kansainvälinen rahanpesun torjuntaohjelma, joka toimii YK:n huumeiden ja rikollisuuden vastaisen yksikön (UNODC) alaisuudessa (Rahanpesu.fi 2021). Europol tekee ja kehittää viranomaistyötä tarkoituksenaan vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäiseminen ja torjuminen. Egmont-ryhmä taas on epävirallinen yhteistyöelin. (Lautjärvi 2018, 209.)

G7-maihin kuuluvat Italia, Japani, Kanada, Ranska, Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta sekä Yhdysvallat (Webster 23.8.2019). G7-maat ovat perustaneet Financial Action Task Force (jäljempänä FATF) -yhteistyöverkoston koskien rahanpesun terrorismin rahoituksen torjuntaa. FATF:n päätehtävä on rahanpesun ja terrorismin torjunnan lainsäädännön vähimmäistasosta suositusten antaminen. FATF on taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n alainen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen työryhmä. FATF:n toiminta hallitustenvälisenä toimintaryhmänä on kehittää suosituksilla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaa lainsäädäntöä. (Lautjärvi 2018, 208–209; HE 261/2020 vp, 3.)

2.3 EU-sääntelyn systematiikka

EU:n rahanpesua koskeva sääntely perustuu direktiivien tasoiseen sääntelyyn. Direktiiveillä voidaan tarjota EU:lle ja jäsenvaltioille lainsäädäntöyhteistyön muoto, sillä SEUT 288 artiklan mukaisesti direktiivit sitovat vain sen sisältämän lainsäädäntötavoitteen osalta. Ne eivät EU-asetuksen tavoin ole voimassa sellaisenaan, vaan niiden voimaansaattamiseksi vaaditaan kansallisia lainsäädäntötoimia. (Raitio 2013, 231.)

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskeva sääntely perustuu kansainvälisiin standardeihin. Rahanpesun torjuntaa koskeva sääntely pyrkii siihen, että globaaleilla finanssimarkkinoilla noudatetaan yhtenäisiä menettelytapoja asiakkaan tuntemista koskien. FATF on ollut tärkeässä roolissa rahanpesun torjuntaa koskevan lainsäädännön kehittämässä. (Finanssivalvonta 2021.)

EU:n rahanpesudirektiivit ovat minimiharmonisointidirektiivejä, jolloin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi jäsenvaltiot voivat antaa direktiivin soveltamisalalla tiukempia säännöksiä, kuin mitä EU on direktiivissä säätänyt (HE 228/16 vp, 49). Suomi on harmonisoinut EU:n antamat rahanpesudirektiivit omaan rahanpesua koskevaan lainsäädäntöönsä aina kyseisen direktiivin määräaikaan mennessä. Direktiivit sitovat tavoitteensa osalta jäsenvaltioita, jolloin tarvittavat muutokset tulee tehdä kansalliseen lainsäädäntöön. Jäsenvaltiot eivät saa laiminlyödä tätä velvollisuutta.

Ensimmäinen rahanpesudirektiivi (91/308/ETY) on annettu vuonna 1991. Ensimmäinen rahanpesudirektiivi syntyi tarpeesta puuttua rahanpesuun Euroopan talousyhteisön (ETY) alueella. Direktiivi on luotu FATF:n suositusten pohjalta ja se edellytti jäsenvaltioilta huumausainerikollisuudesta saadun hyödyn rahanpesun kieltämistä sekä rahoitusosalta vaadittiin asiakkaan tuntemista koskevia toimenpiteitä, kuten henkilöllisyyden todentamista, tietojen säilyttämistä sekä sisäisiä valvontamenettelyjä. Toinen rahanpesudirektiivi (2001/97/EY) säädettiin vuonna 2001 siitä syystä, että ensimmäisen rahanpesudirektiivin soveltamisalan rajautuminen vain huumausainerikollisuudesta saatuun hyötyyn oli liian kapea. Lisäksi rahoitusalan tiukentuneet asiakkaan tuntemista koskevat toimenpiteet johtivat siihen, että rahanpesijät etsivät muita rahanpesumenetelmiä. Toisessa rahanpesudirektiivissä puututtiin havaittuihin ongelmiin, jonka vuoksi direktiivin soveltamisala laajennettiin koskemaan myös muita rikollisuuden muotoja sekä ammatteja, jotka katsotaan olevan alttiita rahanpesulle. (KOM (2004) 448, 2.)

Kolmas rahanpesudirektiivi (2005/60/EY) on annettu vuonna 2005 ja direktiivin 45 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tuli saattaa direktiivi voimaan 15 joulukuuta 2007 mennessä. Kolmannen rahanpesudirektiivin johdanto-osan perustelukappaleissa on annettu tavoitteita ja syitä sääntelyn muutokselle. Direktiivin johdanto-osan 3 perustelukappaleessa todetaan rahanpesijöiden ja terrorismin rahoittajien pyrkivän hyötymään yhtenäisestä talousalueesta, jossa on pääomanliikkeiden ja rahoituspalveluiden tarjoamisen vapaus. Direktiivi luetteloit toimenpiteitä, joilla vahvistetaan asiakkailta heidän todellinen henkilöllisyytensä sekä ilmoitetaan epäilyttäviistä liiketoimista. Kolmannen rahanpesudirektiivin lisäksi annettiin Komission täytäntöönpanodirektiivi (2006/70/EY) täytäntöönpanotoimenpiteistä koskien muun muassa PEP-henkilöitä ja yksinkertaistettua asiakkaan tuntemismenettelyä. (EUR-Lex 2.2.2016.)

Neljäs rahanpesudirektiivi (2015/849) toi useita muutoksia EU-lainsäädäntöön rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan osalta. Neljäs rahanpesudirektiivi on annettu vuonna 2015 ja direktiivin 67 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tuli harmonisoida se osaksi lainsäädäntöään 26 kesäkuuta vuonna 2017 mennessä. Direktiivin johdanto-osan 1 perustelukappaleen mukaan rahanpesu, terrorismin rahoitus ja järjestäytynyt rikollisuus ovat edelleen merkittäviä ongelmia, joihin tulee unionin tasolla puuttua. FATF:n uudet suositukset ovat olleet neljännen rahanpesudirektiivin perustana sekä lisäksi tavoitteena on ollut yhdenmukaistaa EU:n jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Muutoksina neljännen rahanpesudirektiiviin tulivat muun muassa riskiperusteisen lähestymistavan korostaminen, PEP-henkilön käsitteen laajentaminen sekä jäsenvaltioille velvoite laatia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiarvio. (HE 228/2016 vp, 7.)

Viides rahanpesudirektiivi (2018/843) toi soveltuvin osin muutoksia neljännen rahanpesudirektiiviin. Viides rahanpesudirektiivi annettiin vuonna 2018 ja jäsenvaltioiden tuli saattaa direktiivi voimaan direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan viimeistään 10 tammikuuta 2020. Viidennen rahanpesudirektiivin johdanto-osan 4 perustelukappaleessa on korostettu avoimuutta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi ja direktiivin tavoitteena on estää rahanpesua, eikä vain tutkia ja paljastaa tällaista toimintaa. Avoimuus voi toimia pelotteena tällaisiin rikoksiin ryhtymiselle. Viidennen rahanpesudirektiivin taustalla on Eurooppaan suuntautuneet terrori-iskut ja se, miten näitä iskuja rahoitetaan uusilla teknologioilla hyödyntävillä palveluilla, jotka tulee saattaa lainsäädännön piiriin, kuten virtuaalivaluutat. (HE 167/2018 vp, 5.)

2.4 Kansallinen rahanpesulaki ja sen kokonaisuudistus

Suomessa rahanpesulainsäädännön kehitys on seurannut EU:n lainsäädännön kehitystä ja kaikkien jäsenvaltioiden on tullut mukautua uudistuneeseen sääntelyyn, jotta se vastaa EU:n muuttuvia rahanpesudirektiivejä. Suomessa ensimmäinen rahanpesua koskeva laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä (68/1998) tuli voimaan vuonna 1998. Samaan aikaan, kun Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskus perustettiin. (Ranta-aho 2013, 22.)

Seuraava rahanpesulaki saatettiin voimaan Suomessa vuonna 2008. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (503/2008) saattoi Suomessa voimaan kolmannen rahanpesudirektiivin ja aikaisempaan rahanpesulakiin verrattuna muutoksena tuli soveltamisalan laajentuminen sekä ilmoitusvelvollisten määrä lisääntyi. (Ranta-aho 2013, 22.)

Neljännän rahanpesudirektiivin myötä vuonna 2015 Suomessa syntyi tarve rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistukselle. Kokonaisuudistuksen seurauksena vuonna 2017 voimaan tulleet lait ovat laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017) sekä laki rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017). Kokonaisuudistuksen tavoitteena on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ennaltaehkäiseminen lainsäädännön perustuessa vahvemmin riskien arvioimiseen. Uudistuksen seurauksena kansalliseen lakiin harmonisoitiin neljännän rahanpesudirektiivin muutokset, kuten velvollisuus laatia riskiarvio sekä yhteisöjen velvollisuus rekisteröidä merkittävän osuuden omistava henkilö tai muu tosiasiallinen edunsaaja. (HE 228/2016 vp, 1.)

Kokonaisuudistuksen jälkeen viidennen rahanpesudirektiivin myötä kansalliseen rahanpesulakiin tuli vielä muutoksia. Rahanpesulain soveltamisalaa laajennettiin siten, että se kattaa virtuaalivaluuttojen tarjoajat. Lisäksi asiakkaan tuntemista koskevia säännöksiä halutaan täsmentää siten, että etenkin sähköistä rahaa koskeva poikkeus ja tehostettu tuntemisvelvollisuus koskien ETA:n ulkopuolisia valtioita tulevat sääntelyn piiriin. (HE 167/2018 vp, 1.)

3 Asiakkaan tunteminen

Asiakkaan tunteminen on EU:n rahanpesudirektiivien keskeinen velvollisuus. Asiakkaan tunteminen edellyttää aktiivisia toimia neljännen rahanpesudirektiivin mukaisilta ilmoitusvelvollisilta. Kolmannessa luvussa tarkastellaan asiakkaan tuntemisen lainsäädäntökäytäntöä ja lisäksi käydään läpi eri tuntemismenettelyjä ja sitä, millaiset tekijät katsotaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan näkökulmasta riskitekijöiksi, joihin ilmoitusvelvollisten tulee kiinnittää huomiota toiminnassaan.

3.1 Asiakkaan tunteminen ja tunnistaminen

Asiakkaan tuntemisella (customer due diligence, CDD) tarkoitetaan sitä, että valvottava tuntee ja tunnistaa asiakkaansa sekä tämän toiminnan laadun ja laajuuden. Asiakkaan tuntemiseen käsitteenä kuuluvat kaikki ne menettelyt, joiden avulla varmistetaan asiakkaan oikeasta henkilöllisyydestä sekä saadaan selville asiakkaan toimintaa ja taustaa sen verran kuin asiakassuhde edellyttää. (Finanssivalvonta standardi 2.4, 12.)

Euroopan unionin rahanpesulainsäädäntö perustuu riskiperusteiseen lähestymistapaan, jossa ilmoitusvelvollisten tulee luoda toimintaan ja riskeihinsä soveltuvat ja suhteutetut menetelmät asiakkaan tuntemisvelvollisuuden toteuttamiseksi. Lisäksi heillä tulee olla riittävät riskienhallintamenetelmät, joilla torjutaan väärinkäytöksiä sekä rahanpesua ja terrorismin rahoitusta. Tämä edellyttää toimijoilta laajaa kartoitusta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä liittyen heidän asiakkaihinsa, tuotteisiin, palveluihin, teknologian kehitykseen sekä jakelukanaviin. (Finanssivalvonta standardi 2.4, 13.)

Asiakkaan tuntemisessa pääsääntönä on, että ilmoitusvelvollisilla ei saa olla anonyymeja asiakkaita eli asiakkaat tulee aina tunnistaa. Jos asiakas ei anna pyydettyjä tietoja itseltään tai toiminnastaan, voi ilmoitusvelvollinen kieltäytyä ottamasta tällaista asiakasta. Lisäksi, jos asiakassuhde muodostaa suuremman riskin rahanpesulle tai terrorismin rahoitukselle kuin tavanomaisesti, ei tällaista asiakassuhdetta tarvitse aloittaa tai liiketoimintaa suorittaa. Vain tietyistä palveluista ilmoitusvelvollinen voi kieltäytyä vain painavasta perusteesta esimerkiksi, kun se ei voi luotettavasti tunnistaa asiakasta. (Finanssivalvonta standardi 2.4, 12.)

Asiakkaan tunnistaminen eroaa asiakkaan tuntemisesta siten, että tuntemisvelvollisuuden toteuttamiseksi palveluntarjoajan täytyy ennen asiakassuhteen alkamista tunnistaa asiakas. Tämä onnistuu palveluntarjoajan hyväksymällä todentamisasiakirjalla, kuten passilla tai henkilökortilla. (Finanssivalvonta 28.2.2020).

Elinkeinonharjoittajalta edellytetään huolellisuutta rahanpesun havaitsemisessa. Elinkeinonharjoittajien tulee tuntea asiakkaansa, joka edellyttää muun muassa henkilöllisyystodistuksella asiakkaan henkilöllisyyden varmistamista. Lisäksi hänen tulee toimintansa puitteissa myös seurata asiakkaitaan liiketoiminnan laadun osalta ja hankkia tästä tietoja. Myös luotto- ja rahoituslaitokset kuuluvat ilmoitusvelvollisuuden piiriin kohdatessaan rahanpesulle ominaista toimintaa. Tällaisen ilmoituksen laiminlyönti on rikos, josta voi saada sakkoja. (Lautjärvi 2018, 206.)

Asiakkaan tuntemista koskeva lainsäädäntö perustuu siihen, että tuntemalla asiakkaat ja heidän toimintansa, ilmoitusvelvolliset pystyvät havaitsemaan rahanpesun ja terrorismin näkökulmasta epäilyttäviä vaikuttavia toimia. Tämä jatkuva seuranta ja tietojen päivitys taas osaltaan edistää ennaltaehkäisevästi rahanpesua, sillä asiakkailta edellytetään jatkuvasti tarvittavien tietojen antamista sen uhalla, että viimesijaisena keinona asiakkuus voidaan irtisanoa, jos pyydettyjä tietoja ei toimiteta.

Ilmoitusvelvollisilta edellytetään riskiarvion luomista ja sitä, että heidän tulee voida osoittaa miten he arvioivat toimintaansa ja asiakassuhteeseensa liittyvää rahanpesuriskiä. Riskiarvion luominen edellyttää asiakkaiden tunnistamista sekä heidän transaktioiden ja palveluiden käytön seurantaan. Ilmoitusvelvollisten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskienhallintatoimet jakautuvat asiakassuhteen perustamisvaiheessa tapahtuviin toimiin sekä liikesuhteen aikana tapahtuviin toimiin. Riskiarviointi auttaa ilmoitusvelvollisia tunnistamaan nämä kohteet. (Finanssivalvonta 27.8.2018; ESA 2017, 17.)

Euroopan valvontaviranomaiset ovat antaneet yhteiset riskitekijöitä koskevat ohjeet koskien yksinkertaistettua ja tehostettua tuntemisvelvollisuutta sekä riskitekijöitä arvioitaessa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen mahdollisuutta. Riskitekijöitä koskevassa ohjeessa annetaan listaus asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevista toimenpiteistä, joihin tulisi vähintään kuulua asiakkaan tai asiakkaan tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan tunnistaminen, näiden henkilöllisyyden todentaminen riippumattoman ja luotettavan lähteen perusteella sekä asianomaisen liikesuhteen luonteen ja tarkoituksen selvittäminen. Todellisella omistajalla ja edunsaajalla tarkoitetaan yhtä tai useampaa henkilöä, jotka omistavat asiakkaan tai jonka määräysvallassa asiakas on, jonka lukuun liiketoimi toteutetaan. Esimerkiksi, kun kyseessä on yhtiö tällaiseksi henkilöksi katsotaan henkilö, joka omistaa prosentuaalisesti riittävän osuuden osakkeista tai äänioikeuksista. (ESA 2017, 5–6; EUR-Lex 2.2.2016.)

Asiakkaan tuntemisvelvollisuuden osalta merkittävässä roolissa on riskiarvion päivittäminen sekä tarkistus. Tämä edellyttää ilmoitusvelvollisilta vakuuttumista siitä, että asiakkaan

liiketoimet ovat todellisuudessakin liiketoiminnan sekä riskiprofiilin mukaisia. Tämä voi tarvittaessa edellyttää varojen alkuperän tutkimista rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen huomaamiseksi. Asiakkaan seuranta ja tarkistaminen edellyttää asiakirjojen ja tietojen päivittämistä, jotta on mahdollisuus huomata mahdollinen liikesuhteen riskeihin liittyvä muutos. (ESA 2017, 6.)

Rahanpesun torjunnassa tulee kiinnittää huomiota toimintaan, joka ei ole läpinäkyvää. Toiminta, joka sisältää epätavallisia piirteitä ja virheellistä tietoa sisältää useita riskejä rahanpesulle ja terrorismin rahoitukselle. Tapoja on monia ja huomiota voidaan kiinnittää esimerkiksi käteisen käyttämiseen, joka ei ole tavanomaista kyseisenlaisissa sopimuksissa tai liiketoimissa. Lisäksi asiakkaan antamat puutteelliset tai jopa virheelliset tiedot tai epätavalliset maksutavat nostavat riskin määrää. (Suomen Asianajajaliitto 2017, 24.)

Asiakkaan tunteminen on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevassa lainsäädännössä merkittävä velvollisuus, joka kaikkien ilmoitusvelvollisten tulee toteuttaa asiakassuhteen aikana. Ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista, että asiakassuhde jätettäisiin perustamatta vain sen vuoksi, että ilmoitusvelvollinen ei riittävällä tavalla voi luotettavasti tunnistaa asiakasta. On asiakkaan velvollisuus antaa tiedot omasta toiminnastaan, mutta ilmoitusvelvollisten tulee kiinnittää huomiota siihen, että asiakkaiden valinnassa ei voida mielivaltaisesti syrjiä ketään, vaan päätösten tulee perustua todettuihin riskitekijöihin rahanpesulle tai terrorismin rahoitukselle asiakkaan toiminnassa. Asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevassa lainsäädännössä on riskien mukaan jaettu asiakkaan tuntemista koskevat menettelyt joko yksinkertaistettuun asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen tai tehostettuun tuntemisvelvollisuuteen.

3.2 Asiakkaan tuntemiseen kohdistuvat riskitekijät

Rahanpesua ja terrorismin rahoitusta koskevan sääntelyn perustuessa riskiperusteiseen lähestymistapaan tulee huomiota kiinnittää siihen, millaiset erilaiset tekijät katsotaan riskitekijöiksi. Riskitekijät tarkoittavat muuttujia, jotka yhdessä tai yksinään lisäävät tai vähentävät yksittäisen liikesuhteen tai satunnaisen liiketoimen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiä. (ESA 2017, 4.)

Riskiarviota kootessa tulee huomio kiinnittää kokonaiskuvan muodostumiseen asiakassuhteen riskeistä. Yksittäiset riskitekijät eivät itsessään välttämättä vaikuta siihen siirtykö liikesuhde alempaan tai ylempään riskiluokkaan. Yritysten tulee kerätä kaikki tarpeelliset

tiedot, jotta voidaan vakuuttaa, että merkittävät riskitekijät on tullut kokonaisvaltaisesti tunnistettua. Riskitekijöitä koskevat listaukset eivät olet ikinä tyhjentäviä, vaan eri riskitekijöitä tulee tapauskohtaisesti tarkastella eri tapauksissa. (ESA 2017, 6–7.)



Kuvio 1. Asiakkaan tuntemiseen kohdistuvat riskitekijät (Mukaillen ESA 2017, 8.)

Riskitekijät voidaan jakaa asiakkaaseen liittyviin riskitekijöihin, maihin ja maantieteellisiin alueisiin liittyviin riskitekijöihin, tuotteisiin, palveluihin ja liiketoimiin liittyviin riskitekijöihin sekä jakelukanaviin kytkeytyviin riskitekijöihin (kuvio 1). Asiakkaaseen liittyvissä riskitekijöissä huomioidaan asiakkaan tai asiakkaiden tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien liike- tai ammattitoiminta, maine, luonne ja käyttäytyminen. (ESA 2017, 8.)

Liike- ja ammattitoimintaa koskevia riskejä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon muun muassa se, onko asiakkailta yhteyttä aloihin, joissa on suurempi lahjonnan riski, kuten asekauppaan tai julkisiin hankintoihin. Lisäksi arvioidaan yhteydet aloihin, joissa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riski on suurempi, kuten tietyt rahapalveluyritykset tai jalometallien välittäjät. Huomiota tulee lisäksi kiinnittää esimerkiksi merkittäviä käteismääriä käsitteleviin aloihin, asiakkaan poliittisiin yhteyksiin tai muuhun merkittävään asemaan sekä vastaako asiakkaan tausta aiemmin liiketoiminnasta tiedossa olevia tietoja. (ESA 2017, 8–9.)

Asiakkaan tai tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan maineeseen liittyvät riskit taas koskevat esimerkiksi asiakasta koskevaa kielteistä julkisuutta esimerkiksi rahanpesurikokseen liittyen. Muita mainetta koskevia riskitekijöitä ovat esimerkiksi se, onko asiakkaan tai tämän yleisesti lähipiiristä tunnetun henkilön varoja jäädytetty rikosoikeudellisten tai hallinnollisten syytösten vuoksi. Tarkasteltaessa asiakkaan tai tosiasiallisen omistajan ja edun-

saajan luonteeseen tai käyttäytymiseen liittyvää riskiä tulee huomioida se, että nämä riskitekijät saattavat ilmetä vasta silloin, kun liikesuhde on jo alkanut. Tällaisia riskitekijöitä ovat esimerkiksi se onko asiakkaalla perustellut syyt siihen, että hän ei pysty varmuudella todistamaan henkilöllisyyttään, kuten turvapaikanhakijan asema. Lisäksi riskitekijöiksi katsotaan asiakkaan pyrkimys tarpeettomaan ja perusteettomaan salassapitoon, jossa asiakas on haluton antamaan asiakkaan tuntemisvelvoitteen mukaisia tietoja tai hän salaa liiketoimintansa todellisen luonteen. (ESA 2017, 9–10.)

Maihin ja maantieteellisiin alueisiin liittyvää riskiä tarkasteltaessa tulee kiinnittää huomiota lainkäyttöalueisiin, jossa asiakas sekä tosiasiallinen omistaja ja edunsaaja sijaitsevat, alueisiin, jotka ovat näiden henkilöiden liiketoiminnan päätoimialueita sekä lainkäyttöalueisiin, joihin näillä henkilöillä on merkittäviä henkilökohtaisia siteitä. Ilmoitusvelvollisten tulee asiakasta koskevia riskitekijöitä määriteltäessä huomioida se, että jos asiakkaana on luotto- tai finanssilaitos, ilmoitusvelvollisten tulee havaita maan rahanpesun estämisyjärjestelmän riittävyys ja estämisyvalvonnan tehokkuus. Lisäksi voidaan huomioida se, onko komissio havainnut rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisyjärjestelmän puutteita kyseisessä valtiossa. Tarkasteltaessa rahanpesun valvonnan laadusta saatavaa tietoa, tulee lähteen olla luotettava, kuten FATF:n antamat maaraportit rahanpesun ja terrorismin rahoitusta koskevan sääntelyn tilasta kyseisessä valtiossa. (ESA 2017, 11–12.)

Tuotteisiin, palveluihin ja liiketoimiin kytkeytyvillä riskitekijöillä tarkoitetaan näiden läpinäkyvyyttä tai vaikeaselkoisuutta, monimutkaisuutta, arvoa tai kokoa. Tarkasteltaessa tuotteiden, palveluiden tai liiketoimien läpinäkyvyyteen kohdistuvaa riskiä tulee ottaa huomioon muun muassa se, missä määrin nämä mahdollistavat asiakkaan tai tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan pysymisen nimettömänä tai mahdollistavat henkilöllisyyden salaamisen. Liiketoimen monimutkaisuuteen liittyvää riskiä tarkasteltaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, missä määrin liiketoimi on monimutkainen sekä liittyykö siihen monia osapuolia tai lainkäyttöalueita. Tuotteen, palvelun tai liiketoimen arvoon tai kokoon liittyvät riskit ovat esimerkiksi se, liittyykö näihin paljon käteissuorituksia. (ESA 2017, 13–14.)

Asiakkaiden toivomien palveluiden ja tuotteiden jakelukanaviin liittyy myös riskitekijöitä, kuten missä määrin liikesuhteen hoito tapahtuu ilman henkilökohtaista tapaamista ja yritysten käyttämien esittelijöiden tai välittäjien ja heidän ja yritysten välinen suhde. Tilanteessa, jossa asiakas ei ole fyysisesti läsnä henkilöllisyyden todentamista varten voidaan huomiota kiinnittää siihen, onko ilmoitusvelvollisella käytössä luotettava etätunnistamismenetelmä. (ESA 2017, 14–15.)

Euroopan valvontaviranomaisten antama listaus erilaisista riskitekijöistä toimii hyvänä ohjeena yhtenäisesti kaikille EU:n alueella toimiville luotto- ja finanssilaitoksille, jotta voidaan varmistua yhtenäisestä menettelystä rahanpesun ja terrorismin torjuntaa koskevien toimenpiteiden ja riskiarvioiden toteuttamiseksi. On tärkeä huomioida riskitekijöitä koskevassa ohjeessa se, että arvioitaessa riskiä rahanpesulle ei kuitenkaan voida tarkastaa jokaista ohjeen kohtaa ja lisäksi lista ei ole tyhjentävä. Listauksen merkitys perustuu sen huomioimiin toimenpiteisiin, jotka tapauskohtaisesti voidaan ottaa käyttöön, kun ilmoitusvelvollinen arvioi asiakkaan riskitekijöitä asiakkaan tuntemisvelvollisuutta toteuttaessa.

3.3 Yksinkertaistettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus

Yksinkertaistetussa asiakkaan tuntemisvelvollisuudessa on kyse asiakkaan tuntemisvelvollisuuden toteuttamisesta kevennetysti, kun rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski on vähäinen. Asiakkaan tuntemismenettelyä ei kuitenkaan voida jättää täysin tekemättä. Menettelyn keventäminen voi viitata esimerkiksi käytettyjen tuntemistietojen määrään tai lähteisiin sekä henkilöllisyyden todentamisen ajoitukseen. (Turtiainen 2018, 214.) Neljännen rahanpesudirektiivin 15 artiklan 1 kohdassa on määritelty yksinkertaistetusta asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta siten, että ilmoitusvelvolliset voivat soveltaa yksinkertaistettuja asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä jäsenvaltion tai ilmoitusvelvollisen yksilöimillä aloilla, joilla riski on vähäisempi.

Neljännen rahanpesudirektiivin johdanto-osan 30 perustelukappaleen mukaan riski on vaihtelevaa itsessään ja tämä vaikuttaa asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevien toimenpiteiden tasoon. Yksinkertaistetut asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevat toimenpiteet riittävät toisissa tilanteissa, kun taas joissakin tilanteissa edellytetään tehostettuja toimenpiteitä. Perustelukappale selventää EU:n rahanpesua koskevien direktiivien taustalla olevaa ajatusta siitä, että henkilön riski rahanpesulle tai terrorismin rahoitukselle asettaa lähtökohdat sille minkälaisia toimia häneen sovelletaan.

Kevennetty menettely voi toisaalta tarkoittaa myös sitä, että liiketoimia seurataan vain esimerkiksi tietyn kynnyksarvon ylittävien liiketoimien osalta. Kynnyksarvon tulee tällöin olla kohtuullisella tasolla. Lainsäädännöstä ei löydy sääntelyä siitä, millä edellytyksillä yksinkertaistettu asiakkaan tuntemismenettelyä tulisi noudattaa. (Turtiainen 2018, 216.)

Yksinkertaistettua asiakkaan tuntemista koskevia toimenpiteitä ei ole listattu tyhjentävästi, vaan ilmoitusvelvolliset voivat soveltaa muun muassa Euroopan valvontaviranomaisten listaamia toimenpiteitä. Näihin listattuihin toimenpiteisiin voidaan vaikuttaa esimerkiksi siten, että ilmoitusvelvollisen tuotteessa on ominaisuuksia, joilla voidaan rajoittaa tuotteen

käyttämistä rahanpesutarkoituksiin. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi henkilöllisyyden todentamista liikesuhteen perustamisen aikana sekä silloin, kun liiketoimet ylittävät tietyn kynnysarvon, joka on kohtuullisella tasolla. Toisena tunnistamiseen, henkilöllisyyden todentamiseen sekä seurantatarkoitukseen hankittua tietoa voidaan suhteuttaa kysytyn tiedon määrään esimerkiksi siten, että todentaminen tapahtuu vain yhdestä luotettavasta, uskottavasta ja riippumattomasta tietolähteestä. Lisäksi näiden tietolähteiden laatua voidaan myös suhteuttaa siten, että esimerkiksi tiedot saadaan asiakkaalta riippumattoman lähteen sijasta. (ESA 2017, 17–18.)

Yksinkertaistettua asiakkaan tuntemista koskevista toimenpiteistä saaduilla tiedoilla on voitava kohtalaisesti vakuuttua siitä, että kyseessä on perustellusti vähäinen liikesuhteen riski. Tämä edellyttää riittävästi tietoa liikesuhteen luonteesta, jotta voidaan tunnistaa epäilyttävät tai epätavalliset liiketoimet. Lisäksi huomioitavaa yksinkertaistetussa asiakkaan-tuntemisvelvollisuudessa on se, että tämä ei silti poista velvollisuutta ilmoittaa rahanpesun selvittelykeskukselle epäilyttävistä liiketoimista. Jos taas riski ei ole vähäinen, ei yksinkertaistettua asiakkaan tuntemista saa soveltaa. Tällainen riski on esimerkiksi, jos on syytä epäillä rahanpesun ja terrorismin rahoittamista tai jos on epäilyä tietojen oikeellisuudesta. (ESA 2017, 19.)

Yksinkertaistettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus on tärkeä osa rahanpesun torjuntaa koskevaa keinovalikoimaa, sillä on selvää, että joissakin tilanteissa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riski on pienempi kuin toisissa tilanteissa. Asiakkaan ollessa henkilö, jolla ei ole riskiarviossa todettuja erityisiä riskitekijöitä, joiden avulla voitaisiin todeta asiakkaan olevan riski rahanpesulle, on tärkeä pyrkiä toimimaan kevennetyllä menettelyllä. Tällä myös säästetään hallinnollisia kuluja, koska yksinkertaistettu asiakkaan tunteminen vaatii ilmoitusvelvolliselta huomattavasti vähemmän toimenpiteitä verrattuna tehostettuun tuntemismenettelyyn.

3.4 Tehostettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus

Tehostettu asiakkaan tunteminen kohdistuu niihin asiakkaisiin, joiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riski on tavanomaista suurempi (Turtiainen 2018, 216). Tehostettu asiakkaan tunteminen perustuu suuririskisten tilanteiden asianmukaiseen vähentämiseen. Näitä toimenpiteitä ei voi korvata tavanomaisilla asiakkaan tuntemista koskevilla toimenpiteillä, vaan tehostetut toimenpiteet tulevat tavanomaisten toimenpiteiden lisänä. (ESA 2017, 19.)

Tehostetusta asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta säädetään neljännessä rahanpesudirektiivissä, jonka 18 artiklan 2 kohdassa korostetaan ilmoitusvelvollisten velvollisuutta tutkia niin pitkälle kuin se on kohtuullisesti mahdollista poikkeuksellisten suurten ja monimutkaisten liiketoimien sekä ilman laillista ja taloudellista tarkoitusta olevien epätavallisten liiketoimien taustat ja tarkoituksen.

Neljännessä rahanpesudirektiivissä säädetään lisäksi tilanteista, joiden perusteella asiakkaan tunnistamista koskevat toimenpiteet tulee tehdä tehostetusti, kun kyseessä on merkittävässä julkisessa tehtävässä toimiva PEP-henkilö, kirjeenvaihtajasuhde, jonka vastapuoli on kolmannelta maasta sekä, kun kyseessä on neljännen rahanpesudirektiivin 18 artiklan 2 kohdan mukaiset kaikki monimutkaiset ja epätavallisen suuret liiketoimet tai epätavalliset liiketoimet, joiden taloudellinen ja laillinen tarkoitus ei ole selvä. Lisäksi tässä direktiivissä käydään läpi myös tilanteet, joiden katsotaan olevan aina suuririskisiä. Näitä tilanteita ovat se, kun asiakas on PEP-henkilö, kirjeenvaihtajasuhde, jonka vastapuolena oleva laitos on ETA:n ulkopuolinen valtio, liiketoimet luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden kanssa, jotka ovat sijoittautuneet suuririskisten kolmansien maiden alueelle, sekä kun kyseessä on 18 artiklan 2 kohdan mukaiset liiketoimet. Kirjeenvaihtajasuhteella tarkoitetaan luotto- tai rahoituslaitoksen solmimaa sopimusta maksujen ja muiden toimeksiantojen hoitamisesta sellaisen luotto- tai rahoituslaitoksen kanssa, joka on toisen ETA-valtion ulkopuolisen maan luotto- tai rahoituslaitos. (ESA 2017 19–20; Turtiainen 2018, 218.)

Tehostettu tuntemisvelvollisuus edellyttää toimijoilta tarkempaa huomiota asiakkaan tuntemisessa. Keinoja ovat esimerkiksi se, että asiakkaan henkilöllisyyden todentamiseen ja luotettavaan dokumentaatioon kiinnitetään erityistä huomiota, monimutkaisten ja poikkeuksellisten suurten liiketoimien taustat ja tarkoitus tutkitaan niin pitkälle kuin se on mahdollista, tutkitaan kaikkien sellaisten epätavallisten liiketoimien taustat ja tarkoitus, kun näillä ei ole laillista tai taloudellista tarkoitusta sekä muu asiakassuhteen seuranta tehostetusti. (Suomen Asianajajaliitto 2017, 15.)

Tehostettu tuntemisvelvollisuus on osana asiakkaan tuntemista koskevia keinoja toteuttaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä ennaltaehkäisevästi siten, että asiakassuhteessa pyritään mahdollisimman hyvin tuntemaan asiakas. Tehostetun tuntemisvelvollisuuden voidaan katsoa lisäävän ilmoitusvelvollisten toiminnan kuluja, sillä tehostetun asiakkaan tuntemisvelvollisuuden toimenpiteet edellyttävät yksinkertaistettua asiakkaan tuntemista enemmän toimia ilmoitusvelvollisilta. Lisääntyneet hallinnolliset kulut kuitenkin voidaan nähdä tarpeellisena, sillä tuntemisvelvollisuuden laiminlyönti johtaisi seurauksiin. Lisäksi tehostettu tuntemisvelvollisuus voidaan joissakin tilanteissa nähdä jopa pelotteena

olla ryhtymättä rahanpesun ja terrorismin rahoitusta koskeviin rikoksiin, sillä ilmoitusvelvollisella on hallussaan asiakkaasta runsaasti tietoja asiakkaan toimintaa koskien, jotka asiakkaan tulee toimittaa ilmoitusvelvolliselle.

4 Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön määritelmä

Neljännessä luvussa käsitellään neljännen rahanpesudirektiivin määritelmää PEP-henkilöstä. PEP-henkilön määritelmä koskee PEP-henkilön lisäksi tällaisen henkilön perheenjäsentä sekä läheiseksi yhtiökumppaniksi tiedettyä henkilöä. Lisäksi luvussa paneudutaan PEP-henkilöitä koskevaan tehostettuun tuntemisvelvollisuuteen.

4.1 PEP-henkilö

PEP-henkilöitä koskeva sääntely kuuluu osana asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevaan sääntelykokonaisuuteen. PEP-henkilöiden on katsottu vaativan ilmoitusvelvollisilta tarkempia toimia asiakkaan tuntemisen näkökulmasta asiakassuhteen aikana. Näillä henkilöillä on poliittista vaikutusvaltaa merkittävän julkisen tehtävänsä vuoksi, joka asettaa heidät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen näkökulmasta korkeampaan riskiin tehdä rikoksia.

Valkokaulusrikollisuudessa (white collar crime) on kyse korkeissa asemissa esimerkiksi hallinnossa tai muutoin yhteiskunnallisessa asemassa toimivan henkilön rikollisuudesta (Laitinen 1989, s. 206). PEP-henkilöiden tunnistamisessa voidaan taustalla katsoa olevan samankaltainen ajatus siitä, että kyseessä ovat yhteiskunnallisesti korkeissa asemissa olevat henkilöt, joilla on riski asemansa vuoksi tehdä rahanpesu- tai terrorismin rahoitusta koskevia rikoksia.

PEP-henkilöitä koskeva sääntely on ensimmäisen kerran tullut kolmannen rahanpesudirektiivin (2005/60/EY) mukana. Kolmannen rahanpesudirektiivin 3 artiklan 8 kohdassa on määritelty PEP-henkilön määritelmä, jonka mukaan PEP-henkilöksi katsotaan luonnolliset henkilöt, jotka toimivat tai ovat toimineet merkittävässä julkisessa tehtävässä. Lisäksi PEP-henkilöksi katsotaan artiklan mukaan tällaisten henkilöiden perheenjäsenet ja läheiseksi yhtiökumppaniksi katsottavat henkilöt. Kyseisen artiklan määritelmä on hyvin suppea, eikä direktiivistä ilmene suoraan mitkä tehtävät katsotaan 'merkittäviksi julkisiksi tehtäviksi'. Artiklan mukaan vain luonnollinen henkilö voi olla PEP-henkilö, joten oikeushenkilöitä ei voida pitää PEP-henkilönä. Varsinainen merkittäviä julkisia tehtäviä koskeva listaus on toteutettu komission täytäntöönpanodirektiivillä (2006/70/EY), josta ilmenee tehtävät, joiden myötä henkilö katsotaan PEP-henkilöksi.

Kolmannen rahanpesudirektiivin 3 jakson 13 artiklan 4 kohdassa säännellään PEP-henkilöitä koskevasta tehostetusta tuntemisvelvollisuudesta. Artiklan a -kohta edellyttää riskiperusteisia menettelyjä PEP-henkilön määrittämiseksi. Artiklan b -kohdan mukaan ylemmän johdon tulee antaa hyväksyntä liikesuhteiden aloittamiseksi PEP-henkilöiden kanssa.

Artiklan c -kohta edellyttää riittäviä toimenpiteitä liikesuhteeseen tai liiketoimeen liittyvien varojen tai varallisuuden alkuperän selvittämiseksi. Artiklan d -kohdan mukaan liikesuhteen jatkuva tehostettu seuranta tulee varmistaa.

Tehostettua tuntemisvelvollisuutta koskevan 13 artiklan 4 kohdan mukaisesti säännös koskee 'toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa asuvia' PEP-henkilöitä. Toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa asuvia koskeva rajausta jättää ulkopuolelle kyseisessä jäsenvaltiossa toimivat 'kotimaiset' PEP-henkilöt. Kotimaisten PEP-henkilöiden rajaaminen soveltamisalan ulkopuolelle vähensi PEP-henkilöiden määrää, joten seurannan piirissä oli vähemmän ihmisiä.

Nykyinen PEP-henkilöitä koskeva sääntely EU:n tasolla löytyy neljännestä rahanpesudirektiivistä. Neljännen rahanpesudirektiivin 3 artiklan 9 kohdan mukaan:

'poliittisesti vaikutusvaltaisella henkilöllä' luonnollista henkilöä, joka toimii tai on toiminut merkittävässä julkisissa tehtävissä ja joita ovat muun muassa seuraavat:

- a) valtionpäämiehet, hallitusten päämiehet, ministerit sekä vara- ja apulaisministerit;
- b) parlamenttien ja niiden kaltaisten lainsäädäntöelinten jäsenet;
- c) poliittisten puolueiden johtoelinten jäsenet;
- d) korkeimpien oikeuksien, perustuslakituomioistuinten tai muiden sellaisten korkean tason lainkäyttöelinten jäsenet, joiden päätöksiin ei voida hakea muutosta, poikkeustapauksia lukuun ottamatta;
- e) tilintarkastustuomioistuinten tai keskuspankkien johtokuntien jäsenet;
- f) suurlähettiläät, asiantuntijat sekä puolustusvoimien korkea-arvoiset upseerit;
- g) valtion omistamien yritysten hallinto-, johto- tai valvontaelinten jäsenet;
- h) kansainvälisen järjestön johtajat, varajohtajat ja johtokunnan tai vastaavan jäsenet.

Minkään a–h alakohdassa tarkoitettua poliittista tehtävää ei katsota käsittävän keskitason tai sitä alemman tason virkamiehiä;

Neljännessä rahanpesudirektiivissä oleva PEP-henkilön määritelmä toi muutoksen aikaisempaan direktiiviin jo siten, että merkittävät julkiset tehtävät löytyvät suoraan direktiivistä, eikä aikaisemman direktiivin tavoin erillisestä täytäntöönpanodirektiivistä. Artiklan sanamuodon mukaisesti "joita ovat muun muassa seuraavat" viittaa siihen, että merkittäviä julkisia tehtäviä koskeva luettelo ei ole tyhjentävä. Tyhjentävän luettelon luominen ei olisi järkevä ratkaisu, sillä eri jäsenvaltioissa merkittävät julkiset tehtävät ja niiden nimikkeet saattavat vaihdella. Direktiivin tarkoituksena onkin tehdä suuntaviivat PEP-henkilön määritelmälle, kuten rajata keskitason ja sitä alemman tason virkamiehet pois artiklan soveltamisalasta, mutta jättää jäsenvaltioille päätäntävalta direktiivin harmonisoinnista siten, että se

toteuttaa parhaiten direktiivin tavoitetta eli rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa EU:ssa.

Neljännän rahanpesudirektiivin johdanto-osan 33 perustelukappaleen mukaan PEP-henkilöitä koskevat vaatimukset ovat luonteeltaan ennaltaehkäiseviä, eivätkä rikosoikeudellisia. Kaikkien PEP-henkilöiden ei asemansa perusteella katsota osallistuvan rikolliseen toimintaan. FATF:n suositusten ja direktiivin vastaista olisi kieltäytyminen liikesuhteesta PEP-henkilön kanssa vain siksi, että hänellä on kyseinen asema. Johdanto-osan 33 perustelukappale huomioi sen, että vaikka PEP-henkilöihin kohdistuukin lähtökohtaisesti tehostettu tuntemisvelvollisuus rahanpesuun liittyvän korkeamman riskiarvion perusteella, ei tämän vuoksi voi kuitenkaan harjoittaa syrjivää toimintaa PEP-henkilöitä kohtaan. Perustelukappaleessa korostetaan kyseessä olevan ennaltaehkäisevä toimi PEP-henkilön aseman perusteella, mutta heitä ei lähtökohtaisesti epäillä syyllistyvän rahanpesuun.

Neljännän rahanpesudirektiivin määritelmä laajensi PEP-henkilön käsitettä (Lautjärvi 2018, 208). Kolmannessa rahanpesudirektiivissä PEP-henkilöiksi katsottiin vain toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa asuvat PEP-henkilöt. Neljännän rahanpesudirektiivin myötä myös kyseisessä jäsenvaltiossa asuvat niin sanotut kotimaiset PEP-henkilöt kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. Tämän muutoksen myötä tehostetun tuntemisvelvollisuuden piirissä olevien henkilöiden määrä lisääntyi merkittävästi. Varsinaisten kotimaisten PEP-henkilöiden lisäksi myös näiden henkilöiden perheenjäsenet sekä yhtiökumppanit liäsivät kotimaisten tehostetun tuntemisvelvollisuuden piirissä olevien henkilöiden määrää. (Finanssivalvonta 28.2.2017, 4.)

Neljännän rahanpesudirektiivin 22 artiklassa säädetään PEP-aseman kestosta, joka on vielä vuosi merkittävässä julkisessa tehtävässä toimimisen jälkeen. On tärkeää, että PEP-henkilölle ja PEP-henkilöihin kohdistuvaan tehostettuun tuntemisvelvollisuuteen on määriteltä direktiivissä raja. Ilmoitusvelvollisten tulee vielä vuosi merkittävän julkisessa tehtävässä toimimisen jälkeen toteuttaa automaattisesti tehostettuja tuntemistoimenpiteitä.

Viidennessä rahanpesudirektiivissä, joka toimi muutosdirektiivinä, ei PEP-henkilön määritelmään tullut muutoksia. Muutoksena neljännän rahanpesudirektiivin PEP-henkilöitä koskevaan sääntelyyn on uusi 20 a artikla, joka edellyttää muun muassa jäsenvaltioita laatimaan luettelon niistä tehtävistä, jotka katsotaan merkittäviksi julkisiksi tehtäviksi.

4.2 PEP-henkilön perheenjäsen

Neljännessä rahanpesudirektiivissä PEP-henkilöksi katsotaan lisäksi tällaisen henkilön perheenjäsen. Sääntelyllä pyritään laajentamaan PEP-henkilöitä koskeva tehostettu tuntemisvelvollisuus ulottumaan PEP-henkilön lisäksi myös heidän lähipiirinsä. Perheenjäseniin kohdistuva tehostettu menettely huomioi sen, että PEP-henkilö voi asemallaan vaikuttaa lähipiiriinsä, kun kyse on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskistä.

Neljännän rahanpesudirektiivi 3 artiklan 10 kohdan mukaan tarkoitetaan:

'perheenjäsenillä'

- a) poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön aviopuolisoa tai aviopuolisoon rinnastettavissa olevaa henkilöä;
- b) poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön lapsia ja näiden aviopuolisoja tai aviopuolisoon rinnastettavissa olevia henkilöitä;
- c) poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön vanhempia;

Perheenjäseniksi neljännessä rahanpesudirektiivissä katsotaan PEP-henkilön aviopuoliso tai aviopuolisoon rinnastettava henkilö. Määritelmällä pyritään kattamaan mahdollisimman laajasti PEP-henkilön lähipiiri. Lisäksi määritelmään on otettu mukaan PEP-henkilöiden lapset ja näiden aviopuolisot tai aviopuolisoon rinnastettavat henkilöt.

PEP-henkilöä määriteltäessä tulee aina huomioida mihin tavoitteeseen direktiivin säännöksillä pyritään vaikuttamaan. Jos PEP-henkilön määritelmä ei kattaisi tällaisen henkilön perheenjäseniä mahdollistuisi rahanpesurikokset lähipiiriä hyödyntäen. Perheenjäsenet kuuluvat PEP-henkilön sisäpiiriin, jolloin heihin kohdistuu yhtä lailla riski rahanpesulle ja terrorismin rahoitukselle. Tällä hetkellä sääntely huomioi tehostetun tuntemisvelvollisuuden asiakassuhteissa myös PEP-henkilön perheenjäsenille, jolloin myös heihin kohdistuu tehostettua seurantaa.

4.3 Läheiseksi yhtiökumppaniksi tiedetty henkilö

Neljännessä rahanpesudirektiivissä PEP-henkilöksi katsotaan lisäksi PEP-henkilön läheiseksi yhtiökumppaneiksi tiedetty henkilö. Ilmoitusvelvollisten tulee samalla tavoin selvittää asiakassuhteen aikana, onko henkilö PEP-henkilön läheinen yhtiökumppani.

Neljännän rahanpesudirektiivin 3 artiklan 11 kohdan mukaan tarkoitetaan:

'läheisiksi yhtiökumppaneiksi tiedetyillä henkilöillä'

- a) luonnollisia henkilöitä, joiden tiedetään olevan oikeushenkilöiden tai oikeudellisten järjestelyjen tosiasiallisia yhteisomistajia ja edunsaajia tai joilla tiedetään olevan mikä tahansa muu läheinen liikesuhde poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön kanssa;
- b) luonnollisia henkilöitä, jotka ovat sellaisen oikeushenkilön tai oikeudellisen järjestelyn tosiasiallisia yksinomistajia ja edunsaajia, josta tiedetään, että se on perustettu poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön tosiasialliseksi eduksi;

Neljännessä rahanpesudirektiivissä läheisiä yhtiökumppaneita koskevassa sääntelyssä keskeiseksi perusteeksi 3 artiklan 11 kohdan a alakohdassa nousee oikeushenkilöiden tai oikeudellisten järjestelyiden tosiasiallinen yhteisomistajuus ja edunsaajuus tai muu läheinen liikesuhde PEP-henkilön kanssa. Neljännen rahanpesudirektiivin 3 artiklan 11 kohdan b alakohdassa taas keskeisessä osassa on oikeushenkilön tai oikeudellisen järjestelyn tosiasiallinen yksinomistaja ja edunsaaja, kun kyseinen järjestely on perustettu PEP-henkilön tosiasialliseksi eduksi.

Ilmoitusvelvollisen tulee pystyä todentamaan tosiasiallisen edunsaajan henkilöllisyys tai muutoin asiakassuhde tulee lopettaa, tämän lisäksi tunnistaminen luo läpinäkyvyyttä (Suomen Asianajajaliitto 2017, 20). PEP-henkilöiden läheisten yhtiökumppaneiden ja tosiasiallisia edunsaajien tunnistaminen ja toiminnan avoimuus on ehdoton edellytys rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa. Järjestelyt, joilla PEP-henkilö voisi toteuttaa läheisen yhtiökumppanin kautta toimia, jotka ovat katsottavissa kuuluvan rahanpesurikosten soveltamisalaan pyritään estämään säännöksellä.

Läheisiä yhtiökumppaneita koskevalla sääntelyllä pyritään samalla tavoin kuin PEP-henkilön perheenjäseniä koskevalla sääntelyllä puuttumaan rahanpesuun hyödyntäen PEP-henkilön lähipiiriä. Jos läheiseksi tiedettyyn yhtiökumppaniin ei toteutettaisi tehostettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta, voisi PEP-henkilö hyödyntää vaikutusvaltaansa rahanpesuun tällaista henkilöä hyödyntäen ja tehdä esimerkiksi järjestelyjä yrityksen sisällä, joilla pyritään peittämään rahanpesua.

4.4 PEP-henkilöä koskeva tehostettu tuntemisvelvollisuus

PEP-henkilöitä koskee tehostettu tuntemisvelvollisuus, sillä heillä katsotaan olevan korostettu riski rahanpesulle ja terrorismin rahoitukselle. PEP-henkilöitä koskevasta tehostetusta tuntemisvelvollisuudesta säädetään neljännen rahanpesudirektiivin 20 artiklassa. Artiklan toimenpiteiden lisäksi PEP-henkilön tuntemisvelvollisuus edellyttää myös tavanomaisten asiakkaan tuntemista koskevien toimenpiteiden noudattamista.

Tilanteessa, jossa asiakas tai tosiasiallinen edunsaaja on PEP-henkilö, tulee ilmoitusvelvollisten ensinnäkin ryhtyä riittäviin toimenpiteisiin varallisuuden ja liikesuhteessa käytettävien varojen alkuperän selvittämiseksi. Tällöin voidaan riittävällä tavalla varmistua siitä, ettei ilmoitusvelvollinen käsittele lahjonnan tai muun rikollisen toiminnan tuottoja. Tunnistamisvelvollisuudessa ja varojen alkuperän selvityksessä otetaan aina huomioon, miten suuri liikesuhteen suuririskisyys on. Riskin ollessa erityisen suuri tulee saadut tiedot olla peräisin riippumattomista ja luotettavista asiakirjoista. (ESA 2017, 20.)

PEP-henkilön tehostettuun tuntemisvelvollisuuteen kuuluu edellytyksenä ylemmän johdon hyväksyntä liikesuhteen aloittamiselle tai vanhan asiakkuuden kohdalla asiakassuhteen jatkumiselle. Ylemmän johdon harkinnan tulee perustua rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskitasoon, kun ilmoitusvelvollinen aloittaa liikesuhteen PEP-henkilön kanssa. Lisäksi huomioon otetaan yrityksen valmistautuminen kyseisen riskin tehokkaaseen hallintaan. Ilmoitusvelvollisilta edellytetään jatkuvaa tehostettua seurantaa PEP-henkilöiden osalta ja näiden tulee tunnistaa epätavalliset liiketoimet sekä tarkistaa tietojen oikeellisuus ja jatkuva päivittäminen, jotta riskiarvio pysyy ajankohtaisena. Näitä toimenpiteitä tulee soveltaa PEP-henkilöiden lisäksi heidän perheenjäseniinsä, läheisiksi yhtiökumppaneiksi tiedettyihin henkilöihin ja mitoittaa toimenpiteiden laajuus tapauskohtaisen riskin mukaan. (ESA 2017, 21.)

PEP-henkilöillä on jo pelkästään luonteensa perusteella korruption sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski. PEP-aseman selvittämisessä voidaan käyttää useita erilaisia tapoja, mutta esimerkiksi työnantajan ja ammatin kysyminen ovat toimivia apukysymyksiä. Lisäksi asiakkaalta voidaan pyytää tarkentamaan, onko tehtävä julkisesti merkittävä. (Suomen Asianajajaliitto 2017, 17.)

4.5 FATF:n suositukset PEP-henkilön määritelmästä

EU:n rahanpesulainsäädännön taustalla ovat toimineet FATF:n suositukset. FATF on rahanpesua ja terrorismin rahoitusta koskevissa suosituksissaan käsitellyt myös PEP-henkilöitä koskevia toimenpiteitä. Ohjeistuksessaan FATF toteaa, että PEP-henkilön aseman ja vaikutusvallan takia heillä on mahdollisuus väärinkäyttää asemaansa rahanpesurikosten tai muiden rahanpesua edeltävien liitännäisten rikosten toteuttamiseen, kuten lahjontaan, korruption tai terrorismin rahoittamiseen. (FATF guidance 2013, 3.)

FATF:n linjaus siitä, että PEP-henkilöitä koskevat toimet ovat ainoastaan ennaltaehkäiseviä eivätkä saa toimia rikosoikeudellisina on neljännen rahanpesudirektiivin johdanto-osassa. Asiakassuhteesta kieltäytyminen ei voi siis perustua vain siihen, että henkilöllä on

PEP-asema merkittävän julkisen tehtävän takia. Aikaisemmat FATF:n suositukset PEP-henkilöstä koski vain ulkomaisia PEP-henkilöitä, mutta vuoden 2012 aikana nämä vaatimukset ulotettiin koskemaan myös kotimaisia PEP-henkilöitä. (FATF guidance 2013, 3.)

FATF:n suosituksissa on määritelty ulkomainen ja kotimainen PEP-henkilö erikseen. Nämä eroavat toisistaan sen valtion osalta, jossa julkinen tehtävä on henkilöllä, mutta esimerkiksi henkilön kotipaikka tai kansalaisuus eivät vaikuta siihen onko henkilö kotimainen vai ulkomainen PEP-henkilö, vaikka ne voivatkin vaikuttaa riskin tasoon. On katsottu, että ulkomaisten PEP-henkilöiden riskitaso rahanpesulle on aina korkea. Kotimaiseen PEP-henkilöön sovelletaan kuitenkin ulkomaisen PEP-henkilön vaatimuksia, kun henkilö on myös toisessa valtiossa merkittävässä julkisessa tehtävässä. (FATF guidance 2013, 5.)

FATF on antanut tapoja, joilla mahdollinen poliittinen vaikutusvalta saadaan selville. Asiakkaalta kysymisen lisäksi on mahdollista hyödyntää erilaisia kaupallisten toimijoiden tietolähteitä sekä esimerkiksi internetistä ja mediasta saatua tietoa voidaan hyödyntää. Tällaisesta tietolähteestä saatua tietoa tulee kuitenkin tarkastella kriittisesti, sillä tieto voi olla virheellistä ja puutteellista. Lisäksi tietojen käsittelyssä tulee aina kiinnittää huomiota henkilötietojen käsittelyyn liittyviin rajoituksiin. (Suomen Asianajajaliitto 2017, 18.)

Arvioitaessa henkilöä PEP-henkilöksi tulee ottaa huomioon FATF:n suositukset koskien merkittävien julkisten tehtävien arviointiperusteita. Suositukset korostavat, että arvioinnissa voidaan huomioida jäsenvaltion koko, kuten asukasmäärä ja budjetti. Lisäksi voidaan huomioida valtion julkishallinnon tai kansainvälisen yhteisön toimintaperiaatteet, velvoitteet ja vastuut koskien merkittävää julkista tehtävää ja muita riskiarviointia koskevia tekijöitä. (Valtiovarainministeriön muistio 8.5.2019, 4.)

4.6 Määritelmän kansallinen implementointi

PEP-henkilön määritelmä tuli vuonna 2008 ensimmäisen kerran Suomen lainsäädäntöön kolmannen rahanpesudirektiivin implementoineessa laissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (503/2008). PEP-henkilöt ovat ilmoitusvelvollisten näkökulmasta poikkeuksellisen riskialttiita asiakkaita ja siksi PEP-henkilöihin tulee soveltaa tehostettua tuntemismenettelyä. Tehostettu tuntemisvelvollisuus laajennettiin kansallisessa laissa koskemaan PEP-henkilöitä. (HE 25/2008 vp, 14.)

Kansallisen rahanpesulain yhteydessä voimaan tuli valtioneuvoston asetus rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (616/200§8), jossa säännellään

tarkasti ne tehtävät, jossa työskentelevä on PEP-henkilö. Asetus noudatti kolmannen rahanpesudirektiivin mukaista toteutusta, jossa kolmannessa rahanpesudirektiivissä on määritelty PEP-henkilö, mutta komission täytäntöönpanodirektiivissä on lueteltu PEP-henkilöiden merkittävät julkiset tehtävät.

Rahanpesulain kokonaisuudistuksen myötä myös PEP-henkilön määritelmä laajeni neljännen rahanpesudirektiivin mukaisesti koskemaan myös kotimaisia PEP-henkilöitä. Muutoksen on oletettu lisäävän PEP-henkilöiden määrää Suomessa, joka johtaa tehostetun tuntemisvelvollisuudessa olevien määrän kasvuun ja tämän myötä kysytyjen tietojen määrä on lisääntynyt. (Valtionvarainministeriön julkaisuja 41/2015, 102.)

Ilmoitusvelvollisten ryhtyessä selvittämään asiakkaan PEP-asemaa osa asiakkaista on kieltäytynyt vastaamasta kysymykseen. Asiakkaan kieltäytyessä antamasta vaadittuja tietoja asiakassuhteesta voidaan viimesijaisena keinona irtisanoa asiakkuus. Tämä ei kuitenkaan saa olla ensimmäinen toimenpide, vaan aluksi tulisi pyrkiä rajoittamaan palvelun käyttöä, kunnes tarvittavat tiedot asiakkaalta on saatu. (HE 228/2016 vp, 102.)

Viidennen rahanpesudirektiivin uusi artikla 20 a, joka edellytti kansallisesti laatimaan luetelo tehtävistä, joita pidetään merkittävänä julkisina tehtävinä, toteutettiin kansallisesti Suomessa asetuksella rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitetuista merkittävistä julkisista tehtävistä (610/2019). (Valtiovarainministeriön muistio 8.5.2019, 1.)

Merkittävää julkista tehtävää arvioidessa tulee huomioida näiden henkilöiden olevan johto-
asemassa työskenteleviä. Tällöin sääntelyn ulkopuolelle jäävät jo direktiivissä ilmi tulleet keskitason tai sitä alemman tason tehtävissä toimivat henkilöt. Poikkeus tähän voi kuitenkin tulla tilanteessa, jossa tällainen henkilö toimii sijaisena PEP-henkilön julkisesti merkittävässä tehtävässä loman tai poissaolon aikana. Kuitenkin valtioneuvoston asetus ei sovellu PEP-henkilön tehtävässä sijaisena toimivaan, vaan tilanteen mukaan tämä katsottaisiin riskiluokitusta nostavana tekijänä. (Valtiovarainministeriön muistio 8.5.2019, 2.)

Valtioneuvoston asetuksessa listatut tehtävät johtavat poikkeuksetta henkilön katsomisen PEP-henkilöksi. Asetuksen listaus merkittävistä julkisista tehtävistä ei ole täysin tyhjentävä, vaan arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota FATF:n suosituksiin sekä viidennen rahanpesudirektiivin 20 a artiklan mukaisesti Euroopan komissiolle toimitettuihin listauksiin eri jäsenvaltioissa olevista merkittävistä julkisista tehtävistä. Erityishuomio tulisi kiinnittää kokonaisarviointiin. (Valtiovarainministeriön muistio 8.5.2019, 4.)

Asiakkaan toteaminen PEP-henkilöksi tapahtuu useimmiten itsearvioinnilla ja itsearviointi onkin tyypillinen tapa asiakkaan tuntemisen toteutuksessa. On kuitenkin mahdollista riskiarvioinnin edellyttäessä etsiä tietoa muista tietolähteistä esimerkiksi tietokannoista, jos se on tarpeellista paremman kokonaiskuvan muodostamiseksi. (Valtiovarainministeriön muistio 8.5.2019, 2.)

Käytettäessä asiakkaan itsensä antamaa tietoa PEP-henkilön aseman todentamiseksi voidaan törmätä tilanteisiin, joissa tieto on joko väärää tai virheellistä. Asiakas voi huolimattomuuttaan tai tarkoituksellisesti antaa virheellisiä tietoja asemastaan. Ilmoitusvelvollisilla on vastuu selvittää tarvittavat tiedot, mutta asiakkaan antaessa vastauksen kysymykseen, voidaan pohtia ilmoitusvelvollisen velvollisuutta selvittää tiedon todenperäisyyttä. Jos ilmoitusvelvollinen epäilee asiakkaan antamaa tietoa voi hän kysyä lisätietoja tai hyödyntää erilaisia tietokantoja asian selvittämiseksi.

5 Oikeustapausanalyysi

Asiakkaan tuntemista koskevaa oikeuskäytäntöä löytyy sekä EU:n tuomioistuimen tasolta että Suomalaisista tuomioistuimista. Asiakkaan tuntemista koskevan oikeuskäytännön avulla pyritään selvittämään tuomioistuinten ratkaisukäytäntö sekä EU:ssa että kansallisesti Suomessa. KHO on ylin hallintotuomioistuin, joka käyttää hallintolainkäyttöasioissa ylintä tuomiovaltaa. Valituslupahakemus myönnetään valittajalle ennakkopäätösperusteella, kun asian ratkaisu on merkityksellinen lain soveltamisen kannalta mahdollisissa muissa tapauksissa. (Korkein hallinto-oikeus 8.6.2020.)

Asiakkaan tuntemisen tulkinnassa ohjaa KHO:n tapaus 2017:19. Tapauksessa on kyse siitä, että S-pankki ei verkkopankkitunnuksia myöntäessään hyväksynyt Viron viranomaisen myöntämää passia asiakkaan henkilöllisyyden todentamisessa. Henkilö on Viron kansalainen, joka asui Suomessa ja hänellä oli suomalainen henkilötunnus. Viron kansalaiselta edellytettiin EU:n jäsenvaltion passin lisäksi tunnistusasiakirjaa, jonka on myöntänyt suomalainen viranomainen. Tapauksessa asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskeva lainsäädäntö on kansallinen rahanpesulaki (503/2008).

Vähemmistövaltuutettu teki hakemuksen syrjintälautakunnalle syrjintäasiassa, jossa vaadittiin tutkimaan, onko pankki toiminut yhdenvertaisuuslain (21/2004) syrjintäkiellon vastaisesti, kun se on vaatinut suomalaisen viranomaisen myöntämää tunnistusasiakirjaa. Pankki vetosi valituksessaan pankkien toimintaa valvovien viestintäviraston, Finanssivalvonnan ja Vakuutus- ja rahoitusneuvonta Finen esittämiin kantoihin, jonka mukaan riskienhallinnallisista syistä on mahdollista edellyttää suomalaisen viranomaisen myöntämää tunnistamisasiakirjaa pankkitunnuksia myöntäessä, eikä kyse ole syrjinnästä. Pankki on perustellut toimintaansa lisäksi siten, että suomalaisen henkilötunnuksen todentamisessa ainoa tapa varmistaa tieto on Suomen viranomaisen myöntämä asiakirja.

KHO päätyi ratkaisussaan siihen, että S-Pankki Oy on ilman asianmukaista perustetta asettanut henkilön huonompaan asemaan kuin Suomen viranomaisten myöntämien passien haltija. Virolainen passi on EU:ssa hyväksytty matkustusasiakirja ja jäsenvaltioiden kansalaisten passit tulee voida rinnastaa Suomen viranomaisten myöntämiin asiakirjoihin. Pankki on vedonnut käyneensä läpi toimintamallejaan asiakkaan tuntemisen liittyen yhdessä valvontaviranomaisen Finanssivalvonnan kanssa ja täten noudattanut rahanpesulain mukaisia velvoitteita.

Tapauksessa on päädytty KHO:n toimesta kantaan, jossa ei voida toisia syrjiä vaatien EU:n kansalaiselta todentamisasiakirjan lisäksi Suomen viranomaisen myöntämää asiakirjaa. Lisäksi mielenkiintoinen huomio ratkaisussa on se, että Viestintäviraston, Finanssivalvonnan ja Finen kannanotoilla ei ole ratkaisevaa oikeudellista merkitystä. Ilmoitusvelvollisten tulisi lähtökohtaisesti voida luottaa valvojan viranomaisen kannanottoihin, mutta tapauksessa pankki ei ole voinut luottaa näiden käytäntöön. Hallinto-oikeus on kuitenkin ratkaisussaan jo aiemmin todennut, että kannanotot eivät välttämättä kerro koskevatko ne kyseistä asiaa vai onko kyseessä kannanotto yleisemmällä tasolla. Lisäksi syrjintälautakunta korosti verkkopankin avulla tunnistautumisen merkityksestä esimerkiksi viranomaispalveluiden käytössä, jonka vuoksi henkilö on todentamisasiakirjansa vuoksi joutunut epäedulliseen asemaan.

Toinen välillistä syrjintää koskeva Euroopan unionin tuomioistuimen tapaus nosti esille tehostetun tuntemisvelvollisuuden tapauksessa C-668/15. Tapaus C-668/15 käsittelee käytetyn auton ostamista, jossa Bosnia ja Hertsegovinassa vuonna 1975 syntynyt ja sittemmin Tanskaan muuttanut ja Tanskan kansalaisuuden saanut Ismar Huskic osti auton yhdessä tanskalaisen avopuolisonsa kanssa. Ajoneuvon hankinta rahoitettiin osittain lainalla, jonka on myöntänyt Jyske Finans -niminen luottolaitos. Lainahakemuksen yhteydessä vaadittiin henkilöllisyystodistukset, jolloin hakijat toimittivat ajokorttinsa Jyske Finansille. Luottolaitos edellytti Ismar Huskicin ajokortin saatuaan lisätodistuksena joko passin tai oleskeluluvan, nähtyään hänen synnyinmaansa. Pyyntöä perusteltiin rahanpesun estämistä koskevilla velvoitteilla. Huskic piti Jyske Finansin vaatimusta syrjivänä.

Ennakkoratkaisupyynnössä esille tulleet kolme kysymystä ovat ensinnäkin se, onko etniseen alkuperään perustuvan välittömän syrjinnän kieltoa käsiteltävä siten, että ei ole mahdollista toimia niin, että EU:n tai Euroopan vapaakauppajärjestön ulkopuolisissa valtioissa syntyneitä henkilöitä kohdellaan epäsuotuisammin. Toisessa kysymyksessä taas oli kyse siitä, että jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko tällainen käytäntö välillistä syrjintää. Kolmantena ennakkoratkaisukysymyksenä on se, että jos toiseen kysymykseen vastata myöntävästi, onko tällainen käytäntö asianmukainen ja tarpeellinen keino täyttää kolmannen rahanpesudirektiivin 13 artiklassa tarkoitettua tehostettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta. Tapauksessa ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys eivät täyttäneet välitöntä ja välillistä syrjintää, joten unionin tuomioistuin totesi, että kolmanteen tehostettua tuntemisvelvollisuutta koskevaan kysymykseen ei ollut tarpeen vastata.

Unionin tuomioistuin totesi ratkaisussaan, että käytäntö silloin, kun asiakkaan ajokortissa on synnyinmaana muu kuin EU:n tai Euroopan vapaakauppajärjestön jäsenvaltio mahdollistaa sen, että asiakas voidaan velvoittaa esittämään lisäksi jäljennös passista tai oleskeluluvasta. Tämän vaatimuksen ei katsota olevan rodusta ja etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaista.

Nämä kaksi tapausta eroavat toisistaan ratkaisun suhteen, mutta antavat selkeän kuvan asiakkaan tuntemista koskevasta oikeuskäytännöstä ja siitä minkälaisia ongelmia tuomioistuimissa on käsitelty. Oikeuskäytännössä on otettu kantaa siihen, onko tiettyjen henkilöllisyyttä todentavien asiakirjojen yhteydessä mahdollista vaatia lisäksi muita asiakkaan tunnistamisessa käytettäviä asiakirjoja.

Tapauksen lopputulokset eroavat toisistaan täysin, mutta tapaukset eivät ole suoraan verrannollisia. KHO:ssa käsitellyssä tapauksessa kyseessä on EU:n jäsenvaltion passi, jonka tulisi käydä kaikissa jäsenvaltioissa samalla tavoin kuin Suomalaisen viranomaisen myöntämä asiakirja Suomessa. Toisessa tapauksessa taas oli kyse EU:n sekä Euroopan vapaakauppajärjestön ulkopuolisesta valtiosta, jolloin oli perusteltua pyytää ajokortin lisäksi myös muu todistus, josta ilmenee henkilön kansalaisuus.

6 Johtopäätökset ja luotettavuuspohdinta

Opinnäytetyön tavoitteena on ollut selvittää asiakkaan tunteminen EU:n rahanpesudirektiivien sekä kansallisen rahanpesulainsäädännön näkökulmasta. Asiakkaan tuntemisen merkitys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa on keskeinen velvoite lainsäädännössä. Tutkimuksessa ilmenee asiakkaan tuntemisvelvollisuuden sisältävän monia eri riskitekijöitä sekä toimintatapoja asiakkaan tuntemisen toteuttamiseksi. Asiakkaan tunteminen on hyvin tapauskohtaista harkintaa vaativa jatkuva prosessi ja jokaiselle asiakkaalle luodaankin oma riskiarvio asiakassuhteen riskeistä.

Asiakkaan tunteminen ja erityisesti tehostettu tuntemisvelvollisuus koskien PEP-henkilöitä jättää pohdittavaksi sen, kuinka paljon ilmoitusvelvolliset voivat todellisuudessa etsiä asiakkaita koskevaa tietoa. Asiakasta koskevien tietojen saaminen eri tietokannoista on mahdollista, kun todetaan asiakkaan sisältävän mahdollisia riskitekijöitä. Ilmoitusvelvollisella on velvollisuus selvittää asiakkaansa tiedot, taustat ja liiketoimet. Kuitenkin esimerkiksi EU:n tietosuojalainsäädännön näkökulmasta pohdittavaksi jää kuinka pitkälle ilmoitusvelvollinen voi etsiä tietoa ja missä menee raja. Mediasta ja kaupallisten toimijoiden tietolähteistä saatu tieto on julkista ja onkin tärkeää, että tällaisia tietolähteitä käytetään, jos asiakkaan antamat tiedot ovat puutteellisia. Asiakkaan kieltäytyessä antamasta tietoja ilmoitusvelvolliselle voi ilmoitusvelvollinen viimesijaisesti irtisanoa asiakkuuden.

Asiakkaan tuntemista koskevat tiedot pyydetään ensisijaisesti asiakkaalta itseltään ja esimerkiksi PEP-henkilön aseman arviointi tapahtuu usein itsearviointilla. Asiakkaan suorittama itsearviointi mahdollistaa virheet asiakkaan taholta joko tahallaan tai vahingossa. Virheellisen tiedon osalta vastuukysymykset nousevat esille eli kenen vastuulla on tällaisessa tilanteessa selvittää tiedon todenperäisyys. Tiedot tulisi lähtökohtaisesti kerätä riippumattomasta lähteestä, jolloin voidaan olla varmoja tiedon oikeellisuudesta. Toisaalta taas asiakkaaseen tulisi lähtökohtaisesti voida luottaa, jollei ole syytä epäillä muuta.

Asiakkaan tuntemista koskeva oikeuskäytäntö on useasti käsitelty asiakkaan tuntemista ja sen suhdetta välilliseen syrjintään, kun toisen valtion kansalaiselta on edellytetty esimerkiksi muita dokumentteja henkilöllisyyden todentamiseksi. Näissä tapauksissa tulkitaan sitä onko tällainen vaatimus asiakkaita eriarvoistava toimenpide, kun osalta asiakkaista vaaditaan lisäksi muita asiakirjoja henkilöllisyydestä tueksi. Tapausten määrästä voidaan nähdä, että asiakkaan tuntemista koskeva oikeuskäytäntö on suhteellisen vähäistä ja usein niissä tulee huomioida ilmoitusvelvollisen tekemä riskiarvio asiakkaasta. Jos riskiarvion perusteella ei katsota olevan korkeampaa riskiä rahanpesulle tai terrorismi-

min rahoitukselle, ei voida tehdä liian ankaria asiakkaan tuntemista koskevia toimenpiteitä, jotka osoittautuvat syrjiviksi ja mahdollisesti voisivat joutua tuomioistuimeen käsiteltäviksi. Toisaalta taas ilmoitusvelvollisten tulee riittävällä tavalla ottaa selvää asiakkaan toiminnasta sekä tunnistaa hänet ennen asiakassuhdetta. Tämä velvollisuus voi taas edellyttää tehostettua menettelyä. PEP-henkilöitä koskevaa oikeuskäytäntöä ei kuitenkaan löydy EU:n sekä Suomen tasolta. Oikeuskäytäntö keskittyi lähinnä asiakkaan tuntemisvelvollisuuden aiheuttamiin ongelmiin, mutta PEP-henkilön määritelmän ongelmallisuudet eivät ole tulleet tuomioistuimen arvioitavaksi

Asiakkaan tuntemista koskevan oikeuskäytännön vähäisyys ja etenkin PEP-henkilön määritelmään liittyen olisi merkittävää saada ennakkotapaus PEP-henkilön määritelmän mahdollisista oikeudellisista ongelmista tai tehostetun tuntemisvelvollisuuden käytöstä. Asiakkaan tunteminen on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen näkökulmasta merkittävä velvoite, jolle koko rahanpesulainsäädäntö perustuu. Velvoite mahdollistaa sen, että ilmoitusvelvolliset voivat kiinnittää huomiota epäilyttäviin liiketoimiin ja näistä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen epäilystä tulee ilmoittaa rahanpesun selvittelykeskukselle. Rahanpesua on huomattavasti kustannustehokkaampaa torjua ennakkoon.

Opinnäytetyössä ilmenee PEP-henkilön määritelmän olevan suhteellisen uusi ja varsinaisen sisältönsä se on saanut neljännen rahanpesudirektiivin myötä, jossa muutoksena aikaisempaan oli esimerkiksi listaus merkittävistä julkisista ammateista suoraan direktiivissä sekä PEP-henkilön soveltamisalan laajeneminen koskemaan myös kotimaisia PEP-henkilöitä. PEP-asema tunnistetaan suurempana riskinä rahanpesulle ja terrorismin rahoitukselle, sillä PEP-henkilön vaikutusvalta mahdollistaa suuremman riskin esimerkiksi korrup tiolle sekä muulle aseman väärinkäyttämislle.

FATF:n antamassa suosituksessa nostettiin esille lähtökohtaisesti aina suuri riski rahanpesulle henkilön ollessa ulkomainen PEP-henkilö. Tähän voidaan katsoa vaikuttavan usea eri syy mutta tällaisen oletuksen ei kuitenkaan tulisi eriarvoistaa kotimaista ja ulkomaista PEP-henkilöä. Sekä kotimaisella että ulkomaisella PEP-henkilöllä on kuitenkin asemansa vuoksi vaikutusvalta, jonka myötä he molemmat ovat riskialttiita rahanpesulle.

PEP-henkilön määritelmää tarkasteltaessa huomio kiinnittyy esimerkiksi siihen, että PEP-henkilön asema päättyy vuosi sen jälkeen, kun tehtävä on päättynyt. Se onko vuosi tehtävän päättymisestä todellisuudessa riittävä peruste siihen, että henkilön todellinen rahanpesun riski vähenee, on toinen kysymys. Vaikka merkittävä julkinen tehtävä on päättynyt yli vuosi sitten, on mahdollista, että joillakin PEP-asemassa olleilla henkilöillä on edelleen PEP-henkilön aseman kaltaista vaikutusvaltaa. Ilmoitusvelvollisten tulee kuitenkin PEP-

aseman poistumisesta huolimatta kiinnittää huomiota asiakkaan riskiarvioon. Jos henkilön toiminta vaatii merkittävän julkisen tehtävän jälkeen tehostettua tuntemisvelvollisuutta, on ilmoitusvelvollisten se toteutettava.

Rahanpesun torjunta ja asiakkaan tuntemista koskeva lainsäädäntö antaa uusia mahdollisuuksia jatkotutkimukselle ja etenkin PEP-henkilöitä koskevan tutkimuksen vähäisyys osoittaa tarpeen tutkimukselle. Jatkotutkimusideana voisi olla PEP-henkilön määritelmän lainsäädäntöön ottamisen todellinen vaikutus rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan. Tässä merkittävässä roolissa olisi se tieto onko määritelmä, ja sen edellyttämä tehostettu tuntemisvelvollisuus vähentänyt rahanpesun ja terrorismin rahoitusta ja missä määrin.

Rahanpesulainsäädännön toteuttaminen EU:ssa direktiiveillä antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden tehdä tiukempaa sääntelyä koskien rahanpesua ja terrorismin rahoitusta. Direktiivin harmonisoinnissa tulee huomioida direktiivin tavoitteet ja reunaehdot ja näiden toteutus, mutta kansallisesti voidaan valita keinot, joilla direktiivi toteutetaan kansallisessa laissa. Direktiivin antama liikkumatila voi kuitenkin mahdollistaa huomattaviakin eroja jäsenvaltioiden välillä ja eri maiden välillä voi ilmetä monia erilaisia käytäntöjä, jotka kaikki eivät tue direktiivin tarkoitusta, kun kyseessä on kansainvälinen monien valtioiden rajat ylittävä rikollisuus. Tulevaisuudessa onkin tarve pohtia, voisiko rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa EU-lainsäädäntöä toteuttaa EU-asetuksen tasoisesti, jolloin se sitoisi jäsenvaltioita sellaisenaan. Rahanpesun arvon ollessa globaalisti hyvin suuri asetuksen tasoinen sääntely mahdollistaisi EU:n tavoitteiden toteutumisen vielä tehokkaammin.

Opinnäytetyön luotettavuutta tarkasteltaessa voidaan katsoa tutkimuksen selvittäneen tutkimukselle asetetut tavoitteet suurimmilta osin. Tavoitteena oli selvittää ensinnäkin asiakkaan tuntemisen tarkoitus ja merkitys rahanpesun torjunnassa. Tutkimuksen tietoperustan perustuessa oikeuskirjallisuuteen, lain esitöihin, sekä muuhun aineistoon, jotka ovat luotettavalta taholta esimerkiksi erilaisilta viranomaistahoilta voidaan tutkimuksen tiedon katsoa olevan luotettavaa. Tutkimuksen luotettavuutta tarkasteltaessa huomioon tulee ottaa oikeustapaanalyysin oikeustapauksien määrä. Asiakkaan tuntemisen osalta oikeuskäytäntöä ei ole vielä niin laajasti, jotta olisi mahdollista ymmärtää millaisia ongelmia rahanpesulainsäädäntöön liittyy.

Käsitellyt tapaukset antavat lisätietoa lainsäädännön tulkinnasta, mutta tutkimuksen oikeuskäytännöstä ei voi tehdä täsmällisiä johtopäätöksiä ja suuntaviivoja siitä, mikä lain-

säädännössä on ongelmallista ja mitä siinä tulisi muuttaa. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan näkökulmasta erilaiset tilastot sekä FATF:n maaraportit antavat perusteellisemmän kuvan siitä, onko nykyinen lainsäädäntö ollut riittävää ja toteutettu eri maissa asianmukaisesti. Lisäksi asiakkaan tuntemisen tehokkuutta rahanpesun torjunnassa on katsottava laajemmalla näkökannalla ja esimerkiksi tässä erilaiset tilastot rahanpesuilmoitusten määrästä vuosittain antaisivat laajemman kuvan siitä, kuinka paljon rahanpesurikoksia jää poliisin haaviin ennaltaehkäisevillä toimilla.

Lähteet

Alvesalo, A. & Laitinen, A. 1994. Talouden varjopuoli. Tutkimus talousrikosten vaikutuksista ja talousrikosoikeudenkäynneistä. Sisäasianministeriön poliisiosasto. Helsinki.

EUR-Lex 26.1.2016. Euroopan unionin toimivaltajako. Luettavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>. Luettu 3.5.2021.

EUR-Lex 2.2.2016. Rahanpesun estäminen rahoitusjärjestelmän avulla. Luettavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/LSU/?uri=CELEX:32005L0060>. Luettu 23.5.2021.

FATF guidance. 2013. Politicially exposed persons (recommendations 12 and 22). Luettavissa: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf>. Luettu 25.5.2021.

Finanssivalvonta 2021. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen. Luettavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/rahanpesun-estaminen/>. Luettu: 10.5.2021.

Finanssivalvonta 28.2.2020. Asiakkaan tunnistaminen ja tunteminen. Luettavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/kuluttajansuoja/kysymyksiä-ja-vastauksia/asiakkaan-tunnistaminen-ja-tunteminen/>. Luettu: 12.5.2021.

Finanssivalvonta 27.8.2018. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen: Asiakkaan tunteminen ja tunnistaminen. Luettavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/rahanpesun-estaminen/asiakkaan-tunteminen-ja-tunnistaminen/>. Luettu: 10.5.2021

Finanssivalvonta 28.2.2017. Finanssivalvonnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ym. (HE 228/2016 vp.). Luettavissa: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2017-AK-109480.pdf>. Luettu 9.5.2021.

Finanssivalvonta standardi 2.4. Asiakkaan tunteminen – rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen. dnro 2/101/2010. Muutettu 25.11.2015. Luettavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/standardit/2.4/2.4.std6.pdf>. Luettu 4.5.2021.

HE 25/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Luettavissa:

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_25+2008.pdf. Luettu 25.5.2021.

HE 228/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_228+2016.pdf. Luettu 4.5.2021.

HE 261/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain, rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain sekä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 6 §:n muuttamisesta. Luettavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_261+2020.pdf. Luettu 8.5.2021.

Hirvonen, A. 2011. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki. Luettavissa: https://www2.helsinki.fi/sites/default/files/atoms/files/hirvonen_mitka_metodit.pdf. Luettu 4.5.2021.

Hirvonen, M. & Määttä, K. 2018. Harmaa talous ja talousrikollisuus – Ilmenemismuodot ja torjunta. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Joint Committee of the European Supervisory Authorities (ESA) 2017 37. Riskitekijöitä koskevat ohjeet. Luettavissa: https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Guidelines%20on%20Risk%20Factors_FI_04-01-2018.pdf. Luettu 13.5.2021.

KOM (2004) 448. Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen. Luettavissa: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2004\)0448_/com_com\(2004\)0448_fi.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2004)0448_/com_com(2004)0448_fi.pdf). Luettu 23.5.2021.

Korkein Hallinto-oikeus 8.6.2020. Luettavissa: <https://www.kho.fi/fi/index/korkeinhallinto-oikeus.html>. Luettu 18.5.2021.

Laitinen, A. 1989. Vallan rikokset – Oikeussosiologinen tutkimus organisaatorikollisuudesta ja sen yhteiskunnallisista edellytyksistä. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Lautjärvi, H. 2018. Business Crime – Yritysjohdon miinakenttä. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Raitio, J. 2013. Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Talentum cop. Helsinki.

Ranta-Aho, M. 2013. Tahrat pois rahasta. Haaste, 3, s. 22–24. Luettavissa: <https://www.haaste.om.fi/fi/index/lehtiarkisto/haaste32013/tahratpoisrahasta.html>. Luettu: 4.5.2021.

Sisäministeriö 2021. Järjestäytynyt rikollisuus vaikuttaa laajasti yhteiskuntaan. Luettavissa: <https://intermin.fi/poliisiasiat/jarjestaytynyt-rikollisuus>. Luettu: 4.5.2021.

Sisäministeriö 3.11.2016. Rahanpesua ja terrorismin rahoitusta kitketään uudistuvalla lainsäädännöllä. Luettavissa: <https://intermin.fi/-/rahanpesua-ja-terrorismin-rahoitusta-kitetaan-uudistuvalla-lainsaadannolla>. Luettu 4.5.2021.

Suomen Asianajajaliitto 2.9.2017. B17 Ohje rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä.

Turtiainen, M. 2018. Sijoituspalvelut ja asiakas. Alma Talent. Helsinki.

Valtionvarainministeriön julkaisu 41/2015. Rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistus. Luettavissa: <https://vm.fi/documents/10623/1875255/Rahanpesulainsaadannon+kokonaisuudistus+-julkaisu/2e2c3ee9-1af6-4344-9ba2-2964e6ca48d5>. Luettu 25.5.2021.

Valtiovarainministeriön muistio 8.5.2019. Valtioneuvoston asetus rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitetuista merkittävistä julkisista tehtävistä.

Webster, J. 23.8.2019. What Does the G7 Stand For? Time. Luettavissa: <https://time.com/5657375/what-is-g7/>. Luettu 8.5.2021.

Lainsäädäntö

Valtioneuvoston asetus rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (616/2008).

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

Laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä (68/1998).

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017).

Rikoslaki (39/1889).

Komission täytäntöönpanodirektiivi (2006/70/EY). Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY täytäntöönpanotoimenpiteistä ”poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön” määritelmän sekä yksinkertaistettuja asiakkaan tuntemismenettelyjä sekä satunnaisesti tai hyvin rajoitetusti harjoitetun rahoitustoiminnan perusteella myönnettyjä poikkeuksia koskevien teknisten perusteiden osalta. Annettu 1.8.2006.

Ensimmäinen rahanpesudirektiivi (91/308/ETY). Neuvoston direktiivi 91/308/ETY rahoitusjärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä. Annettu 10.6.1991.

Toinen rahanpesudirektiivi (2001/97/EY). Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/97/EY rahoitusjärjestelmien rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/308/ETY muuttamisesta. Annettu 4.12.2001.

Kolmas rahanpesudirektiivi (2005/60/EY). Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/60/EY rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen. Annettu 26.10.2005.

Neljäs rahanpesudirektiivi (2015/849). Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta. Annettu 20.5.2015.

Viides rahanpesudirektiivi (2018/843). Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2018/843 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta. Annettu 30.5.2018.

Oikeustapaukset

KHO 2017:19

Asia C-668/15, Jyske Finans A/S v. Ligebehandlingsnævnet, Ismar Huskicin puolesta.