



Pirjo Jukarainen & Vesa Muttilainen

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio 2015

POLIISIAMMATTIKORKEAKOULUN RAPORTEJA 117

**RAHANPESUN JA TERRORISMIN
RAHOITUKSEN KANSALLINEN
RISKIARVIO 2015**

Pirjo Jukarainen & Vesa Muttilainen

**RAHANPESUN JA TERRORISMIN
RAHOITUKSEN KANSALLINEN
RISKIARVIO 2015**

Pirjo Jukarainen & Vesa Muttilainen

Poliisiammattikorkeakoulu
Tampere, 2015

Pirjo Jukarainen & Vesa Muttilainen
RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITUKSEN
KANSALLINEN RISKIARVIO 2015

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 117

ISBN 978-951-815-298-2 (painettu)
ISBN 978-951-815-299-9 (pdf)
ISSN 1797-5743

Taitto ja paino: Suomen Yliopistopaino – Juvenes Print, Tampere 2015

Poliisiammattikorkeakoulu

Tekijä Pirjo Jukarainen & Vesa Muttilainen		
Julkaisun nimi Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio 2015		
Tiivistelmä <p>Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio on laadittu Poliisiammattikorkeakoulussa tutkimustyönä. Riskiarvio kuvaa edellä mainitun rikollisuuden tyypillisiä ilmenemismuotoja ja menetelmiä sekä yhteiskunnan eri sektorien ja rahoitusjärjestelmän haavoittuvuuksia. Hankkeessa on arvioitu esiin nousseiden menetelmien ja ilmiöiden yleisyyttä, yhteiskunnallista vakavuutta ja kasvupotentiaalia.</p> <p>Erilaisten uhkien merkitystä ja kasvupotentiaalia arvioitiin finanssisektorille ja muille rahanpesulain mukaisille ilmoitusvelvollisille suunnatun kyselyn sekä kolmivaiheisen asiantuntija-arvioinnin perusteella. Keskeistä aineistoa ovat olleet myös kotimaiset ja ulkomaiset rikostilannekatsaukset, erilaiset tilastotiedot sekä lainsäädännön kehittämistä koskevat asiakirjat. Lisäksi haastateltiin Rahanpesun selvittelykeskuksen johtoa ja esitettiin tarkentavia kysymyksiä sähköpostitse rahanpesulain mukaisille valvojille ja muille vastuviranomaisille.</p> <p>Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen keskeiset riskikohteet liittyvät kiinteistösijoituksiin, käteisrahan kuljetukseen, peiteyhtiöihin, verkkoasiointiin, varjomarkkinoihin verkossa (lähinnä vertaislainoihin ja rahankeräyksiin) sekä erilaisiin asiakasvaratileihin. Tutkimuksessa tuli esille myös monia huomioita rahanpesun tai terrorismin rahoituksen torjunnan kanssa tekemisissä olevien organisaatioiden toiminnasta ja sen kehittamisestä. Esimerkiksi valvojien toimivaltuuksien ja sanktiokeinojen epäyhtenäisyys on yksi keskeisistä torjuntaan liittyvistä haavoittuvuuksista. Toisaalta rahanpesun selvittelykeskuksen analyysitoimintaa olisi tarpeen lisätä ja resursoida nykyistä vahvemmin, sillä useat tahot odottivat keskukselta enemmän toimiala- ja ilmiökohtaista tietoa. Ilmoitusvelvollisten osalta huomiota tulisi kiinnittää mm. rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen epäilystä ilmoittavien henkilöllisyyden paljastumisriskiin eräillä toimialoilla.</p> <p>Riskiarviota hyödynnetään raportointivaiheen jälkeen kansallisen strategian laadinnan ja vuoden 2015 alussa käynnistyneen rahanpesulainsäädännön uudistamistyön yhteydessä. Lisäksi kehitettyä menetelmää ja koottuja tietoja on mahdollista käyttää hallinnonala- tai toimialakohtaisten riskiarvioiden laadinnassa.</p>		
Asiasanat Rahanpesu, terrorismi, talousrikollisuus, riski, arviointi		
Sarjan nimi ja numero Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 117		
Kokonaissivumäärä 156	Kieli Suomi	Luottamuksellisuus Julkinen
Julkaisija Poliisiammattikorkeakoulu		

Police University College

Author Pirjo Jukarainen & Vesa Muttilainen		
Title of publication National risk assessment of money laundering and terrorist financing 2015		
Abstract <p>The national risk assessment of money laundering and terrorist financing includes an assessment of the key risks in Finland prepared as research work at the Police University College. The risk assessment describes the typical forms and methods of the above-mentioned critical activity and the vulnerabilities of different sectors of the society and the financing system. The project has assessed the likelihood, severity and growth potential of the identified methods and phenomena.</p> <p>The significance and growth potential of the different threats were assessed based on a survey for the financial sector and other parties subject to obligation to report money laundering and terrorist financing and three-phase expert evaluation. In addition, domestic and foreign crime situation reviews, diverse statistics and documents on the development of legislation have also been key data. Also the management of the Financial Intelligence Unit (FIU) of the National Bureau of Investigation was interviewed, and more specific questions were asked by e-mail from supervisors pursuant to the Money Laundering Act and other authorities responsible.</p> <p>The key risk items of money laundering and terrorist financing are associated with real estate investments, transport of cash, front companies, online services, online shadow financing markets and customer fund accounts. The survey indicated also several observations on the functioning of organizations dealing with the prevention of money laundering and terrorist financing and its development. One of the critical vulnerabilities is for instance, that the authority and administrative sanction measures of supervisory bodies are incoherent. The analysis activities of the FIU should also be increased and resourced stronger. Both supervisory bodies and other responsible authorities expect the FIU to provide more phenomenon-level data and industry-specific reports. Another vulnerability is also that in some lines of business the identity of the person submitting the suspicious transaction report is easily revealed.</p> <p>The information will be utilized after the reporting phase in the preparation of a national strategy and work to reform anti-money laundering legislation begun at the beginning of 2015. In addition, the method developed and information collected can be used in preparing administrative sector- or line of business-specific risk assessments.</p>		
Keywords Money laundering, terrorism, financial crime, risk, evaluation		
Publication series and number Police University College, Reports 117		
No. of pages 156	Language Finnish	Confidentiality Unclassified
Publisher Police University College		

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	5
ABSTRACT.....	7
1 MISTÄ RISKIARVIOSSA ON KYSYMYS?	11
2 RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITTAMISEN KÄSITTEISTÖÄ.....	17
2.1 Rahanpesun tekemuotoja.....	17
2.2 Rahanpesun liittyviä rikosilmiöitä.....	20
2.3 Asiakkaan tunteminen	22
2.4 Terrorismin rahoitus	26
3 RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITUKSEN ESTÄMINEN: SÄÄNTELY JA TOIMIJAT	29
3.1 Lainsäädäntö ja ohjaavat asiakirjat.....	29
3.2 Vastuuviranomaiset ja ilmoitusvelvolliset toimialat.....	30
4 YLEISKUVA RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITUKSEN UHKISTA JA HAAVOITTUVUUKSISTA	37
4.1 Havaintoja tutkimusten ja rikollisuuskatsausten perusteella	37
4.2 Viranomaisten ja valvojien arvioita keskeisimmistä rahanpesukeinoista.....	40
4.3 Finanssisektorin toimijoiden arviot toimialojensa haavoittuvuuksista	47
4.4 Muiden ilmoitusvelvollisten arviot toimialojensa haavoittuvuuksista	54
4.5 Valvojien ja viranomaisten arviot terrorismin rahoittamisen menetelmistä.....	58
4.6 Finanssisektorin ja muiden toimialojen ilmoitusvelvollisten arviot terrorismin rahoittamisen menetelmistä.....	61
5 RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITUKSEN VASTAISET TOIMET TILASTOJEN VALOSSA	65
5.1 Rahanpesuilmoitukset ja niiden käsittely	65
5.2 Terrorismin rahoitusepäilyt Suomessa.....	70
5.3 Rahanpesurikosten tutkinta.....	71
5.4 Varojen jäädyttäminen, tuomiot ja konfiskaatio	74

6	RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITUKSEN RISKIKOHTTEIDEN ANALYSOINTIA.....	81
6.1	Kiinteistöihin sijoittaminen	81
6.2	Käteisrahan kuljetus	85
6.3	Peiteyritykset ja kuittikauppa osana harmaata taloutta.....	88
6.4	Verkkoasioinnin yleistyminen	90
6.5	«Varjorahoitusmarkkinat» verkossa: rahankeräykset, joukkorahoitus ja vertaislainat.....	94
6.6	Kirjanpitorikokset ja asiakasvaratilit	98
7	PÄÄHAVAINTOJA RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITUKSEN RISKEISTÄ JA NIIDEN TORJUNNASTA.....	105
7.1	Keskeiset riskikohteet.....	105
7.2	Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta.....	107
7.3	Tulevaisuuden näkymiä.....	111
	SUMMARY	113
	National risk assessment of money laundering and terrorist financing 2015	113
	LIITTEET	121
	Liite 1. Riskiarvion toteuttamisprosessi	121
	Liite 2. Lähdeaineistot (asiakirjat ja julkaisut).....	127
	Liite 3. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisia toimia ohjaavat asiakirjat.....	137
	Liite 4. Rahanpesurikosten tutkinta, syyttäjän ratkaisut ja rangaistukset vuosina 2009–2014.....	141
	Liite 5. Rahanpesulaissa mainitut ilmoitusvelvolliset ja niiden valvonta	147
	Liite 6. Esimerkkejä eräitä riskikohteita koskevista lisäanalyysitarpeista	155

1 MIISTÄ RISKIARVIOSSA ON KYSYMYKSI?

OECD:n koordinoima hallitusten välinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä FATF (Financial Action Task Force) on suositellut kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiarvion laadintaa ja samalla riskiperusteista lähestymistapaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä¹. Olennaista on säännöllisin väliajoin tunnistaa, arvioida ja ymmärtää kansalliset riskit ja kohdentaa toimenpiteitä niiden mukaisesti. FATF:in suositukset ovat nimestään huolimatta periaatteita ja toimintamalleja, joita jäsenmaat ovat poliittisesti sitoutuneet noudattamaan. Jatkossa riskiarvion laadintaan velvoittaa EU:n neljäs rahanpesudirektiivi. Direktiivissä edellytetään riskiarvioita myös EU-tasolla ja kansallisilta vastuuviranomaisilta.²

Riski pestä rahaa tai rahoittaa terrorismia muodostuu kolmesta osatekijästä: uhkista, haavoittuvuuksista ja seurauksista.

- Uhan voi muodostaa joko yksittäinen henkilö, ihmisryhmä, kohde tai toiminto, joka haittaa merkittävästi Suomen valtiota ja yhteiskuntaa, taloutta ja elinkeinoelämää.
- Haavoittuvuuksilla tarkoitetaan sellaisia viranomaisvalvonnassa, toimialojen omavalvonnassa ja rikostorjunnassa esiintyviä heikkouksia, joita uhkaavat toimijat voivat käyttää hyväkseen ja jotka mahdollistavat rikollisen toiminnan. Haavoittuvuudet voivat myös liittyä erilaisiin teknologisiin mahdollisuuksiin sekä tietynlaisiin palveluihin ja tuotteisiin.
- Seurauksilla viitataan kaikkiin niihin vaikutuksiin ja haittoihin, joita rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen aiheuttavat. Seurausten arvioinnissa on otettava huomioon viranomaisten, yritysten, yhdistysten ja muiden toimijoiden keinot estää seurausten toteutumista. Tällaisia ovat muun muassa valvojen hallinnolliset sanktiot ilmoitusvelvollisten laiminlyönneistä, oikeusjärjestelmän kyky käsitellä rahanpesurikoksia ja terrorismin rahoitukseen liittyviä tapauksia sekä mahdollisuudet ottaa varallisuutta pois «rikollisilta markkinoilta».³

Suomen laissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä eli rahanpesulaissa (ResL 503/2008) edellytetään riskiperusteista seuranta vain laissa mainituilta ilmoitusvelvollisilta yrityksiltä ja yhteisöiltä. Lain mukaan «ilmoitusvelvollisen on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä arvioidessaan otettava huomioon toimialaansa, tuotteisiinsa, palveluihinsa, teknologian kehitykseen, asiakkaisiinsa ja näiden liiketoimintaan ja -toimiin liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskit.»⁴ Tällä on tarkoitettu asiakkaiden toiminnan jatkuvaa

1 FATF 2012. FATF:in jäsenenä on 34 valtiota ja kaksi alueellista organisaatiota (Euroopan komissio, Cooperation Council for the Arab States of the Gulf, GCC). Suomi on ollut FATF:n jäsen vuodesta 1991.

2 EPNDir 2015.

3 FATF 2013a.

4 ResL 503/2008, 2:6.

seurantaa sekä havaittujen epäilyttävien piirteiden ja poikkeamien tunnistamista. Asiakkaan tuntemista koskevat velvollisuudet voi ulkoistaa myös kolmannelle osapuolelle, kuten esimerkiksi pankeille, vakuutusyhtiöille, asianajajille tai tilintarkastajille, mutta vastuu asiakkaan tuntemisesta kokonaisuudessaan säilyy kuitenkin ilmoitusvelvollisella. Myös asiakassuhteisiin liittyvä riskiarviointi on lähtökohtaisesti ilmoitusvelvollisen tehtävä.

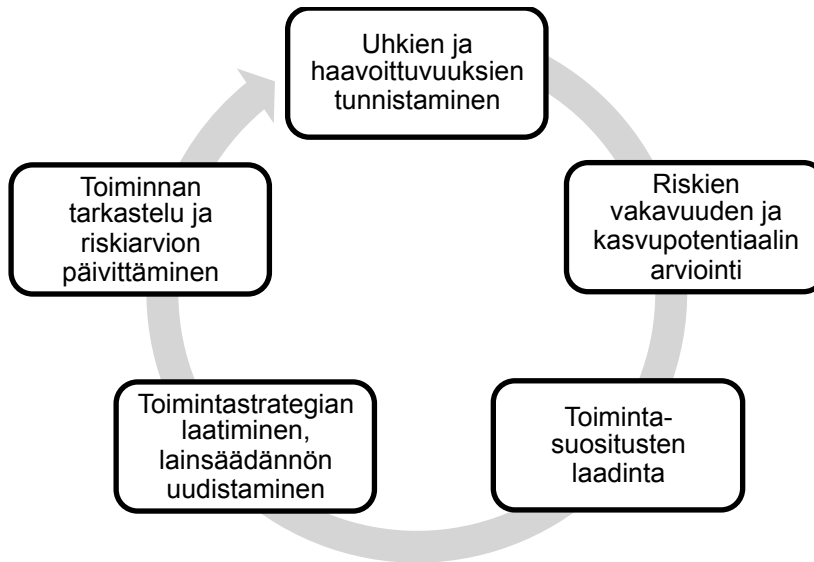
Suomen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio toteutettiin tutkimustyönä Poliisiammattikorkeakoulun (Polamk) Raterisk-projektissa. Arviointiprosessi on noudattanut pääpiirteissään FATF:in ohjeistusta.⁵ Riskiarvion laadintaa tukivat tilaajana toiminut sisäministeriö sekä sen johtama laaja poikkihallinnollinen seurantaryhmä.⁶ Seurantaryhmän tarkoituksena oli varmistaa Polamkille tarvittava apu ja tutkimusaineistot sekä osallistua riskien paikantamiseen ja arviointiin. Seurantaryhmän jäsenet ja heidän edustamiensa organisaatioiden muut asiantuntijat osallistuivat kolmivaiheiseen asiantuntijapaneelityöskentelyyn ja avustivat tilastollisen aineiston hankinnassa. Projektin suppeampi ohjausryhmä seurasi tutkimussuunnitelman toteuttamista ja projektin etenemistä.⁷

Suomen riskiarvio käsittelee yhteiskunnan eri sektorien ja rahoitusjärjestelmän haavoittuvuuksia, rikollisuuden ilmenemismuotoja ja näihin liittyviä rahanpesutilanteita ja terrorismin rahoituksen menetelmiä. Raportti sisältää arvion keskeisimmistä riskitoimialoista, -menetelmistä ja -ilmiöistä sekä muutamia näihin liittyviä suosituksia riskien pienentämiseksi. Riskiarviota laadittaessa on kiinnitetty huomiota sen päivitettävyyteen ja aineistonkeruun toistettavuuteen. Kuvion 1 kuvaama riskiarvion laadintaprosessi jatkuu raportointivaiheen jälkeen kansallisen strategian laadinnalla ja vuoden 2015 alussa käynnistyneellä rahanpesulainsäädännön uudistamistyöllä.

5 FATF 2013a.

6 Seurantaryhmässä olivat edustettuina sisäministeriön poliisiosasto, oikeusministeriö ja Valtakunnansyyttäjävirasto, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoasiainministeriö, valtiovarainministeriö, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Finanssivalvonta, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Keskuskauppakamari, Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunta, Rahanpesun selvittelykeskus, Poliisihallitus, Poliisihallituksen arpajaishallinto, suojelupoliisi, Suomen asianajajaliitto ja Tulli.

7 Ohjausryhmässä oli edustus Finanssivalvonnasta, sisäministeriön poliisiosastolta, Poliisiammattikorkeakoulusta, Rahanpesun selvittelykeskuksesta ja valtionvarainministeriöstä.



Kuvio 1. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvioprosessi pääpiirteittäin

Riskien arviointi perustuu monipuolisiin tietoaineistoihin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen uhkista, haavoittuvuuksista ja seurauksista (Liite 1 ja 2)⁸:

- Uhkien tunnistamista varten kerättiin tietoa muun muassa kansallisista ja kansainvälisistä rikostilannekatsauksista, harmaan talouden selvityksistä, Suomen Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomuksista sekä Ruotsin ja Norjan kansallisista riskiarvioista.⁹ Seurantaryhmän työpajamuotoisessa kokouksessa kartoitettiin kaikkein potentiaalisimpia uhkia. Kokouksen antia täydennettiin muita uhkia ja haavoittuvuuksia kartoittavalla lomakekyselyllä. Näissä esiin nousseiden rahanpesun menetelmien ja ilmiöiden yleisyyttä, yhteiskunnallista vakavuutta ja kasvupotentiaalia selvitettiin laajalle asiantuntijaryhmälle suunnatulla anonyymillä sähköisellä kyselyllä. Se lähetettiin seurantaryhmälle sekä esitutkintaviranomaisille, rahanpesulain mukaisille valvojille ja muille vastuuviranomaisille. Edellä mainittujen lisäksi finanssisektorin toimijat ja muiden ilmoitusvelvollisten toimialojen yritykset kertoivat anonyymissä sähköisessä kyselyssä näkemyksiään toimialojensa uhkakuvista ja haavoittuvuuksista.

⁸ Tutkimuksen lähdeaineistona käytetyt asiakirjat ja julkaisut on koottu liitteeseen 2. Raportin tekstissä ja alaviitteissä esitetyt lähdeviitaukset löytyvät tästä liitteestä. Lisäksi liite sisältää muita lähteitä, joita on hyödynnetty riskiarviossa, mutta joihin ei ole suoraan viitattu. Näitä ovat esimerkiksi erilaiset tilannekuvaraportit ja strategiat.

⁹ Osa käsitellystä materiaalista on rajattu viranomaiskäyttöön. Tässä raportissa on viitattu näihin lähteisiin ainoastaan siltä osin, kun tiedot eivät ole salassa pidettäviä.

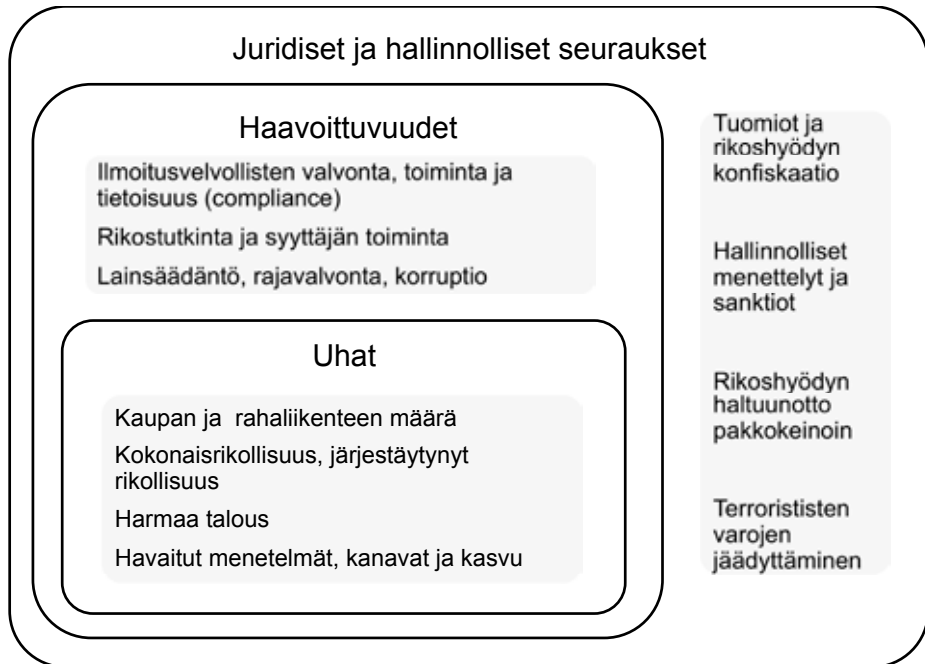
- Haavoittuvuuksia selvitettiin myös tarkastelemalla käynnissä olevia lainsäädännön uudistamishankkeita ja lainvalmisteluasiakirjoja. Tämän lisäksi haastateltiin Rahanpesun selvittelykeskuksen johtoa ja lähetettiin sähköpostitse valvojille ja vastuuviranomaisille kysymyksiä yksittäisistä teemoista (esim. lainsäädäntö).
- Seurausten merkittävyyden arvioimiseksi kerättiin laajasti tilastollista aineistoa muun muassa Maanmittauslaitokselta, Oikeusrekisterikeskuksesta, Poliisin tulostietojärjestelmästä (PolStat), Tilastokeskuksesta, Tullista, Valtakunnanvoudinvirastosta, Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksiköstä.

Kokonaisarvio rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä muodostuu edellä kuvattujen aineistojen synteessä (Liite 1 ja 2). Yksittäisen riskin merkittävyys ei täten perustu pelkästään viranomaisten, yritysten ja yhteisöjen uhkahavaintoihin eikä edes niiden kasvupotentiaaliin. Myös tähänastisessa rikostutkinnassa havaitut rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen menetelmät ja kanavat, kaupan ja rahaliikenteen volyyymi ja useat kansalliset ja kansainväliset rikostilannekatsaukset ja -tutkimukset ovat olleet uhkien paikantamisen lähtökohtana. Keskeisiä lähteitä ovat olleet globaalit ja lähialueiden riski- ja uhka-arviot,¹⁰ kansainvälisesti vertailtavat viranomaistoiminnan arviot¹¹ sekä eurooppalaiset ja kotimaiset tutkimukset ja selvitykset.¹² Lisäksi riskien arviointiin vaikuttavat erilaiset haavoittuvuudet, kuten ilmoitusvelvollisten toiminta ja kyky tunnistaa riskit, havaitut puutteet ja epäjohtomukaisuudet lainsäädännössä sekä valvovien ja esitutkintaa tekevien viranomaisten toimintakyky. Kolmas kokonaisuus riskien arvioinnissa muodostuu juridisten ja hallinnollisten toimenpiteiden määrän ja toimivuuden arvioinnista. Näitä riskiarvion osa-alueita tietolähteineen on kuvattu kuviossa 2.

10 Eurostat 2013; Europol 2013a, 2013b, 2105a, 2015b; FATF 2010a, 2010b, 2011, 2013b, 2014b; NOCTA 2014; KPMG 2014; Ruotsin ja Norjan kansalliset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviot vuodelta 2013; Yritysturvallisuuden kansallinen yhteistyöryhmä 2014.

11 OECD 2013 (suomennettu tiivistelmä: Harmaan talouden selvitysyksikkö 2013c).

12 Ks. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2014; Peurala & Muttilainen 2015, korruption riskikohteista Suomessa sekä Savona & Riccardi 2015, EU:n komission rahoittama tutkimus järjestäytyneen rikollisuuden integroitumisesta lailliseen liiketoimintaan Euroopassa ja viranomaisten kyvystä poistaa rikollista varallisuutta laillisilta markkinoilta.



Kuvio 2. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskien määrittämisessä hyödynnettävät tietoaineistot

Yksinkertaistettuna rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riskit ovat suuret, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

- Rikollista rahaa on liikkeellä ja sen määrä on kasvussa; terrorismin rahoittaminen on mahdollista tai helpottuu tulevaisuudessa.
- Olosuhteet ovat täynnä erilaisia haavoittuvuuksia ja täten mahdollistavat rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen (esim. ilmoitusvelvollisten toiminta on puutteellista, valvojilla ei ole riittäviä toimivaltuuksia, lainsäädäntö on puutteellinen tai liian tulkinnanvarainen, ilmiöt eivät päädy poliisiin, Tullin tai rajavartiolaitoksen tutkintaan, alalla esiintyy viranomaisten väärinkäytöksiä ja lahjontaa, rahaliikennettä tai liiketoimintaa on paljon suhteessa ilmoitusvelvollisten seurantakykyyn jne.). Lisäksi on paljon mahdollisuuksia rikolliseen toimintaan, mutta pieni todennäköisyys paljastua.
- Paljastuminen ei estä rahanpesua tai terrorismin rahoittamista (esim. jäädyttäminen tai konfiskaatio on tehotonta). Rikollinen raha ei poistu «markkinoilta» tai terrorismin rahoittaminen ei esty. Lisäksi juridiset seuraamukset ja/tai hallinnolliset sanktiot ovat tehottomia tai puuttuvat kokonaan.

Erityisesti kaksi ensimmäistä kohtaa auttavat paikantamaan toimialakohtaisia ja jonkin verran jopa tuote- ja palvelukohtaisia riskejä. Pääpaino kansallisessa riskiarviossa on kuitenkin tunnistaa ne yhteiskunnallisesti merkittävimmät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen keinot, joiden paljastamiseen, estämiseen ja tutkimiseen on panostettava nykyistä enemmän.

Kaiken kaikkiaan tutkimusaineistojen voidaan arvioida kuvaavan hyvin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen keskeisimpiä kansallisia uhkia, haavoittuvuuksia ja seurauksia. Tarkoituksena on ollut tuottaa perustietoa päätöksenteon tueksi sekä pohjustaa viranomais- ja toimialakohtaisten riskiarvioiden laadintaa. Kyse ei ole kuitenkaan kaiken kattavasta riskiarviosta, joka ulottuisi yksityiskohtaisesti esimerkiksi organisaatioiden toimintaprosesseihin, lainsäädännön sisältöön tai toimialakohtaiseen tilanteeseen. Tutkimusta voidaankin pitää eräänlaisena esitutkimuksena rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen keskeisimpien riskikohteiden tarkasteluun. Riskiarvion laadinnasta ja kehittämissuosituksista vastaavat tutkimuksen tekijät. Ensimmäistä kansallista riskiarviota on mahdollista syventää tulevien päivitysten yhteydessä sekä sisällöllisesti että menetelmällisesti.

Tämä raportti koostuu seitsemästä luvusta. Johdantoluvun jälkeen luvussa kaksi kuvataan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen keskeisiä käsitteitä. Luvussa kolme esitellään asiaan liittyviä ohjaavia asiakirjoja sekä toimijakenttää. Sen jälkeen luvussa neljä hahmotellaan yleisesti rahanpesun ja terrorismin rahoituksen uhkia ja haavoittuvuuksia viranomaisten ja muiden toimijoiden havaintojen perusteella. Luvussa viisi tarkastellaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä ja selvittämistä tilastotietojen avulla. Luvussa kuusi kuvataan keskeisimpiä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskikohteita Suomessa. Nämä ovat poikkileikkaavia teemoja, joilla on liittymäkohtia useille toimialoille. Luku seitsemän sisältää yhteenvedon riskeistä ja niiden torjunnasta. Liitteissä on runsaasti taustatietoa muun muassa riskiarvion laadintaprosesseista ja tutkimuksessa hyödynnettävistä aineistoista sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen sääntelystä, valvonnasta ja selvittelystä.

2 RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITTAMISEN KÄSITTEISTÖÄ

Rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen muodostavat laajan aihe-alueen, ja niillä on runsaasti liittymäkohtia talouteen ja muille yhteiskunnan osa-alueille. Tästä syystä asiaa koskeva käsitteistö on monipuolinen. Seuraavaksi käydään läpi riskiarvion laadinnan taustaksi käsitteitä, jotka kuvaavat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen tekemuotoja ja tunnusmerkistöä, aihepiirin keskeisimpiä rikosilmiöitä ja rahanpesulain velvoitteita, kuten asiakkaan tuntemista.

2.1 Rahanpesun tekemuotoja

Rahanpesu voidaan määritellä siten, että se on

- tavoitteellista ja tarkoitushakuista rikoksella hankitun tai sen tilalle tulleen omaisuuden taikka rikoshyödyn (kuten veropetoksen tai maksamattomien työnantajamaksujen tuottaman varallisuuden) vastaanottamista, käyttämistä, muuntamista, luovuttamista, siirtämistä, välittämistä tai hallussapitoa siten, että tarkoituksena on joko peittää tai häivyttää omaisuuden tai hyödyn laiton alkuperä, saada itselle tai toiselle hyötyä (esim. nopeasti ja näkyvästi tuhlaamalla) tai auttaa rikosentekijää välttämään rikoksen oikeudelliset seuraamukset;
- rikoksella hankitun omaisuuden, rikoshyödyn tai näiden tilalle tulleen omaisuuden todellisen luonteen, alkuperän, sijainnin tai siihen kohdistuvien määräämistointen tai oikeuksien peittämistä tai häivyttämistä;
- edellä mainitussa peittämis- ja häivyttämistoimissa avustamista.¹³

Rahanpesussa on siis kyse omaisuuden rikollisen alkuperän häivyttämisestä ja peittämisestä ja rikoksella hankitun varallisuuden (rahan tai taloudellisen hyödyn) käsitteestä hyötymistarkoituksessa. Rahanpesun ei tarvitse olla tarkoituksellista, vaan myös pelkkä olosuhteista johtuva tietoisuus varojen rikollisesta alkuperästä riittää. Pesty raha näyttää laillisesti ansaitulta ja sitä voidaan siten käyttää helpommin esimerkiksi rikollisjärjestön tai -verkoston toiminnan rahoittamisessa. Rangaistus on joko sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Myös rahanpesun yrityksestä sekä peittämis- tai häivyttämistoimissa avustamisesta rangaistaan.¹⁴ Tuomio rahanpesurikoksesta voidaan antaa yksityishenkilölle. Sen lisäksi oikeushenkilö, kuten yritys

13 RL 39/1889, 32:6; Rahanpesun selvittelykeskus 2014, 1–40.

14 RL 39/1889, 32:6; Rahanpesun selvittelykeskus 2014, 1–40.

voidaan tuomita perusmuotoisesta, törkeästä tai tuottamuksellista rahanpesusta yhteisösakkoon.¹⁵

Toisin kuin kätkeminen, rahanpesu voi liittyä mihin tahansa esirikokseen. Rahanpesun kohteena voi olla rikoksella saadun varallisuuden ohella rikoshyöty, kuten vaikkapa veropetoksella tai työnantajamaksujen laiminlyönnillä kertynyt laiton omaisuus.¹⁶ Jotta rahanpesusta voitaisiin rangaista, täytyy kuitenkin olla selvillä se, että esirikos on tapahtunut ja se on tuottanut jonkinlaista taloudellista hyötyä. Esirikoksen tekijän ei sen sijaan ole välttämätöntä olla tiedossa tai tuomittu rikoksesta. Esirikoksen vanhentuminen ei myöskään estä rahanpesusäännösten soveltamista.¹⁷

Rahanpesuprosessi on vakiintuneesti eritelty kolmeen eri vaiheeseen, jotka voivat esiintyä myös samanaikaisesti. Ensimmäinen vaihe on rikollisen rahan sijoittaminen (placement) rahoitusjärjestelmään joko kotimaassa tai ulkomailla. Tässä vaiheessa kiinni jäämisen riski on suurin. Tyypillisiä menetelmiä ovat esimerkiksi:

- käteisen tallettaminen pankkiin
- käteisellä pelaaminen
- lainan tai luottokorttiososten maksaminen
- valuutan ostaminen (vaihtaminen)
- kuittikauppa eli tositteiden laatiminen tekaistusta kaupankäynnistä
- pimeä palkanmaksu (harmaa talous)
- sellaisiin hyödykkeisiin sijoittaminen, joilla ei ole kiinteää arvoa (kuten taide).

Toista vaihetta voidaan kutsua harhauttamiseksi tai kerrostamiseksi (layering). Tällöin varoja esimerkiksi siirrellään maasta toiseen jäljittämisen vaikeuttamiseksi tai kierrätetään veroparatiisien tai tiukemman pankkisalaisuuden maiden, peiteyhtiöiden tai bulvaanina toimivien henkilöiden kautta. Olennaista on peitellä varojen alkuperä ja niihin määräysvaltaa käyttävän henkilöllisyys. Suomessakin havaittuna ilmiönä ovat myös valeoikeustoimet, kuten vaikkapa «sopimusrikkomukset», joiden avulla saadaan lailliselta vaikuttavia vahingonkorvauksia.

Kolmannessa vaiheessa rikollisen rahanpesijän tavoitteena on kierrätetyn rikoshyödyn palauttaminen ja laillisiin järjestelmiin kytkeminen (integration). Tämä onnistuu esimerkiksi sijoittamalla kiinteistöihin, yritystoimintaan tai muuhun arvokaaseen omaisuuteen. Toinen integrointimenetelmä on kaksoislaskutus ulkomaankaupassa eli tuonnin ja viennin arvon vääristeleminen. Kun varallisuus ei ole enää esimerkiksi suurena eränä käteistä, vaan vaikkapa maksuna lainasta tai kaupankäynnistä, konsulttipalvelun palkkiona tai pelivoittona, se ei enää herätä samalla tavalla epäilyksiä.¹⁸

15 RL 39/1889, 9 luku; 32:14. Käräjäoikeus on esimerkiksi tuominnut vuonna 2010 yhtiön maksamaan valtiolle rikoksen tuottaman taloudellisen hyödyn lisäksi yhteisösakkoa tapauksessa, jossa varoja oli talletettu yhtiön hallinnoimiin tallelokeroihin ja yhtiössä tosiasiallista määräysvaltaa käyttävä henkilö oli hyväksynyt yhtiön sijoituksia varoilla, joiden tiedettiin olevan rikoshyötyä. Ks. Rahanpesun selvittelykeskus 2014, 111–112; Tuusulan käräjäoikeus, tuomion diaarinumero R 09/585.

16 RL 39/1889, 32:6; Rahanpesun selvittelykeskus 2014, 1–40.

17 HE 53/2002, 36.

18 Gup 2007; Sahavirta 2008, 24–36.

Tuottamuksellisella rahanpesulla tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö ryhtyy rahanpesun tunnusmerkit täyttäviin toimiin törkeästä huolimattomuudesta. Tällöin henkilöllä on ollut olosuhteet huomioden painava syy suhtautua varojen alkuperään epäillen, vaikkei hänellä olisikaan ollut asiasta varmaa tietoa. Tuottamuksellisesta rahanpesusta tuomitaan sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.¹⁹ Oikeuden arvioinnissa otetaan huomioon rahanpesusta epäillyn mahdollisuudet selvittää varojen alkuperä. Mikäli rahanpesulaissa mainittu ilmoitusvelvollinen on tehnyt Rahanpesun selvittelykeskukselle ilmoituksen mahdollisesta rahanpesusta, eikä epäily ole kovin vahva, hän ei itse enää voi syyllistyä tuottamukselliseen rahanpesuun.²⁰

Törkeän rahanpesun tunnusmerkistö täyttyy, jos rahanpesussa rikoksen kautta saatu omaisuus on ollut erittäin arvokas tai rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti ja rahanpesu on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Rangaistus on vähintään neljä kuukautta ja enintään kuusi vuotta vankeutta. Myös törkeän rahanpesun yrityksestä rangaistaan.²¹

Itsepesussa rahanpesijänä on henkilö, joka on itse osallinen siihen rikokseen, jolla omaisuus on hankittu tai joka on tuottanut hyödyn (esirikos). Suomen rikoslainsäädäntö on tähän asti nojannut yleisperiaatteeseen, että esirikoksesta jo tuomion saanutta ei voi tuomita siihen liittyvän rikoshyödyn rahanpesusta. Lakia uudistettiin tältä osin vuonna 2012 ja nyt (lisä)tuomio itsepesusta (törkeästä rahanpesusta) on mahdollinen, mikäli rahanpesurikos on tekojen jatkuvuus ja suunnitelmallisuus huomioon ottaen olennaisin ja moitittavin osa rikoskokonaisuudesta. Lakimuutoksella pyrittiin saamaan myös järjestäytyneen rikollisorganisaation tekemässä esirikoksessa vain vähäisesti avustaneet ja rikoshyötyä pesseet vastuuseen rikoksesta. Riskiarviota laadittaessa ei ollut tiedossa ainuttakaan oikeustapausta, jossa itsepesun kriminalisoivaa lainkohtaa olisi sovellettu.²²

Rahanpesurikkomus voi olla tarkoituksellista rahanpesua tai tuottamuksellinen eli törkeästä huolimattomuudesta johtuva teko. Oikeus voi kuitenkin katsoa, että teko on omaisuuden arvo tai muut rikokseen liittyvät seikat huomioden vähäinen ja tuomita ainoastaan rahanpesurikkomuksesta sakkoon.²³

Rahanpesun ilmoitusrikkomuksesta rangaistaan yksittäistä henkilöä, mikäli tämä jättää joko tahallaan tai huolimattomuuttaan ilmoittamatta epäilyttävästä liiketoimesta tai terrorismin rahoittamisesta tai ei kiinnitä huomiota asiakkaansa tavanomaisesta poikkeavaan tai muutoin epäilyttävään liiketoimeen. Ilmoitusrikkomukseen syyllistyy myös silloin, kun laiminlyö rahanpesulain (3:24) tehostetun ilmoitusvelvollisuuden. Tällaisissa tilanteissa on liittymäkohta valtioon, joka ei täytä kansainvälisiä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen velvoitteita (eli yhtymäkohta valtioon FATF:in laatimalla nk. mustalla listalla). Näin ollen asiakkaaseen tai tosiasiallisiin edunsaajiin liittyy tiettyä rahanpesulaissa mainittua epäselvyyttä tai epäluottamusta. Henkilö syyllistyy ilmoitusrikkomukseen myös siinä tapauksessa,

19 RL 39/1889, 32:9; Keskusrikospoliisi, Rahanpesun selvittelykeskus 2012.

20 HE 53/2002, 37–38.

21 RL 39/1889, 32:7.

22 RL 39/1889 32:11; HE138/2011. Ks. myös Keskusrikospoliisi, Rahanpesun selvittelykeskus 2014, 2.

23 RL 39/1889, 32:10.

että hän paljastaa tehneensä ilmoituksen joko ilmoituksen kohteelle tai jollekin toiselle. Rangaistuksena ilmoitusrikkomuksesta on sakkoa.²⁴

Epäilyttävä liiketoimi (suspicious transaction) tarkoittaa sellaista liiketoimea, joka poikkeaa toimialalla tavanomaisesta esimerkiksi suuruuden, rakenteen, asiakkaan koon tai toimipaikan suhteen. Epäilyttävästä liiketoimesta ilmoittavan ei kuitenkaan tarvitse tuntea rikoslakia tai osata arvioida, liiittykö tapaukseen rikosta, joten rahanpesulain mukaisen ilmoituksen tekemisessä ei ole kyse rikosilmoituksesta.²⁵ Ennen rahanpesulain uudistusta vuonna 2008 laissa puhuttiin epäilyttävän liiketoimen ilmoittamisen sijaan «syytä epäillä varojen laillista alkuperää». Määrittelyä muutettiin, koska syytä epäillä ilmauksella on määritelty rikostutkinnan aloituskynnyksen ylittyminen ja rahanpesuepäilystä ilmoittamisen kynnys on tätä matalampi.²⁶ Kyselypalautteen mukaan epäilyttävän liiketoimen käsite ei kuitenkaan täysin sovellu kaikille finanssisektorin ulkopuolisille toimialoille. Esimerkiksi laki-asiainpalveluissa ja kiinteistönvälityksessä voitaisiin viitata pikemminkin asiakkaan epäilyttävään toimeksiantoon.

2.2 Rahanpesun liittyviä rikosilmiöitä

Harmaa talous tarkoittaa yritystoimintaa, jossa tarkoituksellisesti laiminlyödään lakisääteisiä velvoitteita verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka Tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi.²⁷ Harmaata taloutta esiintyy sekä laittoman toiminnan että laillisen liiketoiminnan yhteydessä. Käytännössä on kyse esimerkiksi pimeästä palkanmaksusta, kassan ohi mynnistä tai kirjanpidon vääristelystä.

Kaksoislaskutus tarkoittaa saman liiketoimen erilaista ilmoittamista tuotteiden vienti- ja tuontimaiden viranomaisille. Kauppatavarana tullausarvo on siis erisuuruinen Suomen ja muun maan tulliviranomaisille esitetyissä laskutositteissa. Menettelyssä käytetään yhä enemmän välikätenä toimivia yrityksiä ja veroparatiisivaltioissa sijaitsevia peiteyhtiöitä, jolloin toiminta kokonaisuudessaan muistuttaa rahanpesua. Tällä tavalla saatetaan pestä esimerkiksi laitonta arvonlisäverohyötyä. Tutkimusten mukaan viennin aliarvottaminen ja vastaavasti tuonnin yliarvottaminen on tyypillistä rahanpesussa. Näin on siksi, että useimpien maiden tulliviranomaiset ovat enemmän kiinnostuneita tuonnin seuraamisesta ja tullimaksujen keräämisestä kuin vientikauppaan liittyvistä asioista. Myös tavarana laadusta ja luonteesta saatetaan antaa eri tieto, mikäli tullimaksu kasvaa tuotteen arvon kasvaessa. Toisaalta mitä monimutkaisempi tuote on kyseessä, sitä vaikeampi tulliviranomaisen on määritellä sen todellista arvoa.²⁸

Kuittikauppa on tyypillinen talousrikollisuuden muoto. Sillä tarkoitetaan pelkillä tositteilla käytävää kauppaa, jonka seurauksena yhtiön kirjanpitoon kirjataan

24 ResL 503/2008, 6:42.

25 Finanssivalvonta 2010.

26 HE 25/2008.

27 Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä 1207/2010, 2 §; HE 163/2010.

28 FATF 2006; Koskinen 2013.

täysin perusteeton ja vääränsisältöinen tosite, jotta yritys välttyisi vero-, sosiaaliturva- ja eläkemaksuilta. Kuittikauppaa käydään muun muassa tavara- ja laitekaupassa sekä alihankintapalveluiden yhteydessä. Kuittikauppaan voi viitata esimerkiksi se, että yrityksen arvonnäisäverolliset myynnit ovat vuositasolla pienemmät kuin arvonnäisäverolliset ostot. Yritys voi myös toimia pelkästään kuittien tehtaailijana ilman muuta liiketoimintaa. Kuittikaupalla alennetaan verotettavaa tulosta, pienennetään arvonnäisäverovelkaa tai hankitaan perusteettomia arvonnäisäveron palautuksia. Kuittikaupalla voidaan myös peitellä harmaata taloutta (esim. pimeää palkanmaksua) tai tosiasiallisia liikesuhteita tai piilottaa verottajalta peiteltyä osingonjakoa.²⁹

Kätkemisrikos on rikoslain (32:1) mukaan varkaus-, kavallus-, ryöstö-, kiristys, petos-, kiskonta- tai maksuvälinepetosrikkoksella saadun omaisuuden kätkemistä, hankkimista, huostaan ottamista, välittämistä tai muulla tavoin käyttöä.³⁰ Kätkemisrikos voi täten, toisin kuin rahanpesu, liittyä vain tiettyihin laissa määriteltyihin rikoksiin. Rahanpesun esirikos tai alkurikos eli rikos, jolla rikoshyöty tai varallisuus on saatu, voi sen sijaan olla mikä tahansa rikos, esimerkiksi vero- tai kirjanpitorikos. Kätkemisrikos on myös toissijainen rahanpesuun nähden ja siitä rangaistaan vain, ellei teosta rangaista rahanpesuna. Tuomio kätkemisrikkoksesta on sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi ja kuusi kuukautta.³¹

Yhteistä rahanpesulle ja kätkemisrikkokselle on, että joku muu kuin esirikoksen tekijä piilottaa tai häivyttää rikoksella saatua varallisuutta. Suomessa kaikki rikoksentekijän toimet, jotka liittyvät hänen itsensä tekemään rikokseen, katsotaan oikeudessa jo rangaistuksiksi jälkirikkoksiksi. Tekijä tuomitaan lähtökohtaisesti vain siitä teosta, millä rikoshyöty tai varallisuus on saatu (esirikos), mutta rikoksentekijän suorittaman rahanpesun moitittavuus otetaan tällöin kuitenkin huomioon ja rahanpesurikos tulee arvostelluksi esirikoksesta tuomittaessa. Näin ollen rahanpesurikoksen moitittavuus otetaan huomioon päärikosta tuomittaessa. Poikkeus tästä on edellä kuvattu «itsepesu» törkeissä rahanpesutapauksissa.³²

Rajanveto kätkemisrikosten ja rahanpesurikosten tunnusmerkkien välillä on ollut oikeuskäytännössä vaikeaa. Rahanpesu on kuitenkin yleensä kätkemistä monivaiheisempaa ja suunnitelmallisempaa rikoksella saadun hyödyn (kuten maksamattomien verojen ja tullimaksujen) tai varallisuuden luonteen todellista tai näennäistä muuttamista.³³

Peiteyhtiö on yritysjärjestely, jossa omaisuus ja/tai sen tosiasiallinen omistaja pyritään peittämään esimerkiksi verojen tai muiden lakisääteisten maksujen välttämistarkoituksessa tai rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen mahdollistamiseksi. Valmisyhtiöiden kaupalla tarkoitetaan tällaisten peiteyhtiöiden ostoa ja myyntiä.

Salahanke törkeän rahanpesun tekemiseksi tarkoittaa rahanpesurikkoksesta sopimista toisen kanssa tapauksessa, jossa pestävä varallisuus liittyy lahjuksen antamiseen tai ottamiseen tai on peräisin törkeästä EU-veropetoksesta tai törkeästä avustukseen liittyvästä petoksesta. Lain sanamuoto ei selkeästi rajaa rikoksia koskemaan

29 Kankaanranta & Muttilainen 2010.

30 Muita kätkemisrikosten tekemuotoja ovat rikoslain mukaan törkeä kätkemisrikos (32:2), ammattimainen kätkemisrikos (32:3), tuottamuksellinen kätkemisrikos (32:4) sekä kätkemisrikkomus (32:5).

31 RL 39/1889, 32:1, 11 §.

32 HE 138/2011.

33 Ks. Sahavirta 2008, 283.

vain EU-avustuspetoksia tai EU:n kansallisen tai toisen EU-maan virkamiehen lahjontaan liittyviä tilanteita. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle eräiden rikoslain talousrikossäännösten ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamiseksi (HE 53/2002) kuitenkin viitataan EU:n Yhteisöpetossopimuksen toiseen pöytäkirjaan (EYVL No C 221, 19.8.1997) ja siinä määriteltyihin rahanpesun esirikoksiin. Rangaistus sala-hankkeesta törkeään rahanpesun tekemiseksi on joko sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi.³⁴

2.3 Asiakkaan tunteminen

Asiakkaan tunteminen (customer due diligence, CDD) on rahanpesulain keskeinen velvoite. Asiakkaan tuntemisella tarkoitetaan kaikkia niitä menettelytapoja, joilla varmistetaan asiakkaan oikeasta henkilöllisyydestä ja tunnetaan riittävästi asiakkaan toimintaa ja taustaa.

Rahanpesulaki edellyttää ensinnäkin asiakkaan tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista

- vakituista asiakassuhdetta perustettaessa tai viimeistään ennen kuin asiakas saa varat määräysvaltaansa tai ennen kuin liiketoimi on suoritettu loppuun;
- jos aikaisempi todentaminen on osoittautunut epäilyttäväksi tai riittämättömäksi;
- kun satunnainen osto käteisellä on kertasuorituksena tai toisiinsa liittyvinä maksuina vähintään 15 000 euroa;
- pelikasinolla ja muissakin rahapeleissä, jos panos on yli 3000 euroa.³⁵

Maksajaa koskevien tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana säädetään suoraan Suomessa sovellettavassa EU:n antamassa maksajantietoasetuksessa. Maksupalveluiden tarjoajat velvoitetaan toimittamaan aina tarkat ja täydelliset tiedot maksajasta tilisiirtojen yhteydessä. Asetuksen tarkoittamana varainsiirtona pidetään myös käteismaksua omalle tai toisen tilille. Asetus velvoittaa lisäksi todentamaan maksajan henkilöllisyyden, kun maksu on yli 1000 euroa. Asetuksen soveltamisalaan eivät kuulu luotto- tai maksukorttiosiot, käteisnostot, suoraveloitukset, shekit, verojen, sakkojen ja muiden maksujen maksaminen viranomaisille, eivätkä varainsiirrot maksupalveluyritysten välillä.³⁶

Laki edellyttää myös niin kutsutun tosiasiallisen edunsaajan tunnistamista ja tämän henkilöllisyyden todentamista tarvittaessa. Tosiasiallisella edunsaajalla tarkoitetaan yksittäistä luonnollista henkilöä, jonka hyväksi liiketoimi toteutetaan. Jos asiakas on yritys tai muu yhteisö (oikeushenkilö), tosiasiallinen edunsaaja on se luonnollinen henkilö, jonka määräysvallassa asiakas on. Luonnollisella henkilöllä katsotaan olevan määräysvalta, kun hänellä on

34 RL 39/1889, 32:8; Ks. lainkohdan tulkinnasta Sahavirta 2008, 244–249.

35 ResL 503/2008, 10 § ja 40 §.

36 EPNAs 2006/1781/EU.

- enemmän kuin 25 prosenttia osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänimäärä perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin tai muuhun sopimukseen; tai
- oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä yrityksen tai yhteisön hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä tai toimielimessä, jolla on vastaava oikeus, ja tämä oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu äänimäärä.³⁷

Tuntemisvelvollisuuden noudattaminen edellyttää oman toimialan tuotteiden, palveluiden, asiakkaiden ja teknologisen kehityksen riskiperusteista arviointia. Riskiperusteista arviointia tulee tehdä koko asiakassuhteen ajan. Jos riski on suuri, asiakkaiden toimintaa tulee seurata perusteellisemmin (tehostetummin). Jos riski taas on pieni, riittää yksinkertaisempi menettely ja asiakassuhteen laadun ja luonteen seuranta.

Lain mukaan ilmoitusvelvollisella tulee olla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskienhallintaa koskevat, ilmoitusvelvollisen toiminnan luonteeseen ja laajuuteen nähden riittävät menetelmät. Mikä on kulloinkin riittävää, jää laissa avoimeksi ja hyvin pitkälle ilmoitusvelvollisen oman tulkinnan varaan. Oikeudessa ei ilmeisesti ole ratkaistu yhtään tapausta, jossa tuomioistuimien olisi ottanut kantaa riskienhallintamenetelmien riittävyteen. Laissa todetaan ainoastaan, että ilmoitusvelvollisen on voitava osoittaa 31 §:ssä tarkoitettulle valvovalle viranomaiselle tai valvomaan asetetulle, että sen laissa säädetty asiakkaan tuntemista ja jatkuvaa seuranta koskevat menetelmät ovat riittävät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin kannalta.³⁸

Yksinkertaistettua asiakkaan tuntemismenettelyä voidaan noudattaa

- jos asiakkaaseen, tuotteeseen, palveluun tai liiketoimeen liittyy alhainen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski;
- jos sähköiseen tietovälineeseen (esim. pre-paid kortit), jota ei voi ladata uudelleen, talletetaan sähköistä rahaa enintään 250 euroa tai jos uudelleen ladattavaan sähköiseen tietovälineeseen talletetaan rahaa samana kalenterivuonna enintään 1 000 euroa;
- jos toimeksiantosopimus koskee: 1) vakuutusta, jossa vakuutuskaudelta maksettava maksu on enintään 1 000 euroa tai jossa kertavakuutusmaksu on enintään 2 500 euroa; 2) lakisääteistä työeläkevakuutusta tai yrittäjäeläkevakuutusta, johon ei liity takaisinostohtoa ja jota ei voida käyttää lainan vakuutena; tai 3) eläke-etuutena työntekijöille tarjottavaa eläke-, eläkkeellesiirtymis- tai vastaavaa järjestelyä, jonka maksut vähennetään palkasta ja jonka säännöt eivät salli sitä, että jäsen siirtää saamansa etuudet toiselle;

³⁷ ResL 503/2008, 5 §.

³⁸ ResL 503/2008, 6 §.

- jos asiakas on yhtiö tai yhteisö, jonka arvopaperi on arvopaperimarkkinalaissa tarkoitetun julkisen kaupankäynnin kohteena tai sitä toisessa ETA-valtiossa vastaavan kaupankäynnin kohteena, taikka jos asiakas on yhtiö tai yhteisö, jonka arvopaperi on muussa kuin ETA-valtiossa julkista kaupankäyntiä vastaavan kaupankäynnin kohteena ja yhtiötä tai yhteisöä koskee tiedonantovelvollisuus, joka vastaa rahoitusvälinemarkkinadirektiivissä säädettyä tiedonantovelvollisuutta;
- jos asiakas on: 1) Suomen viranomainen; 2) Suomessa tai toisessa ETA-valtiossa toimiluvan saanut luottolaitos, rahoituslaitos, sijoituspalveluyritys, maksulaitos, rahastoyhtiö, vaihtoehtorahastojen hoitaja tai vakuutusyhtiö; 3) muussa kuin ETA-valtiossa toimiluvan saanut luottolaitos, rahoituslaitos, sijoituspalveluyritys, vaihtoehtorahastojen hoitaja tai vakuutusyhtiö, jota koskevat tätä lakia vastaavat velvollisuudet ja jota valvotaan näiden velvollisuuksien noudattamisessa; tai 4) muussa kuin ETA-valtiossa toimiluvan saaneen luottolaitoksen, rahoituslaitoksen, sijoituspalveluyrityksen tai vakuutusyhtiön ETA-valtiossa toimiva sivukonttori.³⁹

Tehostettu tuntemisvelvollisuus koskee tilanteita, jolloin

- asiakkaalla on liittymäkohta valtioon, jonka rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämis- ja selvittelyjärjestelmä ei täytä kansainvälisiä velvoitteita tai jos asiakkaaseen, palveluun, tuotteeseen tai liiketoimeen liittyy tavanomaista suurempi rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riski;
- asiakas ei ole läsnä tunnistettaessa ja henkilöllisyyttä todennettaessa (etätunnistaminen);
- luottolaitos tekee maksujen ja muiden toimeksiantojen hoitamisesta sopimuksen (kirjeenvaihtajapankkisuhteen) ETA-valtion ulkopuoliseen maahan sijoittuneen luottolaitoksen kanssa;
- jos sijoituspalveluyritys, maksulaitos, rahastoyhtiö, vaihtoehtorahastojen hoitaja tai vakuutusyhtiö tekee sopimuksen vastaavasta järjestelystä, kuin edellä kolmannessa kohdassa;
- jos asiakas on tai on ollut toisessa valtiossa poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö tai hän on tällaisen henkilön perheenjäsen tai henkilö, jonka tiedetään olevan tällaisen henkilön läheinen yhtiökumppani.⁴⁰

Poliittisesti vaikutusvaltaisella henkilöllä (politically exposed persons, lyhenne PEP) tarkoitetaan toisessa maassa merkittävässä julkisessa tehtävässä toimivaa henkilöä. Tällaisia ovat EU:n kolmanteen rahanpesudirektiiviin pohjautuvan rahanpesuasetuksen⁴¹ 1 §:n määritelmän mukaan

³⁹ ResL 503/2008, 12–16 §.

⁴⁰ ResL 503/2008, 17–20 §.

⁴¹ VN asetus 616/2008.

- valtionpäämiehet
- hallituksen päämiehet, ministerit, vara- tai apulaisministerit
- parlamentin jäsenet
- korkeimman oikeuden, perustuslakituomioistuimen tai muun vastaavan oikeuselimen jäsenet
- tilintarkastustuomioistuimen ja valtiontalouden tarkastusvirastoa vastaavan valtion varainhoitoa tarkastavan ylimmän päättävän elimen jäsenet,
- keskuspankin johtokunnan jäsenet
- suurlähettiläät ja asiainhoitajat
- puolustusvoimien vähintään kenraalikuntaan kuuluvat upseerit, sekä
- valtion kokonaan omistaman yrityksen hallinto-, johto- ja valvontaelinten jäsenet.

Uudessa 2015 kesällä voimaantulevassa EU:n neljännessä rahanpesudirektiivissä edellä kuvattuun listaan on lisätty poliittisten puolueiden hallintoelinten jäsenet sekä kansainvälisten organisaatioiden johtajat, apulaisjohtajat ja hallitusten tai vastaavien toimielinten jäsenet. Direktiivissä ei myöskään puhuta enää vain ulkomaisista (toississa EU-maissa tai muissa valtioissa asuvista) henkilöistä, vaan viitataan kaikkiin yllä mainituissa asemissa toimiviin henkilöihin, myös kotimaassa.⁴²

Poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden perheenjäseniä ovat rahanpesuasetuksen 1 §:n mukaan aviopuoliset ja kumppanit, jotka maan lainsäädännössä rinnastetaan aviopuolisoon, lapset ja heidän aviopuolisonsa tai kumppaninsa sekä vanhemmat.

Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön yhtiökumppaneita ovat yhteisöjen, elinkeinonharjoittajien ja oikeudellisten järjestelyiden yhteisomistajat ja edunsaajat, luonnolliset henkilöt, joilla tiedetään olevan läheinen liikesuhde sekä ne henkilöt, jotka ovat poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön eduksi perustettujen yhteisöjen, elinkeinonharjoittajien ja oikeudellisten järjestelyiden yksinomistajia ja edunsaajia. Henkilöä ei enää pidetä poliittisesti vaikutusvaltaisena henkilönä, kun hän ei ole toiminut merkittävässä julkisessa tehtävässä vähintään vuoteen.⁴³

Selonottovelvollisuutta ei ole rahanpesulaissa täsmällisesti määritelty. Selonottovelvollisuuden kanssa samassa lain 9 §:ssä käsitellään asiakastietojen hankintaa, jatkuvaa asiakasseurantaa ja asiakkaiden toiminnan riskiperusteista arviointia. Toisin sanoen siinä kerrataan asiakkaan tuntemisvelvollisuutta. Ilmoitusvelvollisten edellytetään kiinnittävän huomiota tavanomaisesta poikkeaviin ja muutoin epäilyttäviin liiketoimiin. Liiketoimeen liittyvien varojen alkuperä on myös lain mukaan tarvittaessa selvitettävä.⁴⁴

Finanssivalvonta on kuitenkin omassa standardissaan täsmentänyt, että selonottovelvollisuus viittaa nimenomaan viimeksi mainittuun selvittämistyöhön. Sen valvottavilla on kirjaimellisesti velvollisuus selvittää käytettävissään olevin kohtuullisin keinoin tavanomaisesta poikkeavan liiketoimen taustaa sekä siihen liittyvien varojen alkuperää ja käyttötarkoitusta. Selvittäminen voi perustua esimerkiksi

42 EPNDir 2015.

43 VN asetus 616/2008; ResL 503/2008, 20 §.

44 ResL 503/2008, 9 §.

viranomaisten tai valvottavan omiin rekistereihin tai asiakkaalta pyydettyyn tarkempaan selvitykseen. Valvottava voi myös harkintansa mukaan keskeyttää liiketoimen selvityksen ajaksi.⁴⁵ Etelä-Suomen aluehallintovirasto puolestaan katsoo asiakkaan toiminnan seuraamisen liittyvän yleiseen selonottovelvollisuuteen ja tavanomaisista poikkeavien liiketoimien selvittämisen olevan erityistä selonottovelvollisuutta (huolellisuusvelvollisuutta).⁴⁶

Tuntemisvelvollisuuden rikkomisesta yksittäinen henkilö tuomitaan sakkoon, mikäli hän tahallaan tai huolimattomuuttaan

- laiminlyö rahapesulaissa mainitun asiakkaan tai tosiasiallisen edunsaajan tuntemisvelvollisuuden tai ei noudata tehostettua tuntemisvelvollisuutta rahanpesulaissa mainituissa tapauksissa;
- ei arvioi toimialaansa, tuotteisiinsa, palveluihinsa, teknologian kehitykseen, asiakkaisiinsa ja näiden liiketoimintaan ja liiketoimiin liittyviä rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskejä;
- laiminlyö asiakkaidensa toiminnan laatuun ja laajuuteen sekä riskeihin nähden riittävän seurannan, tai
- ei ole säilyttänyt asiakkaidensa tietoja luotettavasti viiden vuoden ajan (aika lasketaan vakituisissa asiakassuhteissa suhteen päättymisestä).⁴⁷

2.4 Terrorismin rahoitus

Terrorismin rahoittamiseksi katsotaan varojen luovuttaminen ja keruu joko suoraan tai välillisesti seuraaviin tarkoituksiin tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan

- panttivangin ottamista tai kaappausta, tuhotyötä, törkeää tuhotyötä tai yleisvaarallisen rikoksen valmistelua, joka mainitaan terrorististen pommi-iskujen torjumista koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 60/2002);
- ilmailu- ja meriliikenteeseen liittyvää tuhotyötä, törkeää tuhotyötä tai yleisvaarallisen rikoksen valmistelua, joka mainitaan siviili-ilmailun ja lentoasemien turvallisuutta koskevissa sopimuksissa (SopS 56/1973; SopS 43/1998), merenkulun ja mannerjalustalla sijaisevien kiinteiden lauttojen turvallisuutta koskevissa sopimuksissa (SopS 11/1999; SopS 44/2000);
- ydinräjähderyöstä, terveyden vaarantamista, törkeää terveyden vaarantamista, ydinenergian käyttörökosta tai muuta ydinaineeseen liittyvää tekoa (SopS 72/1989), tai
- murhaa, tappoa, surmaa, törkeää pahoinpitelyä, vapaudenriistoa, törkeää vapaudenriistoa, törkeää ihmiskauppaa, panttivangin ottamista tai törkeää julkisrauhan rikkomista tai niillä uhkaamista, kun teko kohdistuu henkilöön,

45 ResL 503/2008, 9 §; Finanssivalvonta 2010.

46 Aluehallintovirasto 2014.

47 ResL 503/2008, 6–9 §, 17–21 §, 40 §.

johon viitataan kansainvälistä suojelua nauttivia henkilöitä (mukaan lukien diplomaattisia edustajia) vastaan kohdistuvia rikoksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 63/1978).⁴⁸

Terrorismin rahoittamisesta tuomitaan myös se, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai on tietoinen siitä, että niillä rahoitetaan rikoslaissa (34a:1–4 § tai 4a–4c §) mainittuja terrorismirikoksia. Suoraa yhteyttä tiettyyn terroritekoon ei edellytetä. Rahoittajan tulee kuitenkin olla tietoinen siitä, että varat tullaan käyttämään kokonaan tai osittain terrorismirikoksiin joko suoraan tai välikäsien kautta.⁴⁹ Näitä rikoksia ovat

- terroristisessa tarkoituksessa tehty laiton uhkaus
- peräton vaarailmoitus
- rikoslaissa mainittu törkeä julkisrauhan rikkominen⁵⁰
- ydinenergian käyttörikos ja ydinräjähderikos
- tahallinen vaaran aiheuttaminen tai räjähdeterikos
- vaarallisia esineitä koskevien säännösten rikkominen
- rikoslaissa mainittu julkinen kehottaminen rikokseen
- törkeä varkaus tai törkeä moottorikulkuneuvon käyttövarkaus, jonka kohteena on joukkoliikenteeseen tai tavarankuljetukseen soveltuva moottorikulkuneuvo
- tuhotyö (ml. törkeä)
- liikennetuhotyö
- terveyden vaarantaminen (ml. törkeä)
- törkeä vahingonteko
- törkeä ampuma-aserikos tai puolustustarvikkeiden maastavientirikos
- kemiallisen tai biologisen aseiden kiellon rikkominen
- tahallisen törkeä ympäristön turmeleminen
- törkeä pahoinpitely tai ihmiskauppa
- panttivangin ottaminen
- kaappaus, surma tai tappo.⁵¹

Myös edellä lueteltujen rikosten yrityksen ja valmistelun rahoittaminen ovat rangaistavia.

Lisäksi terrorismin rahoittamisesta rangaistaan sitä, joka edistää varojen hankinnalla terroristiryhmän toimintaa. Terroristiryhmän toiminnan edistämällä tarkoitetaan muun muassa aseilla varustamista, toimitilojen ja kulkuvälineiden hankin-

48 Yksityiskohtaisempi kuvaus kansainvälisistä sopimuksista RL 39/1889, 34:5.

49 HE 43/2002 vp.

50 Törkeässä julkisrauhan rikkomisessa 1) rikoksentekijä tai osallinen varustautuu aseella tai muulla väkivaltaan soveltuvalla välineellä, tai 2) tekijän tai osallisen ilmeisenä tarkoituksena on käyttää henkilöön kohdistuvaa väkivaltaa tai vahingoittaa omaisuutta, tai 3) kohteena on eduskunnan, tasavallan presidentin tai valtioneuvoston taikka vieraan valtion tai hallitusten välisen järjestön valtuuskunnan tai edustuston käytössä oleva rakennus tai huoneisto ja julkisrauhan rikkominen on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. RL 39/1889, 24:4.

51 RL39/1889, 34a:5.

taa, tiedon hankintaa, taloudellista asiainhoitoa ja neuvontaa, rahanpesua ja törkeää rahanpesua.⁵² Terrorismin rahoittamisen kohteena voi olla myös koulutuksen antaminen, kouluttautuminen ja värväys terrorismirikoksen tekemistä varten.⁵³ Tuomio terrorismin rahoittamisesta on vähintään neljä kuukautta ja enintään kahdeksan vuotta vankeutta. Terrorismin rahoittamisesta ei kuitenkaan rangaista, jos henkilö itse tuomitaan jostakin edellä mainitusta rahoittamisen kohteena olevasta terroristisesta toiminnasta, niiden valmistelusta tai osallisuudesta niihin.⁵⁴

Terroristiryhmän rahoittamisena rangaistaan vuoden 2015 alusta lähtien myös se, että suoraan tai välillisesti annetaan tai kerätään varoja terroristiryhmälle tietoisena ryhmän luonteesta. Tästä rangaistus on sakkoa tai enintään kolme vuotta vankeutta. Mikäli sama henkilö tuomittaisiin terrorismin rahoittamisesta, jostakin terroristisesta rikoksesta tai sellaisen valmistelusta tai terroristiryhmän johtamisesta, häntä rangaistaisiin kuitenkin ensi sijassa näistä vakavammista rikoksista.⁵⁵

52 RL 39/1889, 34a:4 ja 5.

53 RL 39/1889, 34a:4a, 4b ja 4c.

54 RL 39/1889, 34a:5.

55 RL 39/1889, 34a:5a.

3 RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITUKSEN ESTÄMINEN: SÄÄNTELY JA TOIMIJAT

Kansalliset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaiset toimet perustuvat pitkälti kansainvälisiin ja eurooppalaisiin sopimuksiin sekä EU:n lainsäädäntöön. Tässä luvussa käydään läpi keskeisimpiä ohjaavia asiakirjoja ja sääntelyä. Sen jälkeen luvussa 3.2 esitellään rahanpesun torjunnasta vastaavat viranomaiset, laissa mainitut ilmoitusvelvolliset ja valvojat sekä näiden vastuut ja tehtävät.

3.1 Lainsäädäntö ja ohjaavat asiakirjat

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan velvoitetaan useissa kansainvälisissä sopimuksissa ja EU-tason lainsäädännössä. Keskeiset Suomea ohjaavat tahot ovat YK ja sen Turvallisuusneuvosto, EU ja Euroopan Neuvosto (EN), OECD:n hallitusten välinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä FATF (Financial Action Task Force) sekä kansallisten rahanpesun selvittely-yksiköiden yhteistyöelin EGMONT Group of Financial Intelligence Units.⁵⁶ Osa Euroopan Neuvostoon kuuluvista valtioista on FATF:in sijaan tai lisäksi MONEYVAL-organisaation jäsen⁵⁷. MONEYVAL arvioi FATF:in tapaan jäsenvaltioidensa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisia toimia. FATF:in viimeisin arvio Suomen tilanteesta on vuodelta 2013.

Suomessa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisia toimia säännellään rikoslaissa, rahanpesulaissa ja -asetuksessa sekä laissa varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi.⁵⁸ Liitteen 3 taulukoissa on kuvattu yksityiskohtaisemmin keskeisimmät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisia toimia ohjaavat asiakirjat, niiden laatijat ja eräitä sisällöllisiä seikkoja, kuten velvoittavuus. Niiden lisäksi myös useissa muissa juridisissa ja hallinnollisissa asiakirjoissa on viittauksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan.

KRP:n Rahanpesun selvittelykeskus on avannut lainsäädännön sisältöä ohjeistuksessaan laissa mainituille ilmoitusvelvollisille.⁵⁹ Tämän lisäksi kolme valvojaa – Finanssivalvonta, Etelä-Suomen aluehallintovirasto ja Suomen asianajajaliitto – ovat laatineet kirjallisen ohjeistuksen valvottavilleen.⁶⁰ Näistä Finanssivalvonnan ja Suomen asianajajaliiton ohjeistukset ovat keskeisiltä osiltaan sitovia. Lisäksi muutamia toimialajärjestöjä, kuten Kiinteistöväilytysalan keskusliitto ry ja Työeläkeva-

56 Egmont Group:issa on 139 jäsentä mukaan lukien Suomen Rahanpesun selvittelykeskus ja 19 alueellista tarkkailijajäsenorganisaatiota, kuten Kansainvälinen valuuttarahasto IMF, FATF, Maailmanpankki ja Maailman tullijärjestö WCO.

57 MONEYVAL on Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism, johon kuuluu 30 jäsentä ja joka raportoi havainnoistaan Euroopan Neuvoston ministerikomitealle.

58 RL39/1889; ResL 503/2008; VN asetus 616/2008; L 325/2013.

59 Rahanpesun selvittelykeskus 2012.

60 Finanssivalvonta 2010; Suomen asianajajaliitto 2009; Suomen asianajajaliitto 2013; Aluehallintovirasto 2014.

kuuttajat TELA yhdessä Finanssialan keskusliiton kanssa, ovat ohjeistaneet tarkemmin alan yrityksiä rahanpesulain velvoitteiden noudattamisessa. Taloushallintoliitto on ohjeistanut toimialaa yleisellä tasolla asiakkaan tunnistamisesta ja asiakastietojen säilyttämisestä.⁶¹

Ilmoitusvelvollisille yrityksille ja yhteisöille suunnatun kyselyn perusteella sekä finanssisektorilla että muilla toimialoilla koettiin asiakkaan ja tosiasiallisen edunsaajan tunnistamiseen liittyvä ohjeistus varsin selkeäksi. Asiakkaan toiminnan riskiperusteista arviointia varten olisi sen sijaan tarvittu selkeämpää ja konkreettisempaa ohjeistusta. Finanssisektorilla Finanssivalvonnalta tai muilta viranomaisilta saamaansa ohjeistusta riskiperusteisen arvion laatimiseksi pitivät epäselvänä etenkin vakuutusalan edustajat, mutta myös yksittäiset vastaajat sijoituspalveluiden, arvopaperivälityksen ja pankkitoiminnan liiketoiminta-alueilla. Muilla kuin finanssisektorin toimialoilla lähinnä vain oikeudellisten palveluiden tarjoajat arvioivat ohjeistuksen selkeäksi.

3.2 Vastuuviranomaiset ja ilmoitusvelvolliset toimialat

Rahanpesun selvittelykeskus

Rahanpesulain (503/2008) tarkoituksena on estää rahanpesua ja terrorismin rahoitusta, auttaa niiden paljastamisessa ja tutkimisessa (eli selvittämisessä) sekä tehostaa rikoshyödyn jäljittämistä ja takaisinsaantia. Laissa ei kuitenkaan tarkemmin määritellä, mitä paljastamisella tarkoitetaan, kenen toimivaltaan se kuuluu tai millä keinoin sitä voitaisiin tehdä. Estämisen ja selvittämisen määritelmä mainitaan laissa ainoastaan kohdassa, jossa puhutaan keskusrikospoliisin yhteyteen sijoitetun Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävistä. Sen mukaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisellä ja selvittämisellä tarkoitetaan «rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen epäilyihin liittyvien ilmoitusten vastaanottamista, tallettamista ja selvittämistä sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen tutkimista, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu».⁶² Käytännössä Rahanpesun selvittelykeskuksen toiminta on kuitenkin painottunut ilmoitusten käsittelyyn ja analysointiin sekä esitutkintakynnyksen ylittävien tapausten tutkintaan saattamiseen.

Niin sanotun pakotelain (659/1967) uudistamisen myötä Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviin lisättiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen paljastaminen.⁶³ Poliisilain 5 luvun 1 §:n käsitteiden määrittelyä soveltaen rahanpesun ja ter-

61 Kiinteistöväylitysalan keskusliitto 2010; Työeläkevakuuttajat & Finanssialan keskusliitto 2010; Taloushallintoliitto 2011.

62 ResL 503/2008, 35 §.

63 HE 288/2014 hyväksyttiin eduskunnassa 6.2.2015. Uudistetun rahanpesulain 35 §:n mukaan «rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisellä, paljastamisella ja selvittämisellä tarkoitetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen epäilyihin liittyvien ilmoitusten vastaanottamista, tallettamista ja muuta käsittelemistä sekä rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin, estämistä, paljastamista ja selvittämistä».

rorismin rahoituksen paljastaminen on toimintaa, jossa etsitään perusteita rikoksen selvittämistarpeelle eli esitutinnan aloittamiselle. Oletus henkilön syyllistymisestä rikokseen tai sen valmisteluun on tällöin syntynyt vihjetietojen, rikosanalyysin tai muun vastaavan toiminnan kautta. Tässä vaiheessa pyritään paljastamaan jo tehdyn tai vielä tekeillä tai suunnitteilla olevan rikoksen välittömästi relevantteja seikkoja, kuten tekijä, tekoaika ja -paikka.⁶⁴

Vastaavasti rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen on toimintaa, jolla estetään rikos, sen yritys tai valmistelu, keskeytetään jo alkanut rikollinen teko tai rajoitetaan rikollisesta teosta välittömästi aiheutuvaa vahinkoa tai vaaraa. Tällöin on siis jo saatu varsin vahvaa näyttöä ja tietoa henkilön aikeista syyllistyä johonkin rikokseen. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen selvittäminen on puolestaan jo ilmenneen rikoksen tutkimista eli esitutkintaa, jota tekevät poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos.⁶⁵ Eniten rahanpesurikoksia tutkii poliisi.

Tulli-, rajavartio-, vero- ja ulosottoviranomaisen sekä konkurssiasiamiehen osalta rahanpesulaissa todetaan vain yleisesti, että niiden tulee kiinnittää kaikessa toiminnassaan huomiota rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja selvittämiseen. Näiden edellytetään myös tekevän tarvittaessa ilmoituksia Rahanpesun selvittelykeskukselle. Tämän tarkemmin edellä mainittujen viranomaisten vastuuta, toimivaltaa tai tiedonsaantioikeuksia ei ole kuitenkaan määritelty.

Rahanpesulain mukaiset ilmoitusvelvolliset ja näiden valvojat

Taulukoissa 1 ja 2 on kuvattu rahanpesulaissa mainitut finanssialan ja muiden toimialojen ilmoitusvelvolliset yritykset, toimialan koko tai arvio siitä sekä rahanpesulaissa määritellyt toimialan valvojat. Ilmoitusvelvolliset toimialat määrittävät pääosin EU:n kolmannelta rahanpesudirektiivistä. Vahinko- ja työeläkevakuutus-toiminnan ilmoitusvelvollisuus perustuu kansalliseen lainsäädäntöön, koska rahanpesudirektiivi koskee ainoastaan henkivakuutustoimintaa. Myös rahapelitoiminnan osalta direktiivin soveltamisala on Suomen rahanpesulakia suppeampi, koska direktiivissä mainitaan ainoastaan kasinot.⁶⁶ Neljäs rahanpesudirektiivi sen sijaan koskee kaikkia rahapelipalveluita. Jäsenvaltioilla on kuitenkin riskiarvioon perustuen mahdollista jättää (kasinoita lukuun ottamatta) joitakin rahapelipalveluita direktiiviä soveltavan kansallisen lainsäädännön ulkopuolelle. Vakuutustoiminnassa direktiivin soveltamisalaan kuuluvat edelleen vain henkivakuutusten tarjoajat. Arvokkaiden tavaroiden myyjien käteismaksujen kynnyksarvoa lasketaan 15 000 eurosta 10 000 euroon.⁶⁷ Tämä kasvattaa entisestään Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvomien ilmoitusvelvollisten määrää.

Finanssisektorin ilmoitusvelvollisilla on kaksi valvojaa, Finanssivalvonta ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Finanssisektorin ulkopuolella sekä ilmoitusvelvollisten että valvojien kenttä on hajanaisempi. Rahanpesulaissa on myös muutamia haavoittuvuuksia liittyen valvontavastuisiin ja valvojien toimivaltaan. Rahanpesula-

64 Poliisilaki 872/2011, 5:1; HE 224/2010.

65 Poliisilaki 872/2011, 5:1; HE 224/2010.

66 EPNDir 2005/60/EY, 2 artikla; ResL 503/2008, 1:2.

67 EPNDir 2015, 2 artikla.

ki on esimerkiksi jättänyt kokonaan nimeämättä tahon, joka valvoo niitä elinkeinonharjoittajia ja yhteisöjä, jotka välittävät rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja. Kaikkia maksupalveluiden tarjoajia – sekä toimiluvallisia että ilmoituksenvaraisia oikeus- ja yksityishenkilöitä – kuitenkin valvoo Finanssivalvonta. Kolmen rahapeliyhteisön eli Veikkaus Oy:n, Fintoto Oy:n ja Raha-automaattiyhdistyksen valvonnasta vastaa manner-Suomessa Poliisihallituksen arpajaishallinto. Ahvenanmaalla toimivaa Paf-yhtiötä valvoo puolestaan Ahvenanmaan maakunnan hallitus.⁶⁸

Eräiden Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvottavien ilmoitusvelvollisten määritelmä on laissa epätasällinen. Epäselvyys liittyy sijoituspalvelulaissa mainittuja oheispalveluita sekä tiettyjä luottolaitoslaissa mainittuja talletuspankeille sallittuja palveluita tarjoaviin yrityksiin, kuten kuluttajaluottoja tarjoaviin, perintätoimistoihin ja valuutanvaihtajiin.⁶⁹ Rahanpesulain velvoitteet eivät koske satunnaisesti tai hyvin rajoitetusti luottolaitoslaissa mainittuja palveluita, sijoituspalvelulaissa mainittuja oheispalveluita ja maksupalveluita tarjoavia.⁷⁰ Rahanpesulaista puuttuvat kuitenkin viittaukset sellaisiin lakeihin, joilla säädetään tarkemmin näiden palveluiden harjoittajien luvanvaraisuudesta ja rekisteröitymisvelvollisuudesta. Lain 4 §:n mukaan valtiovarainministeriöllä on mahdollisuus antaa tarkemmat säännökset siitä, milloin palveluiden tarjoamista pidetään satunnaisena tai hyvin rajoitettuna. Poikkeus voisi koskea kuitenkin ainoastaan luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014), sijoituspalvelulaissa (747/2012) ja maksulaitoslaissa (297/2010) mainittuja palveluita tarjoavia ilmoitusvelvollisia. Tällaista asetusta ei kuitenkaan ole annettu. On näin ollen epäselvää, mikä on kullakin toimialalla se liiketoiminnallinen kynnys, jonka ylittyessä rahanpesulain noudattamisvelvollisuus täyttyy. Pyrkimys ilmoitusvelvollisuuden kattavuuteen ilman selkeää toimialoittaista sääntelyä on täten lisännyt haavoittuvuutta. Jos lain tulkinta on hankalaa, ilmoitusvelvolliset eivät itse tiedosta olevansa ilmoitusvelvollisia eikä valvojakohtainen lain tulkinta ole kovin helppoa. Ilman täsmällistä kynnystä on myös vaikeaa arvioida sektorikohtaisia riskejä, kun valvottavan toimialan todellisesta koosta ei ole täyttä varmuutta.

68 Maksupalvelua voidaan tarjota ilman toimilupaa, jos oikeushenkilön toteuttamien maksutapahtumien yhteismäärä on arviota edeltäneiden 12 kuukauden aikana ollut keskimäärin enintään kolme miljoonaa euroa kuukaudessa. Luonnollinen henkilö voi tarjota maksupalvelua ilman toimilupaa, jos hänen toteuttamiensa maksutapahtumien yhteismäärä on arviota edeltäneiden 12 kuukauden aikana ollut keskimäärin enintään 50 000 euroa kuukaudessa. Tällaisen toimijan on tehtävä ilmoitus toiminnastaan Finanssivalvonnalle. Maksulaitoslaki 297/2010.

69 Rahanpesulaki viittaa luottolaitostoimintaa koskevassa laissa (610/2014, 5:1) mainittuihin palveluihin. Ks. Liite 5.

70 Rahanpesulaissa (1:4) viitataan ainoastaan näiden toimintojen satunnaiseen tai rajoitettuun tarjontaan. Sijoituspalvelulain (747/2012) mukaiset oheispalvelut on kuvattu liitteessä 5.

Taulukko 1. Finanssialan ilmoitusvelvolliset yritykset ja toimialan valvojat

Toimiala / ammattiryhmä	Ilmoitusvelvollisia lkm	Valvoja
• Toimiluvalliset maksupalveluiden tarjoajat (maksulaitokset)	9	Finanssivalvonta
• Maksupalveluiden tarjoajat (oikeushenkilöt ja yksityiset henkilöt), joilta ei edellytetä toimilupaa (ilmoituksenvaraiset)	35	Finanssivalvonta
• Talletuspankit ja näiden kanssa samaan konserniin kuuluvat rahoituslaitokset sekä vastaavat ulkomaiset sivuliikkeet Suomessa	311	Finanssivalvonta
• Kuluttajaluotonantajat (muut kuin talletuspankit)	49	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
• Sijoituspalveluyritykset (toimiluvalliset)	56	Finanssivalvonta
• Rahastoyhtiöt, ulkomaisten rahastoyhtiöiden sivuliikkeet, vaihtoehtorahastojen hoitajat ja ETA-maiden vaihtoehtorahastojen sivuliikkeet	82	Finanssivalvonta
• Arvopaperikeskus ja ulkomaiset selvitysyhteisöt Suomessa	3	Finanssivalvonta
• Vakuutusyhtiöt, -yhdistykset ja -edustajat, työeläkevakuutusyhtiöt ja ulkomaisten yritysten sivuliikkeet	152	Finanssivalvonta
• Valuutanvaihtoliikkeet	16	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
• Kuluttajaluotonantajien ja valuutanvaihtoliikkeiden lisäksi muita luottolaitoslaissa mainittuja palveluita tarjoavat yritykset (esim. rahoitusleasing, maksupalvelut, sähköisen rahan liikkeellelasku, takaustoiminta)	2 500 (arvio)	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
• Sijoituspalvelulaissa mainittuja oheispalveluita tarjoavat yritykset (esim. yrityskaupoissa ja -järjestelyissä neuvonta, rahoitus- ja sijoitusanalyysit)		Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Lähteet: Finanssivalvonta, valvottavaluettelo 2014; Etelä-Suomen aluehallintovirasto, luotonantajarekisteri 2014, valuutanvaihtorekisteri 2014, arvio muista luottolaitoslaissa mainittuja palveluita tarjoavista; Tilastokeskus, Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto 2013, luokka 651 vakuutustoiminta.

Taulukko 2. Muut kuin finanssialan ilmoitusvelvolliset yritykset ja niiden valvojat

Toimiala / ammattiryhmä	Ilmoitusvelvollisia lkm, arvio	Valvoja
• Asianajajat ja heidän avustajansa	2 000 (asianajajat) 700 ^a (avustajat)	• Suomen asianajajaliitto
• Muut oikeudellisten palveluiden tarjoajat	840 ^b	• Etelä-Suomen aluehallintovirasto
• Kirjanpitäjät	4 294	• Etelä-Suomen aluehallintovirasto
• Veroneuvontaa pääasiallisesti tarjoavat	4 837	• Etelä-Suomen aluehallintovirasto
• Tilintarkastajat ja tilintarkastusyhteisöt	749 (KHT-tilintarkastajat) 38 (KHT-yhteisöt) 625 (HTM-tilintarkastajat) 33 (HTM-yhteisöt) 13 (JHTT-yhteisöt) 225 (JHTT-tilintarkastajat) 469 (toimivat tilintarkastusyrietykset vuonna 2013) ^c	• Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta ja Kauppakamarien tilintarkastusvaliokunnat • Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunta (JHTT -lautakunta) • Tilintarkastajien valvonta siirtyy Patentti- ja rekisterihallitukselle v. 2016
• Omaisuudenhoito- ja yrityspalveluiden tarjoajat ^d	63	• Etelä-Suomen aluehallintovirasto
• Perintäliikkeet	128	• Etelä-Suomen aluehallintovirasto
• Panttilainaamot	12	• Etelä-Suomen aluehallintovirasto
• Kiinteistövälittäjät ja vuokrahuoneistojen välityслиikkeet	1 600	• Etelä-Suomen aluehallintovirasto
• Rahapeliyhteisöt	3 1	• Poliisihallitus • Ahvenanmaan maakunnan hallitus

a Asianajajat vastaavat myös avustajiensa toiminnasta.

b Tilastokeskuksen Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston (2013) luokasta 691 lakiasianpalvelut on vähennetty Suomen asianajajaliiton jäsenyritykset (800 kpl asianajotoimistoja).

c Tilastokeskuksen Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston (2013) luokka 69202 tilintarkastuspalveluyrietykset, jotka ovat toimineet yli puoli vuotta tilastovuonna ja työllistäneet enemmän kuin puoli henkilöä tai liikevaihto ylittänyt vuosittain määritellyn tilastorajan.

d Rahanpesulaki viittaa kolmannen rahanpesudirektiivin 3 artiklan 7 kohdan määritelmään *huolto-omaisuus (trust) ja yrityspalveluiden tuottajasta*, jonka liiketoimintaan kuuluu: yhtiöiden ja oikeushenkilöiden perustaminen, toiminta vastuullisena henkilönä (company secretary) toimiminen tai vastuuhenkilöiden järjestäminen, kotipaikan, osoitteen tai vastaavan tarjoaminen, huolto-omaisuuden (trust) hoitajana toimiminen sekä nimellisenä osakkeenomistajana toimiminen (kun kyse ei ole ns. pörssiyhtiöstä). ResL 1:2; EPNDir 2005/60/EY.

Toimiala / ammattiryhmä	Ilmoitusvelvollisia lkm, arvio	Valvoja
<ul style="list-style-type: none"> Rahapeliin osallistumisilmoituksia ja -maksuja välittävät elinkeinonharjoittajat ja yhteisöt 	2 820 ^e	<ul style="list-style-type: none"> Valvojaa ei ole nimetty laissa
<ul style="list-style-type: none"> Arvotavarakauppiat, joilla yli 15 000 euron käteisosto mahdollinen (kun maksu otetaan vastaan käteisenä joko yhtenä tai toisiinsa liittyvinä suorituksina) 	50 000 (arvio) joista: 2 019 (ajoneuvokaupat) 174 (venekaupat) 28 (turkisten ja nahkojen tukut) 106 (kello- ja koruliikkeet) 44 (huutokaupat) ^f	<ul style="list-style-type: none"> Etelä-Suomen aluehallintovirasto

- e Sisältää Fintoto Oy:n pelipisteet eli asiamiehet (1 076 kpl) ja raviradat (43 kpl), Veikkaus Oy:n asiamiehet (1 516 kpl), Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) pelipöytiä ylläpitävät ja rahaliikennettä hoitavat yrityskumppanit (170 kpl), Ålands Penningautomatförening (Paf) pelejä välittävät laivayhtiöt (9 kpl) ja asiamiehet (6 kpl) Ahvenanmaalla. Osa toimijoista välittää sekä Veikkauksen että Fintoton rahapeliin maksuja, joten todellinen lukumäärä on pienempi. Lisäksi Ray:llä on noin 4 500 yrityskumppania, jotka tilittävät tiloissaan olevien raha-automaattien tuottoa. Rahanpesulaki ei koske kasinoiden ulkopuolisia raha-automaatteja.
- f Voimassa olevat yritykset, joiden nykyisessä tai aiemmassa toiminimessä tai aputoiminimessä mainitaan huutokauppa.

Lähteet: Suomen asianajajaliitto 2014, jäsenrekisteri; Tilastokeskus, Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, 2013; Patentti- ja rekisterihallituksen ja Verohallinnon yhteinen yritystietojärjestelmä 2014; Keskuskauppakamarin asiantuntijahaku 2014; Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2014; RAY:n tilinpäätös 2013; Fintoton, Paf:n ja Veikkauksen tiedot asiamiehistä 2014⁷¹

Komission kolmanteen rahanpesudirektiiviin liittyvän täytäntöönpanodirektiivin (2006/70/EY) 4 artiklassa ja neljännen rahanpesudirektiivin (EPNDir 2015) 2 artiklassa on määritelty varsin tarkkaan se, milloin toiminta voidaan katsoa vähäiseksi ja satunnaiseksi ja mihin kansallisten kynnyksarvojen tulee perustua. Esimerkiksi yksittäinen liiketoimi ei saa ylittää 1 000 euroa eikä vähäiseksi katsottavan oheistoinnin liikevaihto saa ylittää viittä prosenttia yksityishenkilön tai oikeushenkilön pääasiallisen toiminnan kokonaisliikevaihdosta. Kynnyksarvoja laadittaessa on myös käytännössä punnittava todennäköisiä riskejä ja riskiperusteisella valvonnalla on varmistettava, ettei poikkeamisia käytetä väärin.

Rahanpesulaissa ei ole myöskään riittävän selkeästi määritelty sitä, onko satunnaisesti ja vähäisessä määrin toimintaa harjoittavien valvojana Finanssivalvonta vai Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Joissakin tapauksissa valvontavastuu vaikuttaa eri lakien nojalla päällekkäiseltä. Esimerkiksi Finanssivalvonnan valvoma maksulaitos voi tarjota lisäpalveluna valuutanvaihtoa, joka on rahanpesulaissa määritelty Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvomaksi toiminnaksi. Toisaalta myös ne sa-

71 Tilastokeskus, Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto 2013, luokat: 451 Moottoriajoneuvojen kauppa, 47642 Veneiden ja veneilytarvikkeiden vähittäiskauppa, 4624 Turkisten ja nahkojen tukkukauppa, 4648 Kellojen ja korujen tukkukauppa, 691 Lakiasiainpalvelut, 692 Laskentatoimi, kirjanpito, tilintarkastus, veroneuvonta, 69201 Kirjanpito- ja tilinpäätöspalvelut; Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2014, yrityspalvelurekisteri, luettelot perintätoimen luvista ja toimiluvan saaneista panttilaanaamoista sekä Tilastokeskuksen toimialaluokituksiin perustuva arvio arvotavarakauppiasta 2015; Aluehallintovirastojen välitysluokkerekisterit 2014; RAY:n tilinpäätös 2013.

tunnaisesti ja vähäisessä määrin maksupalveluita tarjoavat, jotka eivät tarvitse toimilupaa, ovat Finanssivalvonnan valvottavia. Tämä epäselvyys luonnollisesti heikentää rahanpesun estämisen ja etenkin valvonnan riskiperusteisen kohdentamisen tehokkuutta.

Ongelmia rahanpesulain tulkinnassa tuottaa myös se, että rekisteröitymis- ja ilmoitusvelvollisia omaisuudenhoito- ja yrityspalvelujen tuottajia ei ole lainvalmistelun yhteydessä tarkemmin määritelty.⁷² Näin ollen on epäselvää millaisia yrityksiä rekisteröitymisvelvoite koskee, ja velvoittaako laki jo yrityksen perustamisessa avustavia vai vasta niin sanottua valmisyhtiökauppaa tai ulkomaisten off-shore -yhtiöiden kauppaa harjoittavia henkilöitä. Etelä-Suomen aluehallintoviraston tuoreessa yleisohjeessa ei tätä täsmennetä, mutta asiaa on selvennetty verkkosivuilla olevassa materiaalissa. Sen ohjeen mukaan pelkkä avustaminen yhtiön tai muun oikeushenkilön perustamisessa ei edellytä rekisteröitymistä.⁷³

Rahanpesulaissa mainitut vastuuviranomaiset

Rahanpesulaki edellyttää, että myös eräät viranomaiset «kiinnittävät toiminnassaan huomiota rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja selvittämiseen» ja ilmoittavat tehtäviensä hoidon yhteydessä ilmi tulleet epäilynsä Rahanpesun selvittelykeskukselle. Tällaisia viranomaisia ovat Tulli, Rajavartiolaitos, konkurssiasiamies, verohallinto ja ulosottoviranomainen (Valtakunnanvoudinvirasto). Tämän lisäksi Tullille ja Rajavartiolaitokselle on annettu oikeus pysäyttää epäilyttävä käteisvarojen kuljettaminen rahanpesulain nojalla. Rahanpesun selvittelykeskuksen johdossa työskentelevä poliisi voi määrätä tulli- ja rajavirtioviranomaisen pidättämään rajavalvonnan yhteydessä havaitut epäilyttävät käteisvarat enintään viiden arkipäivän ajaksi. Rajan yli kuljetettavan käteisrahan valvontaa koskeva laki valtuuttaa tosin tulli-, rajavirtio- ja poliisiviranomaisen pidättämään ja ottamaan haltuun käteisraha jo silloin, kun yli 10 000 euron arvoisen käteisrahan viennistä EU:n rajan ulkopuolelle tai vastaavasti tuonnista Suomeen ei ole asianmukaisesti ilmoitettu. Molemmissa tapauksissa pidätysmahdollisuus koskee vain EU:n ulkorajaliikennettä. Näin ollen EU:n sisäisiin käteiskuljetuksiin ei sovelleta käteisrahan valvontaa koskevaa lakia eikä rahanpesulakia.

72 ResL 503/2008, 1:2 kohta 23 ja 5:31; EPNDir 2005/60/EY. Ks. myös alaviite 70.

73 Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2014.

4 YLEISKUVA RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITUKSEN UHKISTA JA HAAVOITTUVUUKSISTA

4.1 Havaintoja tutkimusten ja rikollisuuskatsausten perusteella

FATF:in vuonna 2010 laatiman globaalien uhka-arvion mukaan pestävät rahat ovat pääosin peräisin erilaisista korkeaa asiantuntijuutta vaativista rikoksista (kuten petos, yhtiörikos, kavallus ja tekijänoikeusrikos) ja huumausainerikoksista. Erityisesti internetissä tapahtuvat petokset ja huijaukset ovat globaalisti lisääntyneet ja ovat myös Suomessa keskusrikospoliisin mukaan kasvava ongelma. Tähän liittyy myös rahanpesumenetelmänä käytetty rahamuulien hyödyntäminen. Näiden lisäksi tavareiden salakuljetus ja laiton kauppaaminen tuottavat rikollista rahaa, kuten myös verojen välttäminen.

Kaiken kaikkiaan talousrikokset ja niistä erityisesti verkko- ja veropetokset arvioitiin vuonna 2010 kasvavaksi trendiksi.⁷⁴ Talousrikollisuuden kehitystä on kuitenkin vaikeaa arvioida luotettavasti, koska vain pieni osa näistä rikoksista tulee ilmi. Suomessa yleisimpiä talousrikkoksia ovat kirjanpitorikokset, velallisen rikokset, verorikokset ja rekisterimerkintärikokset. Erityisesti verottajalla on tärkeä asema talousrikosten paljastajana verotarkastusten avulla tai muulla tavoin.⁷⁵ Rahanpesurikoksiin liittyvä tutkimus on viime vuosina painottunut erilaisten talous-, vero- ja yhtiö-oikeudellisten rikosten selvittämiseen.

FATF:in teemaraportissa tuodaan esiin myös laittoman maahantulon järjestäminen ja ihmiskauppa toimintoina, jotka tuottavat huomattavaa rikoshyötyä ja kasvattavat sitä kautta rahanpesun todennäköisyyttä. Suomi ja muut Pohjoismaat arvioitiin tavanomaiseksi ihmiskaupan ja laittoman maahantulon järjestämisen kohdemaaksi.⁷⁶ Suomessa Rahanpesun selvittelykeskus on viime vuosina luovuttanut tietoa muutamia yksittäisiin Rajavartiolaitoksessa käynnissä oleviin tutkimuksiin, joissa liitännäisrikos on ollut laittoman maahantulon järjestäminen.

Europol nostaa tulevaisuuden uhaksi myös virtuaalivaluutan, joka mahdollistaa rikollisille rajoittamattomat mahdollisuudet vaihtaa ja käyttää rikoksella ansaittua varallisuutta anonyymisti ilman monimutkaisia ja kalliita rahanpesujärjestelyjä. Se on potentiaalisesti ihanteellinen kanava rahanpesijälle.⁷⁷ Virtuaalivaluutta on sähköisesti verkossa välitettävä «valuutta», joka ei ole laillinen maksuväline missään valtiossa. Sitä voidaan mahdollisesti vaihtaa palvelumaksua vastaan toiseen muotoon, kuten laillisiin valuuttoihin, jalometalleihin ja toisiin virtuaalivaluuttoihin.

74 Ks. FATF:in (2010) laatima uhka-arvio, jonka lähteenä ovat muun muassa kyselyt eri maille ja FATF:in tekemät maa-arviot (mutual evaluation reports).

75 Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2014; ks. myös Muttilainen & Kankaanranta 2011.

76 FATF 2011.

77 Europol 2015b; Europol 2014.

Rahanpesuriski liittyy virtuaalivaluutan anonymiteettiin ja heikkoihin asiakkaan tunnistamisjärjestelmiin. Riski syntyy myös toiminnan ylikansallisuudesta ja monimutkaisuudesta. Asiakas- ja transaktiotietoja saatetaan ylläpitää eri paikoissa, jolloin viranomaisten tiedonsaanti ja valvontavastuiden määrittäminen vaikeutuvat.⁷⁸

Myös kotimaisten PTR-viranomaisten ja suojelupoliisin yhteisessä tilannekatsauksessa vahvistetaan, että virtuaalivaluutasta on tullut rikollisten suosima maksu- ja rahanpesuväline. Yksi merkittävä rahanpesukanava on verkkopelaaminen, joka soveltuu erityisesti pienempien summien huomaamattomaan siirtämiseen ja osa pelitileistä toimii myös virtuaalivaluutoilla. On syntynyt virtuaalivaluutta käyttäviä verkkokasinoita, joista osa on tarjolla vain laittomiin tarkoituksiin suunnatuissa yksityisissä tietoverkoissa (darknet).⁷⁹

Keskusrikospoliisin arvion mukaan rahanpesu on kehittynyt entistä ammattimaisemmaksi. Valmiiksi suunnitellut järjestelyt yleistyvät, toiminnassa hyödynnetään peiteyrityksiä ja tarvittavaa erikoisosaamista on yhä enemmän. Lähiomaisten merkitys rahanpesijöinä ja rikoshyödyllä hankitun omaisuuden nimellisenä omistajana on Suomessa kuitenkin yhä suuri. Noin kolmasosassa Suomessa tuomituita rahanpesurikoksista on todettu lähisukulaisuussuhde rahanpesijän ja esirikoksen tekijän välillä. Heikko taloustilanne on lisännyt myös maksuvaikeuksissa olevien nuorten aikuisten alttiutta ryhtyä bulvaaneiksi rahapesuun vaatimatontakin korvauksista vastaan.⁸⁰

Korruption riskikohteita tarkastellen tuoreen tutkimuksen mukaan Suomessa korruptio eli vastuullisen aseman väärinkäyttö yksityiseksi eduksi, ei näyttänyt liittyvän suoranaisesti rahanpesuun. Korruption riskejä havaittiin erityisesti julkisissa hankinnoissa, rakennusosalalla ja yhdyskuntasuunnittelussa ja poliittisessa toimintaympäristössä.⁸¹

Viimeaikainen heikko taloustilanne on lisännyt myös niiden yritysten ja yksityisten elinkeinonharjoittajien määrää, jotka ovat haavoittuvaisia kohteita ammattimaisesti rahanpesua harjoittaville toimijoille. Rikollisten parissa toimivat rahoittajat lainaavat rikollisille rahaa suurella korolla ja pesevät rahaa vastaanottaessaan lainan vakuuksia. Rahoittajat hyödyntävät talousvaikeuksissa olevia, luottotietonsa mahdollisesti menettäneitä ja ulosottovelkaisia yrittäjiä, jotka eivät saa lainaa laillisilta markkinoilta. Yrittäjiä hyödynnetään rikollisen rahan alihankkijoina ja harmaan talouden parissa bulvaaneina pimeän liikevaihdon tuottajina. He saattavat päätyä myös väkivaltaisen koronkiskonnan ja kiristämisen kohteeksi. Rahanpesijöiden «alihankkijoiden» on havaittu toimivan muun muassa käytettyjen ajoneuvojen ja koneiden kaupan, rakennus- ja maansiirtoalan, taidekaupan ja kiinteistökaupan toimialoilla. Ongelmallista rahanpesun estämisen kannalta on, että rikollisten «pankkiirien» oma varallisuus voi olla peräisin myös laillisista lähteistä ja laillisesta liiketoiminnasta ja heidän omat luotto- ja verotustietonsa saattavat olla kunnossa. Rikollisten pankkiirien kiinteistökaupat saattavat aiheuttaa suuria luottotappioita laillisen finanssisektorin toimijoille, kun rikollisten alihankkijoiden kanssa tehdyillä ylihintaisilla kaupoil-

78 FATF 2014b.

79 Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos 2015; Europol 2014.

80 Keskusrikospoliisi 2014a.

81 Peurala & Muttilainen 2015.

la on nostettu aiheettomasti kiinteistöjen ja osakkeiden vakuusarvoa. Kiinteistöjä on myös havaittu vuokrattavan oman elämänhallintansa kanssa kamppaileville varattomille ja syrjäytyneille henkilöille, jotka kytetään mukaan huumausaine- ja omaisuusrikollisuuteen. Rahanpesujärjestelyistä aiheutuu näin ollen kokonaisrikollisuuden kasvun lisäksi merkittäviä inhimillisiä ja sosiaalisia ongelmia. Rahoittajien joukossa on myös hyvin varakkaita liikemiehiä. Perinteisesti laittomassa luotonannossa on liikkunut käteistä rahaa, koska sitä on vaivattomampi liikuttaa kirjanpidon ulkopuolella. Summat ovat olleet useita kymmeniä tuhansia euroja.⁸²

Järjestäytyneen rikollisuuden integroitumisesta lailliseen liiketoimintaan Euroopassa on julkaistu tutkimus. Sen mukaan Suomessa järjestäytyneiden rikollisryhmien määrä on kasvanut tasaisesti, ja niissä on arviolta noin 1 000 jäsentä. Vaikka jengitunnuksia tai -tatuointeja kantavat motoristijengit ovat järjestäytyneen rikollisuuden näkyvin osa, valtaosa järjestäytyneestä rikollisuudesta Suomessa ei ole motoristijengejä.⁸³

Järjestäytyneen rikollisuuden toiminnan vuosittaiset tuotot ovat tutkimuksen mukaan satoja miljoonia euroja. Rahallisesti tuottavimpia rikoksia näyttäisivät olevan huumausainekauppa ja erilaiset petokset liittyen erityisesti veronkiertoon, kirjanpitorikoksiin ja työnantajamaksujen laiminlyöntiin. Myös tupakkatuotteiden salakuljetus ja kauppa ovat tuottaneet merkittävää rikoshyötyä. Niin ikään dopingainneiden markkinoiden arvioidaan olevan järjestäytyneiden rikollisryhmien hallussa.⁸⁴

Laiton uhkapeli ja ottelutulosten manipulointi on kasvava rikollisuuden muoto Suomessa. Yksittäinen onnistuneesti manipuloitu ottelu voi tuottaa 0,5–1,5 miljoonaa euroa. Laittoman asekaupan tai ihmiskaupan taloudellisesta arvosta ei tutkimuksessa voitu tehdä luotettavaa arviota. Suurin osa ihmiskauppatapauksista on liittynyt työvoiman laittomaan hyväksikäyttöön, erityisesti ravintola-alalla, rakennusalalla ja romanialaisten rikollisryhmien organisoimassa katukerjäämisessä.⁸⁵

Ryhmien jäseniä ja heidän läheisiä kumppaneitaan on tuomittu Suomessa viime vuosina myös rahanpesusta. Rahanpesumenetelmänä ovat olleet muun muassa peiteyritykset ja luotetut läheiset (puolisot, avopuolisot, lakimiehet, lapset, ystävät), joiden nimiin omaisuutta on siirretty, sekä pimeä palkanmaksu ja erilaiset investoinnit. Järjestäytyneet rikollisryhmät ovat investoineet erityisesti rakennus- ja korjausrakentamisen, huolto- ja siivousalan, ravintola-alan, käytettyjen koneiden korjauksen ja vähittäismyynnin ja autokaupan liiketoimintaan, tatuointi- ja seksimyymälöihin sekä yksityisiin turvapalveluihin. Ravintolaliiketoiminnan yhteydessä on myös havaittu varastettujen, salakuljetettujen ja väärennettyjen tuotteiden pesua.⁸⁶

Järjestäytyneeltä rikollisuudelta on takavarikoitu pääosin moottoriajoneuvoja ja käteistä rahaa sekä muutamia kiinteistöjä. Onnistuneiden bulvaanijärjestelyjen vuoksi yhtään yritystä ei ole takavarikoitu, vaikka poliisin arvion mukaan yli puolella järjestäytyneiden rikollisryhmien jäsenistä on oma yritys tai he ovat jossakin yrityksessä vastuullisessa asemassa. Järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät yri-

82 Keskusrikospoliisi 2011b, 2014b.

83 Savona & Riccardi 2015.

84 Savona & Riccardi 2015.

85 Savona & Riccardi 2015.

86 Savona & Riccardi 2015.

tykset ovat usein pieniä ja monialaisia, ja ne tarjoavat hyvin erilaisia palveluja. Verkostoissa on mukana myös tukipalveluita tuottavia asiantuntijoita, kuten yritys- ja oikeudellisia palveluita tarjoavia henkilöitä.⁸⁷

Rahanpesussa on usein kyse kansainvälisestä yhteistoiminnasta. Ulkomaan kansalaisten osuus rahanpesurikoksista epäillyistä on ollut viime vuosina neljänneksen luokkaa.⁸⁸ Rahanpesussa hyödynnetään myös kansainvälisesti verkottuneita tunnustuksellisia jengejä.⁸⁹ Jengeillä on havaittu olevan verkostoyhteyksiä alamaailman rahoittajiin ja heidän hallitsemiinsa yhtiöihin (mm. perintä- ja pikalainayrityksiin). Niiden harjoittamaan velkojen perintään liittyy väkivaltaa. Jengiläiset harjoittavat myös omaa yritystoimintaa etenkin rakennusalalla sekä kiinteistöhuolto-, siivous- ja turvallisuuspalveluissa.⁹⁰

Terrorististen organisaatioiden rahoituslähteenä on ollut FATF:in mukaan erityisesti huumekauppa. Tämän lisäksi terrorismin rahoitusmenetelmiä ovat olleet savukkeiden, timanttien ja aseiden kauppa, ihmiskauppa ja erilaiset pikkurikokset. Terroristit rahoittavat toimintaansa myös laillisin tavoin. Esimerkiksi lahjoitusten vastaanottaminen ja rahankeräykset, hyväntekeväisyysjärjestöt ja muut yleishyödylliset yhdistykset sekä pienet käteisintensiiviset yritykset ovat keskeisimpiä laillisia lähteitä.⁹¹ Hyväntekeväisyysjärjestöjen hyödyntäminen on tunnettu ja dokumentoitu rahoitusmuoto erityisesti islamistisille ryhmille. Nämä ja muut ryhmät hyödyntävät myös konfliktialueilta paenneiden diasporayhteisöjen rahalähetyksiä.⁹² Toisaalta myös eräiden valtioiden on tutkimuksissa arvioitu syyllistyneen terrorististen organisaatioiden rahoittamiseen.⁹³ Suomessa terrorismin rahoittamisen todennäköisyys kasvaa lähinnä konfliktialueille matkustavien ja sieltä palaavien vierastaistelijoiden myötä.⁹⁴

4.2 Viranomaisten ja valvojen arvioita keskeisimmistä rahanpesukeinoista

Riskiarvion laadintaa varten tehdyssä sähköisessä kyselyssä poliisi-, tulli- ja rajaviranomaiset, muut vastuuviranomaiset sekä rahanpesulain mukaiset ilmoitusvelvollisten valvojat arvioivat erilaisten rahanpesukeinojen ja liitännäisrikollisuuden yleisyyttä nykyhetkellä ja kasvua kymmenen vuotta eteenpäin. Nykytilannetta arvioitiin seuraavilla vaihtoehdoilla: hyvin todennäköistä tai hyvin yleistä, todennäköistä tai yleistä, hyvin harvinaista tai en ole tietoinen. Kasvupotentiaalia arvioitiin neliken-

87 Savona & Riccardi 2015. Järjestäytyneiltä rikollisryhmiltä vakuustakavarikoidun ja konfiskoidun omaisuuden kattava kansallinen kokonaisarvio ei kuitenkaan ole mahdollista, sillä monet viranomaiset, kuten esimerkiksi Rahanpesun selvittelykeskus tai Oikeusrekisterikeskus eivät luokittele tapauksia järjestäytyneeksi rikollisuudeksi.

88 Keskusrikospoliisi 2014a.

89 Keskusrikospoliisi 2014a.

90 Keskusrikospoliisi 2011b.

91 FATF 2010.

92 Diasporalla tarkoitetaan kansallisen tai uskonnollisen ryhmän globaalia hajaantumista eri valtioihin ja asuinalueille.

93 Freeman (toim.) 2012.

94 Europol 2013b.

tässä, jossa yhtenä akselina oli kasvun vakavuus eli siitä seuraavien yhteiskunnallisten ja taloudellisten seurausten merkittävyys.

Sähköinen kysely oli toinen osa asiantuntija-arvioiteihin perustuvassa kolmi-vaiheisessa prosessissa (ks. liite 1). Laajempaan sähköiseen kyselyyn osallistui seurantar ryhmän jäsenten lisäksi noin neljäkymmentä muuta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kysymyksiin perehtynyttä viranomaisten ja valvovien organisaatioiden asiantuntijaa.

Ensiksi kaikki vastaukset ja sen jälkeen keskimääräistä enemmän samansuuntaisia arvioita saaneet menetelmät summattiin yhteen. Mikäli valvojien arviot olivat toisistaan poikkeavia ja osoittivat täten suurempaa epävarmuutta, analyysissä painotettiin valvottaviin toimialoihin läheisesti liittyviä näkemyksiä. Esitutkintaviranomaisten osalta puolestaan painotettiin niitä rahanpesukanavia, joiden yleisyydestä tai harvinaisuudesta kaikilla kolmella viranomaisella eli poliisilla, Tullilla ja Rajavartiolaitoksella oli jokseenkin yhteneväinen näkemys. Tässä luvussa esiteltäviin taulukoihin on kerätty yhteen ne rahanpesukanavat, joista vastaajaryhmän arviot olivat jokseenkin samansuuntaisia.

Valvojien edustajien arvioita rahanpesun menetelmistä ja liitännäisrikollisuudesta saatiin Finanssivalvonnasta, Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, JHTT-lautakunnasta, Keskuskauppakamarista, Poliisihallituksen arpajaishallinnosta, rahapelivalvonnasta vastaavasta Ahvenanmaan maakunnan hallituksesta sekä Suomen asianajajaliitosta. Näiden kokonaisarvio taulukossa 3 sisältää näkemyksiä kohdealoittain, joita olivat kauppa, harmaa talous, maksuliikenne ja rahoitus, vapaa-ajan palvelut sekä rajat ylittävä rikollisuus. Keskeisimpinä riskikohteina nousivat esille muun muassa kiinteistösijoittaminen, rakennusala, peiteyhtiöt, kaksoislaskutus, veroparatiisit sekä kirjanpidon vääristely. Liitännäisrikollisuudesta erittäin vakavana ja hyvin todennäköisesti kasvavana pidettiin huumausaineiden ja lääkeaineiden kauppaa ja salakuljetusta sekä ulkomaalaisten työntekijöiden rikollista hyväksikäyttöä (kiskonnantapaista syrjintää).

Valvojilla yleensä ja jopa saman toimialan valvojilla oli hyvin eriäviä näkemyksiä rahanpesukanavista. Valvojien käsitykset nykytilanteesta eli erilaisten rahanpesumenetelmien ja liitännäisilmiöiden yleisyydestä vaihtelivat esimerkiksi rahapeli-toiminnan suhteen. Rahanpesu kasinopelaamisessa, raha-automaateilla ja verkossa arvioitiin hyvin harvinaiseksi, todennäköiseksi ja hyvin yleiseksi manner-Suomen ja Ahvenanmaan rahapelitoiminnan valvojien vastauksissa. Rahapelaamiseen liittyvän rahanpesun voimakkaasta kasvusta tulevaisuudessa valvojat olivat sen sijaan varsin yksimielisiä. Asianajajien edustajat esittivät vastakkaisia näkemyksiä valeoikeustoi-miin liittyvistä rahanpesuriskeistä. Etelä-Suomen aluehallintoviraston vastauksissa oli vastaavaa näkemysten hajontaa panttilainaamoiden, valuutanvaihtoyritysten, koru- ja jalokivikauppiaiden, taidekaupan, turkiskaupan sekä ajoneuvojen ja veneiden kaupan suhteen.

Tämä vaihtelu kertoo lisätiedon tarpeesta tarkempien valvoja- tai toimialakoh-taisten riskiarvioiden laadinnan tueksi. Useat valvojat toivoivat muun muassa Ra-hanpesun selvittelykeskukselta ilmiö- ja toimialakohtaisia analyysejä ja tilastotietoa. Tarkempaa erittelyä toivottiin muun muassa arvotavarakauppiaiden osalta, joita on

yli 50 000. Tietoa kaivattiin myös siitä, millaisissa tilanteissa rahanpesu saattaisi olla mahdollista ja miten rikolliset käyttävät hyväkseen toimialan tuotteita ja palveluita. Esimerkkinä tietotarpeesta mainittiin asiakaspalautusten käyttö rahanpesuun, koska valvojalalla ei ollut riittävästi tietoa ilmiön laajuudesta. Tiedon nähtiin tukevan valvonnan riskiperusteista kohdentamista. Tarkemman tilastotiedon perusteella voitaisiin esimerkiksi kohdentaa tilintarkastajien laaduntarkastusta toimeksiantoihin, joihin voi liittyä tavallista suurempi riski. Toimialajaotteluun perustuvaa tilastotietoa odotettiin myös niistä ilmoituksista, jotka ovat johtaneet viranomaisten jatkotoimenpiteisiin. Nyt Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomuksessa on eritelty tarkemmin lähinnä vain saapuneita ilmoituksia.

Taulukko 3. Rahanpesun menetelmät ja liitännäisrikollisuus kohdealoittain valvojen edustajien arvioimana

VALVOJIEN EDUSTAJIEN ARVIOT		
Kauppa		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> Kiinteistöihin sijoittaminen Rakennus-, maansiirto- ja remontointiliiketoiminta Huutokauppa verkossa ja perinteisesti 	<ul style="list-style-type: none"> Kiinteistöihin sijoittaminen Rakennus-, maansiirto- ja remontointiliiketoiminta 	<ul style="list-style-type: none"> Veneisiin sijoittaminen Turkiskauppa Koru- ja jalokivikauppa
Harmaa talous		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> Veroparatiisien hyödyntäminen Peiteyhtiöt Kaksoislaskutus (tullausarvon väärennys) Kuittikauppa (tekaistu liiketoiminta) Kirjanpidon vääristely Huolellisen tilintarkastuksen laiminlyönti Henkilöbulvaanien tilit (rahamuuli) Lähisukulaisten hyödyntäminen 	<ul style="list-style-type: none"> Peiteyhtiöt Kaksoislaskutus (tullausarvon väärennys) Kuittikauppa (tekaistu liiketoiminta) Kirjanpidon vääristely Veroparatiisien hyödyntäminen Henkilöbulvaanien tilit (rahamuuli) 	<ul style="list-style-type: none"> Viranomaisten lahjonta tai virka-aseman väärinkäyttö
Maksuliikenne ja rahoitus		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> Ei selkeää näkemystä 	<ul style="list-style-type: none"> Virtuaalivaluutta Käteisrahan kuljetus EU:n sisällä Epävirallinen rahanvälitys Laiton luottopankkitoiminta (koronkiskonta, perintä) 	<ul style="list-style-type: none"> Laiton luottopankkitoiminta (koronkiskonta, perintä) Epävirallinen rahanvälitys Valuutanvaihto Virtuaalivaluutta Mobiililaitteilla maksaminen

VALVOJIEN EDUSTAJIEN ARVIOT		
Vapaa-ajan palvelut		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> Ei selkeää näkemystä 	<ul style="list-style-type: none"> Rahapelit verkossa 	<ul style="list-style-type: none"> Raha-automaatit (näkemyksissä suurta vaihtelua) Kasino (näkemyksissä suurta vaihtelua) Tapahtumamyynti ja lippupalvelut Huvipuistot Yksityissairaalat tai hoitolaitokset
Rajat ylittävä rikollisuus		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> Huumausaineiden kauppa ja salakuljetus Savukkeiden kauppa ja salakuljetus 	<ul style="list-style-type: none"> Huumausaineiden kauppa ja salakuljetus Ulkomaalaisten työntekijöiden kiskonnantapainen työsyryntä Lääkeaineiden kauppa ja salakuljetus 	<ul style="list-style-type: none"> Laiton maahantulo ja ihmiskauppa Doping-aineiden salakuljetus Lääkeaineiden kauppa ja salakuljetus Aseiden kauppa ja salakuljetus Elintarvikkeiden maahantuonti ja myynti

Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen edustajien arviot rahanpesun menetelmistä ovat taulukon 4 perusteella samansuuntaisia kuin valvojilla. Toisin sanoen yleiskuva asiasta on hajanainen ja rahanpesun menetelminä korostuivat valvojen esittämään tapaan muun muassa kiinteistösiioitukset, rakennusala, veroparatiisit, peiteyhtiöt ja kuittikauppa. Toisaalta arvioissa tuli esille laittomaan luottopankkitoimintaan, valuutanvaihtoon, arvo- ja maksukorttien käyttöön, epäviralliseen rahanvälitykseen, koru- ja jalokivikauppaan, kasinopelaamiseen ja käteisrahan kuljetukseen liittyviä riskejä. Eniten toisistaan voimakkaasti poikkeavia arvioita nykytilanteesta ja siten epävarmuutta esitutkintaviranomaisilla oli panttilainaamoiden, mobiililaitteilla maksamisen, virtuaalivaluutan käytön, pelivoittositteiden välityksen ja tahallisten sopimusrikkomusten suhteen. Myöskään ravintola-, matkailu- ja majoituspalveluiden sekä elintarvikkeiden maahantuonnin ja myynnin osalta ei nykytilanteesta ollut yhtenevää näkemystä. Rahanpesun nähtiin liittyvän nyt ja tulevaisuudessa muun muassa laittoman maahantulon järjestämiseen ja ihmiskauppaan sekä ulkomaalaisten työntekijöiden rikolliseen hyväksikäyttöön. Rahanpesua arvioitiin liittyvän kasvavasti myös huumaus- ja dopingaineiden kauppaan ja salakuljetukseen.

Taulukko 4. Rahanpesun menetelmät ja liitännäisrikollisuus kohdealoittain esitutkintaviranomaisten edustajien arvioimana

ESITUTKINTAVIRANOMAISTEN EDUSTAJIEN ARVIOT		
Kauppa		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> Kiinteistöihin sijoittaminen Rakennus-, maansiirto- ja remontointiliiketoiminta Ajoneuvoihin ja koneisiin sijoittaminen Veneisiin sijoittaminen Koru- ja jalokivikauppa Taidekauppa ja -väärens 	<ul style="list-style-type: none"> Kiinteistöihin sijoittaminen Rakennus-, maansiirto-, ja remontointiliiketoiminta Koru- ja jalokivikauppa 	<ul style="list-style-type: none"> Turkiskauppa Yksityismyynniksi peitelty tavarakauppa Huutokauppa verkossa ja perinteisesti
Harmaa talous		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> Veroparatiisien hyödyntäminen Peiteyhtiöt Henkilöbulvaanien tilit (rahamuulit) Lähisukulaisten hyödyntäminen Kuittikauppa (tekaistu liiketoiminta) Kirjanpidon vääristely Huolellisen tilintarkastuksen laiminlyönti Kaksoislaskutus (tullausarvon väärrens) Valeoikeustoimet 	<ul style="list-style-type: none"> Peiteyhtiöt Henkilöbulvaanien tilit (rahamuulit) Veroparatiisien hyödyntäminen Kaksoislaskutus (tullausarvon väärrens) Lähisukulaisten hyödyntäminen Kirjanpidon vääristely Huolellisen tilintarkastuksen laiminlyönti 	<ul style="list-style-type: none"> Viranomaisten lahjonta tai virka-aseman väärinkäyttö
Maksuliikenne ja rahoitus		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> Laiton luottopankkitoiminta (koronkiskonta, perintä) Epävirallinen rahanvälitys Valuutanvaihto Arvo- ja maksukorttien käyttö (pre-paid kortit) Käteisrahan kuljetus EU:n sisällä 	<ul style="list-style-type: none"> Virtuaalivaluutan käyttö Mobiililaitteilla maksaminen Epävirallinen rahanvälitys Arvo- ja maksukorttien käyttö (pre- paid kortit) 	<ul style="list-style-type: none"> Ei selkeää arviota
Vapaa-ajan palvelut		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> Kasino Rahapelit verkossa 	<ul style="list-style-type: none"> Matkailu- ja majoituspalvelut Rahapelit verkossa 	<ul style="list-style-type: none"> Raha-automaatit Tapahtumamyyni / lippupalvelut Huvipuistot Yksityissairaalat ja hoitolaitokset

ESITUTKINTAVIRANOMAISTEN EDUSTAJIEN ARVIOT		
Rajat ylittävä rikollisuus		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> • Laittoman maahantulon järjestäminen ja ihmiskauppa • Ulkomaalaisten työntekijöiden kiskonnantapainen työsyryntä • Doping-aineiden kauppa ja salakuljetus • Lääkkeiden laiton kauppa ja salakuljetus • Huuhausaineiden kauppa ja salakuljetus • Savukkeiden kauppa ja salakuljetus • Aseiden kauppa ja salakuljetus 	<ul style="list-style-type: none"> • Laittoman maahantulon järjestäminen ja ihmiskauppa • Ulkomaalaisten työntekijöiden kiskonnantapainen työsyryntä • Dopingaineiden kauppa ja salakuljetus • Huuhausaineiden kauppa ja salakuljetus • Lääkeaineiden kauppa ja salakuljetus • Savukkeiden kauppa ja salakuljetus • Aseiden kauppa ja salakuljetus 	<ul style="list-style-type: none"> • Ei selkeää arviota

Muiden viranomaisten (konkurssiasiamies, ulosottoviranomainen, verohallinto), syyttäjien sekä ohjaavien ministeriöiden (oikeus-, sisä-, ulkoasiain-, valtiovarain-, työ- ja elinkeino- sekä sosiaali- ja terveysministeriö) edustajat toivat esille laajan kirjon erilaisia todennäköisiä rahanpesun menetelmiä. Taulukkoon 5 koottu näkemys keskeisimmistä rahanpesuriskeistä on pääpiirteittäin yhteneväinen poliisi-, tulli- ja rajaviranomaisten arvioiden kanssa.

Eniten epävarmuutta arvioissa oli panttilainaamoiden sekä koru- ja jalokivi-kaupan suhteen. Myös näkemykset laittomaan luottopankkitoimintaan, mobiililaitteilla maksamiseen sekä arvo- ja maksukortteihin liittyvän rahanpesun yleisyydestä vaihtelivat suuresti. Niin ikään arviot ulkomaalaisten työsyryntään sekä doping- ja lääkeaineiden laittomaan kauppaan liittyvän rahanpesun yleisyydestä vaihtelivat. Avoimissa vastauksissa nostettiin ennalta annettujen vastausvaihtoehtojen lisäksi tietoverkkorikollisuus kasvavaksi uhaksi. Ulosottoviranomaisilla oli puolestaan havaintoja ulkomaalaistaustaisten henkilöiden hyödyntämisestä varojen liikuttamiseen ulkomaille. Heillä voi olla käytössään useita eri tilejä, esimerkiksi sosiaalivastusten vastaanottamista varten sekä käteispanoja ja ulkomaansiiroja varten. Eräässä avoimessa vastauksessa kuvattiin tavanomaisena rahanpesun menetelmänä prosessi, jossa hankitaan asunto puolison nimiin, maksetaan sen remontointi pimeästi ja lopulta kotiutetaan laittomasti rahoitettu arvonnousu (myyntivoitto) verottomasti parin vuoden kuluttua. Muilla viranomaisilla oli säännöllisesti havaintoja myös siitä, että helposti realisoitavaa irtainta, kuten koruja ja kelloja, hankitaan sukulaisten tai luotetun lähipiirin nimiin.

Taulukko 5. Rahanpesun menetelmät ja liittämisrikollisuus kohdealoittain eräiden muiden viranomaisten (konkurssiasiamies, ulosottoviranomainen, verohallinto ja syyttäjät) sekä ministeriöiden edustajien arvioimana

ERÄIDEN MUIDEN VIRANOMAISTEN JA MINISTERIÖIDEN EDUSTAJIEN ARVIOT		
Kauppa		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> • Kiinteistöihin sijoittaminen • Rakennus-, maansiirto- ja remontointiliiketoiminta • Autoihin ja koneisiin sijoittaminen • Veneisiin sijoittaminen • Taidekauppa- ja väärennys • Yksityismyynniksi peitelty tavara-kauppa • Huutokauppa verkossa ja perinteisesti 	<ul style="list-style-type: none"> • Kiinteistöihin sijoittaminen • Rakennus-, maansiirto-, ja remontointiliiketoiminta 	<ul style="list-style-type: none"> • Turkiskauppa
Harmaa talous		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> • Veroparatiisien hyödyntäminen • Peiteyhtiöt • Valeoikeustoimet • Henkilöbulvaanien tilien käyttö (rahamuulit) • Lähisukulaisten hyödyntäminen • Kaksoislaskutus (tullausarvon väärennys) • Kuittikauppa (tekaistu liiketoiminta) • Kirjanpidon vääristely • Huolellisen tilintarkastuksen laiminlyönti 	<ul style="list-style-type: none"> • Peiteyhtiöt • Henkilöbulvaanien tilien käyttö (rahamuulit) • Kaksoislaskutus (tullausarvon väärennys) • Veroparatiisien hyödyntäminen • Valeoikeustoimet 	<ul style="list-style-type: none"> • Viranomaisten lahjonta ja virka-aseman väärinkäyttö • Lahjonta elinkeinotoiminnassa • Tahallinen sopimusrikkomus (sanktiomaksut)
Maksuliikenne ja rahoitus		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> • Valuutanvaihto • Käteisrahan kuljetus EU:n sisällä 	<ul style="list-style-type: none"> • Virtuaalivaluutan käyttö • Arvo- ja maksukorttien käyttö (prepaid -kortit) • Käteisrahan kuljetus EU:n sisällä 	<ul style="list-style-type: none"> • Epävirallinen rahanvälitys • Virtuaalivaluutan käyttö

ERÄIDEN MUIDEN VIRANOMAISTEN JA MINISTERIÖIDEN EDUSTAJIEN ARVIOT		
Vapaa-ajan palvelut		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> • Kasino • Rahapelit verkossa • Ravintolapalvelut • Matkailu- ja majoituspalvelut 	<ul style="list-style-type: none"> • Rahapelit verkossa 	<ul style="list-style-type: none"> • Raha-automaatit • Pelivoittositteiden välitys • Tapahtumamyyni ja lippupalvelut • Huvipuistot • Yksityissairaalat ja hoitolaitokset
Rajat ylittävä rikollisuus		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> • Laittoman maahantulon järjestäminen ja ihmiskauppa • Huuhausaineiden kauppa ja salakuljetus • Savukkeiden salakuljetus ja kauppa 	<ul style="list-style-type: none"> • Laittoman maahantulon järjestäminen ja ihmiskauppa • Ulkomaalaisten työntekijöiden kiskonnan tapainen työsyrrjintä • Huuhausaineiden kauppa ja salakuljetus • Lääkeaineiden kauppa ja salakuljetus 	<ul style="list-style-type: none"> • Aseiden kauppa ja salakuljetus • Elintarvikkeiden maahantuonti ja myynti

4.3 Finanssisektorin toimijoiden arviot toimialojensa haavoittuvuuksista

Finanssivalvonnan valvomille finanssisektorin toimijoille osoitettuun anonyymiin kyselyyn vastasi kaikkiaan 68 henkilöä. Vastaajat edustivat pankkitoiminnan eri sektoreita (yritys- ja henkilöasiakaspankkitoiminta, varainhoito tai private banking-toiminta), vakuustoittoa (henki-, vahinko-, ja työeläkevakuuttaminen), maksupalveluita, rahastoyhtiöitä, rahoitusyhtiöitä, arvopaperivälitystä ja sijoituspalveluita. Konserniyrityksissä kysely osoitettiin useammalle eri liiketoiminta-alueita edustaville henkilöille. Tätä pienemmissä yrityksissä kyselyyn vastasi koko yrityksen puolesta vain yksi henkilö.⁹⁵ Taulukoihin 6–9 on otettu näiden lisäksi mukaan Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvomat valuutanvaihtoa ja kuluttajaluottoja (kuten pikalainoja) tarjoavien yritysten vastaukset (6 kpl) ja arviot toimialansa riskeistä. Vastaukset edustivat jokseenkin tasaisesti kaikkia taulukoissa 6–9 mainittuja liiketoimintoja tai päätoimialoja.

Vastaajia pyydettiin arvioimaan millaisiin oman toimialan tuotteisiin, teknologisiin muutoksiin tai asiakassuhteisiin liittyy tällä hetkellä merkittävä ja suuri rahan-

⁹⁵ Vastaajan toivottiin olevan esimerkiksi organisaation compliance officer, riskien hallinnasta vastaava tai rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä vastaava yhteyshenkilö.

pesun tai terrorismin rahoittamisen mahdollisuus. Arvio pyydettiin antamaan joko laaditun riskiarvion tai oman näkemyksen perusteella. Kaiken kaikkiaan finanssialan toimijat tunnistivat laajan valikoiman erilaisia potentiaalisia rahanpesumahdollisuuksia, jotka poikkesivat toisistaan luonnollisesti paljonkin arvion esittäjän organisaation perustehtävien mukaan.

Taulukko 6. Rahanpesun menetelmät pankkitoiminnan ja muiden kuluttajaluotonannon toimijoiden edustajien arvioimana

PANKKITOIMINNAN JA KULUTTAJALUOTONANNON EDUSTAJIEN ARVIOT (pankkitoiminta: henkilöasiakas-, yritys- ja yksityispankkitoiminta sekä varainhoito)
<p>Palvelut tai tuotteet, joihin sisältyy suuri rahanpesun mahdollisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Käteispanot ja -nostot • Kaikki varainhoitotuotteet • Kaikki sähköinen itsepalvelu • Etätunnistaminen; esimerkiksi mobiilivarmenteet • Asiakasvaratilit • Luoton maksuun liittyvät liikasuoritukset ja niiden palauttaminen asiakkaalle • Lainan ottaminen omaisuutta vastaan (luotettava viranomaisten rekisteritietoihin)
<p>Asiakkuuden tai liiketoiminnan luonne, joiden kohdalla on merkittävä rahanpesun mahdollisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Korkean riskin toimialoja: kuljetusala, ravintolaliiketoiminta, siivousala, rakentaminen (joihin liittyy harmaata taloutta) • Ulkomaiset asiakkaat: erityisesti asiakkaat ja toimialat, joilla on liittymäpinta korkean riskin maihin • Kansainvälisesti palveluun sisältyy korkeampi riski
<p>Teknologinen kehitys on mahdollistanut rahanpesun</p> <ul style="list-style-type: none"> • Virtuaalivaluutta ja sen kaupankäynti asiakkaiden itsepalveluna 24/7 • Nopeat rahansiirrot • Talletusautomaatit • Mobiilit pankkipalvelut • Monikanavaiset palvelut • Vahvan sähköisen tunnistamisen rapautuminen tulossa olevan kansallisen luottamusverkoston väärinkäyttömahdollisuuksien vuoksi

Taulukko 7. Rahanpesun menetelmät vakuutusalan edustajien arvioimana

VAKUUTUSTOIMINNAN EDUSTAJIEN ARVIOT (vahinko-, henki-, eläke- ja työeläkevakuuttaminen)
<p>Palvelut tai tuotteet, joihin sisältyy suuri rahanpesun mahdollisuus</p> <ul style="list-style-type: none">• Sijoitussidonnaiset (henki)vakuutukset, joissa on takaisinnostoarvo<ul style="list-style-type: none">• vastaavat tavanomaisia sijoitustuotteita, joissa voi sijoittaa tai säästää ja nostaa vapaasti varoja• säästöjä ei tarvitse ilmoittaa verotuksessa• säästetyn pääoman voi nostaa ilman verovaikutusta• veroa maksetaan vasta, kun nostetaan rahastosijoitusten tuottoa• Arvo-omaisuuden (kuten veneiden, työkoneiden) ja arvokiinteistöjen vakuuttaminen• Autoliikkeiden kautta myytävät ajoneuvovakuutukset• Varallisuusvastuuvakuutukset<ul style="list-style-type: none">• yrityksille, joiden aiheuttamat vahingot ovat pääasiassa toimeksiantajalle aiheutettuja varallisuusvahinkoja• esimerkiksi asianajo- ja lakiasiantoimistot, tili- ja kirjanpitoimistot sekä isännöitsijätoimistot
<p>Asiakkuuden tai liiketoiminnan luonne, joiden kohdalla on merkittävä rahanpesun mahdollisuus</p> <ul style="list-style-type: none">• Suuret vakuutus- ja vahinkokohteet, esimerkiksi kiinteistöt ja rakennuskohteet (rakennusliiketoiminta)• Bulvaanien nimissä oleva omaisuus• Konsernit ja monimutkaiset yritysjärjestelyt• Kansainväliset yritykset ja asiakkaat, joista ei ole kansallisessa rekisterissä tietoa• Uudet asiakkaat, joiden liiketoimintaa ei tunneta hyvin
<p>Teknologinen kehitys on mahdollistanut rahanpesun</p> <ul style="list-style-type: none">• Vakuutuskorvausten hakeminen ja käsittely sähköisesti tapaamatta asiakasta• Sähköinen tunnistaminen

Taulukko 8. Rahanpesun menetelmät rahoitus- ja sijoituspalvelujen edustajien arvioimana

RAHOITUS- JA SIOITUSPALVELUJEN EDUSTAJIEN ARVIOT (rahoitus- ja rahastoyhtiöt, sijoituspalvelut, arvopaperivälitys)
Palvelut tai tuotteet, joihin sisältyy suuri rahanpesun mahdollisuus <ul style="list-style-type: none">• Lyhyet rahastosijoitukset• Täyden valtakirjan omaisuudenhoitopalvelu: asiakas voi tehdä vapaasti salkustaan nostoja• «Rahoituksen varjomarkkinat»: yritysten rahoitusjärjestelyt vähemmän säännellyiltä markkinoilta
Asiakkuuden tai liiketoiminnan luonne, joiden kohdalla on merkittävä rahanpesun mahdollisuus <ul style="list-style-type: none">• Lähtökohtaisesti kaikki ulkomailta tulevat maksut• Ulkomaisen oikeushenkilön tekemät sijoitukset• Veroparatiiseista tulevat yhteydenotot erityisesti ETA-maiden ulkopuolelta• Poliittisesti vaikutusvaltaiset henkilöt (PEP)• Ulkomaiset trustit ja offshore-yhtiöt• Asiakas asuu tai on rekisteröity korkean riskiluokan valtiossa• Asiakkaalla on luottohäiriömerkintä tai häntä ei tunneta hyvin• Harmaan talouden tyypillisellä toimialalla toimiva yhtiö tai liikkeenharjoittaja (rakennusala, ravintola-ala)• Virtuaalivaluuttapalveluita tarjoava asiakas• Yritysten juridiset rakenteet globalisoituvat, mikä vaikeuttaa rahanpesun tunnistamista ja selvittelyä
Teknologinen kehitys on mahdollistanut rahanpesun <ul style="list-style-type: none">• Asioinnin siirtyminen verkkoon: sähköiset palvelut• Etätunnistautuminen• Puhelimessa tarjottu palvelu jo olemassa oleville asiakkaille

Taulukko 9. Rahanpesun menetelmät maksupalvelujen ja valuutanvaihdon edustajien arvioimana

MAKSUPALVELUJEN JA VALUUTANVAIHDON EDUSTAJIEN ARVIOT
Palvelut tai tuotteet, joihin sisältyy suuri rahanpesun mahdollisuus <ul style="list-style-type: none">• Maksut yrityksen verkkoasioinnin kautta• Kaikki maksujen välitys• Mobiilimaksaminen• Pre-paid -kortit, erityisesti mikäli tuotteiden tarjonta kasvaa Suomessa• Luottokorttiosokset, jotka tehdään ilman tarkistusta ja suomalaisen bulvaanin kautta• Korttitilit: voidaan tehdä talletuksia kuten pankkatileille, joskin molemmat pääät (maksutili ja saajan tili) monitoroinnin piirissä
Asiakkuuden tai liiketoiminnan luonne, joiden kohdalla merkittävä rahanpesun mahdollisuus <ul style="list-style-type: none">• Ulkomaan maksuliikenne• Käteismaksuliikenne• Isojen rahasummien vaihto (valuutanvaihto)• Pre-paid -liiketoiminta ei-rajatussa verkossa (eli eivät esim. lounaskortit tai -setelit)• Kauppiasiakkaat, joilla on maksupäätel<ul style="list-style-type: none">• maksutapahtumien vastaanottaja tilittää rahat raportoitujen myyntitapahtumien perusteella• voivat yrittää pestä rahaa myyntitapahtumia manipuloimalla tai myymällä varastettua tavaraa• Maksujen välitys rahapelialalle• Epäviralliset toimijat ja rekisteröitymättömät yhdistykset• Digitaaliset sisältöpalvelut
Teknologinen kehitys on mahdollistanut rahanpesun <ul style="list-style-type: none">• Etätunnistautuminen• Virtuaalivaluutan käyttö ja muut tavat siirtää arvoa perinteisten maksujärjestelmien ulkopuolelle• Nopeat reaaliaikaiset maksupalvelut; pankeille suunnattu alusta, joka mahdollistaa välittömät tilinsiirrot• Verkon tarjoamat anonymisointimahdollisuudet (Tor-verkko) helpompia käyttää; yhä enemmän yrityksiä, jotka yrittävät käyttää palveluita anonymisti

Teknologinen kehitys on sekä vähentänyt että lisännyt finanssisektorin haavoittuvuutta. Sähköinen rahaliikenne on käteisen käyttöä helpommin seurattavissa ja kontrolloitavissa. Sektorin haavoittuvuus on kuitenkin kasvanut, kun sähköinen asiointi on lisääntynyt, rahansiirrot ovat nopeutuneet ja mobiilimaksaminen on yleistynyt. Erityisesti etätunnistautuminen mainittiin useassa kyselyvastauksessa haasteeksi ja haavoittuvuudeksi. Reaaliaikaisten maksujen välittämisen nähtiin myös kasvattavan riskiä huomattavasti. Verkkokaupan maksujen välittäjä näki haasteena sen, etteivät he kykene paljastamaan mahdollisia peiteostoja, joilla voitaisiin esimerkiksi kerätä varoja terrorismin rahoittamiseksi. Kortilla maksamista pidettiin sen sijaan rahanpesun suhteen vähäriskisenä, koska alan toimijat ovat investoineet merkittävästi luotto- ja väärinkäyttöriskien hallintaan ja reaaliaikaisiin monitorointijärjestelmiin. Uudet virtuaalirahat ja -valuutat (bitcoin yms.), kuten myös kyberrikollisuus, nähtiin jo olemassa olevana ja tulevaisuudessa kasvavana riskinä.

Riskitoimialoina mainittiin erityisesti harmaan talouden tyypilliset toimialat, kuten kuljetusala, ravintolatoiminta, rakentaminen ja siivouspalvelut. Asiakasriskit liittyivät erityisesti kansainvälisiin yrityksiin ja monimutkaisiin konsernirakenteisiin, ulkomaisiin asiakkaisiin, veroparatiisivaltioihin ja offshore-yhtiöihin. Vakuustustoimialalla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen mahdollisuudet liittyivät

vastaajien mukaan lähinnä vahinko- ja henkivakuutus tuotteisiin sekä sijoitussidonnaisiin vakuutuksiin, joissa on takaisinnostoarvo. Työeläkevakuuttamiseen ei nähty sisältyvän rahanpesun mahdollisuutta. Tosin työeläkeyhtiön sijoitustoimintaan voi liittyä vähäinen terrorismin rahoittamisen mahdollisuus. Vahinkovakuutustoiminnassa rahanpesuriski voi liittyä ensinnäkin siihen, että vakuutuksen ottaja voi tehdä vakuutuspetoksen, jolloin vakuutuskorvaus saadaan tekaistujen varallisuus- ja omaisuusvahinkojen avulla. Tällä tavoin voidaan vakuutusta ja vakuutuskorvausta käyttää rikoksella hankitun arvo-omaisuuden rikollisen alkuperän peittelyyn. Toinen tapa on ilmoittaa liiketoiminta ensin liian laajaksi ja tehdä tämän jälkeen muutoshakemus saadakseen vakuutusmaksun palautusta.⁹⁶

Finanssialan kyselypalautteissa yhdeksi tärkeäksi haasteeksi koettiin transaktioiden suuri määrä. Tavanomaisesta poikkeavien liiketoimien havaitsemisen katsottiin edellyttävän syvällistä osaamista liiketoiminta-alueesta sekä sen palveluista ja tuotteista. Jatkuva kouluttautuminen nähtiin välttämättömäksi. Muut maksupalveluiden tarjoajat kuin pankit lähettävät lukumääräisesti kaikkein eniten rahanpesuepäilyjen ilmoituksia Rahanpesun selvittelykeskukselle. Näistä tosin suurin osa on niin sanottuja CTR-ilmoituksia, joita on lähetetty automaattisesti tietyn rahamäärän ylityessä. Lähes kaikki kyselyyn vastanneet maksupalveluyritykset perustivat rahanpesuepäilyjen ja terrorismin rahoittamisepäilyjen seulonnan automaattisen järjestelmän tekemään poimintaan. Enemmistö maksupalveluyritysten edustajista koki sekä rahanpesun että erityisesti terrorismin rahoittamisen tunnistamisen vaikeaksi. Toisaalta lähes kaikissa maksupalveluyrityksissä tehtiin rahanpesun estämistoiminnan sisäistä valvontaa, joissa arvioitiin jokseenkin kattavasti henkilöstön kykyä tunnistaa epäilyttäviä liiketoimintoja ja asiakassuhteiden jatkuvassa seurannassa käytettävän automaattisen järjestelmän toimivuutta.

Rahanpesun estämiseen kohdistuvaa viranomaistoimintaa arvosteltiin hitaudesta ja byrokraattisuudesta. Rahoitussektoriin kohdistuvien viranomaisodotusten nähtiin kasvaneen kohtuuttoman suuriksi siihen nähden, että kyse on ensisijassa liiketoiminnasta. Rahanpesun selvittelykeskuksen ilmoitusjärjestelmää pidettiin myös eräässä pankkitoiminnan vastauksessa liian monimutkaisena. Järjestelmän nähtiin palvelevan vain viranomaisia ja asiakaspalvelun näkökulman unohtuneen järjestelmän kehittämisessä. Eräässä sijoituspalveluiden vastauksessa pidettiin merkittävänä puutteena sitä, ettei ilmoituksen tekijä saa viipymättä eli muutaman tunnin kuluessa palautetta ja toimintaohjeita siitä, jatketaanko toimeksiantoa vai onko se syytä välittömästi keskeyttää. Tämän nähtiin aiheuttavan merkittävän riskin. Optimitapauksena pidettiin menettelyä, jossa viranomainen antaisi selvittelyn jälkeen vahvistuksen siitä, voiko toimeksiantoa jatkaa vai ei. Toisaalta yritysasiakkaiden tosiasiallisten edunsaajien tunnistamista ja tietojen ylläpitämistä pidettiin erittäin vaikeana. Julkisen rekisterin puuttumisen vuoksi ilmoitusvelvolliset joutuvat luottamaan siihen, mitä asiakasyritys itse ilmoittaa. Vaikka ilmoitusvelvollinen tunnistaisi esimerkiksi kauppiasasiakkaansa omistajat asiakassuhdetta perustettaessa, omistajuuden muutokset eivät tule helposti ilmi. Maksupalveluyrityksessä toivottiin myös pääsyä lii-

96 FATF 2005.

ketoimintakieltorekisterin tietoihin. Ylipäätään asiakastietojen saannin ja varmistamisen eri viranomaisrekistereistä nähtiin tuottavan paljon «käsityötä».

Finanssialan arvioissa toivottiin konekielisesti ladattavassa muodossa olevaa, koottua ja ajantasaista listaa henkilöistä, joiden varat tulee jäädyttää. Ajantasaisten tietojen toivottiin olevan saatavilla jatkuvasti viranomaisten kautta eikä niin, että ne täytyy poimia eri lähteistä pdf-muodossa. Näin vertailu asiakaskantaan olisi toteutettavissa tehokkaammin. Henkilötietolainsäädännön nähtiin olevan ristiriidassa erityisesti terrorismin rahoituksen estämismääräyksen kanssa, koska pakotelistoja ei voida seurata kustannustehokkaasti tai järkevästi ilman, että lähtökohtaisesti julkisista tiedoista olisi lupa muodostaa ajantasainen henkilörekisteri. Rahanpesulakiin ehdotettiin säännöstä, jolla finanssialan toimijoille annettaisiin mahdollisuus pakoteasioiden käsittelyyn poiketen henkilötietolain sääntelystä. Finanssialan toimijat joutuvat esimerkiksi seuraamaan internetissä julkaistavaa Yhdysvaltain OFAC-pakotelistaa toimiakseen Yhdysvaltain markkinoilla.⁹⁷ Keskusrikospoliisi ei voi julkaista verkossa listaa niistä suomalaisista tai EU:n sisäisistä terrorismista tuomituisista tai siitä epäilyistä henkilöistä, joiden varat tulee jäädyttää varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi koskevan lain (325/2015) nojalla.

Lähes kaikissa finanssisektorin organisaatioiden liiketoiminnoissa oli käytössä jonkinlainen rahanpesun riskiarvio. Heikoin tilanne oli kyselyvastausten perusteella vakuutustoiminnassa, jossa se puuttui muun muassa usealta vahinkovakuutustoimintaa edustavalta yritykseltä. Rahanpesun riskiarviota ei ollut laadittu myöskään kaikissa rahastoyhtiöissä, sijoituspalveluyrityksissä eikä työeläkevakuutusyhtiöissä. Myös yhdessä henkilöasiakaspankkitoimintaa harjoittavassa organisaatiossa arvioitiin, ettei riskiarviota olisi laadittu. Eniten ajan tasalla ja kattavimpia riskiarviot olivat yritys pankkitoiminnassa. Vähiten säännöllisesti päivitettyjä ja riittävän kattavia riskiarvioita oli vakuutustoiminnassa ja maksupalveluissa.⁹⁸

Finanssialan yhtenä ongelmana mainittiin monikansallisten konsernien vaikeus rakentaa tehokkaita sisäisiä prosesseja, jos rahanpesulainsäädäntö poikkeaa eri maissa. Eräs vakuutusalan vastaaja koki rahanpesun sääntelyn vaikeaselkoisena ja pankkilähtöisenä. Rahanpesun ilmoittajan paljastuminen ilmoituksen kohteelle ei sen sijaan vaikuttanut olevan merkittävä riski finanssisektorilla. Alan toimijoista lähes kaikki ilmoittivat, ettei rahanpesuepäilyistä ilmoittavan henkilöllisyys paljastu ilmoittaessa. Finanssisektorilla paljastumisriski oli olemassa lähinnä sijoituspalveluissa ja varainhoidossa. Ilmoitukset lähetetään yleensä keskitetysti, eivätkä asiakasrajapinnassa toimivat tee niitä itse.

97 Office of Foreign Assets Control 2015.

98 Riskiarviota varten saadut kyselyvastaukset ovat kuitenkin vain suuntaa antavia.

4.4 Muiden ilmoitusvelvollisten arviot toimialojensa haavoittuvuuksista

Muiden kuin Finanssivalvonnan valvomille toimialoille osoitettuun kyselyyn vastasi 74 henkilöä. Edellisessä luvussa esiteltiin finanssisektorilla toimivien ilmoitusvelvollisten tunnistamat rahanpesun mahdollisuudet. Tässä luvussa tuodaan esiin kiinteistönvälittäjien, rahapelitoiminnan harjoittajien, kirjamito-, tilintarkastus-, omaisuudenhoito- ja veroneuvontapalvelujen tarjoajien, panttilainaamoiden sekä arvotavarakaupan edustajien arvioita. Toimialojen haavoittuvuudet poikkeavat suuresti toisistaan ja siten myös taulukoissa 10–13 kuvatut tilanteet, joihin liittyy suuri mahdollisuus rahanpesuun. Osa haavoittuvuuksista on samoja, mitä kuvattiin jo edellä finanssialan arvioihin perustuen. Osa taas liittyy sellaisiin eri kohdealojen toiminnan erityispiirteisiin, joita ei ole mahdollista analysoida tarkemmin tässä yleisessä riskiarviossa. Alakohtaisten riskiarvioiden tuottaminen tulevaisuudessa voi tuoda lisävalaistusta näihin keskeisimpiin haavoittuvuuksiin muiden kuin finanssialan ilmoitusvelvollisten keskuudessa.

Taulukko 10. Rahanpesun menetelmät kiinteistönvälittäjien arvioimana

KIINTEISTÖNVÄLITTÄJIEN ARVIOT
Palvelut tai tuotteet, joihin sisältyy suuri rahanpesun mahdollisuus <ul style="list-style-type: none">• Käteiskauppa asunnon ostotilanteessa• Arvokkaiden luksusasuntojen vuokraaminen• Yrityskaupat
Asiakkuuden tai liiketoiminnan luonne, joiden kohdalla on merkittävä rahanpesun mahdollisuus <ul style="list-style-type: none">• Ulkomaiset asiakkaat: venäläiset asiakkaat, kuten esim. liikemies, jonka rahoitus järjestelty puolison tai veroparatiisivaltion kautta• Rakennusala• Ali- tai ylihinta, lyhyet omistusajat, kohteen ostaminen näkemättä• Valtakirjojen lisääntyvä käyttö kaupoissa
Teknologinen kehitys on mahdollistanut rahanpesun <ul style="list-style-type: none">• Sähköinen kiinteistönvaihdanta (sähköinen tunnistaminen) antaa mahdollisuuden väärin tunnusten käyttämiseen• Sähköisten rekistereiden haavoittuvuus

Taulukko 11. Rahanpesun menetelmät rahapelitoiminnassa

RAHAPELITOIMINNAN EDUSTAJIEN ARVIOT
<p>Palvelut tai tuotteet, joihin sisältyy suuri rahanpesun mahdollisuus</p> <ul style="list-style-type: none">• Anonyymit maksutavat• Vedonlyöntipelit ja taitoon perustuvat pelit (pokeri, ruletti ja muut pöytäpelit)• Suuren palautusprosentin pelituotteet (automaatit, vedonlyönti)• Pelituotteet, joissa kaksi pelaajaa pelaa toisiaan vastaan (erityisesti, jos tällaisia tuotteita on tarjolla kansainvälisesti)
<p>Asiakkuuden tai liiketoiminnan luonne, joiden kohdalla on merkittävä rahanpesun mahdollisuus</p> <ul style="list-style-type: none">• Ulkomaiset asiakkaat• Kansainvälisessä liiketoiminnassa vastapuolena kansainvälinen yritys, jonka taustoja ei tunneta läpikotaisin• Rajan ylittävä rahaliikenne: asiakkaan rahojen alkuperää mahdotonta aukottomasti selvittää• Pankkitilin vaihtaminen tai useiden pankkitilien käyttäminen
<p>Teknologinen kehitys on mahdollistanut rahanpesun</p> <ul style="list-style-type: none">• Ulkomaisten verkkopalveluiden tarjonta: laaja kansainvälisten peliyhtiöiden tarjonta mahdollistaa kokonaispelaamisen hajauttamisen lukuisiin peliyhtiöihin• Vedonlyöntipörssi verkossa• Virtuaalivaluutta

Taulukko 12. Rahanpesun menetelmät taloushallinnon ja yrityspalveluiden sekä oikeudellisten palveluiden toimialoilla

KIRJANPITÄJIEN, TILINTARKASTAJIEN SEKÄ OMAISUUDENHOITO- JA VERONEUVONTAPALVELUITA TARJOAVIEN YRITYSTEN EDUSTAJIEN ARVIOT
<p>Palvelut tai tuotteet, joihin sisältyy suuri rahanpesun mahdollisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pöytälaatikkoyhtiöiden myynti • Kiinteistökaupat • Alihankintaketjut
<p>Asiakkuuden tai liiketoiminnan luonne, joiden kohdalla on merkittävä rahanpesun mahdollisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Venäläinen osaomistus • Monikansalliset yrityskokonaisuudet ja yritysraenteet missä tahansa liiketoiminnassa • Kansainvälinen toiminta, jossa Suomen operatiivinen toiminta suhteellisen pientä • Ulkomaalaiset asiakkaat perustavat yhtiön, johon tarvitaan alkupääomaa; asiakas tiedetään lähes varattomaksi mutta alkupääoma löytyy • Pikavippitoiminta • Kirjanpitoasiakkaat, joilla on suuria käteismaksuja • Asiakas pyrkii maksamaan suurehkoja summia ilman suomalaisen pankin rahoitusraenteita
<p>Teknologinen kehitys on mahdollistanut rahanpesun</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ei erityistä mainittavaa
LAKIASIAINPALVELUYRITYSTEN EDUSTAJIEN ARVIOT
<p>Palvelut tai tuotteet, joihin sisältyy suuri rahanpesun mahdollisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kaikki omaisuusjärjestelyt, yhtiöjärjestelyt • Osake- ja kiinteistökauppa
<p>Asiakkuuden tai liiketoiminnan luonne, joiden kohdalla on merkittävä rahanpesun mahdollisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> • EU:n ulkopuolelta tulevat toimeksiannot, joissa halutaan käyttää toimiston asiakasvaraintiliä varojen vastaanottamiseen • Tekaistut erimielisyydet, jotka eivät ole loogisia ja ratkeavat nopeasti ja joihin liittyvä suoritus halutaan kanavoida asiakasvaraintilin kautta
<p>Teknologinen kehitys on mahdollistanut rahanpesun</p> <ul style="list-style-type: none"> • Virtuaalivaluutat

Taulukko 13. Rahanpesun menetelmät arvotavarakaupassa ja panttilainauksessa

ARVOTAVARAKAUPPIAIDEN EDUSTAJIEN ARVIOT
<p>Palvelut tai tuotteet, joihin sisältyy suuri rahanpesun mahdollisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kalliit autot • Jalometallin ns. romukauppa sekä yleisesti jalometallien ja -kivien osto ja myynti
<p>Asiakkuuden tai liiketoiminnan luonne, joiden kohdalla on merkittävä rahanpesun mahdollisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ei erityistä mainittavaa
<p>Teknologinen kehitys on mahdollistanut rahanpesun</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ei erityistä mainittavaa
PANTTILAINAAMOJEN EDUSTAJIEN ARVIOT
<p>Palvelut tai tuotteet, joihin sisältyy suuri rahanpesun mahdollisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etäpanttaus, jossa asiakas ei ole fyysisesti läsnä
<p>Asiakkuuden tai liiketoiminnan luonne, joiden kohdalla on merkittävä rahanpesun mahdollisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arvotavaroiden panttaaminen eli kaikki pantattavaksi kelpaava • Pienikokoiset esineet, kellot, kulta ja korut • Taidevääreännökset
<p>Teknologinen kehitys on mahdollistanut rahanpesun</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verkkopankkitunnusten käyttäminen on vähentänyt riskiä

EU:n kolmannessa rahanpesudirektiivissä ja rahapesulaissa on edellytetty niiden työntekijöiden suojelemista, jotka tekevät rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen ilmoituksia.⁹⁹ Uusi EU:n neljäs rahanpesudirektiivi (EPNDir 2015) edellyttää näiden lisäksi myös rahanpesuilmoituksia tekevien organisaatioiden johdon suojaamista vihamieliseltä ja uhkaavalta toiminnalta. Pienten ja henkilökohtaisia asiakassuhteita luoneiden yritysten kohdalla ilmoittamiseen saattaa liittyä myös pelko liiketoiminnan menettämisestä. Muilla kuin finanssisektorin toimialoilla, rahapelitoimintaa lukuun ottamatta, joka toinen vastaaja arvioi ilmoittajan henkilöllisyyden paljastuvan helposti epäilyn kohteelle. Tätä mieltä olivat etenkin kiinteistövälittäjät, kirjanpitäjät ja tilintarkastajat.

Esitutkintalaki (805/2011; 4:15) antaa asianosaiselle oikeuden saada tutkinnan aloittamisen jälkeen tieto tutkintaan johtaneista ja esitutkinnassa ilmi tulleista seikoista sekä esitutkinta-aineistosta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Oikeutta tiedonsaantiin ei kuitenkaan ole ennen tutkinnan päättymistä, mikäli tietojen antamisesta olisi haittaa asian selvittämiseksi. Rahanpesusta tai terrorismin rahoittamisesta ilmoittaneen henkilöllisyys saattaisi näin ollen paljastua etenkin pienemmissä yrityksissä tutkinnan päätyttyä. Tästä syystä pakotelain (659/1967) uudistuksen yhteydessä rahanpesulakiin lisättiin kohta (6:37, 5 momentti), jossa viitataan lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Nyt jatkossa keskusrikospoliisin tulee ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä koskevan tietopyynn-

⁹⁹ ResL 503/2008, 34 §; EPNDir 2005/60/EY, 27 artikla.

nön saatuaan tapauskohtaisesti arvioida, onko tiedon luovuttaminen vastoin julkisuuslaissa mainittua erittäin tärkeää yksityistä etua, kuten ilmoittajan terveyttä ja turvallisuutta.¹⁰⁰

Sekä rahanpesuilmoitusten tekijää että niiden vastaanottajaa koskee kuitenkin hyvin tiukka salassapitovelvollisuus. Poikkeukset sallitaan lähinnä vain samaan rahoitus- tai vakuutusryhmittymään kuuluvien organisaatioiden välillä ja samaan yksittäiseen asiakkaaseen ja liiketapahtumaan liittyvien ilmoitusvelvollisten välillä. Ilmoituksen paljastaminen on rahanpesulain mukaan ilmoitusrikkomus, josta tuomitaan sakkoon.¹⁰¹ Ilmoittamisen paljastaminen ja toisaalta myös rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen mahdollisesta tutkimisesta kertominen on estetty myös kolmannessa rahanpesudirektiivissä. Pakotelain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä tiedon luovuttaminen katsotaan kuitenkin harkinnanvaraiseksi. Tieto voidaan jättää antamatta, mikäli luovuttamisesta voisi seurata ilmoituksen tekijän henkeen tai terveyteen kohdistuva uhka. Hallituksen esityksessä viitataan vain rahanpesulaissa ja -direktiivissä mainittuun ilmoituksen tehneen työntekijän suojeluelvoitteeseen eikä lain ja direktiivin tiukkoihin salassapitosäännöksiin.¹⁰² Ilmoittajan henkilöllisyys ei olisi näin ollen lähtökohtaisesti salassa pidettävää tietoa. Haastatellut viranomaiset Rahanpesun selvittelykeskuksessa olisivatkin toivoneet lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta kohtaa, joka selkeästi estää ilmoittajan paljastamisen kaikissa tapauksissa.

4.5 Valvojien ja viranomaisten arviot terrorismin rahoittamisen menetelmistä

Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaiset, muut viranomaiset sekä rahanpesulain mukaiset ilmoitusvelvollisten valvojat arvioivat myös terrorismin rahoitusmenetelmien ja -lähteiden yleisyyttä, vakavuutta ja kasvua tulevaisuudessa. Vakavuudella tarkoitettiin tässäkin menetelmien yhteiskunnallisten ja taloudellisten seurausten merkittävyyttä. Kasvulla viitattiin rahanpesun menetelmien kehitykseen tulevien kymmenen vuoden kuluessa.

Valvojien edustajat Finanssivalvonnasta, Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, JHTT-lautakunnasta, Keskuskauppakamarista, Poliisihallituksen arpajaishallinnosta, rahapelivalvonnasta vastaavasta Ahvenanmaan maakunnan hallituksesta sekä Suomen asianajajaliitosta arvioivat terrorismin rahoituksen menetelmiä taulukossa 14 esitettyyn tapaan. Arvioissa korostuvat osin samat piirteet kuin rahanpesun menetelmissä, mutta keskeisimpien riskien profiili on selvästi erilainen. Riskikohteiksi täsmentyivät esimerkiksi peiteyritykset, rahankeräykset, erilaisten yhdistysten hyödyntäminen sekä rahanvälitystoiminta eri muodoissaan.

Valvojien näkemykset eivät olleet yhteneväisiä muiden yhdistysten kuin maahanmuuttajayhdistysten hyväksikäytön ja yhdistysavustusten väärinkäytön suhteen.

100 HE 288/2014 vp, 40–41.

101 ResL 503/2008, 25 §, 42 §.

102 ResL 503/2008, 25 §, 42 §; HE 288/2014 vp, 22, 40–41; EPNDir 2005/60/EY, 2 luku, 27 artikla ja 3 luku, 28 artikla.

Näiden kasvusta ja ilmiön vakavuudesta tulevaisuudessa oli kuitenkin yhteneväinen näkemys. Samoin huumausaineiden salakuljetuksen liittymisestä terrorismin rahoittamiseen ja EU:n sisärajaa hyödyntävien käteisrahakuriirien yleisyydestä terrorismin rahoittamisessa oli epävarmuutta. Käteisrahakuriirien käytön ja huumausainekaupan arvioitiin kuitenkin kasvavan merkittävästi ja kehityksen arvioitiin aiheuttavan hyvin vakavia yhteiskunnallisia ja taloudellisia seurauksia.

Taulukko 14. Terrorismin rahoituksen menetelmät kohdealoittain valvojen edustajien arvioimana

VALVOJIEN EDUSTAJIEN ARVIOT		
Laillisten kanavien hyväksikäyttö		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> • Peiteyrityksen käyttö (ravintola, kauppa tms.) • Rahankeräysten väärinkäyttö 	<ul style="list-style-type: none"> • Peiteyrityksen käyttö (ravintola, kauppa tms.) • Maahanmuuttajayhdistysten hyväksikäyttö • Muiden yhdistysten hyväksikäyttö • Yhdistysavustusten väärinkäyttö • Yritystukien väärinkäyttö • Rahankeräysten väärinkäyttö • Humanitääriin apu kriisialueille 	<ul style="list-style-type: none"> • Ulkomaan lähetystöjen hyödyntäminen • Maahanmuuttajayhdistysten hyväksikäyttö • Ei-terrorismin viittaavan koulutuksen järjestäminen • Yritystukien väärinkäyttö • Humanitääriin apu kriisialueille
Laittoihin toimiin liittyvät menetelmät		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> • Epävirallinen (rekisteröimätön) rahanvälitystoiminta (esim. hawala) 	<ul style="list-style-type: none"> • Epävirallinen (rekisteröimätön) rahanvälitystoiminta (esim. hawala) • Laiton luottopankkitoiminta (koronkiskonta, voimaperintä) • EU:n sisärajojen avoimuutta hyödyntävät käteisrahakuriirit • Huumausaineiden salakuljetus ja kauppa 	<ul style="list-style-type: none"> • Laiton luottopankkitoiminta (koronkiskonta, voimaperintä) • Korruptio tai lahjonta hyvämaineisissa yhdistyksissä

Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen edustajat pitivät muita vastaajaryhmiä enemmän erilaisia (lähtökohtaisesti) laillisia terrorismin rahoituksen kanavia joko erittäin yleisinä tai todennäköisinä. Näitä ovat muun muassa peiteyritysten ja yhdistysten hyväksikäyttö, avustusten ja rahankeräysten väärinkäyttö sekä EU:n sisärajan avoimuutta hyödyntävät käteisrahakuriirit. Osin samoissa kohteissa nähtiin myös tulevaa kasvupotentiaalia. Tulliviranomaisen näkemyksen mukaan uhkana voidaan nähdä myös alle 10 000 euron kuljetukset EU:n ulkorajaliikenteessä. Henkilö voi kuljettaa

tarkoituksella esimerkiksi 9 500 euroa tietäen, ettei alle 10 000 euron käteisvaroja tarvitse ilmoittaa. Tällaisten tapausten tunnistaminen rajavalvonnan yhteydessä on hankalaa. Niiden yhteydessä pitäisi arvioida kokonaisuutta, kuten esimerkiksi sitä, mihin henkilö matkustaa ja millainen henkilö on kyseessä. Taulukossa 15 on kuvattu esitutkintaviranomaisten näkemyksiä terrorismin rahoituksen menetelmistä.

Taulukko 15. Terrorismin rahoituksen menetelmät esitutkintaviranomaisten arvioimana

ESITUTKINTAVIRANOMAISTEN ARVIOT		
Laillisten kanavien hyväksikäyttö		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> • Peiteyritysten käyttö (esim. ravintola, kauppa) • Maahanmuuttaja- ja muiden yhdistysten hyväksikäyttö • Yhdistysavustusten väärinkäyttö • Rahankeräysten väärinkäyttö • Humanitäärinen apu kriisialueille 	<ul style="list-style-type: none"> • Peiteyritysten käyttö • Maahanmuuttaja- ja muiden yhdistysten hyväksikäyttö 	<ul style="list-style-type: none"> • Ulkomaan lähetystöjen hyödyntäminen • Ei-terrorismin viittaavan koulutuksen järjestäminen • Yritystukien väärinkäyttö
Laittomiin toimiin liittyvät menetelmät ja lähteet		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> • EU:n sisärajan avoimuutta hyödyntävät käteisrahakuriirit • Epävirallinen (rekisteröimätön) rahanvälitys (hawala) • Huumausaineiden salakuljetus ja kauppa (esim. khat) 	<ul style="list-style-type: none"> • EU:n sisärajan avoimuutta hyödyntävät käteisrahakuriirit • Epävirallinen (rekisteröimätön) rahanvälitys (hawala) • Huumausaineiden salakuljetus ja kauppa (esim. khat) 	<ul style="list-style-type: none"> • Korruptio tai lahjonta hyvämaineisissa yhdistyksissä • Laiton luottopankkitoiminta (koronkiskonta, voimaperintä)

Muiden viranomaisten (konkurssiasiamies, ulosottoviranomainen, verohallinto), syyttäjiä sekä ohjaavien ministeriöiden (oikeus-, sisä-, ulkoasiain-, valtiovarain-, työ- ja elinkeino- sekä sosiaali- ja terveysministeriö) edustajien vastauksissa nostettiin esille lähinnä kolme laitonta menetelmää: epävirallinen rekisteröimätön rahanvälitys, käteisrahakuriirin käyttö sekä huumeiden kauppa ja salakuljetus. Toisin kuin esitutkintaviranomaiset ja valvojat, muut viranomaisvastaajat eivät nähneet merkittäviä uhkakuvia yritys- ja yhdistystoiminnassa tai rahankeräyksissä. Eräässä avoimessa vastauksessa tosin nostettiin esiin tarve tarkastella joukkorahoituksen ja valtion tukien väärinkäyttömahdollisuuksia muun muassa yhdistystoiminnassa. Vastauksessa kuitenkin todettiin riskien arvioinnin vaikeus, koska havaittuja tapauksia on ollut toistaiseksi vain vähän. Muiden vastuuviranomaisten näkemykset terrorismin rahoituksen menetelmistä sisältyvät taulukkoon 16.

Taulukko 16. Terrorismin rahoituksen menetelmät muiden vastuuviranomaisten ja eräiden ministeriöiden edustajien arvioimana

MUIDEN VASTUUVIRANOMAISTEN JA ERÄIDEN MINISTERIÖIDEN EDUSTAJIEN ARVIOT		
Laillisten kanavien hyväksikäyttö		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> Ei yhtenäistä näkemystä 	<ul style="list-style-type: none"> Humanitäärinen apu kriisialueille Peiteyryksen käyttö (esim. ravintola, kauppa) Rahankeräysten väärinkäyttö 	<ul style="list-style-type: none"> Peiteyryksen käyttö Maahanmuuttaja- ja muiden yhdistysten hyväksikäyttö Yhdistysavustusten väärinkäyttö Yritystukien väärinkäyttö Rahankeräysten väärinkäyttö Ulkomaan lähetystöjen hyödyntäminen Ei-terrorismin viittaavan koulutuksen järjestäminen
Laittoihin toimiin liittyvät menetelmät		
Erittäin yleinen tai todennäköinen	Kasvu ja vakavuus erittäin merkittävää	Harvinainen tai ei havaittu
<ul style="list-style-type: none"> Epävirallinen (rekisteröimätön) rahanvälitys (hawala) EU:n sisärajaa hyödyntävät käteisrahakuriirit Huumeiden salakuljetus ja kauppa 	<ul style="list-style-type: none"> Epävirallinen (rekisteröimätön) rahanvälitys (hawala) EU:n sisärajaa hyödyntävät käteisrahakuriirit 	<ul style="list-style-type: none"> Korruptio tai lahjonta hyvämaineisissa yhdistyksissä

4.6 Finanssisektorin ja muiden toimialojen ilmoitusvelvollisten arviot terrorismin rahoittamisen menetelmistä

Terrorismin rahoittamista koskevien menetelmien arviointi oli ilmoitusvelvollisille huomattavasti vaikeampaa kuin rahanpesuriskien arviointi. Tosin vastauksissa tuli esille laaja valikoima terrorismin rahoituksen menetelmiä. Finanssialan ilmoitusvelvollisten havainnot ovat osin samoja kuin viranomaisilla, mutta mukana on erityisesti alan omiin toimintoihin liittyviä kohteita, kuten vakuutukset, rahanvälitys, valuutanvaihto sekä uuden teknologian hyödyntäminen maksamisessa. Muiden ilmoitusvelvollisten kuvauksiin sisältyi kiinnostavia erityispiirteitä, kuten esimerkiksi strategisten kohteiden hankkiminen. Finanssisektorin ja muiden toimialojen edustajat näkivät terrorismin rahoitukseen liittyvän taulukoissa 17–18 esitettyjä keinoja.

Taulukko 17. Terrorismin rahoituksen menetelmät finanssialan ilmoitusvelvollisten edustajien arvioimana

FINANSSIALAN TOIMIJOIDEN EDUSTAJIEN ARVIOT
<p>Palvelut tai tuotteet, joihin sisältyy suuri terrorismin rahoittamisen mahdollisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Henkivakuutuksen hankkiminen jihadiin tai uskonnolliseen sotaan lähteville terroristeille; kuolemantapauksessa korvaus menee perheelle ja osa sitä kautta takaisin terroristijärjestölle • Omaisuusvakuutukset ja mahdollisesti matkavakuutukset • Valuutanvaihto ja rahojen välitys • Kaikki itsepalvelu • Vähemmän säänneltyjen tahojen ylläpitämät maksujenvälityspalvelut • Maksut verkkopankin kautta • Ulkomaan maksuliikenne
<p>Asiakkuuden tai liiketoiminnan luonne, joiden kohdalla on merkittävä terrorismin rahoittamisen mahdollisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> • «Hyväntekeväisyysorganisaatiot», yleishyödylliset järjestöt • Epämääräiset rahankeräykset ja joukkorahoitus (crowdfunding) • Tietyt järjestöt ja yhdistykset • Ulkomaiset asiakkuudet • ETA-maiden ulkopuolelta Suomeen tullut asiakas tai liiketoimi • Poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö • Rauhanvälittäjänä toimiminen • Asiakkuudet, joihin liittyy kytköksiä korkean riskin maihin • Toimiala vain Suomi; tulovirta lakisääteisiä maksuja • Kaikki laillinen liiketoiminta • Työeläkeyhtiön sijoitustoiminnassa, esimerkiksi jos rahasto ei noudata velvollisuuksiaan terrorismin rahoituksen estämiseksi • Sääntelyn muuttuminen (Payment Account Directive 2014/92/EU)
<p>Teknologinen kehitys on mahdollistanut terrorismin rahoittamisen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Virtuaalivaluutta ja virtuaalivaluuttapörssit • Nopeat rahansiirrot, kuten reaaliaikaiset maksut • Mobiililaitteilla käytettävät pankkipalvelut • Puhelimessa tarjottu palvelu jo olemassa olevalle asiakkaalle

Taulukko 18. Terrorismin rahoituksen menetelmät muiden kuin finanssisektorin toimialojen ilmoitusvelvollisten edustajien arvioimana

MUIDEN TOIMIALOJEN EDUSTAJIEN ARVIOT
<p>Palvelut tai tuotteet, joihin sisältyy suuri terrorismin rahoittamisen mahdollisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Piiloutumiseen soveltuvien ja strategisten kohteiden hankkiminen
<p>Asiakkuuden tai liiketoiminnan luonne, joiden kohdalla on merkittävä terrorismin rahoittamisen mahdollisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kuolinpesien jakaminen: perheiden kansainvälistymisen myötä on mahdollista, että perinnönjakoa käytetään reittinä siirtää varoja (ulkomaille) terrorismin rahoittamiseen • Terroristimaiden kansalaisten liiketoimet • Konfliktitumantit on tunnetuin riski jalometalli- ja jalokivialalla
<p>Teknologinen kehitys on mahdollistanut terrorismin rahoittamisen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erilaisten rekistereiden sähköinen hyödyntäminen

Uutena terrorismin rahoittamisen mahdollisuutena nähtiin muun muassa matka- ja henkivakuutusten hyödyntäminen hengenvaarallisille konfliktialueille matkustaville sekä väärinkäytökset perinnönjaossa. Tämänhetkisenä haavoittuvuutena pidettiin sitä, että pankkisalaisuus estää vakuutuskorvausten saajan tilinomistajan henkilöllisyyden tarkistamisen.

Epävirallisia, rekisteröimättömiä maksujen välitysjärjestelmiä pidettiin myös hyvin todennäköisinä terrorismin rahoittamisen kanavina. Verkkoasioinnin ja itsepalvelun lisääntyminen muodostaa toisaalta rahanpesun tavoin potentiaalisen kanavan terrorismin rahoittamiselle. Virtuaalivaluuttaan katsottiin liittyvän tulevaisuudessa merkittävä kasvupotentiaali ja sitä kautta terrorismin rahoittamisen mahdollisuuksien lisääntyminen. Myös erilaisissa hyväntekeväisyystoiminnoissa, rahankeräyksissä ja joukkorahoitusmuodoissa nähtiin mahdollisuuksia terrorismin rahoittamiseen.

5 RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITUKSEN VASTAISET TOIMET TILASTOJEN VALOSSA

5.1 Rahanpesuilmoitukset ja niiden käsittely

Rahanpesulain mukaan ilmoitusvelvollisten yritysten täytyy seurata asiakkaitaan ja ilmoittaa havaitsemistaan poikkeamista sekä rahanpesun ja/tai terrorismin rahoituksen epäilyistä Rahanpesun selvittelykeskukselle. Niiden on ilmoitettava myös silloin, kun asiakkaalla on liittymäpinta valtioon, joka ei täytä kansainvälisiä rahanpesun vastaisia velvoitteita ja samalla asiakkaaseen, varojen alkuperään tai tosiasiallisiin edunsaajiin liittyä tiettyä rahanpesulaissa mainittua epäselvyyttä tai epäluotettavuutta.¹⁰³ Toisaalta myös eräät laissa mainitut viranomaistoimijat ovat olleet velvollisia ilmoittamaan työssään havaitsemista epäilyistä. Taulukossa 19 on esitetty ilmoitusten kokonaismäärät kolmelta viime vuodelta. Rahanpesun ilmoitusjärjestelmä uusittiin 1.1.2012. Tästä syystä aiempien vuosien luvut eivät ole vertailukelpoisia taulukon lukujen kanssa.

Eniten ilmoituksia ovat tehneet maksupalveluita ja valuutanvaihtopalveluita tarjoavat (muut kuin pankit) ja rahapeliyhteisöt automaattisen järjestelmän havaitseman kynnyksarvon ylittyessä eli kun suorituksen rahamäärä on erityisen suuri. Nämä niin sanotut CTR-ilmoitukset (Currency Transaction Reports) ovat muodostaneet huomattavan osan rahanpesuilmoituksista. Maksujen välitystä tarjoavien ilmoituksista noin 90 prosenttia on ollut CTR-ilmoituksia, ja rahapelitoiminnassa niiden osuus on ollut noin 65 prosenttia. Koska Suomen laissa tai valvojien antamissa määräyksissä ei edellytetä rahamääräisesti tietyn suuruisten tapahtumien ilmoitusmenettelyä, osa ilmoitusvelvollisista on päättänyt lopettaa CTR-ilmoitusten lähettämisen. Rahanpesulaissa (2:7) säädetään ainoastaan asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta tiettyjen kynnyksarvojen ylittyessä (rahapelitoiminnassa 3 000 euroa ja muussa liiketoiminnassa 15 000 euroa). Tämä merkitsee Rahanpesun selvittelykeskuksen työssään tarvitseman aineiston (rahanpesuilmoitusten) huomattavaa vähenemistä ja samalla paljastumisriskin heikkenemistä, vaikka suurin osa ilmoituksista olisikin aiheettomia. Velvoite CTR-ilmoitusten lähettämiseen on käytössä esimerkiksi Norjassa ja Yhdysvalloissa.

103 Ks. tarkemmin ResL 503/2008, 3:24.

Taulukko 19. Epäilyttävien liiketoimien ja rahansiirtojen sekä terrorismin rahoitusepäilyn ilmoitukset 2012–2014, lkm

Ilmoitustyyppi	2012	2013	2014
Epäilyttävän liiketoimen ilmoitukset	2 910	6 492	5 536
Epäilyttävän rahansiirron ilmoitukset (CTR)	15 767	21 665	17 526
Terrorismin rahoitusepäilyn ilmoitukset	9	10	13
Yhteensä	18 686	28 167	23 075

Lähde: Rahanpesun selvittelykeskus

Uusitussa ilmoitusjärjestelmässä ilmoittaja on voinut valita yhden tai useampia perusteita ilmoituksen tekemiselle. Tästä syystä taulukossa 20 erilaisten epäilyttävien liiketoimien kokonaismäärä on suurempi kuin ilmoitusten lukumäärä.

Toimialoilla, joilla rahaliikennettä ja tapahtumia on paljon, ovat tietojärjestelmäpohjaiset liiketapahtumien seurantajärjestelmät välttämättömiä epätavanomaisten tapahtumien havaitsemiseksi. Finanssisektorille osoitetun kyselyn mukaan lähes kaikilla maksupalveluiden tarjoajilla sekä yritys- ja henkilöasiakaspankkitoiminnan, varainhoidon ja private banking -toiminnan harjoittajilla oli käytössään tällainen järjestelmä. Sijoitus- ja rahoituspalveluissa (rahasto- ja rahoitusyhtiöt, sijoituspalvelut, arvopaperivälitys) järjestelmä oli noin puolella kyselyyn vastanneista, mutta vakuutustoimialalla vain harvoilla.

Taulukko 20. Epäilyttävien liiketoimien perusteet 2012–2014, lkm

Peruste	2012	2013	2014
Varojen määrä suuri (CTR)	15827	22011	17364
Tilisiirto	504	2342	2757
Käteistalletus	434	349	447
Käteisnosto	229	481	263
Käteisen kuljetus	27	51	59
Valuutan siirto	302	591	484
Valuutanvaihto	43	45	45
Varojen kierrätys	63	154	304
Epätavallinen vakuutus	23	17	11
Irtaimen kauppa (suuri käteiskauppa)	126	108	93
Muu peruste	2431	4499	3798*
Yhteensä	20 009	30 648	25 625

* Tämä ryhmä sisältää seuraavia liiketoimia: poikkeaa asiakasryhmän normaalista toiminnasta 591 kpl, puutteellinen varojen alkuperäselvitys 484 kpl, maksuhäiriöasiakas 340 kpl, bulvaanin käyttö 176 kpl ja epätavallinen maksujärjestely 103 kpl, monimutkainen rahoitusjärjestely 27 kpl, monimutkainen yritysjärjestely 22 kpl, tahallinen häviäminen toisen hyväksi 3 kpl, PEP 1 kpl ja muu epäilyttävä liiketoimi 2051 kpl.

Lähde: Rahanpesun selvittelykeskus

EU:n kolmannen rahanpesudirektiivin (2005/60/EY) ja rahanpesulain (35 §) mukaan Rahanpesun selvittelykeskuksen tulisi antaa palautetta epäilyttävien liiketoimien ja terrorismin rahoittamista koskevien ilmoitusten vaikutuksista ja seurannasta. Rahanpesulain valmisteluasiakirjassa ei ole kuitenkaan määritelty, missä muodossa palautteen tulisi olla ja miten usein sitä tulisi antaa.¹⁰⁴ Joka toinen finanssialan kyselyyn vastanneista ilmoitti, että palaute puuttuu täysin ja joka kymmenes koki saaneensa sitä riittävästi. Viidennes vastaajista ei nähnyt palautteelle tarvetta. Heikointa palautteen anto oli yrityspankkitoiminnalle, joiden edustajista yksikään ei mielestään ollut saanut minkäänlaista palautetta ilmoitusten vaikutuksista. Palautteelle oli suuri tarve myös henki- ja vahinkovakuutustoiminnassa, vaikka nämä lähettävätkin pankkeja vähemmän ilmoituksia. Eniten ilmoituksia lähettävät rahapeliyhteisöt kokivat niin ikään saavansa liian vähän tai ei lainkaan palautetta tekemiensä ilmoitusten vaikutuksista.

Kaikki ilmoitusvelvolliset eivät myöskään käytä Rahanpesun selvittelykeskuksen sähköistä ilmoitussovellusta. Tällöin ilmoitukset joudutaan tallentamaan manuaalisesti rahanpesurekisteriin, mikä lisää virheiden mahdollisuutta ja viivettä ilmoitusten käsittelyyn. Suomessa voitaisiinkin tutkia, olisiko mielekäästä ja mahdollista tarkentaa ilmoituksen toimittamistapaa ja rakennetta. Myös riskiarvion päivittämisen ja riskien kehityksen luotettavan seurannan kannalta on olennaisen tärkeää, että ilmoitusrekisterien tietopohja on mahdollisimman kattavaa ja eri ilmoitusvelvollisten tiedot ovat yhdenmukaisia ja vertailukelpoisia. Riskiarvion päivittämisen yhteydessä olisi myös hyödyllistä selvittää laajemmin ilmoitusjärjestelmän käytettävyys ilmoittajien kannalta. Eräässä finanssisektorin edustajan kyselypalautteessa ilmoitusjärjestelmän arvioitiin olevan monimutkainen ja nostavan siksi ilmoittamisen kynnystä. Mikäli useat ilmoittajat jakavat tämän näkemyksen, se luonnollisesti lisää kaikkien ilmoitusvelvollisten toimialojen haavoittuvuutta.

Epäilyttävien liiketoimien ilmoituksista valtaosa on tullut maksupalveluiden tarjoajilta ja valuutanvaihdoilta. Myös rahapeliyhteisöt ja pankit ovat ilmoittaneet runsaasti rahanpesuepäilyistään. Vuonna 2014 suuri osa rahapeliyhteisöjen ilmoituksista oli Ahvenanmaalta. Taulukko 21 kuvaa ilmoittajatahoja Rahanpesun selvittelykeskuksen tietoon tulleissa tapauksissa. Rahapelitoiminnan edustajia lukuun ottamatta suurin osa muun kuin finanssisektorin toimijoista arvioi kyselyssä, että rahanpesuepäilyistä ilmoittamiseen on vain harvoin tarvetta. Toista mieltä asiasta olivat kuitenkin yksittäiset kiinteistönvälittäjät, kirjanpitäjät sekä oikeudellisia palveluita tarjoavat. Finanssisektorilla noin joka toinen kyselyyn vastannut piti ilmoittamisen tarvetta vähäisenä. Ilmoitusten tekemiseen nähtiin olevan eniten tarvetta yrityspankkitoiminnassa, henkilöasiakaspankkitoiminnassa, maksupalveluissa, rahoitusyhtiöissä ja sijoituspalveluissa.

104 HE 25/2008.

Taulukko 21. Liikeryitysten tekemät rahanpesuilmoitukset 2012–2014, lkm

Ilmoittaja	2012	2013	2014
Pankki	1 201	1 204	1 123
Muu luotto- tai rahoituslaitos	31	522	365
Vakuutusyhtiö	223	133	156
Sijoituspalveluyhtiö	4	5	5
Maksupalveluiden tarjoaja	14 488	12 645	12 092
Omaisuu denhoito- ja yrityspalveluiden tuottaja	0	1	2
Kirjanpitoimisto	3	6	11
Tilintarkastusyhteisö	12	10	4
Oikeuspalveluiden tarjoaja	15	16	4
Panttilainaamo	0	1	3
Huutokauppa	0	0	0
Arvotavarakauppias	97	86	89
Kiinteistönvälitys	5	2	10
Rahapelitoiminta	2 472	13 446	8752*
Yhteensä	18 551	28 077	22616

*Ahvenanmaa 5175 kpl ja manner-Suomi 3577 kpl

Lähde: Rahanpesun selvittelykeskus

Rahanpesulaissa edellytetään myös määrättyjen vastuuviranomaisten eli ilmoitusvelvollisten valvojien, Rajavartiolaitoksen, Tullin, konkurssiasiamiehen, ulosottoviranomaisen ja verohallinnon ilmoittavan rahanpesuepäilyistään Rahanpesun selvittelykeskukselle.¹⁰⁵ Taulukon 22 mukaan vuonna 2014 Tulli oli edellä mainituista aktiivisin ilmoittaja 46 tapauksella, ja sen ilmoitusten määrä on kasvanut selvästi viime vuosina. Tullin tekemistä ilmoituksista vuosina 2012 ja 2013 lähes kaikki koskivat käteisrahan kuljetusta, mutta vuonna 2014 näiden ilmoitusten osuus pieneni. Tullin jälkeen seuraavaksi aktiivisimpia rahanpesutapausten ilmoittajia vuonna 2014 olivat ulosotto, Rajavartiolaitos ja verottaja. Muiden taulukossa mainittujen tahojen tekemien ilmoitusten määrä jäi korkeintaan muutamaan. Huomattakoon, että tähän joukkoon kuuluvat myös kaikki ilmoitusvelvolliset valvojat. Poliisin tekemien ilmoitusten määrä on vähentynyt viime vuosina.

105 ResL 503,2008, 5:31.

Taulukko 22. Viranomaisten ja valvojen tekemät rahanpesuilmoitukset 2012–2014, lkm

Ilmoittaja	2012	2013	2014
Poliisi	19	7	2
Suojelupoliisi	2	1	0
Rajavartiolaitos	7	2	8
Tulli	16	31	46
Ahvenanmaan maakunnan hallitus	0	0	0
Asianajajaliitto	0	0	0
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	0	0	0
Finanssivalvonta	0	0	0
KKK Tilintarkastuslautakunta	0	0	0
JHTT lautakunta	0	0	0
Poliisihallitus arpajaishallinto	1	1	0
Konkurssiasiamies	0	0	0
Ulosottoviranomainen	10	20	15
Verohallinto	5	9	9
Maahanmuuttovirasto	0	2	2
Metsähallitus	0	3	0
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto	0	0	1
Yhteensä	60	76	83

Lähde: Rahanpesun selvittelykeskus

Rahanpesussa on tyypillistä siirtää varoja maasta toiseen jäljittämisen vaikeuttamiseksi. Taulukon 23 mukaan vuoden 2014 ilmoituksiin sisältyi noin 16 000 varojen siirtoa ulkomaille ja noin 12 000 siirtoa ulkomailta Suomeen. Nämä määrät vähenivät hieman edellisestä vuodesta. Ilmoitusten rahamäärät ovat vaihdelleet suuresti eri vuosina. Varainsiirrot ulkomailta Suomeen lisääntyivät huomattavasti vuonna 2014. Yksittäisissä epäilyttävien liiketoimien ilmoituksissa summat ovat olleet yleensä alle 10 000 euroa. Suomesta eniten epäilyttäviä varoja on viime vuosina siirretty Eurooppaan ja myös Aasiaan ja Afrikkaan. Hyvin usein kohde on ollut tuntematon. Vastaavasti Suomeen on saapunut eniten varoja Euroopasta ja Aasiasta.

Taulukko 23. Epäilyttävät varojen siirrot Suomesta ulkomaille ja ulkomailta Suomeen 2012–2014

Varojen siirrot	2012	2013	2014
Suomesta ulkomaille			
ilmoitukset, lkm	15 136	18 499	16 053
varojen määrä, milj. €	78,3	33,6	38,0
Ulkomailta Suomeen			
ilmoitukset, lkm	3 489	15 651	12 199
varojen määrä, milj. €	65,6	15,5	245,0

Lähde: Rahanpesun selvittelykeskus

5.2 Terrorismin rahoitusepäilyt Suomessa

Terrorismin rahoittamista koskevat ilmoitukset ovat pääosin liittyneet kansainvälisillä talous- ja muilla pakotelistoilla oleviin toimijoihin. Uusia havaintoja terrorismin rahoittamisesta on taulukon 24 mukaan ollut vain muutamia vuodessa. Ilmoituksia ovat tehneet lähinnä pankit, muut luotto- ja rahoituslaitokset, maksujenvälityspalveluita tarjoavat sekä poliisi. Terrorismin torjunnasta vastaavan suojelupoliisin tietoon on niin ikään tullut vain yksittäisiä tapauksia, joista se on ilmoittanut Rahanpesun selvittelykeskukseen.

Taulukko 24. Terrorismin rahoitusepäilyn ilmoitukset ilmoittajan mukaan 2012–2014, lkm

Ilmoittaja	2012	2013	2014
Pankki tai ulkomainen luottolaitos	6	5	4
Muu luotto- tai rahoituslaitos kuin pankki	0	1	2
Maksupalveluita tarjoava (ml. valuutanvaihto)	2	0	1
Vakuutusyhtiö	0	2	0
Poliisi (ml. Rahanpesun selvittelykeskus)	0	1	6
Muu kotimainen viranomainen	1	1	0
Yhteensä	9	10	13

Lähde: Rahanpesun selvittelykeskus

Useimmat vastaajat niin finanssialalla kuin muillakin toimialoilla kokivat, että terrorismin rahoittamisepäilystä ilmoittamiseen on vain harvoin tarvetta. Eri mieltä asiasta olivat vain yksittäiset vastaajat yrityspankkitoiminnassa, varainhoitopalveluissa ja private banking -toiminnassa, vahinkovakuutuksessa, maksupalveluissa ja sijoituspalveluissa.

Kyselyvastauksissa mainittiin muun muassa henki-, matka- ja sijoitusvakuutukset riskialttiina vakuutustuotteina. Henki- tai matkavakuutus voidaan hankkia esimerkiksi uskonnolliseen sotaan lähteille henkilöille, jolloin korvaus voi päätyä myös terroristijärjestölle. Sijoitusvakuutukset, joissa on takaisinnostoarvo, antavat mahdollisuuden tallettaa ja nostaa terrorismin rahoittamiseen ajateltuja varoja. Lisäksi pankkisalaisuus vaikeuttaa terrorismin rahoittamisen tunnistamista, koska vakuutusyhtiö ei saa tietää kenen tilille korvaus maksetaan. Vakuutuskorvauksen saaja on kuitenkin tunnistettava ja todennettava. Lähes kaikilla henkivakuuttamisen parissa toimivilla oli ajantasainen tieto terrorismiin syyllistyneistä tai epäillyistä henkilöistä, joista oli annettu varojen jäädytysmääräys. Toisaalta he kokivat terrorismin rahoittamisen tunnistamisen vaikeaksi. Vähemmistö vakuutusalan edustajista oli saanut ohjeistusta ja koulutusta siitä, miten rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen eroavat toisistaan.

Ennen terrorismivarojen jäädyttämistä koskevaa lakia Suomessa voitiin ja oli velvollisuus jäädyttää EU:n pakoteasetusten nojalla EU:n rajojen ulkopuolella toimivien (nimettyjen) terroristiseen toimintaan syyllistyneiden varoja. Tuore laki varojen jäädyttämisestä terroristisen toiminnan estämiseksi mahdollistaa jäädytyspäätösten tekemisen EU:n jäsenvaltioiden laatimien listojen pohjalta sekä omien kotimaisten päätösten tekemisen. Lain myötä jäädytysmahdollisuus on siis koskenut myös Suomesta löytyviä varoja, jotka kuuluvat Suomessa terrorismista epäillylle, syytetylle tai tuomitulle. Terrorististen varojen hallinnollisia jäädytyspäätöksiä on keskusrikospoliisissa tehty ensimmäisen kerran vuonna 2014 yhteensä 43 kappaletta. Niiden toimeenpanosta on vastannut ulosottoviranomainen. Ulosotto on toistaiseksi paikan-
tanut varoja vain yhden henkilön osalta muutamia tuhansia euroja.

Terrorististen varojen jäädyttämisessä on olennaista toimia nopeasti. Ulosoton erikoisperintä toimii ympärivuorokautisesti kaikkina aikoina, kun taas hallinnollisia jäädytyspäätöksiä tekevä keskusrikospoliisi toimii virka-aikana. Tämä voi tulevaisuudessa osoittautua haavoittuvuudeksi, mikäli terrorististen varojen havaitseminen yleistyy. Sama periaatteellinen haavoittuvuus koskee rajavalvontaa ja erityisesti Tullia. Rajavalvontaviranomaisille annetut käteisvarojen pidättämismääräykset käsitellään keskusrikospoliisissa (Rahanpesun selvittelykeskuksessa) virka-aikana.

5.3 Rahanpesurikosten tutkinta

Rahanpesurikosten käsittelyprosessi koostuu poliisin, Tullin tai Rajavartiolaitoksen esitutkinnasta, syyttäjän harkinnasta (esitutinnan rajoittaminen, syyttämättäjättäminen, syytteen nostaminen), oikeudenkäynnistä (syytteen hylkääminen tai tuomio) ja täytäntöönpanosta (vankeus- tai sakkorangaistus, konfiskaatio eli rikoshyödyn menettäminen valtiolle, vahingonkorvausten maksaminen). Esitutinnan valmistumisen jälkeen syyttäjä arvioi, täyttääkö tutkittava teko jonkin rahanpesurikoksen tunnusmerkistön, onko näyttö riittävää syytteen nostamiseksi ja soveltuuko tapaukseen jokin toimenpiteestä luopumisen mahdollistava säännös. Syyttäjän on nostettava syyte, jos on olemassa todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden

tueksi. Syytteen nostamisen vaihtoehtoja ovat tietyin laissa säädetyin edellytyksin rangaistusmääräyksen antaminen tai syyttämättä jättäminen.

Rikosasioiden tilastollista vertailua ja kokonaisarviointia vaikeuttaa se, että esitutkintaviranomaiset (poliisi, Tulli ja rajavartiolaitos) rekisteröivät rikosilmoitukset ja kaikki niissä esiintyvät rikosnimikkeet (samaa henkilöä voidaan epäillä useista eri rikoksista), kun taas syyttäjän ja oikeuden ratkaisut tilastoidaan rikoksesta epäiltyjen ja tuomittujen henkilöiden päärikoksen mukaan.¹⁰⁶

Taulukon 25 mukaan vuonna 2014 poliisin tietoon tuli lähes 250 rahanpesuepäilyä ja yleisimmät rikosnimikkeet olivat rahanpesu, törkeä rahanpesu ja käteisrahan ilmoittamisrikkomus. Näistä noin kolmannes on törkeitä tekoja. Muiden rahanpesuun liittyvien rikosten vuosittainen määrä on jäänyt korkeintaan muutamaan.

Taulukko 25. Rikosnimikkeet poliisin kirjaamissa rikosilmoituksissa rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta 2012–2014, lkm

Rikosnimike	2012	2013	2014
Rahanpesu	138	88	114
Törkeä rahanpesu	75	75	79
Tuottamuksellinen rahanpesu	1	2	3
Rahanpesurikkomus	0	2	4
Salahanke törkeän rahanpesun tekemiseksi	0	0	0
Tuntemisvelvollisuuden rikkominen	0	0	0
Rahanpesun ilmoitusrikkomus	2	1	0
Käteisrahan ilmoittamisrikkomus	38	49	53
Terrorismin rahoittaminen	0	0	0
Yhteensä	254	217	253

Lähde: PolStat

Poliisin keskimääräiset tutkinta-ajat ovat olleet rahanpesurikoksissa tyypillisesti kahdesta kolmeen vuotta. Lievimpienkin rahanpesurikosten tutkinta on vienyt pitemmällä useamman vuoden. Vain yksi rahanpesun ilmoitusrikkomus on selvitetty vuonna 2012 kahdessa viikossa, ja kaikki muut viittaavat laajempaan tutkintakokonaisuuteen. Rikosten selvittämistä on sekin vaihdellut eri vuosina. Se lasketaan suhteuttamalla selvitettyjen rikostapausten määrä samana vuonna tehtyihin uusiin rikosilmoituksiin. Tätä indikaattoria on mielekästä tarkastella vain rahanpesun ja/tai törkeän rahanpesun osalta, joista on runsaasti rikosilmoituksia. Vuonna 2012 selvitettiin keskimäärin vain joka toinen rahanpesutapausta, kun vuonna 2014 sel-

¹⁰⁶ Syyttämättä jätettyjen osalta tilastointi on muuttunut vuonna 2008 siten, että tilastoon otetaan kokonaan syyttämättä jätetyn henkilön päärikos, kun aikaisemmin tilastointiperusteena oli jutun päärikos. Tuomioiden lukumäärät tilastoidaan myös päärikoksen mukaan eli sen mukaan, mistä rikoksesta henkilölle on annettu ankarin seuraamus (seuraamukset arvioidaan tietyssä järjestyksessä). Näin ollen myös niin sanottu itsepesu on mukana tuomiotilastoissa, koska esirikokseenkin syyllistynyt rahanpesijä voidaan tuomita, mikäli rahanpesu on esirikokseen osallistumista moitittavampi eli vakavampi rikos. Jos vastaajalla on ratkaisussa vain yksi rikos tai hylätty syyte, on se luonnollisesti tuomion päärikos. Ks. tarkemmin Tilastokeskus 2014, Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset -tilasto ja Syyttäjän ratkaisut -tilasto, laatuselosteet.

vittämistä oli 95 prosenttia. Tärkeissä tapauksissa vaihtelu on ollut yhtä suurta. (Ks. liite 4.)

Rahanpesun selvittelykeskus ottaa vastaan ja tallettaa epäilyttävien liiketoimien ilmoituksia, selvittää onko ilmoitusten perusteella syytä epäillä rikosta ja mikäli näin on, lähettää ne tutkittavaksi. Toisin kuin rahanpesulaista voisi päätellä, selvittelykeskus ei pääsääntöisesti itse tee varsinaista esitutkintaa vaan esitutkintaan saattamista. Taulukon 26 perusteella Rahanpesun selvittelykeskuksen avoimena olevaa rikostutkintaa tukeva toiminta on ollut vuonna 2014 vähäisempää kuin edeltävinä vuosina.

Taulukko 26. Rahanpesun selvittelykeskuksen toimenpiteitä rahanpesuilmoitusten perusteella vuosina 2012–2014, lkm

Toimenpide	2012	2013	2014
Uudet rikosilmoitukset	65	45	43
Avoimet rikosilmoitukset, joihin liittyen keskus on tuottanut tietoa	241	275	189

Lähde: Rahanpesun selvittelykeskus

Selvitettyjä rahanpesurikostapauksia ja niihin liittyviä esirikoksia ei ole voitu käydä läpi yksityiskohtaisesti tämän riskiarvion yhteydessä. Tapaukset, joissa Rahanpesun selvittelykeskus on omien selvittelyjensä perusteella luovuttanut tietoa tutkintalaitoksille eli avoimiin juttuihin, antavat kuitenkin viitteitä rahanpesuun liittyvistä esi- ja liitännäisrikoksista poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen tekemissä esitutkinnoissa.¹⁰⁷ Vuosina 2012–2014 poliisin tutkimissa rahanpesurikoksissa muista rikosnimikkeistä yleisimpiä olivat veropetos tai muu petos (ml. törkeä), kirjanpitorikos (ml. törkeä), velallisen epärehellisyys tai velallisen petos (ml. törkeä), rekisterimerkintärikos, työeläkevakuutusmaksupetos (ml. törkeä) tai edellä mainituissa rikoksissa avustaminen. Viime vuosina rahanpesurikoksiin liittyvä poliisin tutkinta on siis painottunut erilaisten talous-, vero- ja yhtiöoikeudellisten rikosten selvittämiseen. Tulli on tutkinut rahanpesuun liittyen lähinnä veropetoksia ja törkeitä huumausainetai dopingrikoksia ja Rajavartiolaitos puolestaan valtionrajarikoksia, laitonta maahantuloa, ihmiskauppaa ja väärennyksrikoksia.

Suurimman osan rahanpesuepäilyistä tutkii poliisi. Tullissa kirjattiin vuonna 2012 ja 2013 vain 13 rahanpesurikosilmoitusta ja ne liittyivät yleensä johonkin toiseen tutkintakokonaisuuteen. Vuonna 2014 rahanpesusta epäiltiin vain yhden huumausainerikostapauksen yhteydessä. (Ks. liite 4.)

Esitutkintalain mukaan syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä päättää, ettei esitutkintaa toimiteta tai se lopetetaan, jos syyttäjä tulisi jättämään syytteen nostamatta eikä tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi syytteen nostamista. Syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä päättää tutkinnan myös silloin, kun tutkinnan jatkamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat selvässä epäsuhteessa tutkittavana olevan

¹⁰⁷ Tarkastelu tehtiin Rahanpesun selvittelykeskuksen Poliisiammattikorkeakoululle luovuttamien rikosilmoitusnumeroiden perusteella. Poliisin valtakunnallisen tulostietojärjestelmän (PolStat) rikosilmoitustiedoista saatiin kaikki rikosnimikkeet ja nämä laskettiin yhteen.

asian laatuun ja siitä mahdollisesti odotettavaan seuraamukseen tai siihenastisen tutkinnan perusteella olisi todennäköistä, että syyttäjät jättäisi syytteen nostamatta.¹⁰⁸ Tutkinta on kuitenkin aloitettava uudelleen, jos se on uusien seikkojen valossa perusteltua. Syyttäjät on tehnyt viime vuosina vain muutamia esitutkinnan rajoittamis- päätöksiä rahanpesurikosten tutkinnassa. Vuonna 2013 näitä päätöksiä oli yhdeksän ja vuonna 2014 kuusi. (Ks. liite 4.)

Rahanpesurikosten käsittely voi päättyä ennen oikeuskäsittelyä myös syyttäjän päätökseen. Syyttämättäjättämispäätösten määrä on vaihdellut eri vuosina verrattuna syyksi luettujen rikosten määrään. Esimerkiksi vuonna 2013 syyttämättäjättämispäätöksiä rahanpesurikoksista tehtiin yhteensä 15 kappaletta ja oikeudessa samana vuonna syytteen jonkinlaisesta rahanpesusta sai 92 henkilöä. (Ks. liite 4.)

5.4 Varojen jäädyttäminen, tuomiot ja konfiskaatio

Kolmas rahanpesudirektiivi on edellyttänyt jäsenvaltioilta kattavaa tilastointia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan tehokkuutta osoittavista tiedoista. Erillisistä tilastokertomuksista olisi myös julkaistava yhteenveto. Tilastointia on edellytetty vähintäänkin rahanpesun selvittelykeskuksen vastaanottamien ilmoitusten lukumääristä ja seurannasta, tutkituista tapauksista, syyteeseen asetetuista ja tuomituista henkilöistä sekä jäädytetyn, takavarikoidun ja menetetyksi tuomitun omaisuuden määrästä.¹⁰⁹ Kattavaa tilastokatsausta kaikista edellä mainituista tiedoista ei ole kuitenkaan Suomessa toistaiseksi tehty. Rahanpesun selvittelykeskus on vuosikertomuksissaan julkaissut tilastotietoa vastaanottamistaan ilmoituksista ja tekemistään liiketoimien pidättämismääräyksistä, koska näiden tilastointi on ollut yksi sen lakisäateisistä tehtävistä.¹¹⁰ Syyteeseen asetettujen ja tuomittujen henkilöiden tilastoja on julkaissut Tilastokeskus.¹¹¹ Konfiskoidun omaisuuden määrästä tilattiin tätä arviointitutkimusta varten poiminta Oikeusrekisterikeskuksesta vuosilta 2010–2014.¹¹²

Rahanpesun selvittelykeskuksella on rahanpesulain mukaan oikeus antaa epäilyttävää liiketointa selvitellessään tai vastaavan ulkomaisen viranomaisen pyynnöstä määräys keskeyttää liiketoimi (esim. varainsiirto) enintään viiden arkipäivän ajaksi. Keskuksella on myös mahdollisuus antaa tulli- tai rajavartiolaitosviranomaiselle määräys pidättää rajatarkastuksen yhteydessä löydettyt käteisvarat enintään viiden arkipäivän ajaksi. Näillä toimenpiteillä on pyritty estämään rikoshyödyn siirtäminen

¹⁰⁸ Esitutkintalaki 805/2011, 3:10.

¹⁰⁹ EPNDir 2005/60/EY, 5 luku, 33 artikla.

¹¹⁰ ResL 503/2008, 6:35. Rahanpesun selvittelykeskus on lisäksi julkaissut vuonna 2012 tutkimuksen Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä, joka päivitettiin 2014. Tutkimusaineistona ovat kaikki rahanpesua koskevat tuomiot vuosilta 1994–2002 ja valikoitu otos tapauksista vuosilta 2003–2012. Tutkimusraportti ei sisällä kattavaa tilastotietoa vuosittaisten oikeustapausten tai konfiskoidun omaisuuden määrästä (Rahanpesun selvittelykeskus 2014).

¹¹¹ Tilastokeskus 2015.

¹¹² Poiminta sisälsi käräjäoikeuksien ratkaisut, joissa päärikoksen nimike on rahanpesu, törkeä rahanpesu tai tuottamuksellinen rahanpesu.

viranomaisten ulottumattomiin rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen selvittelyn ajaksi.¹¹³

Poliisin (Rahanpesun selvittelykeskuksen) rahanpesulain nojalla antamia raja-valvonnan yhteydessä havaittuja epäilyttävien käteisvarojen pidättämismääräyksiä on annettu ainoastaan Tullille. Vuonna 2012 niitä annettiin yhteensä neljä kappaletta, joissa varoja pidätettiin noin 3,6 miljoonaa euroa. Selvittelyn jälkeen nämä varat jäivät melkein kokonaisuudessaan pysyvästi viranomaisten haltuun. Vuonna 2013 pidättämismääräyksiä annettiin vain yksi, ja siinä oli kyse noin 379 000 euron summasta. Tässä tapauksessa varat kuitenkin palautettiin omistajalleen. Vuonna 2014 ei Tullille annettu yhtään käteisvarojen pidättämismääräystä.

Rahanpesuilmoitusten selvittelyn perusteella epäilyttävien liiketoimien keskeytyksiä on annettu viime vuosina yhteensä noin 11–15 kappaletta vuodessa enimmäkseen pankeille. Vuonna 2014 niiden avulla jäädytettiin varoja yli 11 miljoonaa euroa. Valtaosa näistä varoista on voitu ottaa pakkokeinoin viranomaisten haltuun. Taulukko 27 kuvaa keskeytys- ja pidättämismääräysten lukumäärää ja niiden sisältämiä rahamääriä.

Taulukko 27. Rahanpesun selvittelykeskuksen antamat epäilyttävien liiketoimien keskeyttämismääräykset ja käteisvarojen pidättämismääräykset (jäädytykset) vuosina 2012–2014

Varojen jäädytykset	2012	2013	2014
Rahamäärä			
yhteissumma, milj. €	9,8	11	11,5
haltuun jäänyt, milj. €	3,8	10,7	10,5
Jäädytysten lukumäärä vastaanottajittain			
pankki	10	5	9
tulli	4	1	0
sijoituspalvelut	0	2	0
ulosotto	0	0	0
ulkomainen viranomainen	0	0	0
kotimainen viranomainen (poliisi)	0	0	0
valuutansiirtopalvelu	0	1	1
Yhteensä	14	9	10

Lähde: Rahanpesun selvittelykeskus

Tuomioistuimien voi määrätä omaisuuden tai rikoshyödyn vakuustakavarikkoon joko sakon, rikokseen perustuvan vahingonkorvauksen tai hyvityksen tai valtiolle menetettäväksi tuomittavan rahamäärän maksamisen turvaamiseksi. Edellytyksenä on, että omaisuus kuuluu henkilölle, jota on syytä epäillä rikoksesta tai joka voidaan tuomita korvaamaan vahinko, maksamaan hyvitystä tai menettämään valtiolle ra-

113 ResL 503/2008, 2:26 ja 6:38.

hamäärä. Lisäksi on olemassa vaara, että edellä mainittu henkilö pyrkii välttämään rikosseuraamuksia kätkemällä, hävittämällä, pakenemalla tai muulla tavalla.

Myös oikeushenkilön omaisuutta voidaan panna vakuustakavarikkoon, jos on syytä epäillä, että omaisuutta kätkemällä, hävittämällä tai muulla näihin rinnastettavalla tavalla pyritään välttämään yhteisöosakon maksamista. Vakuustakavarikkoon voidaan määrätä enintään summa, jonka voidaan olettaa vastaavan tuomittavaa sakkoa, vahingonkorvausta, hyvitystä tai menettämisseuraamusta.

Rahanpesun selvittelykeskus on voinut ennen tuomioistuimen ratkaisua asettaa poliisivaltuuksin määräaikaisten vakuustakavarikon viikon ajaksi.¹¹⁴ Tällä tavalla jäädytettyä varallisuutta on viime vuosina saatu varsin hyvin haltuun, kun jäädytyspäätöksen raukeamisen jälkeen varat on voitu pidättää tuomioistuimen päätöksellä pakkokeinolain sallimin toimenpitein (hukkaamiskielto ja vakuustakavarikko).

Taulukon 28 perusteella rahanpesutuomioissa valtiolle menetettäväksi tuomitut varat ovat kuitenkin olleet varsin vaatimattomia oletettuun rikoshyötyyn ja vakuustakavarikoituihin varoihin nähden. Vuonna 2014 törkeästä rahanpesusta konfiskoitiin varoja yhteensä noin 669 000 euroa. Myöskään valtiolle tuomitut vahingonkorvaukset, kuten esimerkiksi verottajan vaatimat korvaukset, eivät ole olleet kovin suuria.

Toisaalta on huomattava, että rahanpesussa ei lähtökohtaisesti ole asianomistajaa, joten rahanpesurikoksissa ei yleensä tuomita vahingonkorvauksia. Tehokkaalla konfiskaatiolla olisi pelkkiä rangaistuksia tehokkaampi vaikutus järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa, koska nimenomaan sillä estetään rahanpesun onnistuminen ja rikoksesta hyötyminen.¹¹⁵

Valtiolle menetettäväksi tuomittujen varojen ja rahanpesutuomioiden määrän arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon rikoslain 32 luvun 11 §:n 1 momentin rajoitussäännöksen pääsääntö, jonka mukaan rahanpesusta ei tuomita henkilöä, joka on osallinen esirikokseen (ns. itsepesu-tapaus). Säännös johtaa siihen, että esirikoksen tekijän rahanpesua ei voi tunnistaa tuomio- ja konfiskaatiotilastoista pelkän rahanpesun rikosnimikkeen perusteella. Itsepesun moitittavuus sisältyy pääsääntöisesti esirikosta koskevaan tuomioon.

Taulukko 28. Valtiolle menetettäväksi tuomitut varat ensimmäisessä oikeusasteessa rikosnimikkeittäin päärikoksen mukaan 2010–2014, €

Rikosnimike	2010	2011	2012	2013	2014
Rahanpesu	385	662	11 242	66 044	2 285
Törkeä rahanpesu	107 114	183 100	116 691	283 877	669 495
Tuottamuksellinen rahanpesu	0	5 545	1 350	966	9 500
Yhteensä	107 499	189 307	129 283	350 887	681 280

Lähde: Oikeusrekisterikeskus

¹¹⁴ Pakkokeinolaki 806/2011, 6:1–3.

¹¹⁵ Sahavirta 2008, 57.

Taulukosta 29 näkyy, että rahanpesurikostuomioita on annettu varsin vähän verrattuna tuomioihin kätkemisrikoksista. Kuitenkin kätkemisrikoksesta tulisi tuomita vain, jos tuomiota ei ole annettu rahanpesurikoksesta. Rahanpesun esirikosta ei ole myöskään rajattu laissa eli pestävä varallisuus tai rikoshyöty on voitu hankkia millä tahansa rikoksella. Kätkemisrikos voi sen sijaan olla vain joko varkaus-, kavallus-, ryöstö-, kiristys-, petos-, kiskonta- tai maksuvälinepetosrikoksella saadun omaisuuden kätkemistä, hankkimista, huostaan ottamista, välittämistä tai muulla tavoin käyttöä. Erittäin arvokkaaksi omaisuudeksi ja siten rajaksi törkeän ja tavallisen rahanpesun välillä on oikeuskäytännössä vakiintunut 13 000 euroa, mikä vastaa hallituksen esityksessä lausuttua.¹¹⁶

Taulukko 29. Rahanpesurikoksista ja kätkemisrikoksista ensimmäisessä oikeusasteessa tuomitut henkilöt vuosina 2010–2014

Päärikos	2010	2011	2012	2013	2014
Rahanpesurikokset					
Rahanpesu ja sen yritys	8	12	19	43	7
Törkeä rahanpesu ja sen yritys	8	13	17	13	3
Tuottamuksellinen rahanpesu	3	15	11	10	2
Rahanpesurikkomus	1	0	0	1	0
Salahanke törkeän rahanpesun tekemiseksi	0	0	0	0	0
Rahanpesun ilmoitusrikkomus (ResL 42 §)	0	0	0	0	0
Tuntemisvelvollisuuden rikkominen (ResL40 §)	0	2	0	0	0
Rahanpesurikokset yhteensä	20	42	47	67	12
Kätkemisrikokset					-
Kätkemisrikos	285	259	229	220	-
Törkeä kätkemisrikos	39	49	53	32	-
Ammattimainen kätkemisrikos	6	4	0	8	-
Tuottamuksellinen kätkemisrikos	114	122	117	100	-
Kätkemisrikkomus	89	80	101	59	-
Kätkemisrikokset yhteensä	533	514	500	419	-

Lähde: Tilastokeskus 2014, Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset -tilasto; Oikeusrekisterikeskus 2015

Keskusrikospoliisin arvion mukaan rahanpesu on entistä ammattimaisempaa. Valmiiksi suunnitellut järjestelyt yleistyvät, rahanpesussa käytetään peiteyrityksiä ja tarvittavaa erikoisosaamista on yhä enemmän. Suomen rikoslainsäädännössä ei ole tarkkaa määritelmää laajamittaiselle järjestäytyneelle ja ammattimaiselle rahanpesulle. Järjestäytyneen organisaation tai verkoston toimintaa on arvioitu törkeänä rahanpesuna, jonka rangaistusasteikko on sama kuin ammattimaisen kätkennän eli

¹¹⁶ Rahanpesun selvittelykeskus 2014, 6.

maksimissaan kuusi vuotta vankeutta. Rikoslain määritelmä törkeästä rahanpesusta täyttyy, jos rikoksella saatu omaisuus on erittäin arvokas tai rikos on tehty erittäin suunnitelmallisesti ja rahanpesu on kokonaisuutena arvioiden törkeää. Järjestäytyneestä ja ammattimaisesta rahanpesusta on voitu tuomita rikoslain 32 luvun 11 § rajoitussäännöksen perusteella vuodesta 2012 alkaen myös esirikokseen syyllistynyt, mikäli rahanpesu on vakavampi rikos tapauskonaisuudessa. Itsepesusta ei kuitenkaan ilmeisesti ole tuomittu ketään.¹¹⁷ Kuten taulukosta 29 näkyy, törkeästä rahanpesusta tuomittiin vuonna 2014 ainoastaan kolme henkilöä. Ammattimaisen rahanpesun arvioitu yleistymisen ei näin ollen ilmene tuomiotilastoista. Ammattimaisen rahanpesun tunnusmerkistö poistui rikoslaista vuonna 2003, mutta siitä ei ollut annettu yhtään tuomiota. Ammattimaiseen rahanpesuun puuttumisen tehokkuus ei tuomiotilastojen perusteella näin ollen vaikuttaisi olevan kovin hyvä.

Haasteena ammattimaisen rahanpesun tunnistamiselle ja tuomitsemiselle on järjestäytyneen rikollisuuden toimintamallin muuttuminen. Europolin tulevaisuusarvion mukaan järjestäytyneen rikollisuus toimii yhä useammin freelancer-tyyppisesti toimivien osaajien ja satunnaisten palvelutuottajien avulla. Internet on mahdollistanut sen, ettei järjestäytyneen rikollisuus ole aina enää selkeä ryhmä tai verkosto, joka toimisi hierarkkisen suunnitelmallisesti. Tulevaisuudessa järjestäytyneen rikollisuus muistuttaa enemmän globaalia virtuaalista alamaailmaa, joka koostuu yksittäisistä rikollisista yrittäjistä.¹¹⁸

Rahanpesutapauksissa on ollut tulkintavaikeuksia kaikissa oikeusasteissa. Rahanpesun selvittelykeskuksen laatimassa julkaisussa Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä (2014) nostetaan esimerkkinä tulkinnanvaraisuudesta tapaus, jossa rikoshyöty oli saatu anastamalla kolmen vuoden ajan varoja työnantajan tililtä ja puoliso oli ottanut kahdelle pankkitililleen näitä varoja. Puoliso oli käyttänyt varoja muun muassa kulutukseen, autoon, remontointiin ja matkoihin. Kaikki kolme oikeusastetta päätyivät erilaiseen ratkaisuun. Käräjäoikeus katsoi, että kätkemisrikoksen tai rahanpesun tunnusmerkistöt eivät täyty. Hovioikeus puolestaan tuomitsi tekijän avunannosta törkeään kavallukseen. Korkeimmassa oikeudessa tuomio muuttui lopulta törkeäksi kätkemisrikokseksi. Rahanpesurikoksesta ei korkeimman oikeuden mukaan ollut kyse, koska varojen laittoman alkuperän peittäminen ja häivyttäminen jäi näyttämättä toteen.¹¹⁹

Rahanpesusyytteiden hylkääminen oikeudessa on myös törkeiden rahanpesutapausten yhteydessä varsin yleistä. Viime vuosina syyte on hylätty lähes yhtä monen henkilön osalta kuin on ollut tuomion saaneita samana vuonna. Tuomioiden määrä lievemmissä rahanpesurikoksissa on sen sijaan kasvanut tasaisesti viime vuosina. Rahanpesun selvittelykeskuksen tekemän selvityksen mukaan hylätyissä syytteissä ongelmana on useimmiten ollut näytön puuttuminen siitä, että syytetty olisi tiennyt varojen laittomasta alkuperästä.¹²⁰ Viime vuosina käräjäoikeudessa hylätyjä syytteitä on ollut etenkin törkeissä rahanpesutapauksissa runsaasti verrattuna syytteiden kokonaismäärään.

117 Rahanpesun selvittelykeskus 2014.

118 Europol 2015b.

119 Rahanpesun selvittelykeskus 2014, 17; 50–51.

120 Rahanpesun selvittelykeskus 2014, 35.

Jopa useita vuosia kestävä rikostutkinta- ja oikeuskäsittelyprosessin nähtiin yhdessä kyselyvastauksessa antavan mahdollisuuden rahanpesuun. Pitkät prosessit saattavat johtaa omaisuuden hukkaamiseen. Tämä voi tapahtua perusteettomien velvoitteiden ilmoittamisella ulosottoon. Tällainen menettely on kuitenkin rangaistavaa. Pitkiä rikostutkinta- ja oikeusprosesseja voidaan täten pitää periaatteellisena haavoittuvuutena, riippumatta väärinkäytösten yleisyydestä.¹²¹

Terrorismin rahoittamisesta on Suomessa tuomittu ensimmäistä kertaa vuonna 2014, jolloin annetussa tuomiossa määrättiin neljä henkilöä ehdolliseen vankeuteen. Esitutkinta käynnistyi vuonna 2011 kestäen näin ollen lähes kolme vuotta. Kolmen tuomitun rangaistus oli viisi kuukautta sekä yhden vuosi ja neljä kuukautta. Ulkomaille lähetetyt summat olivat pieniä, yhteensä noin 4 000 Yhdysvaltain dollaria. Keskusrikospoliisin tekemät jäädytysmääräykset ulosottoviranomaisille vuonna 2014 koskivat 43 henkilöä. Terroristisia varoja löydettiin ja jäädytettiin vuonna 2014 kuitenkin vain 4 600 euron arvosta yhden kohdehenkilön osalta. Ennen terrorismivarojen jäädyttämistä koskevaa lakia ei Suomessa ollut pantu täytäntöön eli havaittu EU:n asetuksen mukaisia terroristisia varoja.

121 Ulosottoviranomaisen erikoisperintä keskittyy velallisiin, jotka ovat erilaisin väärinkäytöksin pyrkineet välttämään velkojen maksua ja omaisuuden takavarikoimista. Tyypillinen tapaus on yrittäjä, joka on jatkanut konkurssin tai ylivelkaantumisen vuoksi toimintaa bulvaanin, yleensä lähisukulaisen nimissä. Toinen tyyppitapaus on talousrikollinen, joka on järjestellyt varallisuuttaan siten, että hän välttyisi oikeudessa tuomittavilta vahingonkorvausmaksuilta. Vuoden 2013 aikana erikoisperinnän käsittelemien velkojen ja turvaamistoimien rahamäärä oli 216 miljoonaa euroa (Harmaan talouden selvitysyksikkö 2014a,19–21).

6 RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITUKSEN RISKIKOHTEIDEN ANALYSOINTIA

Tähän lukuun on koottu eri aineistoihin pohjautuen kuvaus keskeisimmistä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä Suomessa. Tärkeimpiä menetelmiä ovat kiinteistöihin sijoittaminen, käteisrahakuriirit, peiteyritysten ja tekaistun liiketoiminnan hyödyntäminen, erilaiset joukkorahoituksen muodot ja rahankeräykset, kirjanpidon vääristeleminen ja asiakasvaratilien väärinkäyttö. Näiden lisäksi verkkoasioinnin yleistymisen on lisännyt kokonaisriskiä. Arvioitavat riskit ovat ikään kuin poikkileikkaavia teemoja, joilla voi olla liittymäkohtia useille kohdealoille. Sektorikohtaisia riskejä kuvattiin yleisesti edellä luvussa 4, mutta niiden lähempi arviointi jää tämän tarkastelun ulkopuolelle.¹²²

6.1 Kiinteistöihin sijoittaminen

Kiinteistöihin sijoittaminen on kyselyaineistojen perusteella yksi erittäin yleisenä tai todennäköisenä pidetyistä rahanpesumenetelmistä. Tämä näkemys oli niin esitutkintaviranomaisilla kuin valvojilla ja muillakin viranomaisilla. Kaikki edellä mainitut näkivät kiinteistösijoitukset myös seuraavien 10 vuoden kuluessa hyvin voimakkaasti kasvavana ja toisaalta yhteiskunnallisilta ja taloudellisilta seurauksiltaan erittäin merkittävänä rahanpesukeinona.

Erityisesti ulkomaalaisten tekemissä kiinteistökaupoissa rahoituksen alkuperän jäljittäminen on vaikeaa tai jopa mahdotonta. Media on viime aikoina uutisoinut näyttävästi kansallisesti strategisten kohteiden läheltä tehdyistä maakaupoista ja kiinteistöhankinnoista, joiden omistussuhteisiin on liittynyt epäselvyyksiä. Tutkiva journalismi on myös paljastanut useita toteutumattomia ulkomaalaisten sijoittajien kiinteistönkehityshankkeita, jotka saattavat viitata rahanpesuun. Näissä erityisesti venäläiset liikemiehet ja venäläistaustaiset Suomeen rekisteröidyt yritykset ovat hankkineet liiketoiminta- ja loma-asuntokiinteistöjä sekä raakamaa-alueita, joissa ei ole edetty kaupantekohetkellä esitettyjen suunnitelmien toteuttamiseen. Rahanpesun selvittelykeskuksen tietoon on tullut muutamia tällaisia yksittäistapauksia.¹²³

Rikosilmoituksen tekemistä ja rikostutkintaa vaikeuttavat tiedonvaihdon haasteet Venäjän viranomaisten kanssa. Jotta rahanpesua voitaisiin epäillä, olisi selvitetävä investoinnin rahoituksen rikollinen alkuperä, vaikei rahanpesurikos sinänsä edellyttäkään näyttöä esirikoksen tekijästä. Rahanpesusta rankaiseminen kuitenkin edellyttää tietoa taloudellista hyötyä tuottaneesta esirikoksesta.¹²⁴ Kyselyyn vastan-

122 Liitteessä 6 kuitenkin esitellään sektorikohtaisia riskejä kahden esimerkin avulla, ja ne koskevat rahapeli-toimintaa sekä jalokivien ja -metallien kaupan erityispiirteitä.

123 Tuula Malin, Maakauppoja strategisissa kohteissa, Iltalehti 13.10.2014; Antti Honkamaa, «Rötelöitä keskellä kylää», Ilta-sanomat 22.9.2014.

124 HE 53/2002, 36.

neet ilmoitusvelvolliset arvioivat myös ulkomaalaisten asiakkaiden kanssa tehtäviin kiinteistö- ja osakekauppoihin sisältyvän merkittävän rahanpesuriskin. Esimerkkinä riskialttiista tilanteesta mainittiin rahoituksen järjestäminen puolison tai veroparatiivaltion kautta.

Ulkomaalaisten eli kaupantekohetkellä ulkomaanpassilla tunnistautuneiden henkilöiden tekemien kiinteistökauppojen euromääräinen osuus on ollut kolmesta viiteen prosenttia kaikista kiinteistökaupoista. Ulkomaalaisuuden tarkka tilastollinen määrittely on kuitenkin vaikeaa ja luvut ovat lähinnä suuntaa antavia. Maanmittauslaitoksen virallisissa kiinteistöjen kauppahintatilastoissa on käytetty perusteena ulkomaan osoitetta. Taulukossa 30 ulkomaalaiseksi on määritelty asiakas, joka on tunnistettu ulkomaisella passilla tai henkilötodistuksella.

Ulkomaalaisista kiinteistöjen ostajista suurimmat yksittäiset kansalaisuusryhmät ovat olleet venäläiset ja virolaiset. Vuonna 2014 venäläiset investoivat suomalaisiin kiinteistöihin noin 41 miljoonan euron arvosta. Virolaisten kiinteistöhankinnat olivat samana vuonna yli 23 miljoonaa euroa. Venäläisten osuus oli 16 prosenttia kaikista ulkomaalaisten tekemistä investoinneista ja 22 prosenttia kaikista ulkomaalaisten tekemistä kaupoista. Venäläisten tekemät kaupat ovat vähentyneet vuodesta 2010, mutta virolaisten kaupat ovat lisääntyneet.

Taulukko 30. Ulkomaalaisten henkilöiden kiinteistökauppojen määrä ja arvo 2010–2014

		2010	2011	2012	2013	2014
Pohjoismaat	lkm	159	133	166	129	130
	milj. €	12	14,5	18,6	13	11
Venäjä	lkm	563	624	575	426	329
	milj. €	74,8	76	76	55,6	40,9
Viro	lkm	159	163	204	211	207
	milj. €	18,8	17,5	23,6	21,6	23,4
Muu EU-valtio	lkm	177	193	184	152	190
	milj. €	23	25	26,8	18,7	27
Muu valtio	lkm	586	666	595	625	613
	milj. €	96,9	116	124	262	149
Yhteensä	lkm	1644	1779	1724	1543	1469
	milj.€	226	250	269	371	251

Lähde: Maanmittauslaitos, Kiinteistöjen kauppahintarekisteri. Tiedot perustuvat kaupanvahvistajien ilmoitukseen, jotka täydennetään kunnissa ja maanmittaustoimistoissa.

Rahanpesuriskiä lisää usean erilaisen haavoittuvuuden samanaikaisuus. Lähtökohteisesti valvomattomat asiakasvaratilit antavat mahdollisuuden jopa tekaistuihin kauppoihin, jolloin esimerkiksi mahdolliset käsirahan palautukset tai sopimussakot saadaan näyttämään helposti laillisilta. Kirjanpitäjillä ja tilintarkastajilla ei juuri ole mahdollisuutta havaita asiakasvaratilien käyttöä rahanpesuun, koska niiden tapah-

tumista ei edellytetä seurantaa kirjanpitolaissa. Aluehallintovirastoilla on tosin kiinteistönvälitysliikkeiden valvonnan yhteydessä periaatteessa mahdollisuus havaita toimeksiantopäiväkirjan, markkinoinnin ja asiakasvaratilin tiliotteiden avulla tekaisuja kauppvoja, joissa välitysliike on mahdollisesti osallisena rahanpesuun. Tämä valvonta on kuitenkin väistämättä valikoivaa, eikä vastaa kirjanpitäjien ja tilintarkastajien mahdollisuutta havaita ja tunnistaa asiakkaansa epätavanomaista ja epäilyttävää toimintaa.

Rahanpesulain noudattamista valtakunnallisesti valvovalla Etelä-Suomen aluehallintovirastolla ei ole myöskään mahdollisuutta antaa hallinnollista seuraamusta välitysliikkeelle, joka on merkitty toisen aluehallintoviraston rekisteriin. Tämä puute koskee noin puolta kaikista maan välitysliikkeistä. Kiinteistökaupoissa asiakkaan puolesta tai asiakkaan lukuun toimivista oikeudellisten palveluiden tarjoajista Etelä-Suomen aluehallintovirastolla ei ole edes tarkkaa lukumäärää. Siksi asiakasvaratilien käytön valvontaan ja mahdollisen rahanpesun havaitsemiseen on näissä tapauksissa hyvin heikot mahdollisuudet. Suomen asianajajaliiton valvontamahdollisuudet kohdistuvat ainoastaan asianajajiin ja heidän avustajiinsa. Liiton jäsenyydestä eroaminen tai erottaminen heikentää näin ollen merkittävästi mahdollisen rahanpesijän paljastumismahdollisuuksia.

Jatkuvan asiakassuhteen seurannan avulla on mahdollista paljastaa tavanomaisesta poikkeavat liiketapahtumat. Välitysliikkeiden vakituisia asiakkaita ovat esimerkiksi uudistuantokohteitaan myyvät rakennusliikkeet ja sijoittaja-asiakkaat, jotka tekevät toistuvia myynti- ja vuokravälitystoimeksiantoja. Asiakkaiden jatkuva seuranta kiinteistönvälitysalalla ja kiinteistökauppoihin liittyviä oikeudellisia palveluita tarjoavissa yrityksissä olisi tärkeää, koska rakennus-, maansiirto- ja remontointiliiketoimintaan arvioitiin ilmoitusvelvollisten valvojien ja viranomaisten enemmistön kyselyvastauksissa hyvin yleisesti liittyvän rahanpesua.

Riskiperustaisen arvioinnin tarkoituksena on yrityskohtaisesti selvittää, millaisissa tapauksissa on tunnettava perusteellisemmin sekä asiakas että niin sanottu tosiasiallinen edunsaaja, jonka hyväksi liiketoimi toteutetaan (esim. toimeksiannon valtuuttaja) tai jolla on määräysvalta yrityksen tai yhteisöasiakkaan organisaatiossa. Kyselyyn osallistuneista kiinteistönvälitysalan toimijoista selvä enemmistö koki epäselväksi saamansa ohjeistuksen siitä, milloin asiakkaan toimintaa pitäisi riskiperusteisesti arvioida. Muutamilla ei ollut siihen lainkaan ohjeistusta. Kyselyyn vastanneista oikeuspalveluiden tarjoajista sen sijaan pääosa koki saamansa ohjeistuksen selkeäksi. Asianajajaliitto on laatinut valvottavilleen ohjeistuksen oheen esimerkin riskimatriisista. Puolella kiinteistönvälittäjistä ei ollut lainkaan riskiarviota siitä, millaisiin tuotteisiin, palveluihin tai asiakkaisiin liittyy tavallista korkeampi rahanpesun riski. Oikeudellisia palveluita tarjoavilla oli kaikilla jonkinlainen riskiarvio, mutta useimmat pitivät sitä suppeana.

Kyselyyn vastanneiden kiinteistönvälittäjien enemmistö koki myös saavansa liian vähän tietoa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen tunnistamisesta toimialaa valvovalta aluehallintovirastolta. Alle puolet ilmoitti henkilöstön saaneen koulutusta, mutta johdon ja esimiesten koulutusta oli ollut vähemmän. Kouluttajaksi mainittiin yleisimmin alan keskusjärjestö. Oikeudellisten palveluiden tarjoajat, joista suu-

rin osa oli asianajajia, olivat sen sijaan varsin tyytyväisiä asianajajaliitosta saamansa tiedon kattavuuteen ja säännöllisyyteen. Molemmat odottivat kuitenkin säännöllisemmin tietoa Rahanpesun selvittelykeskukselta ja useat vastaajat kaipaivat lisäksi palautetta tekemiensä ilmoitusten vaikutuksista.

Rahanpesulaissa mainittu asiakkaan tunnistamisvelvollisuus koskee myös satunnaisia asiakassuhteita. Rahanpesulain mukaan ilmoitusvelvollisten (mukaan lukien kiinteistönvälittäjät) on tunnettava myös satunnaiset asiakkaansa, kun kauppaan tai vuokraukseen sisältyy vähintään 15 000 euron kertasuoritus tai toisiinsa liittyvä suoritus.¹²⁵ Kiinteistökaupan ja vuokraamisen toimialalla raja ylittynee käytännössä aina lyhyitä määräaikaista vuokrasuhteita lukuun ottamatta. EU:n neljäs rahanpesudirektiivi (EPNDir 2015) laskee summan käteisellä maksavien osalta 10 000 euroon. Kiinteistönvälitysalan keskusliitto ohjeistaa tarkkailemaan muun muassa seuraavia epätavanomaisuuksia:

- kauppa on huomattavan yli- tai alihintainen
- ostaja ei ole kiinnostunut näkemään kohdetta tai saamaan siitä tietoa
- ensiasunnon ostaja on hankkimassa huomattavan arvokasta kohdetta ilman luoton tarvetta
- välityskohteen hankintahinta on täydellisessä epäsuhteessa ostajan varallisuusoloihin
- ostaja pyrkii suorittamaan kauppahinnan kokonaan tai suurelta osin käteisellä
- kauppahinnan maksaa kokonaan tai osittain joku muu kuin ostaja tai maksu tehdään toisen henkilön tililtä.

Edellä mainituista seikoista käteiskauppa, ali- ja ylihinnointelu sekä näkemättä ostaminen mainittiin riskitekijöinä myös kyselyvastauksissa. Näiden lisäksi riskialttiina nähtiin kiinteistön tai osakkeiden lyhyt omistusaika ja arvokkaiden luksusasuntojen vuokraaminen. Kiinteistönvälitysalan keskusliiton ohjeistuksen mukaan rahanpesulaissa tarkoitettuja asiakkaita ovat toimeksiantajan ohella myös kaupan tai tulevan vuokrasuhteen vastapuolet eli ostajat ja vuokralaiset.¹²⁶

Kiinteistönvälittäjät ovat myös toimialana kirjanpitäjien tavoin alttiita paljastumiselle rahanpesuilmoituksen teon tai terrorismin rahoitusepäilystä ilmoittamisen jälkeen. Suurin osa vastaajista arvioi ilmoittajan henkilöllisyyden paljastuvan epäilyn kohteelle. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen tunnistaminen koettiin myös vaikeaksi. Enemmistö tosin koki, että ilmoittamiseen on vain harvoin tarvetta. Tulevaisuudessa kiinteistökaupan riskiä lisää kyselyyn vastanneiden kiinteistönvälittäjien mukaan sähköisten palveluiden lisääntyminen. Asiakkaiden ja tosiasiallisten edunsaajien tunnistaminen vaikeutuu ja sähköiset järjestelmät ovat haavoittuvaisia kyberrikollisuudelle. Riskiä lisää myös se, että viranomaiset arvioivat kiinteistösi-joitukset tulevaisuudessa voimakkaasti kasvavaksi ja toisaalta yhteiskunnallisilta ja taloudellisilta seuraamuksiltaan erittäin merkittäväksi rahanpesun keinoksi.

125 ResL 503/2008, 2:7.

126 Kiinteistönvälitysalan keskusliitto, Kiinteistönvälitysalan yleisohje rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi.

6.2 Käteisrahan kuljetus

FATF:in mukaan käteisrahan käyttö on keskeistä sekä rahanpesussa että etenkin terrorismin rahoittamisessa. Käteistä salakuljetetaan ja tehtävään värvätyt kuriirit kuljettavat käteistä rajan yli. Käteisen käyttö voi myös olla yksi vaihe rahanpesussa tai terrorismin rahoittamisessa. Varoja kerätään käteisenä ja talletetaan pankkiin tai nostetaan tililtä useissa erissä. Käteinen liikkuu myös epävirallisten rahanvälityskanavien ja käteisintensiivisen yritystoiminnan kautta.

Huumausainerikollisuus, maksukorrtirikollisuus, kiskonta, salakuljetus, korruptio ja lahjonta sekä laiton pelaaminen tuottavat paljon rikollista käteistä, jota rahanpesijät pyrkivät muuntamaan «lailliseksi» muun muassa tallettamalla pankkiin tai rahanvälityspalveluiden kautta. Terroristisiin tarkoituksiin käteisrahaa kerätään myös laillisin keinoin, esimerkiksi rahankeräyksillä ja käteisintensiivisen yritystoiminnan kautta. Käteisen suosiminen johtuu anonyymiuden lisäksi finanssialan toimijoiden parantuneesta valppaudesta ja kyvystä paikantaa epäilyttäviä varainsiirtoja. Käteisen siirtely ei myöskään vaadi pitkäjänteistä suunnittelua.¹²⁷

Käteiseksi katsotaan setelien ja kolikoiden ohella erilaiset siirreltävät maksuvälineet (bearer negotiable instruments, lyhenne BNI), kuten shekit, matkashekit ja maksumääräykset.¹²⁸ Shekit ovat Suomessa harvinaisia maksuvälineitä, mutta kansainvälisessä maksuliikenteessä vielä yleisiä.¹²⁹ Finanssialan keskusliiton vuonna 2013 tekemän tutkimuksen mukaan noin kaksi kolmasosaa 25–44-vuotiaista ja yli puolet 45–64-vuotiaista maksaa ostoksensa tavallisimmin kortilla. Käteistä käyttävät keskimääräistä yleisemmin yli 65-vuotiaat ja alle 18-vuotiaat lapset ja nuoret. Kuitenkin yli 65-vuotiaistakin puolet maksaa ostoksensa kortilla.¹³⁰

Käteisen käyttö liittyy yleensä pieniin ostoihin. Käteisen käytön euromääriä on tutkittu viimeksi Suomen Pankissa vuonna 2008, jolloin noin puolet suomalaisista käytti alle 50 euroa käteistä viikossa. Vastaavasti tavanomainen viikoittainen käytös summa käteiselle ylitti 500 euroa vain prosentilla kuluttajista. Kaupan liitto on arvioinut vuonna 2012 pankkien maksujärjestelmiä koskevaan tilastotietoon ja omiin arvioihinsa perustuen, että käteisostoja on lähes puolet kaikista maksutapahtumista Suomessa ja niiden osuus kaikkien ostojen rahallisesta arvosta on noin neljännes. Keskiostos on käteisellä noin 13 euroa kun luottokortilla se on 64 euroa ja pankkikortilla (debit) 31 euroa.¹³¹

Suuret käteisostot ja suurten käteissummien kuljettaminen arvokkaiden hyödykkeiden ostamista varten ovat näin ollen lähtökohtaisesti epäilyttäviä toimia. Suurin osa epäilyttävistä liiketoimista on kuitenkin koskenut alle 10 000 euron tapahtumia, jotka eivät jatkossakaan rahanpesudirektiivin mukaan edellytä asiakkaan tunnistamista.

Käteiskuriirien eli käteisen kuljettajien käyttö on ollut perinteinen menetelmä terrorismin rahoittamisessa. Terrorismin rahoittajat kuljettavat käteistä matkatava-

127 FATF 2010, 15–22.

128 FATF 2010, 15.

129 Esimerkiksi kertaviisumia Afganistaniin (92 € vuonna 2015) ei suomalainen voi maksaa Pohjoismaiden yhteiseen Oslon suurlähetystöön suorana tilisiirtona, vaan pankkikassalla postitse.

130 Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.

131 Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.

roissaan erityisesti lentoliikenteessä.¹³² Koska he kuljettavat myös ilmoittamisrajan alittavia summia ja hyödyntävät EU:n sisärajojen avoimuutta, terrorismin rahoittamisen epäily ei tule helposti ilmi rajatarkastuksissa tai suuria käteiseriä tunnistamaan opetuille rahakoirille. Terrorismin rahoittamisen riskiä tulee tällöin arvioida ensisijassa matkustuskohteen ja reitin (esim. konfliktialue tai tunnettu kauttakulkukohte) eikä kuljetettavan rahasumman perusteella.

Rahanpesijät puolestaan kuljettavat myös suuria summia käteistä; heidän kauttaan käteinen liikkuu yleensä maitse ja meriteitse. Laajasti käytössä olevat valuutat, kuten eurot ja USA:n dollarit ovat rahanpesijöiden ja terrorismin rahoittajien keskuudessa erityisen suosittuja. Jotkin rikolliset suosivat isompiarvoisia seteleitä parantaakseen kuljetuksen huomaamattomuutta ja vaihtavat valuutanvaihtoyrityksissä kirjaimellisesti puhtaampiin, laittomilta aineilta tuoksumattomiin seteleihin. Koska useimmat lentoyhtiöt rajoittavat matkatavaran painoa, isoja setelisummia kuljetetaan merikonteissa tai jaetaan useammille kuriireille kiinnijäämisriskin pienentämiseksi.¹³³

Suurin osa epäilyttävien liiketoimien ilmoituksista on perustunut joko varojen suureen määrään tai tilisiirtoihin.¹³⁴ Monet ilmoitukset ovat toisaalta liittyneet myös käteisvaroihin. Käteistalletukset ja -nostot ovat johtaneet useammin ilmoitukseen rahanpesuepäilystä kuin käteisen kuljetukset. Käteisen kuljetusta koskevien rahanpesuilmoitusten määrä on kuitenkin kasvanut hieman viime vuosina. Tullin tekemät ilmoitukset Rahanpesun selvittelykeskukselle ovat kohdistuneet vuosina 2012–2014 pääosin käteisen kuljettamiseen. Terrorismin rahoittamisen epäilystä ei kumpikaan rajavalvontaviranomaisista ole jättänyt ilmoituksia viime vuosina.

Työ- ja elinkeinoministeriön asettama työryhmä laati vuonna 2013 selvityksen mahdollisuuksista rajoittaa käteisen käyttöä elinkeinotoiminnassa harmaan talouden torjumiseksi. Työryhmä pohti samalla myös rahanpesun estämistä suurilla käteissummilla rajoittamalla, muttei nähnyt siihen tarvetta.¹³⁵

Lain mukaan ainoastaan EU:n ulkorajan ylittävien täytyy antaa tulliviranomaiselle kirjallinen ilmoitus vähintään 10 000 euron arvoisen käteisrahan viennistä tai tuonnista. Tämä velvollisuus perustuu EU:n asetukseen. Esitutkintaviranomaisille suunnatussa kyselyssä vastaajat arvioivat EU:n sisärajan avoimuutta hyödyntävän käteisrahan kuljetuksen yhdeksi erittäin yleisistä tai todennäköisistä rahanpesumetelmistä. He arvioivat saman keinon myös kaikkein yleisimmäksi terrorismin rahoituskanavaksi. Nämä kanavat nousivat kärkeen myös valvojille ja muille vastuuviranomaisille suunnatussa kyselyssä.¹³⁶

Tullilla on oikeus ilmoitusvelvollisuuden valvonnassa pysäyttää henkilö, tarkastaa hänen päällysvaatteensa, matkatavaransa ja ajoneuvonsa. Tulli tai tullitehtäviä hoitava poliisi tai rajavartiolaitos voi pidättää ja ottaa käteisrahan haltuun viiden arkipäivän ajaksi, mikäli ilmoittaminen on laiminlyöty ja mikäli se on tarpeen sen selvittämiseksi, onko käteisrahaan syytä puuttua muun lainsäädännön nojalla.

132 FATF 2010, 16–17.

133 FATF 2010, 15–21.

134 Ks. taulukko 20 luvussa 5.1.

135 Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.

136 Edellä mainituissa kyselyissä annetut vastausvaihtoehdot perustuivat ensisijassa kansainvälisiin ja kansallisiin tilannekuvaraportteihin ja niissä tehtyihin havaintoihin.

Näistä haltuunotoista pidetään Tullissa rekisteriä ja tietoja luovutetaan Rahanpesun selvittelykeskukselle. Tahallisesta tai huolimattomuudesta seuranneesta ilmoittamatta jättämisestä tuomitaan käteisrahan ilmoittamisrikkomuksesta sakkoon.¹³⁷

Käteisraharikkomusten määrä on kasvanut viime vuosina ja niitä oli 53 kappaletta vuonna 2014. Käteisrahailmoituksia tehtiin samana vuonna yhteensä 390. Rikkomukseen syyllistyneiden kansallisuus on ollut yleisimmin Venäjä, mutta venäläiset tekevät myös eniten käteisrahailmoituksia. Suurimmat ilmoittamatta jääneet rahasummat ovat olleet satojatuhansia euroja.¹³⁸ Tilastojen mukaan rikkomusten käsittelyssä on yleisintä tulli- tai rajaviranomaisen antama sakko. Syyttäjän harkintaan ja siten oikeusprosessiin on päätynyt vuosittain vain muutama tapaus, mutta yhtään tuomiota ei ole annettu. (Ks. liite 4, taulukko 9.)

Vilkas merellinen tavaraliikenne on ilmoitusvelvollisuutta vailla olevan EU:n sisäisen matkustajaliikenteen ohella potentiaalinen rahanpesun ja/tai terrorismin rahoittamisen kanava. Suurin osa Suomen ulkomaankaupan tavarakuljetuksista tehdään meriteitse.¹³⁹ Meriliikenteessä on jätetty vuosittain kuitenkin vain muutamia käteisrahailmoituksia.¹⁴⁰ Ilmoitusten vähäisyyden taustalla on se, että ilmoitus täytyy antaa ensimmäiseen EU-maahan saavuttaessa tai viimeisestä EU-maasta poistuttaessa. Suomen meriliikenne on yleensä syöttöliikennettä isommista EU:n satamista ja suoraa EU-maiden ulkopuolista meriliikennettä on lähinnä Venäjän ja Suomen välillä. Ottaen huomioon liikenteen kokonaisvolyymi, todellisten käteisrahankuljetusten voidaan olettaa olevan huomattavasti ilmoitettua suurempaa.

Suomessa tulli- tai rajavartioviranomaiset eivät ole rajavalvontatyössään havainneet terrorismin rahoitusepäilyjä viime vuosina. Tämä saattaa kertoa vastuuviranomaisten puutteellisesta kyvystä tunnistaa tapauksia. Esitutkintaviranomaisille suunnatussa kyselyssä näkemykset valvovan tai tarkastavan tullihenkilöstön kyvystä tunnistaa ja ilmoittaa terrorismin rahoittaminen vaihtelivat, mutta enemmistö piti kykyä riittämättömänä tai näki sen jopa puuttuvan kokonaan. Rajavartioviranomainen arvioi tunnistamiskyvyn hieman riittämättömäksi. Suurin osa Rahanpesun selvittelykeskuksen vastaanottamista terrorismin rahoitusilmoituksista on liittynyt niin sanotulla julkisella pakotelistalla oleviin kansainvälisesti tunnettuihin henkilöihin.

Käteiskuriireja hyödyntävän terrorismin rahoittamisen paljastamiseen olisikin jatkossa hyvä kiinnittää enemmän huomiota, koska esimerkiksi konfliktialueille matkustaminen joko taistelijana tai muussa roolissa on lisääntynyt. Suojelupoliisi nosti kesäkuussa 2014 ensimmäistä kertaa Suomen terrorismin uhka-arviota yksittäisten radikaali-islamistien muodostaman uhan osalta. Suojelupoliisi päivitti myös vuonna 2012 tehdyn riskihenkilökartoituksen vuoden 2014 lopulla. Reilun kahden vuoden aikana riskihenkilöiden eli suojelupoliisin terrorismintorjunnan kohdehen-

137 L 653/2007, 1–9 §.

138 Tulli 2013a ja 2014.

139 Vuonna 2013 merikuljetusten määrä oli 85 miljoonaa tonnia, joka vastasi lähes 82 prosentin osuutta kaikista kuljetuksista. Meriteitse tuodusta rahdista (n. 45 milj. tonnia v. 2013) suuri osa tulee Venäjältä (n. 15 milj. tonnia v. 2013). Viennistä meriteitse (kokonaisvolyymi n. 39 milj. tonnia v. 2013) suuri osa suuntautuu Ruotsiin, Saksaan ja Kiinaan. Ks. lähemmin Tulli 2013c.

140 Tulli 2013a.

kilöiden määrä on kasvanut lähes puolella 300 henkilöön. Riskihenkilöiden määrän kasvu selittyy suurelta osin Syyrian–Irakin -kriisillä.¹⁴¹

Suurten käteisrahaerien paljastamisessa rahakoirat ovat erinomainen ja jopa välttämätön apu. Kokemukset kansainvälisistä ja kansallisista operaatioista ovat osoittaneet, että tehtävänsä koulutetut koirat tunnustivat suuria käteiseriä erittäin hyvin. Terrorismin rahoittaminen ei kuitenkaan edellytä suuria summia käteistä, joten riskihenkilöiden tunnistamista on tehtävä myös muuten kuin koirien avulla.

6.3 Peiteyrytykset ja kuittikauppa osana harmaata taloutta

Peiteyrytysten käyttö arvioitiin yhdeksi keskeiseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen menetelmäksi. Valvojien, esitutkinta- ja muiden viranomaisten näkemykset olivat tämän suhteen hyvin yhteneväisiä. Peiteyrytyöiden kasvu arvioitiin niin ikään suureksi ja kasvusta aiheutuvia seurauksia pidettiin hyvin merkittävinä.

Peiteyrytyksiä käytetään omaisuuden ja sen todellisen omistuksen salaamisessa. Omistusketju voi olla myös pidempi, jos esimerkiksi yhtiö A omistaa yhtiön B, joka omistaa yhtiön C ja niin edelleen. Vasta omistusketjun päässä on se omistaja, joka käyttää lopullista määräysvaltaa omaisuuteen ja jonka hyväksi liiketoimia suoritetaan. Tällaisen järjestelyn rakentaminen etenkin veroparatiisivaltioita käyttäen on edullista ja helppoa.¹⁴²

Yhtiöiden perustamisessa avustaviin, valmisyhtiöiden kauppaa tekeviin ja osoitepalveluita tarjoaviin toimijoihin sisältyy näin ollen merkittävä riski. On huomattava, että Etelä-Suomen aluehallintoviraston antaman, rahanpesudirektiiviin pohjautuvan ohjeen mukaan pelkkä yhtiön perustamisessa avustaminen ei velvoita yrittäjää rekisteröitymään omaisuudenhoito- ja yrityspalveluiden rekisteriin.¹⁴³ Tällä hetkellä rekisterissä on noin 60 yritystä, mutta palveluita tarjoavien todellinen määrä on todennäköisesti huomattavasti suurempi. Yhdessä omaisuudenhoito-, veroneuvonta- ja yrityspalveluiden toimialaan kuuluvan yrityksen kyselypalautteessa niin kutsuttujen pöytälaatikkoyritysten myynti tunnistettiin palveluksi, johon sisältyy suuri rahanpesun mahdollisuus. Yrityksellä on vain rajallinen mahdollisuus kontrolloida, mihin tarkoitukseen heidän perustamaansa ja luovuttamaansa yritystä käytetään.

Erilaisia varojen hallintayhtiöitä on jo pitkään käytetty Suomessa rikosyhödyn peittelyssä, ja niiden avulla varallisuutta on muunnettu muun muassa ajoneuvoiksi ja asunto-osakkeiksi.¹⁴⁴ Peiteyrytykset saattavat toimia myös terrorismin rahoittamisen kanavana. FATF:in raportissa on esitelty tapausesimerkki, jossa monialainen yritys perustettiin peitteeksi yhdistystoiminnan kautta kerättyjen varojen siirtämiseksi ulkomaiselle terroristiryhmälle. Yrityksellä ja yhdistyksellä oli samat vastuuhenkilöt.¹⁴⁵

141 Suojelupoliisi 2014.

142 Ovaska 2008.

143 EPNDir 2005/60/EY.

144 Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos 2014.

145 FATF 2014a, 39.

Peiteyhtiöiden käyttö liittyy rikollisen talouden ohella niin sanottuun harmaaseen talouteen, jossa vältellään veroja ja erilaisia lakisääteisiä maksuja ja velvollisuuksia, kuten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuja tai Tullin perimiä maksuja. Muutamissa finanssialan toimijoiden kyselyvastauksissa rahanpesun arviointiin liittyvän harmaaseen talouteen ja toimialoihin, joilla sitä tyypillisesti esiintyy eli rakennusalaan ja ravitsemusalaan. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden riskitoimialoihin kuuluvat edellisten lisäksi myös siivousala, logistiikka- ja kuljetusala ja telakkateollisuus sekä idänkauppa.¹⁴⁶ Edellä mainituilla toimialoilla esiintyvä rahanpesu on kytkeytynyt järjestäytyneeseen rikollisuuteen.¹⁴⁷

Yritysturvallisuuden kansallisen yhteistyöryhmän mukaan ravitsemusalan harmaa talous on kasvanut viime vuosina. Yritysten vaihtuvuus alalla on suurta ja toistuvat hämärät konkurssit ja kertakäyttöyritysten käyttö on yleistynyt. Vääristellyt varallisuudensiirrot, kuten ylihinnoitellut vuokrat tai kalustokaupat yritysten välillä ovat lisääntyneet. Alan harmaassa taloudessa omistajuus on usein epäselvä ristiin-omistusten ja bulvaanijärjestelyjen vuoksi, ja omistuksen häivyttämisessä hyödynnetään myös ulkomaisia yrityksiä.¹⁴⁸

Harmaa talous tuottaa huomattavaa rikoshyötyä, jota pestään eri keinoin. Harmaan talouden tarkastusten perusteella määrätään vuosittain maksettavaksi noin 60–70 miljoonan euron arvosta laiminlyötyjä lakisääteisiä maksuja ja veroja. Harmaan talouden selvitysyksikön mukaan suurin osa laiminlyönneistä koskee sekä lukumääräisesti että rahamääräisesti verovelvoitteita. Tarkastuksissa harmaa talous on ilmennyt muun muassa puuttuvana myyntinä, vääränsisältöisinä kuitteina ja kuittikauppana. Koko Euroopan laajuista kattavaa ja riittävän luotettaviin menetelmiin perustuvaa arviota harmaasta taloudesta ei ole tehty.¹⁴⁹

Peiteyhtiöitä voidaan myös tehtailla tiiviiksi verkostoksi. Yritystoiminnan haajuttaminen useiksi organisaatioiksi on sinällään laillista liiketoiminnan suunnittelua. Harmaan talouden selvitysyksikkö on kuitenkin havainnut, että yritysten ja niiden vastuuhenkilöiden tiheä verkostoituminen eli «rypästyminen» on yksi harmaan talouden esiintymisen riskitekijä. Toisin sanoen, mitä enemmän yritysten välillä on erilaisia ristiinkytkentöjä ja saman omistajatahon tai intressipiirin määräysvaltaa, sitä todennäköisemmin niissä esiintyy verojen ja muiden maksujen ja lakisääteisten velvoitteiden laiminlyöntiä.¹⁵⁰ Yritysrypeäitä käytetään myös talousrikosten teko- ja peittelyvälineinä. Yritysrypeäitä on muun muassa rakennusalalla. Niissä rikosten tekotapana on ollut tyypillisesti kuittikauppa ja tekaistu laskutus, jonka hyöty on käytetty pimeiden palkkojen maksuun.

Rikollista ja harmaata taloutta esiintyy kuljetus- ja logistiikka-alalla etenkin Kaakkois-Suomessa. Tämä johtuu merkittävästä ulkomaalaisomistuksesta, joka vaikeuttaa viranomaisvalvontaa ja tiedonsaantia. Maantiekuljetuksista vastaavat yritykset Suomen ja Venäjän välisellä rajalla ovat valtaosin venäläisomistuksessa. Ongelmana rahanpesulain velvoitteiden toteuttamisen kannalta on, että Suomessa toimivat

146 Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2014, 153.

147 Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos 2014.

148 Yritysturvallisuuden kansallinen yhteistyöryhmä 2014.

149 Harmaan talouden selvitysyksikkö 2014a.

150 Harmaan talouden selvitysyksikkö 2015.

venäläisyhtiöt eivät yleensä halua ilmoittaa yhtiökumppaneitaan, omistussuhteitaan tai liikevaihtoaan.¹⁵¹ Suomen viranomaisten on hankala valvoa etenkin sellaisten ulkomaisten yritysten toimintaa, jotka toimivat Suomessa vain lyhyen aikaa ja joilla ei ole kiinteää toimipaikkaa ja siten verovelvollisuutta Suomessa. Ulkomaisten yritysten verotarkastuksissa on esimerkiksi paljastunut, että suomalainen henkilö on harjoittanut liiketoimintaa virolaisen yrityksen kautta, vaikka yhtiön koko toiminta ja johtohenkilön asuinpaikka ovat olleet Suomessa. Toisaalta ulkomaisia aliurakoitsijoita saatetaan jatkuvasti vaihtaa, vaikka yhtiöiden taustalla olisi sama suomalainen omistuspohja tai tosiasiallinen määräysvalta.¹⁵²

Yhtiöjärjestelyillä peittely vaikeuttaa huomattavasti tehokasta rahapesun viranomaisvalvontaa sekä ilmoitusvelvollisten tekemää selvittelytyötä. Toisaalta myös Etelä-Suomen aluehallintoviraston on vaikea valvoa valmisyhtiöitä perustavien ja yrityspalveluita tarjoavien toimialaa. Rahanpesulaissa säädettyyn omaisuudenhoito- ja yrityspalveluiden tarjoajien rekisteröintivelvoitteeseen ei sisälly selkeää toimialan määrittelyä. Nyt laissa viitataan vain EU:n kolmanteen rahanpesudirektiiviin (2005/60/EY), eivätkä yritykset itsekään välttämättä tiedosta olevansa rekisteröitymis- ja ilmoitusvelvollisia. Näin ollen ilmoitusvelvollisten kouluttaminen ei onnistu, eikä toimialan rahanpesulain velvoitteiden noudattamisen valvonta ole riittävän tehokasta.

6.4 Verkkoasioinnin yleistyminen

Sähköisten palveluiden tarjonta on lisääntynyt lähes kaikilla toimialoilla. Rahapelejä pelataan yhä aktiivisemmin verkossa, vakuutuskorvausasioissa voi asioida sähköisesti ja arvoesineitä voi pantata verkossa. Myöskään kiinteistönvälityksen toimeksiantosopimusten allekirjoittamista tai tarjousten hyväksymistä varten ei välttämättä enää tarvitse tavata, vaan sopimusasiat voi hoitaa verkossa ja allekirjoittaa jopa mobiililaitteella. Niin ikään finanssipalveluita voi hankkia verkossa. FATF kiinnitti vuoden 2013 maa-arviossaan huomiota siihen, että rahanpesulaissa tai Finanssivalvonnan sitovissa ohjeissa ilmoitusvelvollisilta ei ole edellytetty selkeitä toimenpiteitä teknologisen kehityksen tuomien riskien vähentämiseksi.¹⁵³ Rahanpesulaissa ja Finanssivalvonnan ohjeissa kuitenkin edellytetään, että riskien arvioinnissa huomioidaan myös teknologian kehitys ja että riskienhallintamenetelmät ovat riskeihin nähden riittäviä.¹⁵⁴

Finanssialan toimijoille osoitetun kyselyn vastauksissa nostettiin esiin seuraavanlaisia teknologisen kehityksen mahdollistamia haavoittuvuuksia:

- Verkkoasioinnin yleistyminen (digitaaliset pankkipalvelut; mobiililaitteet);
- Virtuaalivaluuttojen (kuten bitcoin) käyttö ja kaupankäynti, joka tapahtuu asiakkaan itsepalveluna globaalisti 24/7;

151 Keskusrikospoliisi 2011b.

152 Harmaan talouden selvitysyksikkö 2015.

153 FATF 2013d, 33.

154 ResL 503/2008, 2:6.

- Sähköiseen tunnistamiseen ja etätunnistautumiseen liittyvät riskit esimerkiksi vakuutustoiminnassa;
- Vahvan sähköisen tunnistamisen rapautuminen kansallisen luottamusverkoston väärinkäyttömahdollisuuksien myötä;
- Reaaliaikaiset maksut (välittömät tilisiirrot).

Muille toimialoille osoitetussa kyselyssä nostettiin esiin seuraavia teknologisen kehityksen tuomia haavoittuvuuksia:

- Sähköinen kiinteistönvaihdanta antaa mahdollisuuden väärin tunnusten käyttämiseen tai ymmärtämättömän henkilön tilan hyödyntämiseen;
- Bulvaanien käytön havaitseminen vaikeutuu sähköisen tunnistamisen myötä;
- Rahapelaamisen hajottamisen kymmeniin tai jopa satoihin peliyhtiöihin, jolloin kokonaispelaamisen arviointi on mahdotonta;
- Jotkut kansainväliset peliyhtiöt ylläpitävät vedonlyöntipörssiä verkossa.

Etätunnistautuminen mainittiin haasteeksi ja haavoittuvuudeksi useissa kyselyvastauksissa. Yhdessä kyselyvastauksessa suhtauduttiin varauksin uuden niin sanotun luottamusverkoston rakentamiseen. Vuoden 2015 alussa muutettiin lakia vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (617/2009) ja lakiin lisättiin säännös tunnistuspalveluiden tarjoajien luottamusverkostosta.¹⁵⁵

Toukokuussa 2015 voimaan tulleen lakimuutoksen (139/2015) myötä sähköisten palveluiden käyttäjillä ja tuottajilla voi olla tukeaan luotettuja kolmansia osapuolia tunnistautumispalvelun tarjoajina yhdistämässä palvelutilanteessa toisilleen tuntemattomia osapuolia. Muutoksella on pyritty helpottamaan sähköisten palveluiden tarjoamista ja pienentämään vahvaan sähköiseen tunnistamiseen liittyviä kokonaiskustannuksia. Palveluiden tarjoajille voi jatkossa riittää sopimus yhden tunnistuspalveluiden tarjoajan kanssa, ja sähköisen tunnistuspalvelun kilpailuttaminen on mahdollista. Lain muutos perustuu EU:ssa syyskuussa 2014 voimaan tulleeseen asetukseen sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla. Tavoitteena on ollut luoda toimintaympäristö, jossa Suomen olisi helppo liittyä koko Euroopan laajuiseen luottamusverkostoon.¹⁵⁶

Tähän saakka asiakkaat ovat tunnistautuneet vahvasti lähinnä verkkopankki-tunnuksilla (5,5 miljoonaa tunnusta), jolloin tunnisteiden saanti on pääsääntöisesti edellyttänyt pankin asiakkuutta ja tiliä.¹⁵⁷ Eräissä pankkitoiminnan edustajan kyselyvastauksessa pidettiin epäkohtana sitä, että sähköinen tunnistaminen on ulkoistettu pankeille, jolloin pankki toimii viranomaisen asemesta henkilötodistuksen myöntäjänä. Lisäksi käytössä on ollut kymmeniä tuhansia mobiilivarmenteita (teleoperaattoreiden tunnisteita) ja 450 000 Väestörekisterikeskuksen myöntämää

¹⁵⁵ Vahvalla tunnistamisella tarkoitetaan henkilöllisyyden ja tunnisteiden aitouden ja oikeellisuuden todentamista siten, että se perustuu vähintään kahteen seuraavista: salasanaan tai vastaavan jonka vain tunnisteiden haltija tietää, sirukorttiin tai vastaavaan, sormenjälkeen tai vastaavaan yksilölliseen ominaisuuteen.

¹⁵⁶ HE 272/2014.

¹⁵⁷ HE 272/2014

kansalaisvarmennetta, joiden käyttämiseksi on tarvittu poliisin myöntämä sirullinen henkilökortti, pankin sirumaksukortti tai mobiililaitteen sim-kortti. Nyt tavoitteena on, että tunnistamispalveluiden tarjoajia olisi useampia ja että sähköisten palveluiden asiakkaat voisivat käyttää yhden ja saman tunnisteiden avulla laajemmin erilaisia julkisia ja yksityisen sektorin verkkopalveluita.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kannalta uusi järjestelmä tuo kuitenkin potentiaalisen haavoittuvuuden, koska uutta vahvaa tunnistusvälinettä voi lain mukaan hakea myös sähköisesti kirjautumalla jo jollakin aiemmin myönnettyllä tunnisteella, kuten verkkopankkitunnuksella. Vaikka siis ensitunnistaminen tehdään lähtökohtaisesti tapaamalla henkilö ja tarkistamalla hänen passinsa tai henkilökorttinsa, antaa laki mahdollisuuden poiketa tästä, jos jokin vahva sähköinen tunniste on jo olemassa.

Väestörekisterikeskus kiinnitti tähän loputtoman ja kontrolloimattoman sähköisen tunnistautumisen ketjuttamisen vaaraan huomiota lakiesitystä koskevassa lausunnossaan ja ehdotti, että henkilön olisi säännöllisesti käytävä henkilökohtaisesti tunnistautumassa sähköisen tunnisteiden uusimiseksi. Haavoittuvuus liittyy muun muassa identiteettivarkauksiin ja kuolleiden henkilöiden identiteetin väärinkäyttöön ennen väestörekisteritietojen päivittymistä. Hallituksen esityksen mukaan tunnistuspalvelun tarjoaja voi halutessaan tarjota lisäpalveluna henkilön vahvan tunnistuksen ketjutuksen seurantaa, mutta palveluntarjoajilta ei tällaista palvelua ja sen mahdollistavan rekisterin ylläpitoa kuitenkaan edellytetä.¹⁵⁸

Tuore lakimuutos koskee kuitenkin vain sellaisia yksityishenkilöitä, joiden tiedot tunnistuspalvelun tarjoaja voi tai sillä on velvollisuus tarkistaa tunnistetta luotaessa ja myöhemminkin säännöllisesti Väestörekisterikeskuksesta. Yritysten ja oleskeluluvan saaneiden mutta vailla henkilökorttia olevien ulkomaalaisten sähköiseen tunnistamiseen liittyvät asiat ovat vielä valmisteilla. Eräässä kyselyvastauksessakin esille nostettu ongelma on, etteivät pankit voi täyttää velvollisuuttaan ja tarjota pankkipalveluita esimerkiksi niille ulkomaalaisille, joilla ei ole viranomaisen myöntämää henkilöllisyystodistusta.¹⁵⁹

Verkossa asioinnin lisääntyminen on sekä parantanut että vaikeuttanut rahanpesun paljastamis- ja estämismahdollisuuksia pelialalla. Manner-Suomen ja Ahvenanmaan rahapeliyhteisöt voivat käytännössä seurata ja kontrolloida ainoastaan itse rekisteröimiensä asiakkaiden pelaamista verkossa. Vastaavasti viranomaiset Suomessa valvovat rahanpesua vain laillisten rahapeliyhteisöiden osalta. Rahanpesulaissa määritellyn riskirajan (3000 euroa yhtenä tai toisiinsa liittyvinä suorituksina) ylittymisen havaitseminen on niin ikään mahdotonta, jos rahanpesuun tähtäävä pelaaja hajauttaa suorituksensa kansainvälisesti. Kynnysarvon ylittymistä ja rahanpesuriskiä ei havaita myöskään silloin, kun yksittäinen pelaaja hajauttaa pelisijoituksensa Manner-Suomen ja Ahvenanmaan rahapeliyhteisöihin. Tätä voi pitää kansallisena haavoittuvuutena, sillä yhteisöillä on nykyisin myös toistensa kaltaisia pelituotteita.

158 HE 272/2014; Väestörekisterikeskus 2014.

159 Valtiovarainministeriön antamassa edellä mainitun lain muutosta koskevassa lausunnossa huomautetaan, että pankkipalveluiden saatavuuden turvaamiseen velvoittaa myös tuore EU:n direktiivi (2014/92/EU), jonka mukaan kaikille EU:n alueella asuville kuluttajille on taattava perusmaksutili. Tämä koskee myös vailla pysyvää osoitetta olevia sekä sellaisia ilman oleskelulupaa olevia, joita ei voi oikeudellisten tai muiden syiden vuoksi poistaa maasta (Valtiovarainministeriö 2014).

Toisaalta, mikäli sähköisen pelitilin haltijalla on mahdollisuus vapaasti vaihtaa pelitililtä siirrettävien varojen ja pelivoittojen saajan pankkitili, eikä sen tosiasiallista omistajaa voida pankkisalaisuuden estämättä luotettavasti ja viipymättä tunnistaa, on myös kotimaisessa pelitoiminnassa riski. Yksi kyselyyn vastanneista ilmoitti peliyhteisön reagoivan aina, mikäli asiakas vaihtaa pankkitiliään tai mikäli hänellä on niitä useita.

Esitutkintaviranomaiset näkivät rahapelitoiminnassa kaikkein yleisimpinä rahanpesukeinoina kasinoiden ohella juuri verkossa pelaamisen. Suurin osa vastanneista esitutkintaviranomaisista piti myös pelivoittotositteiden välittämistä hyvin yleisenä tai todennäköisenä keinona. Raha-automaateilla pelaamisen useimmat kokivat sen sijaan harvinaisena rahanpesukanavana, mutta eivät kuitenkaan kaikki. Valvojien ja muiden vastuuviranomaisten näkemykset olivat samansuuntaisia. Näissä vastauksissa verkossa pelaaminen nähtiin kuitenkin vieläkin merkittävämpänä riskinä.

Ylikansallinen verkossa rahapelaaminen on voimakkaassa kasvussa. Globaalien verkkopelaamisen markkinoiden on arvioitu nousevan 50 miljardiin euroon vuoteen 2017 mennessä.¹⁶⁰ Suomalaisten on arvioitu pelaavan ulkomaisilla verkkosivuilla noin 130 miljoonaa euroa vuodessa.¹⁶¹ Vastaavasti ulkomailla pelattiin esimerkiksi suomalaisiin ravikohteisiin yli kuudella miljoonalla eurolla vuonna 2013.¹⁶² Huh-tikuussa 2015 kansainvälisten verkkopelisivustojen luettelossa oli yhteensä noin 3 250 pelisivustoa, joista yli 250 tarjosi suomenkielisiä euron maksuvälineenä hyväksyviä pelipalveluita suomalaisille.¹⁶³

Verkkopelaamiseen sisältyy useita rahanpesun mahdollistavia piirteitä. Monet pelisivustot ja niihin liittyvät maksupalvelut toimivat veroparatiisivaltioiden ja Suomea tiukemman pankkisalaisuuden valtioiden kautta. Joissakin peleissä, kuten verkkopokerissa, pelaajat pelaavat toisiaan vastaan eivätkä pelioperaattoria vastaan. Pelaajilla on myös omat keskustelufooruminsa ja sosiaaliset yhteisönsä verkossa.¹⁶⁴ Virtuaalinenkin pelaaminen mahdollistaa näin ollen pelin tuloksesta sopimisen. Taitoon perustuvat rahapelit ja toisaalta vedonlyöntipelit arvioitiin kyselyvastauksissa haavoittuvammiksi kuin puhtaat onnenpelit.

Myös kotimaiset ja Ahvenanmaan rahapeliyhteisöt ovat kasvattaneet tuottojaan verkkopelien avulla. Rahapeliyhtiöiden tuotoista yhä suurempi osa kertyy verkkopelaamisesta, joka edellyttää asiakkaan rekisteröitymistä.¹⁶⁵ Anonyymien pelaamisen

160 Gainsbury et al. 2014.

161 Ray 2014.

162 Hippos 2013.

163 Ks. lähemmin casinocity.com

164 Kinnunen & Mäyrä 2014.

165 Raha-automaattiyhdistyksellä (Ray) on Suomessa arpajaislain nojalla yksinoikeus raha-automaattipeleihin ja pelikasinotoimintaan. Vuonna 2014 Ray:n rahapelitoiminnan liikevaihto oli noin 684 miljoonaa euroa ja tuotoista lähes kahdeksan prosenttia kertyi verkkopelituotteista. Tuottojen kasvusta valtaosa tuli digitaalisista kanavista ja erityisesti mobiililaitteilla pelaamisesta. Tunnistettujen asiakkaiden järjestelmässä oli vuoden 2014 loppuun mennessä runsaat 328 000 henkilöä. Veikkaus Oy:n liikevaihto oli 1,9 miljardia euroa vuonna 2014 ja yli 40 prosenttia myynnistä tuli verkkopeleistä. Rekisteröityneitä asiakkaita oli 1,6 miljoonaa. Ahvenanmaalaisen rahapeliyhtiö Paf'in koko vuoden 2013 liikevaihdosta (108 miljoonaa euroa) noin kaksi kolmasosaa kertyi verkkopeleistä. Ravipelejä tarjoavan Fintoto Oy:n liikevaihto vuonna 2013 oli 249 miljoonaa euroa ja puolet pelivaihdosta tuli verkkopelaamisesta. Ks. lähemmin Ray 2014; Veikkaus 2014; Paf 2014 ja Hippos 2013.

vähentäminen pienentää rahanpesuriskiä, mikäli myös maksupalveluiden tarjoajat kiinnittävät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen huomiota ja huolehtivat rahanpesulain velvoitteiden noudattamisesta.

6.5 «Varjorahoitusmarkkinat» verkossa: rahankeräykset, joukkorahoitus ja vertaislainat

Erilaiset vähemmän säännellyt «varjorahoitusmarkkinat» ovat nousseet laillisten luotto- ja rahoitusmarkkinoiden kilpailijaksi. Riskialttiita ovat yhä suosittumaksi yritystoiminnan ja erityisesti nuorten start up -yritysten rahoitusmuodoksi nousnut vastikkeellinen joukkorahoitus (crowdfunding) sekä vertaislainat, joille ei ole tällä hetkellä kattavaa sääntelyä.

Vertaislainaamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa yksityiset henkilöt lainaavat toisilleen rahaa sopien myös lainan takaisinmaksusta, korosta ja muista lainasuhteeseen liittyvistä seikoista. Markkinoilla toimii muutamia yrityksiä, jotka markkinoivat itseään vertaislainayhtiöinä. Termin vertaislainayhtiö voidaan katsoa tarkoittavan sellaista elinkeinonharjoittajaa, joka toimii vertaislainojen välittäjänä eikä siis itse myönnä luottoja vaan mahdollistaa erilaisin luotonvälitykseen liittyvin avustavin toimin edellä mainittua vertaislainaamista. Vertaislainaamista tai varsinaisia vertaislainayhtiöitä ei valvo Finanssivalvonta tai Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Markkinoilla toimii myös vertaislainayhtiöksi itseään kutsuvia elinkeinonharjoittajia, joiden toiminnan on kuitenkin tosiasiallisesti katsottu olevan kuluttajaluotonantoa ja mahdollisesti riskisijoitusten välittämistä.

Edellä mainittujen lisäksi vastikkeettomat rahankeräykset voivat tulevaisuudessa olla erittäin haavoittuvia, mikäli niiden sääntelyä vähennetään ja rahankeräyslain kokonaisuudistus jatkuu suunnitellulla tavalla. Riski liittyy yhdistystoimintaan ja säätiöihin, jotka eivät kuulu rahanpesulainsäädännön piiriin ja joilla ei täten ole velvollisuutta oman toimintansa riskiperusteiseen arviointiin ja epäilyttävistä havainnoista ilmoittamiseen. Toisaalta eräässä kyselyvastauksessa todettiin, että nykyisenkään rahankeräyslain valvontamuotoja ei ole säädetty erityisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen näkökulmasta. Nyt luvattomiin keräyksiin voidaan puuttua ainoastaan kehotuksella ja rikosprosessin kautta, joka on hidaskäyttöinen tapa estää esimerkiksi terrorismin rahoittaminen. Myös FATF:in maa-arvioinnin mukaan Suomi ei ole tarkastellut yleishyödyllisten organisaatioiden (non-profit organisations) sektorin haavoittuvuutta terrorismin rahoittamiseen, eikä NPO-sektoria koskevaa FATF:n kahdeksatta erityissuosittelusta ole täten riittävästi toimeenpantua.¹⁶⁶

Sisäministeriö käynnisti syksyllä 2014 hankkeen rahankeräyksiä koskevan sääntelyn uudistamiseksi. Hankkeen aikana tehtiin rahankeräyslain osauudistus, joka tuli voimaan 1.9.2014. Lainmuutoksen myötä myös evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko sekä yliopistot voivat toimeenpanna rahankeräyksiä. Samalla rahankeräyslupaan enimmäisaikaa pidennettiin viiteen vuoteen. Tämän lisäksi rahankeräyslupa voidaan jatkossa myöntää hakijalle, jonka koko toiminta ei ole yk-

¹⁶⁶ FATF 2013, 62–63.

sinomaan yleishyödyllistä. Kerätyt varat tulee kuitenkin osoittaa yleishyödylliseen tarkoitukseen. Eduskunta edellytti rahankeräyslain osittaisuudistuksen yhteydessä, että rahankeräyslainsäädännön muutostarpeita koskevassa selvitystyössä on kiinnitettävä huomiota rahankeräysten tehokkaaseen valvontaan ja siihen, miten rahankeräysten luotettavuus ja kohdentuminen lailliseen toimintaan varmistetaan.¹⁶⁷

Rahankeräyslainsäädännön kokonaisuudistukseen tähdännyt hanke päättyi helmikuussa 2015, mutta sen valmistelua on esitetty jatkettavaksi.¹⁶⁸ Kokonaisuudistuksen tavoitteena on ollut helpottaa rahankeräysten järjestämistä, purkaa lupamenettely sekä sallia keräysten ja vastikkeettomien joukkorahoitusten järjestäminen myös muille kuin yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille. Näin ollen keräykset olisivat sallittuja mihin tahansa tarkoitukseen ja myös yksityishenkilöille. Uudistuksella on haluttu antaa järjestöille ja yksityishenkilöille mahdollisuus reagoida nopeasti rahoitustarpeisiin ja uusia joustavasti keräystapojaan.

Nykyisin rahankeräys ja vastikkeeton joukkorahoitus on tarvinnut joko paikallisen poliisilaitoksen tai valtakunnallisissa keräyksissä Poliisihallituksen myöntämän rahankeräysluvan. Joukkorahoituksella tarkoitetaan yleensä suurelle yleisölle esitettäviä avoimia pyyntöjä kerätä rahoitusta henkilöiden ja organisaatioiden hankkeille sekä yritysten toimintaan. Rahoitus kerätään yleensä laajalta joukolta pieninä summina halutun rahoitusmäärän saavuttamiseksi, ja usein internetissä toimivien palvelualustojen kautta. Kaikki verkossa ja sosiaalisessa mediassa organisoidut rahankeräykset ovat tähän saakka käytännössä edellyttäneet Poliisihallitukselta valtakunnallisen rahankeräysluvan.

Toisaalta samalla kun vastikkeettoman joukkorahoituksen ja rahankeräysten sääntelyä ollaan mahdollisesti keventämässä, vastikkeellisten joukkorahoitusten kattava sääntely puuttuu toistaiseksi Suomesta kokonaan. Joukkorahoituksen vastikkeena on voinut olla esimerkiksi jokin tuote tai palvelu tai osuus yrityksen tulevasta voitoista tai sen osakkeita. Finanssivalvonnan verkkosivuilla ohjeistetaan, että «joukkorahoituksen toimintamalli voi olla jonkin olemassa olevan sääntelyn piirissä eli sovellettavaksi voi tulla esimerkiksi rahankeräyslaki, kauppa- tai kuluttajansuojalaki tai rahoitusmarkkinalainsäädäntö kuten luottolaitoslaki ja arvopaperimarkkinalaki. Siten joukkorahoitus saattaa vaatia järjestäjältä lupaa, rekisteröintiä, toimilupaa, esitteitä tai ilmoituksia. Joukkorahoituksen järjestäjä ei välttämättä itsekään tunnista sääntelyn vaatimuksia.»¹⁶⁹ Kesäkuusta 2014 lähtien Finanssivalvonta on edellyttänyt toimilupaa sellaisilta joukkorahoitusta tekeviltä yrityksiltä, joiden toimintamalli täyttää sijoituspalvelulaissa määritellyt edellytykset.¹⁷⁰

Terrorismin rahoittamisen torjunnan kannalta tilanne on vähintäänkin haastava. Nyt rahankeräysluvan tarvetta on jo voinut kiertää tarjoamalla jonkinlaista vastiketta rahan sijoittajille. Toisaalta keräysten luvanvaraisuuden ja yleishyödyllisyyden vaatimuksen mahdollinen poistaminen tulevaisuudessa antaisi suuret mahdollisuudet piilottaa terrorismin rahoittaminen viranomaisvalvonnalta. Valvonta varojen käytön

167 HE 6/2014.

168 Sisäministeriö 2015.

169 Finanssivalvonta 2014b.

170 Finanssivalvonta 2014a.

laillisuudesta tavallaan siirtyisi valvottaville eli keräyksen tarkoituksesta ilmoittaville tahoille itselleen.

Ottaen huomioon, että jatkossa myös terrorististen organisaatioiden toiminnan rahoittaminen on vakava rikos, on vilpittömästi toimivien keräysten järjestäjillä ja keräyksiin osallistujilla suuri vastuu varmistua varojen laillisesta käytöstä sekä kotimaassa että ulkomailla. Vastuu on erityisen suuri hyväntekeväisyyskeräyksissä niin sanotuille hauraille valtioille (kuten Afganistan, Somalia, Jemen, Syyria), joista jopa viranomaisten on mahdotonta saada luotettavaa tietoa. Etenkään pienemmillä järjestöillä ei ole mahdollisuutta taloudellisista ja turvallisuussyistä avustushankkeiden jatkuvaan ja aukottomaan valvontaan kohdemaassa.

Rahoittajien olisi myös ilman suojelupoliisin, keskusrikospoliisin tai muiden viranomaisten luottamuksellista tiedustelutietoa vaikea varmistua siitä, etteivät he syyllisty myöskään Suomessa toimivien terrorististen verkostojen solujen rahoittamiseen. Terrorismin rahoittamisen selvittäminen perustuu hyvin laaja-alaiseen tiedustelutietoon.¹⁷¹ Tämä on myös vilpittömässä mielessä toimivien rahoittajien oikeusturvan kannalta ongelmallista. Laillisuustulkinta ei voi perustua yksinomaan tutkivan journalismin havaintoihin tai sosiaalisessa mediassa käytyyn keskusteluun. Rahankeräyksiä tai joukkorahoitusta järjestävillä yhdistyksillä ja säätiöillä ei ole myöskään yritysten tapaan teknistä mahdollisuutta ilmoittaa terrorismin rahoituksen epäilyistään Rahanpesun selvittelykeskukselle tai muille viranomaisille ja saada näiltä palautetta epäilynsä aiheellisuudesta.

Rahankeräysten vapauttaminen luvanvaraisuudesta antaisi potentiaalisen mahdollisuuden myös rahanpesuun, sillä näin esimerkiksi lukuisten käteisrahasijoitusten alkuperän selvittäminen on rahankeräyksestä ilmoittavan itsensä vastuulla. Rahankeräyslain muutosten valmistelun yhteydessä ei ole tähän saakka huomioitu lainkaan EU:n kolmannen rahanpesudirektiivin (2005/60/EY) tai rahanpesulain velvoitteita. Osauudistusta koskeva Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahankeräyslain muuttamisesta ei viittaa lainkaan rahanpesua tai terrorismin rahoittamista koskeviin kysymyksiin ja kokonaisuudistuksen luonnoksessakin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen mahdollisuus todetaan vain lyhyesti käsittelemättä konkreettisesti uudistukseen sisältyviä riskejä.¹⁷²

Osauudistusta koskevasta Hallituksen esityksen luonnoksesta ei pyydetty keskusrikospoliisin Rahanpesun selvittelykeskuksen lausuntoa. Kokonaisuudistusta koskevassa Poliisihallituksen lausunnossa todetaan, että rahankeräysten viranomaisten lupakontrollista vapauttamisen jälkeen konfliktialueille matkustamista tukevien laittomien rahankeräysten estäminen ei olisi enää mahdollista, kun asiasta ei voitaisi käynnistää rikostutkintaa. Epävirallista valuutansiirtoa (hawala) harjoittavat voisivat myös helpommin peitellä asiakkailtaan välitettäväksi saamansa varat hyväntekeväisyystarkoitukseen suunnatuiksi rahankeräyksiksi. Lupamenettelystä luopumisen nähtiin myös nostavan rahanpesun riskiä.¹⁷³

Toistaiseksi on vielä epäselvää, onko yhdistysten ja yksityishenkilöiden käynnistämällä rahankeräyksillä ja vastikkeellisilla joukkorahoituskampanjoilla jatkossa

171 FATF 2014a.

172 HE 6/2014.

173 Poliisihallitus 2014.

rahanpesulain mukaista valvojaa ja jos on, niin mikä viranomainen vastaa valvonnasta. Edelleen avoimeksi jää, mikä olisi viranomaisten välinen työnjako erilaisten varainkeruumuotojen kirjavalla kentällä.

Valvonnallisen työnjaon määrittelemineen saattaisi muodostua yhtä ongelmalliseksi kuin se tällä hetkellä on lakiasiantuntijoiden osalta Etelä-Suomen aluehallintoviraston ja asianajajaliiton kesken sekä ei-toimiluvallisten rahoitus- ja sijoituspalveluiden osalta Finanssivalvonnan ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston kesken. Mahdolliset epäselvyydet valvojien toimivaltuuksissa lisäisivät rahankeräyksiä järjestävien yhdistysten sekä joukkorahoitusta hyödyntävien yritysten haavoittuvuutta rahanpesulle ja terrorismin rahoittamiselle. Avoin kysymys on myös se, onko esimerkiksi joukkorahoituksessa ilmoitusvelvollisuutta ja laajennetaanko sitä kosemaan myös yhdistyksiä ja säätiöitä, joilla on usein hallittavanaan huomattavia määriä varallisuutta.

Riskiäarviota varten kerätyissä kyselyissä yhdistystoiminnan valvomattomuus nostettiin esiin yhtenä haavoittuvuutena. Sekä esitutkintaviranomaiset että valvojat näkivät rahankeräysten väärinkäytön erittäin yleisenä tai todennäköisenä terrorismin rahoittamisen menetelmänä. Tekaistut «hyväntekeväisyysjärjestöt» ja epämääräiset rahankeräykset nähtiin haavoittuvina myös finanssialan yritysten kyselyvastauksissa. Myös EU:n neljäs rahanpesudirektiivi (EPNDir 2015) edellyttää, että ilmoitusvelvollisten ja vastuuviranomaisten (mukaan lukien kansallisten rahanpesun selvitykeskusten) täytyy saada ilman viiveitä ja rajoitteita tietoa myös säätiöiden ja vastaavien oikeushenkilöiden tosiasiallisista edunsaajista. Parhailaan vireillä olevan säätiölain uudistuksen yhteydessä ei kuitenkaan ole käsitelty säätiöiden asemaa rahanpesun estämisen ja selvittämisen näkökulmasta.¹⁷⁴

Rahankeräyslain osauudistusta koskevassa Hallituksen esityksessä todettiin yleisesti, että epärehellinen toiminta heikentää luottamusta keräyksiin ja vähentää vilpittömästi toimivien yhteisöjen rahankeräystuottoa. Epäasiallisen, harhaanjohtavan ja rikollisen toiminnan estämiseksi pidettiin tarkoituksenmukaisena säilyttää keräysten luvanvaraisuus ja toimeenpanon valvonta. Toisaalta lupien jälkivalvonta ja luvan peruuttaminen on Harmaan talouden selvitysyksikön tekemän selvityksen mukaan haasteellista ja vähäistä. Rahankeräyslain mukaan on myös epäselvää, mitä tietoja valvovalla viranomaisella on oikeus pyytää luvan myöntämisen ja lupa-ajan päättymisen jälkeen. Yleensä väärinkäytökset tulevat viranomaisen tietoon jonkin ulkopuolisen tahon kautta.¹⁷⁵

Työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö lähettivät vuonna 2014 joukkorahoituksesta kyselyn viranomaisille, alalla toimiville ja muille yrityksille sekä toimialajärjestöille. Valtaosa vajaan 30 vastaajan organisaatioista oli ollut suoraan tekemisissä joukkorahoituksen kanssa. Rahanpesu ja rahan kerääminen joukkorahoituksen keinoin rikolliseen toimintaan nousi kyselyssä esiin yhtenä varteenotettavana riskinä. Rahanpesun ehkäisemiseksi vastaajat toivoivatkin nykyistä selkeämpää ohjeistusta viranomaisilta.¹⁷⁶

174 HE 166/2014.

175 Harmaan talouden selvitysyksikkö 2014b.

176 Valtiovarainministeriö & Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.

Yritystoimintaa tukevan joukkorahoituksen lisäksi myös vertaislainojen suhteen viranomaisten valvonta ja lainsäädäntö ovat reagoineet hitaasti innovatiivisten verkkopalveluiden kehitykseen ja kasvuun.¹⁷⁷ Vertaislainatoiminnassa sijoittajalla ei ole suoraa yhteyttä lainanottajiin eli lainoittaminen on anonyymiä. Toiminta ei periaatteessa edellytä luottolaitoslain mukaista lupaa, koska luottoja ei rahoiteta yrityksen taseesta vaan sijoittajien varoista. Toiminta ei näin ollen kuulu Finanssivalvonnan valvottaviin toimialoihin. Vertaislainatoimintaa ei myöskään sääntele laki kuluttajaluotonantajista, joka koskee Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvomaa niin sanottua pikavippitoimintaa.¹⁷⁸ Näin ollen vertaislainatoiminta jää rahanpesulain noudattamisen valvonnan katvealueeseen. Toisaalta, muunkin liiketoiminnan tavoin, myös tässä rahanpesumahdollisuuden riskiä lisää asiakasvaratilien eli vertaislainapankkiin sijoittavien varojen käytön puuttuva ulkoinen kontrolli. Kaikki edellä mainittu huomioiden, joukkorahoitukseen, vertaislainoihin ja – mikäli lain kokonaisuudistus etenee luonnoksessa esitetyllä tavalla – myös rahankeräyksiin sisältyy varsin merkittävä rahanpesun ja etenkin terrorismin rahoituksen riski.

6.6 Kirjanpitorikokset ja asiakasvaratililit

Asiakasvaratililit ovat pankkitilejä, jotka ovat palveluntarjoajan nimissä, mutta joilla olevat rahavarat ovat palveluntarjoajan asiakkaiden omistamia. Varojen tosiasiallisilla edunsaajilla ei ole mahdollisuutta hallinnoida tai käyttää tileillä olevia varoja. Asiakasvaroja käsitellään muun muassa sijoituspalvelutoiminnassa (arvopaperien välitys, omaisuudenhoito), rahastotoiminnassa, kiinteistönvälityksessä (esim. asunnon käsiraha, sopimussakot) ja perintätoiminnassa. Asianajotoiminnassa asiakasvarojen käsittely koskee esimerkiksi sellaisia rahavaroja ja varallisuusarvoisia esineitä, jotka asianajaja on vastaanottanut asiakkaalleen tilitettäväksi taikka asiakkaan lukuun säilytettäväksi.

Asiakasvaratileihin sisältyy rahanpesun paljastamisen näkökulmasta kaksi haavoittuvuutta. Ensinnäkin, asiakasvaratilien tapahtumista ei kirjanpitolaissa edellytetä kirjanpidollista seurantaa. Työ- ja elinkeinoministeriössä toimiva Kirjanpitolautakunta (KILA) on ainoastaan suositellut pitämään asiakasvaroista erillistä osakirjanpitoa.¹⁷⁹ Näin ollen kirjanpitäjillä ja tilintarkastajilla on heikot tai jopa olemattomat mahdollisuudet havaita asiakasvaratilien käyttö rahanpesuun esimerkiksi

177 Esimerkiksi vertaislainoja välittävän, viisi vuotta toimineen Fixura-nimisen yrityksen julkisilla verkkosivuilla ilmoitetaan rekisteröityjen jäsenten eli vertaisluotonantajien ja -saajien määräksi lähes 48 000 henkilöä ja yrityksen välittämäksi pääomaksi 39 miljoonaa euroa. Yritys ilmoittaa tekevänsä myös luotonperintää lainaajan puolesta.

178 Oulun, Lapin, Päijät-Hämeen ja Pirkanmaan käräjäoikeuksissa on kuitenkin käsitelty vertaislainatoiminnan koronkiskontaa (jopa 700 % korkoa 600 euron lainalle). Käräjäoikeuksien tulkinnan mukaan Trustbuddy AB:n tapauksessa on ollut kyse kuluttajaluotoista, joihin on sovellettava kuluttajansuojalakiä ja sen asettamaa korkokattoa. Etelä-Suomen aluehallintovirastossa on kuitenkin näihin käräjäoikeuksien ratkaisuihin ja Rovaniemen hovioikeuden tulkintoihin vedoten katsottu, että edellä mainittu Fixura on kuluttajaluotonantaja ja kuuluu täten Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvottaviin. Ks. lähemmin YLE, MOT 2014.

179 Toisaalta, kirjanpitolautakunta on vuonna 2002 tulkinnut hyvän kirjanpitotavan mukaisena senkin, että asiakasvarat on sisällytetty varojen välittäjän kirjanpitoon, jos ne on voitu sieltä poistaa ennen tilinpäätöksen laatimista. KILA:n lausunnot 1695/2003, 1683/2002 ja 1320/1995.

kiinteistökauppojen tai erilaisten komissiokauppojen yhteydessä, joissa tavaraa tai arvo-osuuksia ostetaan ja myydään päämiehen puolesta. Haavoittuvuus havaittiin jo kymmenen vuotta sitten, jolloin sisäministeriön asettama poikkihallinnollinen työryhmä esitti, että erilliskirjanpitoon veloitettaisiin kirjanpitolaissa ja varojen kuljettaminen kirjanpidon ulkopuolella muutoin kuin näin sallituilla asiakasvaratileillä olisi rangaistavaa.¹⁸⁰ Tilintarkastajille osoitetussa tuoreessa kyselyssä yli kaksi kolmesta (119 kpl) tilintarkastajasta näki tarpeelliseksi säätää asiakasvaratileistä lailla ja lähes joka toinen olisi esittänyt tileille myös lakisääteistä tilintarkastusveloitetta.¹⁸¹ Lakimuutoksia ei näiltä osin ole kuitenkaan vireillä.

Toinen haavoittuvuus liittyy siihen, että joissakin tapauksissa, kuten komissio-kaupassa, päämies eli kaupan toimeksiantaja haluaa pysyä tuntemattomana. Jos ja kun asiakastapahtumista ei vaadita minkäänlaista erilliskirjanpitoa, vaikeutuu rahanpesun torjunnan kahden kulmakiven, asiakkaan tuntemisen ja asiakassuhteen jatkuvan seurannan toteutuminen eli poikkeavan tai muutoin epäilyttävän liiketoimen paljastuminen. Mikäli systemaattista ja kattavaa tapahtumien seuranta ei ole, ei ole myöskään luotettavasti mahdollista seurata asiakkaan liiketapahtumiin ja toimintaan liittyviä muutoksia.

Finanssialan toimijoiden asiakasvaroista säädetään useissa erillislaeissa. Sääntely koskee lähinnä asiakasvarojen pitämistä erillään yhtiön omasta varallisuudesta ja sen myötä muun muassa sijoittajansuojaa.¹⁸² Vastaavasti perintätoimea koskevasa laissa edellytetään perittävien varojen säilyttämistä erillään.¹⁸³ Finanssivalvonta on lisäksi antanut valvomilleen luottolaitoksille ja osuuspankkien keskusyhteisöille, sijoituspalveluyrityksille, rahastoyhtiöille ja arvopaperipörssseille sitovan määräyksen (standardi 1.3) asiakasvarojen säilyttämisestä ja kirjanpidosta. Standardia sovelletaan myös rahoitusalapainotteisten rahoitus- ja vakuutusryhmittymien emoyrityksiin. Määräyksen mukaan valvottavan on järjestettävä kirjanpitonsa ja muut seurantajärjestelmänsä siten, että asiakkaiden varoja ja niiden muutoksia voidaan luotettavasti ja jatkuvasti seurata sekä kokonaisuutena että erikseen kunkin asiakkaan osalta.¹⁸⁴

Toimiluvallisten maksupalveluiden tarjoajien (maksulaitosten) ja ilman toimilupaa maksupalveluita tarjoavien¹⁸⁵ on noudatettava Finanssivalvonnan standardia 6.1, jossa määrätään asiakasvarojen erillään pidosta. Standardin mukaan maksupalvelun käyttäjien varat tulee säilyttää erillään muiden maksupalvelun käyttäjien, maksupalvelun tarjoajien ja maksulaitoksen varoista siten, ettei ole vaaraa niiden sekoittumisesta muiden varoihin. Maksupalveluiden tarjoajilla täytyy myös olla käytössään riittävät järjestelyt sitä varten, että asiakkaan varat eivät häviä tai vähene väärinkäytösten, rikollisen toiminnan, hallinnon epäluotettavuuden, tietojen riittämättömän kirjaamisen ja säilyttämisen tai muun huolimattomuuden vuoksi.

Maksulaitoslaissa (297/2010, 7 §) ja Finanssivalvonnan standardissa 6.1 kaikilta maksupalveluiden tarjoajilta edellytetään myös rahanpesulain mukaisten veloit-

180 Sisäasiainministeriö 2004.

181 Tauriala 2011.

182 Sijoitusrahastolaki 48/1999; Sijoituspalvelulaki 747/2012; L 749/2012; VM asetus 554/2011.

183 L 517/1999.

184 Finanssivalvonta 2007.

185 Maksupalveluiden toimiluvan edellytyksistä alaviitteessä 68.

teiden noudattamista. Asiakkaan tuntemista koskeva standardi 2.4 puolestaan sitoo keskeisiltä osiltaan myös ilman toimilupaa toimivia maksupalveluiden tarjoajia.¹⁸⁶ Tältä osin rahanpesulaissa on ristiriita, koska sen mukaan maksupalveluita satunnaisesti tai hyvin rajoitetusti tarjoavat eivät kuuluisi rahanpesulain soveltamisen piiriin.

Rahanpesulain määritelmä Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvottavista on epäselvä niiden ei-toimilupaa tarvitsevien osalta, jotka tarjoavat luottolaitoslaitostointia koskevan lain (5:1) mukaisia oheispalveluita, mukaan lukien maksupalveluita. Tämä työnjaollinen epäselvyys vaikeuttaa valvontaresurssien tehokasta, tarkoituksenmukaista ja riskiperusteista kohdentamista.

Sijoituspalvelulaissa (747/2012) edellytetään, että toimiluvalliset sijoituspalveluyritykset pitävät luotettavasti kirjaa asiakasvaroista siten, että kunkin asiakkaan varat ovat riittävästi eriteltyinä muiden asiakkaiden varoista. Sijoituspalvelulakia ei sovelleta satunnaisesti muun laissa erikseen säänneltyyn liike- tai ammattitoiminnan ohessa sijoituspalveluita tarjoaviin.¹⁸⁷ Asiakasvarojen erilliskirjanpitoa ei myöskään edellytetä Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvomilta sijoituspalvelulaissa mainituilta oheispalveluita tarjoavilta. Finanssivalvonnan valvomia toimiluvallisia sijoituspalveluyrityksiä on noin 50, kun taas sijoituspalvelulaissa ja luottolaitostointia koskevassa laissa mainittuja erilaisia oheispalveluita tarjoavia on noin 2500. Jälkimmäinen luku on karkea arvio, koska suurin osa toimijoista ei ole rahanpesulain tai muun lain nojalla toimilupa- tai rekisteröitymisvelvollisia ja useiden yritysten toiminta on monialaista. Suomessa on näin ollen huomattava määrä finanssipalveluyrityksiä, joiden asiakasvaratilien hallinnoinnista Etelä-Suomen aluehallintovirastolla ei ole tietoa ja joiden kautta kulkevaa rahaliikennettä ei ulkoisesti valvota.

Kiinteistönvälittäjien ohjeessa hyvästä välitystavasta ei ole mainintaa asiakasvaratilien erilliskirjanpidosta.¹⁸⁸ Etelä-Suomen aluehallintovirasto on ohjeistanut verkkosivuillaan kiinteistönvälittäjiä «pyrkimään siihen, että asiakkaan suorittamissa tilille maksuissa sekä liikkeen suorittamissa tililtä maksuissa olisi kyseinen tapahtuma yksilöity». Asianajajaliitto on velvoittanut asianajajia pitämään selkeää ja tarvittaessa kolmannen ulkopuolisen tarkistettavissa olevaa kirjanpitoa ja luettelointia kaikista hallussaan olevista asiakasvaroista. Asianajajan on myös tarvittaessa kyettävä osoittamaan kaikki ne toimeksiannot ja tehtävät, joihin liittyy asiakasvarojen hoitoa.¹⁸⁹ Asianajajaliiton ohjeistus koskee ainoastaan asianajajia, mutta ei muita rahanpesuasioissa Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvomia lakiasiaainpalveluiden tarjoajia. Vastaavasti sijoituspalvelulaki koskee vain toimiluvallisia yrityksiä, ei pelkkiä lain 2 luvun 3 §:ssä mainittuja oheispalveluita tarjoavia, joita valvoo Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

Uusia haavoittuvuuksia saattaa nousta esille arvopapereiden säilyttämistä koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Uudella lailla ja lainmuutoksilla on pyritty vastaamaan EU:n arvopaperikeskusasetuksen edellyttämiin toimiin. Asetus on Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta.¹⁹⁰ Valtiovarainministeriö on val-

186 Finanssivalvonta 2010; Finanssivalvonta 2011.

187 Sijoituspalvelulaki 747/2012.

188 Kiinteistönvälitysalan keskusliitto 2008.

189 Asianajajaliitto 2009.

190 EPNAs 2014/909/EU.

mistellut asetuksen kansallisen täytäntöönpanon edellyttämiä muutoksia ja pyysi marraskuun 2014 aikana lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.¹⁹¹ Rahanpesuriskin mahdollinen kasvu liittyy tässä yhteydessä kahteen asiaan. EU:n asetuksen täytäntöönpanon myötä arvopapereiden säilyttäminen avataan kilpailulle ja tähänastinen keskitetty rekisteri suomalaisten pörssiyhtiöiden suomalaisista omistuksista hajaantuu useisiin arvopaperikeskuksiin. Tällöin viranomaisten tiedon saanti etenkin ulkomailta saattaa hidastua ja vaikeutua.

Toinen haavoittuvuus liittyy suomalaisten osakkeenomistajien ja muiden oikeudenhaltijoiden omistamien arvo-osuuksien mahdolliseen hallintarekisteröintiin. Hallintarekisteriin merkitään arvopapereiden todellisen omistajan sijasta arvo-osuustilin hallintarekisteröinnin hoitaja. Lausuntopalautteissa ei ole ollut yhtenevää kantaa siihen, velvoittaako EU:n asetus hallintarekisterien sallimiseen. Arvopaperikeskusasetus ei välttämättä estäisi sitä, että suomalaisten sijoittajien olisi edelleen hallittava omistuksiaan suoralla tilillä, kun käytetään suomalaista arvopaperikeskusta. Tähän saakka hallintarekisteröinti on ollut suomalaisten osakkeiden osalta mahdollista vain ulkomaisille sijoittajille. Asetuksen kansallista täytäntöönpanoa valmisteltaessa viranomaisten tietojensaantiin on pyritty kiinnittämään erityistä huomiota. Hallituksen esitystä ei ole kuitenkaan vielä annettu, joten riskiarviota laadittaessa ei voitu arvioida sen vaikutuksia. Rahanpesun ja harmaan talouden torjuntaa käsitelleet viranomaislausunnot ja arviot luonnoksessa esitettyjen ratkaisujen vaikutuksista ovat kuitenkin olleet lähtökohtaisesti kriittisiä.¹⁹²

Asiakkaan tuntemista koskevat velvollisuudet voi rahanpesulain mukaan ulkoistaa tai antaa asiamiehen tai kolmannen osapuolen hoidettavaksi.¹⁹³ Vastuu asiakkaiden tuntemisesta ja riskiperusteisesta seurannasta sekä ilmoitusvelvollisuuden noudattamisesta säilyy kuitenkin ilmoitusvelvollisilla itsellään.¹⁹⁴ Pankkien ei tarvitse selvittää oikeudellisia palveluita tarjoavien yritysten asiakasvaratileillä olevien varojen tosiasiallisten edunsaajien henkilöllisyyttä, mutta tieto on kuitenkin annettava, mikäli pankki sitä erikseen pyytää. Rahanpesulaissa todetaan, ettei pankin tarvitse tunnistaa Suomessa tai ETA-valtiossa toimivan asianajajan tai muita oikeuspalveluita tarjoavan asiakasvaratilin tosiasiallisia edunsaajia, jos tosiasiallisen edunsaajan henkilöllisyys on luottolaitoksen pyynnöstä sen saatavilla ja rahanpesulain mukaiset velvollisuudet koskevat asianajajaa tai muuta oikeudellisia palveluita tarjoavaa, ja tätä valvotaan näiden velvollisuuksien noudattamisesta.¹⁹⁵ Tällä tarkoitetaan EU:n kolmannessa rahanpesudirektiivissä (2005/60/EY) todettua notaarien ja muiden itsenäisten lakimiesammattien harjoittajien velvollisuutta itse tunnistaa hoitamiensa asiakasvaratilien todelliset omistajat ja edunsaajat. Muiden kuin lakiasiainpalveluiden osalta ei rahanpesulaissa tai direktiivissä ole mainintaa asiakasvaratileistä.

191 Ks. Valtioneuvoston hankerekisteri, VM033:00/2014, Arvopapereiden säilytysmallien laajentumisen ja yhdyntävien markkinarakenteiden toteuttamisen arviointi sekä arvopaperikeskusasetuksen täytäntöönpanon valmistelu.

192 Valtiovarainministeriö 2015.

193 Näitä voivat olla suomalainen tai ulkomainen luvanvaraisesti toimiva pankki, rahastoyhtiö, sijoituspalveluyritys, maksulaitos, vakuutusyhtiö, asianajaja tai tilintarkastaja.

194 ResL 2008/503, 11 §; asiakkaan tuntemista koskevia velvollisuuksia ei kuitenkaan voi toisen puolesta hoitaa yritys, jonka pääasiallinen toiminta on rahanvälitys tai valuutanvaihto.

195 ResL 503/2008.

Suomessa toimivien noin 2 000 asianajajan ohjeistus riskiperusteiseen asiakkaiden tuntemiseen ja arvioimiseen on hyvä, toisin kuin muilla oikeudellisia palveluita tarjoavilla. Jälkimmäisiä valvovalla Etelä-Suomen aluehallintovirastolla ei ole tarkkaa tietoa toimialan koosta, koska rekisteröintivelvollisuutta ei ole ja usein on kyse monialaisista yrityksistä, joiden päätoimiala voi olla muu kuin lakiasianpalvelut.

Rahanpesulaki määrittelee asianajajien ja oikeudellisia palveluita tarjoavien ilmoitusvelvollisuuden hyvin monimutkaisesti ja yksittäisen palvelutapahtuman luonteen perusteella, ei koko yrityksen pää- tai sivutoimialan perusteella. Ilmoitusvelvollisuus koskee ainoastaan palvelutapahtumia, joissa on kyse kiinteistö- tai yrityskaupoista, asiakkaan varojen hoitamisesta, erilaisten tilien avaamisesta tai yhtiöiden, säätiöiden ja muiden vastaavien perustamisesta tai järjestelyistä.¹⁹⁶ Tämä määrittely juontuu kolmannelta rahanpesudirektiivistä (2005/60/EY), jossa on haluttu suojata asianajajan ja asiakkaan välinen luottamuksellisuus oikeudenkäynneissä. Direktiivi koskee oikeudellisia palveluita vain siltä osin, kun niihin sisältyy rikollisen toiminnan tuottaman hyödyn pesemisen tai terrorismin rahoittamisen riski. Tilastokeskuksen tietojen mukaan päätoimisia lakiasianpalveluita tarjoavia – asianajajaliiton jäsenyritykset pois lukien – oli vuonna 2014 noin 840 yritystä.¹⁹⁷

Ilmoitusvelvollisille suunnatussa kyselyssä ilmeni kaksi lakiasianpalveluiden tarjoajien asiakasvaratilien väärinkäytön uhkaa: EU:n ulkopuolelta tulevat toimeksiannot sekä valeoikeustoimet (tekaistut ja/tai epäloogiset erimielisyydet), jotka ratkeavat nopeasti ja joihin liittyvä suoritus halutaan kanavoida asianajotoimiston asiakasvaraintilin kautta. Myös valvojille suunnatussa kyselyssä tahalliset sopimusrikkomukset ja valeoikeustoimet sekä niihin liittyvät sanktiomaksut nähtiin todennäköisinä ja yleisinä rahanpesukeinoina. Kaksi valvojaa mainitsi avoimessa kyselypalautteessaan asiakasvaratilit ja niiden hyödyntämisen. Kaikkien esitutkintaviranomaisten (poliisi, Tulli ja rajavartiolaitos) tekemien havaintojen perusteella kirjanpidon vääristely on erittäin yleinen rahanpesumenetelmä.

Asiakasvaratilien erilliskirjanpidon heikko sääntely lisää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen mahdollisuutta. Haavoittuvuutta lisäävät myös puutteet kirjanpitäjien, tilintarkastajien ja muiden oikeudellisia palveluita tarjoavien kuin asianajajien valvonnan resursseissa ja valvojien toimivaltuuksissa. Finanssivalvonnan valvottavat sekä asianajajaliiton valvomat asianajajat ja asianajotoimistot eivät ole yhtä haavoittuvia kuin muut asiakasvaratilejä hallinnoivat toimijat. Tähän vaikuttaa se, että näiden ohjeistus rahanpesuasioissa ja asiakasvaratilien tapahtumien kirjauksissa on muita toimijoita vahvempaa ja valvojien mahdollisuudet reagoida laiminlyönteihin ovat paremmat.

Toimialojen toisistaan poikkeava sääntely ja ohjeistus jättävät rikollisille paljon mahdollisuuksia varojen siirtelyyn ohi kirjanpidon. Tämä vaikeuttaa myös esitutkintaviranomaisten mahdollisuuksia osoittaa riittävää näyttöä rahanpesua ja terrorismin

196 ResL 503/2008, 1:2 ja 4.

197 Ks. edellä luku 3.2, taulukko 2.

rahoitusta koskeviin rikoksiin.¹⁹⁸ Poliisin tietoon tulleiden kirjanpitorikosten määrä on pysynyt viimeisten 10 vuoden ajan jokseenkin ennallaan. Kirjanpitorikokset paljastuvat yleensä verorikoksen tai velallisen rikoksen tutkinnan yhteydessä. Rikoksista huomattava osa tulee ilmi verotarkastuksissa.¹⁹⁹

198 Tuoreena esimerkkinä voidaan mainita syyttämättäjättämispäätös vuodelta 2014, jossa KRP:n laajasta, vuonna 2008 aloittamasta ja 2013 päättämästä talousrikostutkinnasta seurasi syytteet törkeistä (yli 11 milj. euroa) veropetoksista ja törkeistä kirjanpitorikoksista, mutta yhtiöiden asiakasvaratilien kautta epäillyistä törkeästä (70 milj. euroa) rahanpesusta ei syyttäjä löytänyt riittävää näyttöä. Tapauksen tutkintaan kului aikaa noin seitsemän vuotta.

199 Danielsson & Lehti 2014.

7 PÄÄHAVAINTOJA RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITUKSEN RISKEISTÄ JA NIIDEN TORJUNNASTA

Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio sisältää Poliisiammattikorkeakoulussa tutkimustyönä laaditun arvion keskeisimmistä riskeistä Suomessa. Riskiarvio kuvaa edellä mainitun rikollisuuden tyypillisiä ilmenemismuotoja ja menetelmiä sekä yhteiskunnan eri sektorien ja rahoitusjärjestelmän haavoittuvuuksia. Hankkeessa on arvioitu esiin nousseiden menetelmien ja ilmiöiden yleisyyttä, yhteiskunnallista vakavuutta ja kasvupotentiaalia.

Riskiarvio perustuu monipuoliseen ja laajaan aineistoon. Erilaisten uhkien merkitystä ja kasvupotentiaalia arvioitiin finanssisektorille ja muille rahanpesulain mukaisille ilmoitusvelvollisille suunnatun kyselyn sekä kolmivaiheisen asiantuntija-arvioinnin perusteella. Aineistoa ovat olleet myös kotimaiset ja ulkomaiset rikostilannekatsaukset, erilaiset tilastotiedot sekä lainsäädännön kehittämistä koskevat asiakirjat. Lisäksi haastateltiin Rahanpesun selvittelykeskuksen johtoa ja esitettiin tarkentavia kysymyksiä sähköpostitse rahanpesulain mukaisille valvojille ja muille vastuuviranomaisille.

Rahanpesua ja terrorismin rahoitusta koskevat keskeiset säännökset sisältyvät Rikoslakiin (39/1889) sekä Lakiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (503/2008). EU:n neljäs rahanpesudirektiivi tulee ohjaamaan kansallisen lainsäädännön kehittämistä lähitulevaisuudessa.

7.1 Keskeiset riskikohteet

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen merkittävimmät riskit liittyvät kiinteistösi-
joituksiin, käteisrahan kuljetukseen, peiteyhtiöihin, verkkoasiointiin, varjomarkki-
noiniin verkossa sekä asiakasvaratileihin. Seuraavaksi tarkastellaan päähavaintoja
jokaisesta kohteesta.

Kiinteistöihin sijoittaminen

Asiantuntijat arvioivat kiinteistöihin sijoittamisen voimakkaasti kasvavaksi sekä yhteiskunnallisilta ja taloudellisilta seurauksiltaan erittäin merkittäväksi rahanpesukeinoksi. Kiinteistönvälittäjien asiakasvaratileiltä puuttuu ulkoinen valvonta ja ulkomaalaisten kiinteistön ostajien rahoituksen alkuperää on vaikea selvittää. Rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen epäilystä ilmoittaneiden kiinteistönvälittäjien henkilöllisyys saattaa myös paljastua epäilyn kohteelle. Etelä-Suomen aluehallintovirastolla on valtakunnallinen vastuu toimialan valvonnasta, mutta sen sanktiokeinot rajoittuvat Etelä-Suomen alueelle. Vain harvoilla kiinteistönvälittäjillä on käytössään ajantasainen ja kattava rahanpesuriskin arvio, ja terrorismin rahoituksen osalta niitä ei ole juuri lainkaan.

Käteisrahan kuljetus

Käteisrahan kuljetus voi mahdollistaa erittäin merkittävän terrorismin rahoittamisen ja rahanpesuriskin. Käteisrahan ilmoitusrikkomukset ovat kasvaneet merkittävästi viime vuosina. Toisaalta myös käteisen kuljettamiseen liittyvät rahanpesuilmoitukset ovat hieman lisääntyneet. Asiantuntijat arvioivat EU:n sisärajaa hyödyntävät käteisrahakuriirit hyvin yleiseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen menetelmäksi. Rajavalvontaviranomaisten (Tulli ja Rajavartiolaitos) kyvyssä paljastaa ja estää rahanpesua ja terrorismin rahoittamista havaittiin puutteita. Rahakoirat auttavat suurten käteisrahaerien salakuljetuksen ja mahdollisen rahanpesun paljastamisessa. Niistä ei ole vastaavaa apua terrorismin rahoittamisen havaitsemisessa, koska rahamäärät ovat usein pieniä.

Peiteyhtiöt

Omaisuuksien ja sen todellisen omistuksen salaamisessa sekä talousrikosten tekoja peittelyvälineinä käytetään Suomessa usein peiteyhtiöksi sanottua yritystä. Ongelmallisia toimialoja ovat erityisesti rakennusala sekä kuljetus- ja logistiikka-ala. Peiteyhtiöiden käytön arvioitiin yleistyvän ja tästä aiheutuvia seurauksia pidettiin hyvin merkittävänä. Asiantuntijat arvioivat, että peiteyrityksiä hyödynnetään myös terrorismin rahoittamisessa. Toiminta liittyy yleisesti harmaaseen talouteen, kuten lakisääteisten maksujen, verojen ja muiden velvoitteiden laiminlyöntiin. Yhtiöjärjestelyillä peittely vaikeuttaa merkittävästi rahapesun viranomaisvalvontaa ja ilmoitusvelvollisten selvittelytyötä.

Verkkoasioinnin lisääntyminen

Sähköisten palveluiden yleistymisen lisää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kokonaisriskiä, vaikka teknologinen kehitys on myös vähentänyt finanssisektorin haavoittuvuutta. Sähköinen rahaliikenne on käteistä helpommin seurattavissa ja kontrolloitavissa. Finanssisektorin haavoittuvuus on kuitenkin kasvanut, kun sähköinen asiointi on lisääntynyt, rahansiirrot ovat nopeutuneet ja mobiilimaksaminen on yleistynyt. Etätunnistautuminen mainittiin useassa kyselyvastauksessa haasteena ja haavoittuvuutena. Reaaliaikainen maksujen välittäminen sisältää huomattavia riskejä, kuten myös virtuaalivaluuttojen käyttö. Riskit liittyvät myös ylikansalliseen rahapelaamiseen verkossa, jonka kansalliset valvontamahdollisuudet ovat heikot. FATF:in maa-arvioinnin mukaan rahanpesulaissa tai valvojien ohjeissa toimialoilta ei ole edellytetty selkeitä toimenpiteitä teknologisen kehityksen tuomien riskien vähentämiseksi.

Varjorahoitusmarkkinat verkossa

Vastikkeettomat rahankeräykset voivat olla erittäin haavoittuvia terrorismin rahoittamiselle ja rahanpesulle. Riski liittyy erityisesti yhdistystoimintaan ja säätiöihin, jotka eivät kuulu rahanpesulainsäädännön piiriin. Niillä ei ole velvollisuutta oman

toimintansa riskiperusteiseen arviointiin ja epäilyttävistä havainnoista ilmoittamiseen. Lisäksi luvattomiin keräyksiin voidaan puuttua ainoastaan kehotuksella ja rikosprosessin kautta, joka on hidas tapa estää esimerkiksi terrorismin rahoittaminen.

Vertaislainat ovat niin ikään ongelmallisia, sillä niitä verkossa välittävien valvonta on puutteellista. Vaikka kyse olisi liiketoimintana järjestetystä luotonannosta ja perinnästä, toiminta ei kuulu Finanssivalvonnan eikä Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvontaan. Vertaislainoja välittävien asiakasvaratilipahtumilla ei myöskään ole ulkoista valvontaa. Vastikkeellinen joukkorahoitus kaipaa ylipäättään kokonaisvaltaisempaa sääntelyä. Toistaiseksi ei ole tietoa siitä, ovatko kaikki joukkorahoituksen järjestäjät rahanpesulain mukaisesti ilmoitusvelvollisia.

Asiakasvaratilit

Asiakasvaratileihin sisältyy erittäin merkittävä rahanpesuriski, koska niiden kirjanpidosta ei selkeästi säädetä laissa. Asiantuntijat arvioivat kirjanpidon vääristelyn yhdeksi yleisimmistä rahanpesumenetelmistä. Erityisen haavoittuvia toimialoja ovat kiinteistönvälittäjät sekä lakiasianpalveluita tarjoavat yritykset lukuun ottamatta Suomen asianajajaliiton valvomia asianajajia, joiden kohdalla riskit ovat pienempiä. Poliisin ja Tullin on vaikea osoittaa näyttö asiakasvaratileillä tapahtuvista väärinkäytöksistä ja rikoksista, kuten rahanpesusta tai terrorismin rahoittamisesta. Toisaalta EU:n asetuksen täytäntöönpanon myötä arvopapereiden säilyttäminen avautuu kilpailulle ja keskitetty rekisteri suomalaisten pörssiyhtiöiden suomalaisomistuksista hajautuu useisiin arvopaperikeskuksiin. Tämä saattaa hidastaa ja vaikeuttaa viranomaisten tiedonsaantia etenkin ulkomailta.

7.2 Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta

Tutkimuksessa tuli esille monia huomioita rahanpesun tai terrorismin rahoituksen torjunnan kanssa tekemisissä olevien organisaatioiden toiminnasta ja sen kehittämistä. Seuraavaksi esitellään näitä havaintoja liittyen ilmoitusvelvollisten, esitutkintaviranomaisten, valvontaviranomaisten sekä Rahanpesun selvittelykeskuksen toimintaan.

Ilmoitusvelvollisten toiminta ja tietoisuus

Muut maksupalveluiden tarjoajat kuin pankit ja rahapeliyhteisöt tekivät eniten rahanpesuepäilyn ilmoituksia Rahanpesun selvittelykeskukselle. Näistä suurin osa oli niin sanottuja CTR-ilmoituksia, joka lähetetään automaattisesti tietyn rahamäärän ylittyessä. Terrorismin rahoittamista koskevat ilmoitukset ovat pääosin liittyneet kansainvälisillä talous- ja muilla pakotelistoilla oleviin toimijoihin.

Kaikki ilmoitusvelvolliset eivät käytä Rahanpesun selvittelykeskuksen sähköistä ilmoitussovellusta. Tämä lisää virheiden mahdollisuutta ja viivettä ilmoitusten käsittelyyn. Rekisterien tietopohjan kattavuus on tärkeää myös riskien arvioinnin

kannalta. Riskiarvion päivittämisen yhteydessä olisi hyödyllistä selvittää ilmoitusjärjestelmän käytettävyyttä ilmoittajien kannalta.

EU:n kolmannessa rahanpesudirektiivissä ja rahapesulaissa on edellytetty niiden työntekijöiden suojelemista, jotka tekevät rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen ilmoituksia. Finanssisektorilla ilmoitukset lähetetään yleensä keskitetysti, joten ilmoittajan paljastumisen vaara on pieni. Muilla toimialoilla etenkin kiinteistönvälittäjät, kirjanpitäjät ja tilintarkastajat arvioivat usein ilmoittajan henkilöllisyyden paljastuvan helposti.

Lähes kaikilla finanssisektorin toimijoilla oli käytössä rahanpesun riskiarvio. Finanssisektorin toimijat arvioivat riskitoimialoiksi erityisesti harmaan talouden tyypilliset toimialat: kuljetusalan, ravintolatoiminnan, rakentamisen ja siivouspalvelut. Asiakasriskit liittyivät erityisesti kansainvälisiin yrityksiin ja monimutkaisiin konsernirakenteisiin, ulkomaisiin asiakkaisiin, veroparatiisivaltioihin ja offshore-yhtiöihin. Vakuustustoimialalla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen mahdollisuudet liittyivät vahinko- ja henkivakuutustuotteiden ohella sijoitussidonnaisiin vakuutuksiin, joissa on takaisinnostoarvo. Työeläkevakuuttamiseen ei nähty sisältyvän rahanpesun mahdollisuutta.

Rikosten tutkinta ja rikosseuraamukset

Rahanpesurikosten tutkinnasta vastaa Suomessa kolme viranomaista: poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos. Suurimman osan tapauksista tutkii poliisi. Rahanpesurikoksiin liittyvä poliisin rikostutkinta on painottunut erilaisten talous-, vero- ja yhtiöoikeudellisten rikosten selvittämiseen. Tulli on tutkinut rahanpesuun liittyen lähinnä veropetoksia ja törkeitä huumausaine- tai dopingrikoksia ja Rajavartiolaitos puolestaan valtionrajarikoksia, laitonta maahantuloa, ihmiskauppaa ja väärennysrikoksia.

Poliisin keskimääräiset tutkinta-ajat ovat olleet rahanpesurikoksissa tyypillisesti kahdesta kolmeen vuotta. Kyse on ollut yleensä laajemman rikostutkinnan yhteydessä tutkituista rikoksista. Pitkät rikostutkinta- ja oikeusprosessit antavat mahdollisuuden rikoshyödyn hukkaamiseen, joten ne jo sinällään ovat periaatteellinen haavoittuvuus. Rikosten selvittämisaste on vaihdellut suuresti eri vuosina. Rahanpesurikoksista on tuomittu vuosittain muutamia kymmeniä henkilöitä. Tuntemisvelvollisuuden rikkomisesta, ilmoitusrikkomuksesta ja rekisteröintirikkomuksesta ei ole juurikaan annettu tuomioita. Terrorismin rahoittamisesta annettiin tuomio ensimmäisen kerran vuonna 2014, jolloin neljä henkilöä tuomittiin ehdolliseen vankeuteen.

Valtiolle menetettäväksi tuomitut varat ovat olleet vaatimattomia oletettuun rikoshyötyyn ja oikeuskäsittelyn ajaksi vakuustakavarikoituihin varoihin nähden. Vuonna 2014 törkeästä rahanpesusta konfiskoitiin varallisuutta yhteensä noin 669 000 euroa. Myöskään valtiolle tuomitut vahingonkorvaukset, kuten esimerkiksi verottajan vaatimat korvaukset, eivät ole olleet kovin suuria.

Valvojen resursointi, toiminta ja yhteistyö

Yksi keskeinen valvontaan liittyvä haavoittuvuus on valvojen toimivaltuuksien ja hallinnollisten sanktiokeinojen epäyhtenäisyys. Käytännössä vain Finanssivalvonnalla on käytössään laaja keinovalikoima rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ja paljastamiseksi. Finanssivalvonta on voinut antaa syksystä 2014 lähtien seuraamusmaksun vähäisestä rahanpesulain vastaisesta menettelystä tai laiminlyönnistä valvomilleen luottolaitoksille tai sijoituspalveluyrityksille (oikeushenkilöille). Maksuja ei kuitenkaan ole toistaiseksi annettu.

Toinen haavoittuvuus on se, että noin 70 000 Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvomaa ilmoitusvelvollista eivät ole toimialakohtaisesti rekisteröitymisvelvollisia. Näitä toimialoja ovat muut liike- tai ammattitoimintana oikeudellisia palveluita tarjoavat kuin asianajajat ja heidän avustajansa, kirjanpitäjät, veroneuvontapalveluita tarjoavat, eräät luottolaitoslaissa mainittuja palveluita tarjoavat yritykset kuluttajaluotonantajia lukuun ottamatta, eräät sijoituspalvelulaissa mainittuja oheispalveluita tarjoavat yritykset (esim. yrityskaupoissa ja -järjestelyissä neuvonta), arvotavara-kauppiat (kuten auto- ja veneliikkeet, koru-, jalokivi- ja jalometallikauppiat, turkisten- ja nahkojen tukkuliikkeet, huutokaupat).

Vastaavasti jonkin lain nojalla rekisteröitävien tai toimiluvallisten ilmoitusvelvollisten kokonaismäärä on noin 6 500. Rahanpesulain noudattamisen valvonnan kannalta on ongelmallista, jos valvojalla ei ole luotettavaa käsitystä toimialojen koosta tai rahanpesulain noudattamisen tilanteesta. Tämä vaikeuttaa myös valvonnan riskiperusteista suuntaamista. Myös uusi rahanpesudirektiivi edellyttää, että Suomi tuottaa EU:n komissiolle tietoa direktiivin soveltamisalaan kuuluvien toimialojen koosta ja taloudellisesta merkityksestä (EPNDir 2015, 5 luku, 44 artikla). Rahapeliin osallistumisilmoituksia- ja maksuja välittäviltä elinkeinonharjoittajilta ja yhteisöiltä (kioskit, päivittäistavara-kaupat, liikenneasemat ja kahvilat) puuttuu rahanpesulaista nimetty viranomaisvalvoja, vaikka Finanssivalvonta valvookin yleisesti maksupalveluiden tarjoajia.

Kaikkien valvojen resursoinnissa on puutteita ja Finanssivalvonnan ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston välinen valvonnallinen työnjako kaipaa täsmentämistä. Rahanpesulain nykyinen muotoilu jättää liian tulkinnanvaraiseksi, mitkä palvelut ovat Etelä-Suomen aluehallintoviranomaisen valvottavia. Rekisteröitymisvelvollisten omaisuudenhoito- ja yrityspalveluiden tarjoajien määritelmä olisi myös hyvä täsmentää rahanpesulakiin.

Yksikään valvojista ei vielä toistaiseksi perustanut valvontaansa neljännen rahanpesudirektiivin mukaiseen dokumentoituun riskiarvioon. Finanssivalvonta ja Poliisihallituksen arpajaishallinto ilmoittivat kuitenkin kohdentaneensa valvontaa riskiharkintaan perustuen. Valvojen tulee rahanpesulain mukaan ilmoittaa suorittamansa valvonnan tai muiden tehtäviensä hoidon yhteydessä ilmi tulleista epäilyttävistä liiketoimista, terrorismin rahoittamisesta tai näiden rangaistavasta yrityksestä. Viime vuosina valvojat eivät ole juurikaan havainneet rahanpesutapauksia. Sen sijaan muista laissa mainituista vastuuviranomaisista aktiivisimmin rahanpesusta ilmoitti Tulli.

Valvojille osoitetun kyselyn tulosten perusteella valvojat vaihtavat vain vähän tietoa keskenään. Tiedonvaihtoa olisikin hyvä lisätä, sillä toimialoittain jaettu rahanpesulain noudattamisen valvonta ei aina vastaa ilmoitusvelvollisten yritysten usein monialaista luonnetta.

Havaittuihin terrorismin rahoittamisen riskeihin vastaaminen edellyttäisi tehostetumpaa yhdistysten ja säätiöiden toiminnan valvontaa ja rahanpesulain velvoitteiden ulottamista myös näille sektoreille. Tällöin esimerkiksi kehitystyön avustuksia kansalaisjärjestöille jakava ulkoasiainministeriö ja rahankeräysten valvojat Poliisihallituksessa voisivat kuulua niihin, jotka ilmoittavat havaitsemistaan epäselvyyksistä Rahanpesun selvittelykeskukselle. Samalla tulisi tarkistaa Poliisihallituksen arpajaishallinnon toimivaltuudet ja sanktiomahdollisuudet estää rahanpesua ja terrorismin rahoitusta rahankeräyksiä hyväksikäyttäen.

Rahanpesun selvittelykeskuksen toiminta

Rahanpesun selvittelykeskus on ottanut vastaan ja tallettanut epäilyttävien liiketoi-
mien ilmoituksia, selvittänyt onko ilmoitusten perusteella syytä epäillä rikosta ja mi-
käli näin on ollut, lähettänyt ne tutkittavaksi. Selvittelykeskus ei ole pääsääntöisesti
itse tehnyt varsinaista esitutkintaa. Rahanpesun selvittelykeskuksen avoinna olevaa
rikostutkintaa tukeva toiminta on ollut vuonna 2014 edeltäviä vuosia vähäisempää.
Uusia rikosilmoituksia on kuitenkin tehty lähes sama määrä kuin edellisenä vuonna.

Rahanpesulaki edellyttää, että Rahanpesun selvittelykeskus antaa ilmoittajille
palautetta näiden tekemien ilmoitusten vaikutuksista. Palautteen luonne ja toimitus-
tapa kaipaisivat täsmentämistä. Näin on siksi, että uuden rahanpesudirektiivin myötä
kaikesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnasta (mukaan lu-
kien valvojien toiminta) tulee lähtökohtaisesti riskiperusteista. Käytännössä vain
laadukas ja laajasta aineistosta analysoitu tieto antaa riittävän pohjan realistisille
riskiarvioinneille.

Neljäs rahanpesudirektiivi edellyttää Rahanpesun selvittelykeskuksilta opera-
tiivisia analyysituotteita yksittäisistä tapauksista ja kohteista ja strategista analyysiä
rahanpesun ja terrorismin rahoituksen trendeistä ja menetelmistä. Rahanpesun sel-
vittelykeskuksen analyysitoimintaa olisikin tarpeen lisätä ja resursoida nykyistä vah-
vemmin. Niin valvojat kuin muutkin viranomaiset odottavat keskukselta enemmän
ilmiötason tietoa ja toimialakohtaisia raportteja. Suurin osa finanssialan ilmoitus-
velvollisista kaipasi niin ikään lisää ja säännöllisemmin tietoa. Muista toimialoista
etenkin kello- ja koruliikkeet, enemmistö rahapeliyhteisöjen vastaajista, kiinteistön-
välittäjät, lakiasiainpalveluiden tarjoajat ja kirjanpitäjät sekä tilintarkastajat kaipasi-
vat lisää tietoa Rahanpesun selvittelykeskuksesta.

Rahanpesun selvittelykeskus on antanut vuosittain vain muutamia rajavalvon-
nan yhteydessä havaittuja epäilyttävien käteisvarojen pidättämismääräyksiä Tullille.
Esimerkiksi vuonna 2012 määräyksiä annettiin neljä, joissa varoja pidätettiin noin
3,6 miljoonan euroa. Näistä selvittelyn jälkeen jäivät melkein kaikki pysyvästi vi-
ranomaisten haltuun. Vuonna 2014 ei sen sijaan annettu yhtään käteisvarojen pidät-
tämismääräystä.

Rahanpesuilmoitusten selvittelyn perusteella annettuja epäilyttävien liiketoimien keskeytyksiä on annettu vuosittain noin 10–15, enimmäkseen pankeille. Niiden avulla on jäädytetty varoja vuosittain keskimäärin 11 miljoonan euron arvosta. Suurin osa varoista on saatu pakkokeinoin haltuun tämän jälkeen.

7.3 Tulevaisuuden näkymiä

Rahanpesua ja terrorismin rahoitusta koskevan kansallisen riskiarvion tarkoituksena on ollut tuottaa perustietoa muun muassa päätöksenteon tueksi sekä viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten toiminnan kehittämistä varten. Tietoja hyödynnetään raportointivaiheen jälkeen kansallisen strategian laadinnan ja vuoden 2015 alussa käynnistyneen rahanpesulainsäädännön uudistamistyön yhteydessä. Lisäksi kehitettyä menetelmää ja koottuja tietoja on mahdollista käyttää hallinnonala- tai toimialakohtaisten riskiarvioiden laadinnassa.

Riskiarviota on mahdollista kehittää tulevien päivitysten yhteydessä sekä menetelmällisesti että sisällöllisesti. Menetelmän kehittämisessä olisi tärkeää, että esimerkiksi tilastollista seurantatietoa olisi saatavilla nykyistä kattavammin ja alakohtaiset riskiarviot olisivat käytettävissä. Sisällöllisesti on pohdittava muun muassa sitä, päivitetäänkö riskiarviota harvemmin ja laajempaan vai tiheämmin ja suppeampana.

SUMMARY

Pirjo Jukarainen & Vesa Muttilainen

National risk assessment of money laundering and terrorist financing 2015

Research scheme

The national risk assessment of money laundering and terrorist financing includes an assessment of the key risks in Finland prepared as research work at the Police University College. The risk assessment describes the typical forms and methods of the above-mentioned critical activity and the vulnerabilities of different sectors of the society and the financing system. The project has assessed the likelihood, severity and growth potential of the identified methods and phenomena.

The risk assessment is based on diverse and extensive data. The significance and growth potential of the different threats were assessed based on a survey for the financial sector¹ and other parties subject to obligation to report money laundering and terrorist financing² and three-phase expert evaluation.³ In addition, domestic and foreign crime situation reviews, diverse statistics and documents on the development of legislation have also been key data. Also the management of the Financial Intelligence Unit (FIU) of the National Bureau of Investigation was interviewed, and more specific questions were asked by e-mail from supervisors pursuant to the Money Laundering Act and other authorities responsible.

The key provisions on money laundering and terrorist financing are laid down in the Criminal Code (39/1889) and the Act on Detecting and Preventing Money Laundering and Terrorist Financing (503/2008; later Money Laundering Act). The fourth EU Money Laundering Directive will guide the development of national legislation in the near future.

- 1 The sectors in which the respondents operated were: banking, asset management or private banking, life, non-life and pension insurance, finance company, fund company, investment services, brokering and payment services.
- 2 The respondents of the survey represented the following industries: trade in vehicles and/or boats, trade in watches, jewellery, precious stones and precious metals, real estate brokering, accounting, provision of consumer credit, legal services, asset management, tax advisory and company services, pawnshop, gaming operations, investment services, auditing, and currency exchange.
- 3 The expert assessment process was launched in a workshop of the monitoring group that steered the project. In the second phase, an electronic questionnaire was sent to criminal investigation authorities (police, Customs, Border Guard), supervisors pursuant to the Money Laundering Act (Government of Åland, Southern Finland Regional State Administrative Agency, Financial Supervisory Authority, Finnish Board for Chartered Public Finance Auditors, Central Chamber of Commerce, National Police Board Gambling Administration and Finnish Bar Association) and other authorities responsible (Bankruptcy Ombudsman, execution authorities, Tax Administration) and representatives of the ministries controlling them (Ministry of Justice, Ministry of the Interior, Ministry of Social Affairs and Health, Ministry of Employment and the Economy, Ministry for Foreign Affairs, Ministry of Finance). In the third phase, the monitoring group presented more detailed observations concerning the manuscript of the risk assessment.

Key risk items

The key risk items of money laundering and terrorist financing are associated with real estate investments, transport of cash, front companies, online services, online shadow markets and customer fund accounts. Key observations of each item are discussed below.

Real estate investments

Experts estimate real estate investments to be a strongly growing means of money laundering with very significant social and economic implications. Real estate brokers' customer fund accounts lack external control, and investigating the origin of foreign real estate buyers' financing is difficult. The identity of real estate brokers who have reported suspicions of money laundering or terrorist financing may also be revealed to the suspect. The Southern Finland Regional State Administrative Agency carries national responsibility for supervising the industry, but its means of sanctions are limited to the Southern Finland region. Few real estate brokers have up-to-date and extensive money laundering risk assessment at their disposal, and there are close to none with regard to terrorist financing.

Transport of cash

Transport of cash can facilitate an extremely significant risk of terrorist financing and money laundering. Offences related to reporting cash assets have grown significantly in recent years. On the other hand, suspicious transaction reports (money laundering reports) related to the transport of cash have also increased slightly. Experts estimate cash couriers utilizing the internal borders of the EU to be a very common method of money laundering and terrorist financing. Shortcomings were observed in the ability of the frontier supervision authorities (Customs and Border Guard) in exposing and preventing money laundering and terrorist financing. Sniffer dogs help expose the smuggling of large amounts of cash and possible money laundering. They do not provide similar help in exposing terrorist financing as the amounts are often small.

Front companies

A company called a «front company» is often used in Finland to hide property and its real ownership and for committing and hiding white-collar crime. The construction industry and the transport and logistics industry are particularly problematic industries. The use of front companies was estimated to become more common, and the resulting consequences were considered to be very significant. Experts estimate that front companies are also utilized in terrorist financing. The activities are generally associated with the grey economy, such as neglecting statutory fees,

taxes and other obligations. The use of corporate structures as a disguise makes it significantly more difficult for the authorities to supervise money laundering and for those with a reporting obligation to investigate.

Increasing online services

The increase in electronic services increases the overall risk of money laundering and terrorist financing, even though technological development has also decreased the vulnerability of the financial sector. Electronic monetary transactions can be monitored and controlled easier than cash. However, the vulnerability of the financial sector has increased with increasing electronic services, faster money transfers and increasing mobile payments. Remote authentication was mentioned as a challenge and vulnerability in several responses. The mediation of real-time payments was seen to increase the risk considerably. On the other hand, the increase in the use of virtual currencies was also seen to increase the opportunities for money laundering. There are also risks related to supranational online gambling where national supervision opportunities are weak. According to the FATF's country evaluation, the Money Laundering Act or the supervisors' guidance do not lay down requirements for obligated parties to have measures in place for mitigating the risks brought by technological development.

Online shadow financing markets

Fundraising can be very vulnerable to terrorist financing and money laundering. In particular, the risk concerns associations and foundations not covered by anti-money laundering legislation. They are not obligated to make risk-based assessments of their own operations and to report suspicious observations. Moreover, the only way to intervene in unauthorized fundraising is by request and criminal process, which is a slow way of preventing terrorist financing.

Peer-to-peer lending is likewise problematic, as the supervision of brokers is lacking online. Even in the case of lending and debt collection organized as a business, the activities are not supervised by the Financial Supervisory Authority or the Southern Finland Regional State Administrative Agency. Also, there is no external control of customer fund account transactions of peer-to-peer loan brokers. Crowdfunding in general needs more comprehensive regulation. For the time being, it is not known whether all organizers of crowdfunding have a reporting obligation in accordance with the Money Laundering Act.

Customer fund accounts

Customer fund accounts involve a very significant risk of money laundering as legislation does not lay down specific provisions on their accounting. Experts estimate the falsification of accounting records to be one of the most common methods of money laundering. Real estate brokers and companies offering legal

services are particularly vulnerable, except for the members of the Finnish Bar Association (advocates), whose risks are smaller. It is difficult for the police or Customs to provide evidence on misdemeanor and crimes taking place in customer fund accounts, such as money laundering or terrorist financing. On the other hand, with the implementation of the EU Regulation, custodian services will open up for competition, and the central register on Finnish ownership in Finnish listed companies will be decentralized to several securities depositories. This can slow down and hinder the authorities' access to information, especially from abroad.

Preventing money laundering and terrorist financing

The survey indicated several observations on the functioning of organizations dealing with the prevention of money laundering and terrorist financing and its development. These observations related to the operations of parties subject to the reporting obligation, criminal investigation authorities, supervisory authorities and the Financial Intelligence Unit.

Operations and awareness of parties subject to the reporting obligation

Gambling operators and providers of payment services other than banks submitted the highest number of reports of suspected money laundering to the Financial Intelligence Unit. Most of these were «CTR reports» sent automatically when a certain monetary amount is exceeded. Reports of terrorist financing have mainly been associated with parties included in international economic and other sanction lists.

All of the parties subject to the reporting obligation do not use the electronic reporting application of the Financial Intelligence Unit. This increases the possibility of errors and delays in processing the reports. The coverage of the data in the registers is also important from the point of view of risk assessment. It would be useful to investigate the usability of the reporting system from the point of view of those submitting reports in connection with updating the risk assessment.

The third EU Money Laundering Directive⁴ and the national Money Laundering Act require protecting employees who make reports of money laundering or terrorist financing. In the financial sector, reports are usually submitted centrally, so the risk of the reporting person being revealed is low. In other lines of business, real estate brokers, accountants and auditors in particular often estimate that the identity of the person submitting the report is easily revealed.

Almost all parties in the financial sector had money laundering risk assessment in use. Parties in the financial sector estimate that the typical lines of business involving the grey economy are industries involving particular risks: the transport

4 Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing.

industry, restaurants, construction and cleaning services. In particular, customer risks concerned international companies and complicated group structures, foreign customers, tax haven states and offshore companies. In the insurance industry, the possibilities of money laundering and terrorist financing were associated with investment-linked insurance policies with a surrender value in addition to non-life and life insurance products. Employment pension insurance was not considered to involve the possibility of money laundering.

Criminal investigation and criminal sanctions

Three authorities are responsible for the investigation of money laundering offences in Finland: the police, Customs and Border Guard. The majority of cases are investigated by the police. Criminal investigation related to money laundering offences by the police is focused on diverse types of white-collar, tax and company law crime. In connection with money laundering, the Customs have mainly investigated tax fraud and aggravated narcotics or doping offences, while the Border Guard has investigated border offences, illegal immigration, human trafficking and forgery offences.

The average duration of investigations by the police has typically been between two and three years for money laundering offences. They have mainly been offences investigated in connection with more extensive criminal investigations. Long criminal investigation and legal processes make it possible to conceal the proceeds of crime, so in principle they are vulnerabilities by themselves. The detection rate of offences has fluctuated greatly between different years. Annually, a few dozen people have been convicted of money laundering offences. Next to no sentences have been handed down for violations of customer due diligence, of the obligation to report, or registration violations. The first sentence for terrorist financing was handed down in 2014, when four suspects were sentenced to conditional imprisonment.

Funds ordered forfeit to the State have been meagre considering the assumed proceeds of crime and funds confiscated for security for the duration of the trial. In 2014, a total of EUR 669,000 worth of assets was confiscated on the basis of aggravated money laundering. Also, damages awarded to the State, such as damages demanded by the tax authorities, have not been very high.

Resourcing, operations and cooperation of supervisory bodies

One of the critical vulnerabilities is that the authority and administrative sanction measures of supervisory bodies are incoherent. In practice, only the Financial Supervisory Authority has an extensive range of means at its disposal to prevent and detect money laundering and terrorist financing. As of autumn 2014, the Financial Supervisory Authority has been able to issue an administrative fine for minor negligence or violations of the Money Laundering Act or to the credit institutions and investment service companies (legal persons) under its supervision. However, no administrative fines have been imposed for the time being.

Another vulnerability is that approximately 70,000 parties subject to the reporting obligation, supervised by the Southern Finland Regional State Administrative Agency are not obligated to register industry-specifically.⁵ Correspondingly, the total number of parties subject to the reporting obligation requiring industry-specific registration or a license is approximately 6,500. It is problematic from the point of view of supervising compliance with the Money Laundering Act if the supervisory body does not have a reliable view of the size of the industries or the situation related to compliance with the Money Laundering Act. This also makes it more difficult to analyze risks and allocate the supervision accordingly. The new money laundering directive also requires Finland to provide the EU Commission with information on the size and economic significance of industries included within the scope of application of the Directive. Entrepreneurs and corporations that transmit gambling participation reports and fees (kiosks, grocery shops, service stations and cafeterias) have no designated supervisory authority in accordance with the Money Laundering Act, even though payment services as such are included within the scope of supervision of the Financial Supervisory Authority.

There are shortcomings in the resourcing of all supervisors, and the supervision-related division of work between the Financial Supervisory Authority and Southern Finland Regional State Administrative Agency requires further specification. The current wording of the Money Laundering Act leaves too much room for interpretation on which services are to be supervised by the Southern Finland Regional State Administrative Agency. The definition of the providers of trust and company service providers subject to obligation to register should also be specified in more detail in the Money Laundering Act.

For the time being, no supervisor has founded its supervision on a documented risk assessment pursuant to the Fourth Money Laundering Directive. However, the Financial Supervisory Authority and National Police Board Gambling Administration reported that they had allocated their supervisory activities based on a consideration of risks. In accordance with the Money Laundering Act, the supervisory bodies must report suspicious business transactions, terrorist financing or punishable attempt thereof observed by them in connection with their supervisory authorities or other duties. Few cases of money laundering have been observed by the supervisors in recent years. Instead, the Customs was the most active authority of those referred to in the Act to report cases of suspected money laundering.

Based on the results of the survey for supervisors, the supervisors exchange information with one another only to a minor extent. The exchange of information should be increased, as supervision of compliance with the Money Laundering Act divided by line of business does not always correspond with the nature of the

5 These industries include providers of legal services business or professional operations other than advocates and their assistants, accountants, providers of tax advisory services, certain companies offering services referred to in the Credit Institutions Act except for consumer credit lenders, certain companies offering auxiliary services referred to in the Act on Investment Services (such as advice in mergers and acquisitions), traders of valuable goods (such as car and boat dealers, jewellery, precious stone and precious metal traders, fur and leather wholesales, auction houses).

operations of companies subject to the reporting obligation, which frequently operate in several fields.

Responding to observed risks of terrorist financing would require more effective supervision of the operations of associations and foundations and these sectors being also included within the scope of the obligations of the Money Laundering Act. In this case, the Ministry for Foreign Affairs, which distributes development aid to non-governmental organizations and supervisors of fundraising at the National Police Board could be among the parties that report any discrepancies they observe to the Financial Intelligence Unit. At the same time, the authority of the National Police Board Gambling Administration and its possibilities of imposing sanctions to prevent money laundering and terrorist financing through fundraising should be reviewed.

Operations of the Financial Intelligence Unit (FIU)

The Financial Intelligence Unit has received and stored reports of suspicious business transactions, investigated whether there is reason to suspect an offence based on the reports, and in this case forwarded them for further investigation. As a rule, the FIU has not carried out the actual criminal investigation by itself. The FIU's activity in support of pending criminal investigations has been lower in 2014 compared to the previous years. However, the number of new reported offences has been almost on a par with the previous years.

The Money Laundering Act requires the FIU to provide the reporting parties with feedback on the impacts of the reports they have submitted. The nature and method of delivery of the feedback should be specified in more detail. This is because all activities to prevent money laundering and terrorist financing (including the activities of supervisory bodies) will become risk-based as a rule with the new money laundering directive. In practice, only high-quality information analyzed from extensive data provides a sufficient basis for realistic risk assessments.

The Fourth Money Laundering Directive (2015) requires operational analysis products on individual cases and items and strategic analysis of the trends and methods of money laundering and terrorist financing from the FIU. Thus, the analysis activities of the FIU should be increased and resourced stronger. Both supervisory bodies and other responsible authorities expect the FIU to provide more phenomenon-level data and industry-specific reports. Most of the parties with the obligation to report in the financial industry similarly hoped for more information on a more regular basis. As for other lines of business, watch and jewellery traders, most respondents from gambling companies, real estate brokers, providers of legal services, accountants and auditors in particular hoped for more information on the FIU.

The FIU has annually issued only a few orders to forfeit suspicious cash assets observed in connection with frontier supervision to the Customs. For example, the number of orders issued in 2012 was four, forfeiting assets worth approximately

EUR 3.6 million. Of these, almost all was permanently forfeit by the authorities after investigation. On the other hand, no orders to forfeit cash assets were issued in 2014.

A total of 10–15 suspensions of suspicious business transactions based on the investigation of reports of money laundering have been issued, mainly to banks. Annually, an average of EUR 11 million worth of funds have been forfeit with them. Most of the assets have been forfeit through coercive measures after this.

Future outlook

The purpose of the national risk assessment of money laundering and terrorist financing has been to produce basic data to support decision-making and the development of the operations of authorities and parties subject to the reporting obligation, among other things. The information will be utilized after the reporting phase in the preparation of a national strategy and work to reform anti-money laundering legislation begun at the beginning of 2015. In addition, the method developed and information collected can be used in preparing administrative sector- or line of business-specific risk assessments.

The risk assessment can be developed in connection with future updates both methodically and content-wise. In terms of developing the method, it would be important for statistical follow-up data to be available more comprehensively and have sector-specific risk assessments available, for example. With regard to content, it is necessary to consider, for example, whether the risk assessment is to be updated more infrequently in more extensive form or more frequently in more concise form.

LIITE 1. RISKIARVION TOTEUTTAMISPROSESSI

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiarviossa erilaisten menetelmien ja kanaloiden sisältämää riskiä on arvioitu seuraavan prosessin kautta:

Uhkien tunnistaminen

1. Kansallisista ja kansainvälisistä rikostilannekatsauksista (tilannekuvaraportteista, tiedustelumuistioista ja uhka-arvioista), harmaan talouden selvityksistä, Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomuksista sekä Ruotsin ja Norjan kansallisista riskiarvioista poimittiin havaittuja rahanpesun ja/tai terrorismin rahoittamisen menetelmiä ja keinoja. Osa aineistoista on salassa pidettäviä.
2. Rahanpesulaissa ja terrorististen varojen jäädyttämistä koskevassa laissa nimetyistä valvojista ja vastuuviranomaisista sekä näitä ohjaavista ministeriöistä koostuva seurantaryhmä listasi työpajamuotoisessa kokouksessaan erilaisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen mahdollisuuksia. Työpajan antia täydennettiin seurantaryhmän jäsenille sähköpostitse lähetetyllä lomakekyselyllä, jossa heitä pyydettiin paikantamaan (lisää) oman hallinnonalansa/toimialansa uhkia ja haavoittuvuuksia.
3. Esitutkintaviranomaiset (poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos) ²⁰⁰ arvioivat sähköisessä kyselyssä anonymisti erilaisten menetelmien ja toimialojen hyödyntämisen yleisyyttä ja kasvupotentiaalia seuraavan 10 vuoden aikana. Kyselyssä ehdotetut uhkavaihtoehdot pohjautuivat kohtien 1 ja 2 tuottamaan aineistoon.
4. Ohjaavat ministeriöt ²⁰¹, ilmoitusvelvollisten valvojat ²⁰² ja muut vastuuviranomaiset²⁰³ ja talousrikoksiin perehtyneet syyttäjät arvioivat sähköisessä kyselyssä anonymisti erilaisten menetelmien ja toimialojen hyödyntämisen yleisyyttä ja kasvupotentiaalia seuraavan 10 vuoden aikana. Kyselyssä ehdotetut uhkavaihtoehdot pohjautuivat kohtien 1 ja 2 tuottamaan aineistoon.

200 Kyselyyn osallistuivat asiantuntijat Rahanpesun selvittelykeskuksesta, PTR-rikostiedustelu- ja analyysi-toiminnosta, poliisin rikostutkintayksiköistä eri puolilta Suomea, Tullin ja Rajavartiolaitoksen rajavalvonnasta ja rikostutkinnasta, suojelupoliisista sekä Poliisihallituksesta (N=20).

201 Kyselyyn osallistuneet asiantuntijat (N=10) edustivat seuraavia ministeriöitä: oikeusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoasiainministeriö, valtiovarainministeriö.

202 Kyselyyn osallistuivat asiantuntijat Ahvenanmaan Maakunnan hallituksesta (rahapelivalvonta), Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, Finanssivalvonnasta, Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnasta, Keskuskauppakamarista, Poliisihallituksesta (arpajaishallinto) ja Suomen asianajajaliitosta (N=18).

203 Kyselyyn osallistuivat konkurssiasiamies, ulosottoviranomainen ja verohallinto, ml. Harmaan talouden selvitysyksikkö (N=9).

5. Finanssialan ilmoitusvelvolliset toimijat²⁰⁴ toivat anonyymisti sähköisessä kyselyssä esille oman toimialansa palveluihin, tuotteisiin, asiakkaisiin ja liiketoimiin sisältyviä sekä teknologisen kehityksen tuomia riskejä nyt ja tulevaisuudessa. Edellä mainitut kysymykset olivat avoimia eli eivät sisältäneet valmiita vaihtoehtoja. Kyselyn toimittaminen organisoitiin yhteistyössä Finanssivalvonnan ja alan etujärjestö Finanssialan keskusliiton kanssa.
6. Muut Rahanpesulaissa mainitut ilmoitusvelvolliset yritykset²⁰⁵ arvioivat sähköisessä kyselyssä anonyymisti toimialansa palveluihin, tuotteisiin, asiakkaisiin ja liiketoimiin sisältyviä sekä teknologisen kehityksen tuomia riskejä nyt ja tulevaisuudessa. Edellä mainitut kysymykset eivät sisältäneet valmiita vastausvaihtoehtoja. Vastajia lähestyttiin joko suoraan (rahapeliyhtiöt, tilintarkastajat), Etelä-Suomen aluehallintoviraston välityksellä tai toimialojen keskusjärjestöjen kautta (hallituksen jäsenet ja operatiivinen johto).

Haavoittuvuuksien paikantaminen

Haavoittuvuuksia selvitettiin tarkastelemalla käynnissä olevia lainsäädännön uudistamishankkeita ja hallituksen esityksiä tai näiden luonnoksia.²⁰⁶ Tämän lisäksi haastateltiin Rahanpesun selvittelykeskuksen johtoa ja lähetettiin yksittäisiä teemoja, kuten lainsäädäntöä, koskevia kysymyksiä sähköpostitse valvojille ja vastuuviranomaisille. Kolmanneksi haavoittuvuuksia paikannettiin seuraavien sähköisten kyselyaineistojen avulla:

1. Esitutkintaviranomaiset arvioivat sähköisessä kyselyssä
 - a. oman organisaation kykyä tunnistaa rahanpesu ja/tai terrorismin rahoittaminen
 - b. oman organisaation resursseja ja toimivaltuuksia estää ja selvittää (tutkia) rahanpesua ja/tai terrorismin rahoittamista
 - c. Rahanpesun selvittelykeskuksen toimintakykyä ja itsenäisyyttä
 - d. oikeusjärjestelmän kykyä käsitellä rahanpesu- ja/tai terrorismin rahoitusrikoksia

204 Kyselyyn vastanneilla (N= 68) oli valittavanaan jokin seuraavista (edustamansa yksikön) liiketoiminnoista tai organisaation päätoimialoista: yrityspankkitoiminta, henkilöasiakaspankkitoiminta, varainhoito tai private banking, henkivakuutus, vahinkovakuutus, työeläkevakuutus, rahoitusyhtiö, rahastoyhtiö, sijoituspalvelut, arvopaperivälitys, maksupalvelut tai kiinteistönvälitys.

205 Kyselyyn vastanneet (N=74) edustivat seuraavia toimialoja: ajoneuvojen ja/tai veneiden kauppa, kellojen, korujen, jalokivien ja jalometallien kauppa, kiinteistönvälitys, kirjanpito, kuluttajaluottojen tarjonta, lakiasianpalvelut, omaisuudenhoito-, veroneuvonta- ja yrityspalvelut, panttilainaamo, rahapelitoiminta, sijoituspalvelut, tilintarkastus tai valuutanvaihto.

206 Näitä olivat erityisesti kansainvälisten pakotteiden käyttöön liittyvä lainuudistus, jossa säädetään mm. finanssipakotteiden eli varojen jäädyttämisen toimeenpanosta, Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeudesta saada, käyttää ja luovuttaa tietoa sekä rahanpesun tai terrorismin rahoitusilmoituksen tehneen suojelusta. Lisäksi Rahanpesun selvittelykeskuksen mahdollisuuksia toimia ennalta estävästi ja rikoksia paljastavasti oltaisiin parantamassa.

2. Finanssialan ilmoitusvelvolliset ilmoittivat sähköisessä kyselyssä
 - a. mitä keinoja organisaatiolla on käytössä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen havaitsemiseksi ja estämiseksi
 - b. onko organisaatio laatinut oman rahanpesua tai terrorismin rahoitusta koskevan riskiarvion
 - c. mikäli organisaatiossa tehdään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnon sisäistä valvontaa, mitä asioita siinä arvioidaan ja miten kattavasti
 - d. millaisia mahdollisia haasteita viimeksi tehdyssä sisäisessä tarkastuksessa nousi esiin
 - e. miten riittävästi ja säännöllisesti organisaatio saa tietoa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen tunnistamisesta ja estämisestä eri tahoilta
 - f. miten selkeän ohjeistuksen organisaatio on saanut valvojilta tai muilta viranomaisilta asiakkaan ja tosiasiallisen edunsaajan tunnistamiseksi sekä riskiarvion laadintaan
 - g. mikä taho on vastannut mahdollisesta koulutuksesta
 - h. miten hyvin organisaatiossa tunnetaan FATF:in ohjeistusta ja luettelo maista, joiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämis- ja selvittelytoiminto ei täytä kansainvälisiä velvoitteita
 - i. miten vaikeaa rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen tunnistaminen on
 - j. onko ilmoittamiseen vain harvoin tarvetta
 - k. miten riittävästi organisaatio saa palautetta tekemiensä rahanpesu- tai terrorismin rahoitusilmoitusten vaikutuksista
 - l. paljastuuko ilmoittajan henkilöllisyys helposti epäillyn kohteelle
 - m. miten organisaatiossa huolehditaan ilmoittavien henkilöiden suojelusta
 - n. päättääkö ilmoittaminen automaattisesti asiakassuhteen

3. Muut kuin finanssialan ilmoitusvelvolliset ilmoittivat kyselyssä
 - a. mitä keinoja organisaatiolla on käytössä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen havaitsemiseksi ja estämiseksi
 - b. onko organisaatio laatinut oman rahanpesua tai terrorismin rahoitusta koskevan riskiarvion
 - c. miten riittävästi ja säännöllisesti organisaatio saa tietoa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen tunnistamisesta ja estämisestä eri tahoilta
 - d. mikä taho on vastannut mahdollisesta koulutuksesta
 - e. miten riittävästi organisaatio saa palautetta tekemiensä rahanpesu/terrorismin rahoitusilmoitusten vaikutuksista
 - f. miten hyvin organisaatiossa tunnetaan rahanpesulain ja -asetuksen määritelmä poliittisesti vaikutusvaltaisesta henkilöstä sekä luettelo maista, joiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämis- ja selvittelytoiminto ei täytä kansainvälisiä velvoitteita
 - g. miten selkeän ohjeistuksen organisaatio on saanut asiakkaan ja tosiasiallisen edunsaajan tunnistamiseksi sekä riskiarvion laadintaan

- h. kun asiakkaana on yritys, yhdistys tai järjestö, miten helposti kyetään selvittämään tosiasiallinen edunsaaja
 - i. miten vaikeaa rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen tunnistaminen on
 - j. onko ilmoittamiseen vain harvoin tarvetta
 - k. miten riittävästi organisaatio saa palautetta tekemiensä rahanpesu/terrorismin rahoitusilmoitusten vaikutuksista
 - l. paljastuuko ilmoittajan henkilöllisyys helposti epäillyn kohteelle
 - m. päättääkö ilmoittaminen automaattisesti asiakassuhteen
1. Ilmoitusvelvollisten valvojille suunnattu sähköinen kysely käsitteli seuraavia asioita:
- a. miten riittävinä ja tarpeenmukaisina he pitävät valvontaresursseja ja toimivaltuuksia
 - b. miten valvontaa on tehty ja miten säännöllisesti
 - c. onko valvonta riskiperusteista
 - d. miten paljon tietoa vaihdetaan muiden valvojien ja lainsäädännön valmistelusta vastaavien organisaatioiden kanssa
 - e. tiedonsaantioikeudet ja -mahdollisuudet eri tahoilta ja niihin liittyvät kehittämistarpeet
 - f. Rahanpesun selvittelykeskuksen toimintakyky ja itsenäisyys
 - g. Rahanpesun selvittelykeskuksen tuottaman tilastollisen seurantatiedon riittävyys rahanpesun riskien arvioimiseksi
 - h. esitutkintaviranomaisten kyky selvittää terrorismin rahoitus- tai rahanpesurikoksia
 - i. oikeusjärjestelmän kyky käsitellä em. rikoksia
5. Ohjaavat ministeriöt, muut vastuviranomaiset ja syyttäjät arvioivat sähköisessä kyselyssä seuraavia asioita:
- a. tiedonsaantioikeudet ja -mahdollisuudet eri tahoilta ja niihin liittyvät kehittämistarpeet
 - b. miten paljon tietoa vaihdetaan muiden valvojien ja lainsäädännön valmistelusta vastaavien organisaatioiden kanssa
 - c. rahanpesulainsäädännön mahdollinen ristiriitaisuus ja/tai puutteellisuus
 - d. arvio rahanpesulainsäädännön kyvystä tukea tehokasta rikostutkintaa
 - e. rahanpesua ja terrorismin rahoitusta koskevan lainsäädännön kehittämistarpeet
 - f. esitutkintaviranomaisten kyky selvittää em. rikoksia
 - g. oikeusjärjestelmän kyky käsitellä em. rikoksia
 - h. Rahanpesun selvittelykeskuksen toimintakyky ja itsenäisyys
 - i. Rahanpesun selvittelykeskuksen tuottaman tilastollisen seurantatiedon riittävyys rahanpesun riskien arvioimiseksi

Seurausten merkittävyyden arviointi

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen yhteiskunnallista vakavuutta ja merkittävyyttä arvioitiin seuraavien aineistojen kautta:

1. Rahanpesulaissa mainittujen valvojien, muiden vastuuviranomaisten ja ministeriöiden asiantuntijat arvioivat nelikenttään erilaisten rahanpesu- ja terrorisminrahoitusmenetelmien vakavuutta ja kasvua. Miten todennäköistä kasvu on seuraavien 10 vuoden kuluessa ja miten vakavia yhteiskunnallisia ja taloudellisia seurauksia niiden kasvusta aiheutuu?
2. Poliisihallinnon tulostietojärjestelmästä (PolStat) kartoitettiin rikosnimikkeet niistä rikosilmoituksista, joita Rahanpesun selvittelykeskus oli käsitellyt viime vuosina (2012–2014). Nimikkeet eriteltiin niistä rikostapauksista, joihin keskus oli luovuttanut tietoa (poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen ns. avoimet rikostutkinnat) ja niistä, joista se oli itse tehnyt ilmoituksen. Näiden nimikkeiden perusteella voitiin päätellä, millaiset (esi)rikokset mahdollisesti liittyvät rahanpesuun ja millaisiin rikoksiin rahanpesututkinnan resursseja on suunnattu ja mihin puolestaan ei. Analyysi tehtiin Rahanpesun selvittelykeskuksen toimittamien ilmoitusnumeroiden perusteella.
3. Poliisihallinnon tulostietojärjestelmästä (PolStat) poimittiin Rahanpesulaissa mainittujen rikosten ilmoitukset, selvitettyjen rikosten lukumäärät ja keskimääräinen tutkinta-aika viimeisten viiden vuoden ajalta (2009–2014). Näiden lisäksi PolStat -järjestelmästä poimittiin vastaavat tiedot terroristisista rikoksista (mukaan lukien terrorismin rahoittaminen).
4. Tullin rikostorjunta toimitti riskiarviota varten tilaston Tullin kirjaamista rahanpesurikoksista 2007–2014 (vuosittaiset rikosilmoitukset nimikkeellä rahapesu ja törkeä rahapesu).
5. PolStat -järjestelmästä poimittiin ilmoitukset, selvitetty rikokset ja tutkinta-aika käteisrahan ilmoittamisrikkomuksista ja terroristisista rikoksista (mukaan lukien terrorismin rahoittaminen). Käteisraharikkomuksista eriteltiin selvitettyjen ja syyteharkintaan edenneiden rikosten lisäksi Tullin määräämät sakkorangaistukset (joka on näissä tapauksissa pääasiallisin seuraamus). Tietoja vertailtiin Tullin kirjaamien käteisrahailmoitusten kanssa (lähteenä käteisrahakatsaukset 2013 ja 2014). Nämä luvut kertovat mm. miten tehokkaasti käteisrahan kuljetuksen valvonta toimii.
6. Oikeusrekisterikeskus toimitti poiminnan rahanpesurikostuomioissa (joissa nimikkeenä rahanpesu, törkeä rahanpesu tai tuottamuksellinen rahanpesu) valtiolle tuomitun eli konfiskoidun omaisuuden määristä vuosilta 2010–2014. Näiden lukujen perusteella voidaan arvioida oikeuskäsittelyn tehokkuutta rikosshyödyn takaisin saamisessa ja sitä kautta rahanpesun estämisessä.

7. Tilastokeskuksen rekisteristä Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset, poimittiin lukumäärätiedot oikeusratkaisuista (hylätyt syytteet, ehdolliseen tai ehdottomaan vankeuteen tuomitut, keskimääräiset vankeusrangaistukset, sakkoon tuomitut ja keskimääräiset sakkotuomiot) vuosilta 2009–2014 liittyen seuraaviin rikosnimikkeisiin: rahanpesu tai sen yritys, törkeä rahanpesu tai sen yritys, tuottamuksellinen rahanpesu, rahanpesurikkomus, tuntemisvelvollisuuden rikkominen, rahanpesun ilmoitusrikkomus, rekisteröintirikkomus, käteisrahan ilmoittamisrikkomus, terrorismin rahoittaminen.²⁰⁷
8. Valtakunnansyyttäjänvirasto toimitti lukumääräiset tiedot syyttäjän ratkaisuista (syyttämättä jättäminen ja esitutinnan rajoittaminen) vuosina 2004–2014 liittyen seuraaviin rikosnimikkeisiin: rahanpesu, rahanpesun yritys, törkeä rahanpesu, törkeän rahanpesun yritys, salahanke törkeän rahanpesun tekemiseksi, tuottamuksellinen rahanpesu, rahanpesurikkomus.
9. Rahanpesun selvittelykeskus toimitti tilaston hallinnollisista terrorististen varojen jäädytyspäätöksistä vuodelta 2014 ja ilmoitusvelvollisille (esim. rahanpesuilmoituksen perusteella) annetuista liiketoimien pidättämismääräyksistä vuosilta 2009–2014. Terrorististen varojen jäädyttämisen toimeenpanosta vastaa ulosottoviranomainen. Rahanpesulain 26 § mukaiset «jäädytykset» enintään viiden arkipäivän ajaksi tekee päällystöön kuuluva poliisi Rahanpesun selvittelykeskuksessa.
10. Valtakunnanvoudinvirasto toimitti tiedot ulosottoviranomaisen vuonna 2014 jäädyttämistä terroristisista varoista.
11. Maanmittauslaitos toimitti kiinteistöjen kauppahintarekisteriin pohjautuvan tilaston ulkomaalaisten tekemistä kiinteistökaupoista vuosina 2008–2014. Ulkomaalaisuus määriteltiin riskiarviota varten laajemmin kuin virallisessa kiinteistöjen kauppahintatilastossa. Tilastoa verrattiin koko maata koskeviin kiinteistökauppojen kauppahintatilastoihin.

207 Tilastokeskus (2014). Suomen virallinen tilasto: Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset (verkkojulkaisu). Tilastokeskus: Helsinki. www.stat.fi

LIITE 2. LÄHDEAINEISTOT (ASIAKIRJAT JA JULKAISUT)

Selvitykset ja tutkimukset

- Danielsson P. & Lehti M. 2014, Talous-, ympäristö- ja työrikkokset, teoksessa: Rikollisuustilanne 2013, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 266, 143–166.
- Eurostat 2013, Money Laundering in Europe.
- Europol 2013a, Serious and Organized Crime Threat Assessment SOCTA.
- Europol 2013b, EU Terrorism Situation and Trend Report TE-SAT.
- Europol 2014, The Internet Organized Crime Threat Assessment (iOCTA).
- Europol 2015a, Interim SOCTA 2015: An Update on Serious and Organized Crime in the EU (EU Restricted).
- Europol 2015b, Exploring Tomorrow's Organized Crime.
- FATF 2005, Money laundering & terrorist financing typologies 2004–2005.
- FATF 2009, Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector.
- FATF 2010a, Global Money Laundering & Terrorist Financing Threat Assessment.
- FATF 2010b, Money Laundering Using Trust and Company Service Providers.
- FATF 2011, Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants.
- FATF 2012, Specific Risk Factors in Laundering the Proceeds of Corruption.
- FATF 2013a, FATF Guidance: National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment.
- FATF 2013b, The Role of Hawala and Other Similar Service Providers in Money Laundering and Terrorist Financing.
- FATF 2013c, Money Laundering and Terrorist Financing through Trade in Diamonds.
- FATF 2013d, Mutual Evaluation of Finland, 9th follow-up report.
- FATF 2014a, Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organizations.
- FATF 2014b, Virtual Currencies, Key Definitions and Potential AML/CFT Risks.
- Finansinspektionen 2013, Penningtvätt: en nationell riskbedömning, Gemensam rapport (Ruotsin kansallinen riskiarvio), http://www.fi.se/upload/43_Utredningar/20_Rapporter/2013/nationell_penningtv.pdf.
- Finansinspektionen 2014, Finansiering av terrorism: en nationell riskbedömning, Gemensam rapport (Ruotsin kansallinen riskiarvio). <http://www.ekobrottsmyndigheten.se/Documents/Rapporter/Finansiering%20av%20terrorism%20-%20En%20nationell%20riskbed%C3%B6mning.pdf>.

- Freeman M. 2012 (toim.), Financing Terrorism: Case studies, Ashgate: London.
- Gainsbury S., Russell A., Wood R., Hing N. & Blaszczynski A. 2014, How risky is internet gambling? *New Media & Society*, published online Jan 15, 1–19.
- Gup, B. 2007, Money Laundering, Financing Terrorism and Suspicious Activities, New York: Nova Science Publishers.
- Harmaan talouden selvitysyksikkö 2013a, Rahanpesutietojen luovuttaminen muuhun viranomaistoimintaan OECD-maissa.
- Harmaan talouden selvitysyksikkö 2013b, Selvitys pikalainayrityksistä.
- Harmaan talouden selvitysyksikkö 2014a, Harmaa talous 2014.
- Harmaan talouden selvitysyksikkö 2014b, Poliisin lupa-asioiden lainsäädäntömuutostarpeet.
- Harmaan talouden selvitysyksikkö 2014c, OECD:n raportti tehokkaasta viranomaisyhteistyöstä verorikosten ja muiden taloudellisten rikosten torjunnassa; tiivistelmä.
- Harmaan talouden selvitysyksikkö 2015, Harmaan talouden uhka-arvio 2014, Selvitys 1/2015.
- Hippos 2013, Suomen Hippos -konsernin vuosikertomus, <http://www.hippos.fi/files/9550/Vuosikertomus2013.pdf>.
- Kankaanranta T. & Muttilainen V. 2010, Kuittikauppa rakennusalan talousrikollisuutena, Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 86/2010.
- Keskusrikospoliisi 2010, Rikollisuuskatsaus, Talousrikollisuus, harmaa talous ja rahanpesu (salassa pidettävä, suojaustaso III, viitattu teksti ei salassa pidettävää).
- Keskusrikospoliisi 2011a, Katsaus korruptiorikollisuuteen.
- Keskusrikospoliisi 2011b, Rikollisuuskatsaus, Rahanpesu (salassa pidettävä, Suojaustaso IV, viitattu teksti ei salassa pidettävää).
- Keskusrikospoliisi 2011c, Rikollisuuskatsaus, Ihmiskaupparikollisuus (salassa pidettävä, suojaustaso IV, viitattu teksti ei salassa pidettävää).
- Keskusrikospoliisi 2013a, Cross-border organized crime threat assessment Finland 2013 (salassa pidettävä, suojaustaso IV).
- Keskusrikospoliisi 2013b, Rikollisuuskatsaus, Tietoverkkoja hyödyntävä rikollisuus 2013 (salassa pidettävä, suojaustaso IV, viitattu teksti ei salassa pidettävää).
- Keskusrikospoliisi 2013c, Yrityksiin kohdistuvan ja niitä hyödyntävän rikollisuuden teematilannekuva, Petosrikollisuus mukaan lukien vilpillinen ja harhaanjohtava markkinointi.
- Keskusrikospoliisi 2014a, Rikollisuuskatsaus, Järjestäytynyt rikollisuus ja rikollisjengit Suomessa (salassa pidettävä, suojaustaso IV, viitattu teksti ei salassa pidettävää).
- Keskusrikospoliisi 2014b, Ulkomaalaisten rikollisuus 2013 (viitattu teksti ei salassa pidettävää).

- Keskusrikospoliisi 2014 c, Rikollisuuskatsaus, Huumaus- ja dopingaineita koskeva rikollisuus (salassa pidettävä, suojaustaso IV).
- Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Tullihallitus & Rajavartiolaitoksen esikunta 2013, Rajat ylittävän rikollisuuden PTR-teematilannekatsaus, Rikollisten verkostoituminen Suomessa rikollisen toiminnan rahoituksen kannalta (salassa pidettävä, suojaustaso IV, viitattu teksti ei salassa pidettävää).
- Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Tulli & Rajavartiolaitos 2014, Rajat ylittävän rikollisuuden PTR-tilannekatsaus, Syksy 2014 (salassa pidettävä, suojaustaso IV, viitattu teksti ei salassa pidettävää).
- Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos 2015, Rajat ylittävän rikollisuuden PTR-teematilannekatsaus, Tietoverkottumisen vaikutukset rajat ylittävässä rikollisuudessa (salassa pidettävä, suojaustaso IV, viitattu teksti ei salassa pidettävää).
- Kinnunen J. & Mäyrä F. 2014, Online gambling and data. Teoksessa: Raento P. (toim.) Gambling in Finland, Gaudeamus: Helsinki.
- KPMG 2014, Global Anti-Money Laundering Survey.
- Lehti M., Aaltonen M., Hinkkanen V. & Oksanen M. 2014, Ulkomaalaisten rikollisuus Suomessa vuosina 2009–2012, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, verkkokatsauksia 38/2014.
- Ministry of the Interior 2011, ML/TF vulnerabilities of legal professionals, submission of a questionnaire completed to FATF Secretariat.
- Ministry of the Interior 2012, Role of Hawala in Money Laundering and Terrorist Financing, submission of a questionnaire completed to FATF Secretariat.
- Muttilainen V. & Kankaanranta T. 2011, Talousrikollisuuden kehityssuunnat ja toimintaympäristö vuosina 2000–2009, Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 91.
- National Risk Assessment 2014, Money Laundering and Terrorist Financing in Norway, February 2014.
- NOCTA 2014, Nordic Organized Crime Threat Assessment (restricted).
- OECD 2013, Effective Inter-agency cooperation in fighting tax crime and other financial crimes, second edition, <http://www.oecd.org/ctp/crime/effectiveinter-agencyco-operationinfightingtaxcrimesandotherfinancialcrimes.htm>.
- Office of Foreign Assets Control 2015, Specially Designated Nationals and Blocked Persons List, March 31, 2015. <http://www.treasury.gov/ofac/downloads/t11sdn.pdf>.
- Oikeusministeriö 2013, Rahanpesukriminalisointien muutostarpeet, Mietintöjä ja lausuntoja 27/2010.
- Oikeusministeriö 2013, Terrorismityöryhmän mietintö, Mietintöjä ja lausuntoja 1/2013.

- Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2014, Rikollisuustilanne 2013: Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 266.
- Ovaska R. 2008, Velallisen petos ja pesänhoitajan toiminta, *Defensor Legis* 4 /2008, 472.
- Paf 2013, Verksamhetsberättelse och bokslut, https://www.paf.com/static/content/docs/about/paf-officiellt-bokslut-2013_se.pdf.
- Peurala J. & Muttillainen V. 2015, Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa, Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115.
- Poliisihallitus 2014, Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta rahankeräyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 28.11.2014.
- Poliisi ja Tulli 2014, Talousrikollisuuden tilannekuva III/2014, Poliisin ja Tullin tietoon tullut talousrikollisuus.
- Rahanpesun selvittelykeskus, Vuosikertomukset 2011, 2012, 2013.
- Rahanpesun selvittelykeskus 2014, Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä VII, https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/26326_Rahanpesurikokset_oikeuskaytannossa.pdf?738a7558c340d288.
- Ray 2014, Vastuu ja vuosiraportti, http://www2.ray.fi/sites/default/files/Vuosiraportti%202014/RAY_vastuu-vuosiraportti_2014_2.pdf.
- Savona E. & Riccardi M. 2015, From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organized crime in Europe. Final report of project OCP Organized Crime Portfolio, Transcrime, Università degli Studi di Trento: Trento.
- Sisäasiainministeriö 2004, Talousrikostorjuntaan vaikuttavan lainsäädännön kehittäminen: työryhmän loppuraportti 36/2004.
- Suojelupoliisi 2014, Suojelupoliisin vuosikertomus 2014, https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/27356_2014-Supo_Vuosikertomus_web.pdf?cd6b136bbf40d288.
- Tauriala T. 2011, Asiakasvaratilit, rahanpesu ja tilintarkastajan rooli, Kauppakorkeakoulu, Aalto-yliopisto: Helsinki.
- Tulli 2012, Tiedustelumuistio: Yhteenveto tutkituista tulliselvitysrikoksista 2010–2013 (salassa pidettävä).
- Tulli 2013a, Käteisrahakatsaus, Tullin rikostorjunta (viranomaiskäyttöön, viitattu teksti ei salassa pidettävää).
- Tulli 2013b, Tullirikostorjunnan tilannekatsaus 2013 (virkakäyttöön).
- Tulli 2013c, Ulkomaankaupan kuljetukset 2013, Suomen virallinen tilasto. http://www.tulli.fi/fi/tiedotteet/ulkomaankauppatilastot/tilastot/kuljetukset/kuljetukset13/liitteet/2014_M09.pdf.
- Tulli 2014a, Käteisrahakatsaus, Valvontaosasto (salassa pidettävä, suojaustaso IV, viitattu teksti ei salassa pidettävää).
- Tulli 2014b, Tullirikostorjunnan tilannekatsaus 2014, 1. vuosipuolisko (salassa pidettävä, suojaustaso IV).

- Valtiovarainministeriö 2015, Lausuntopalaute luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, Harmaa talous ja käteisen rahan käytön rajoittaminen elinkeinotoiminnassa - työryhmän raportti, TEM raportteja 2/2014.
- Ulkoasiainministeriö 2013, Kansainvälisiin pakotteisiin liittyvät viranomaisvastuut, Työryhmämietintö.
- Valtiovarainministeriö & Työ- ja elinkeinoministeriö 2014, Raportti joukkorahoituskyselystä, http://www.2014.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/07_rahitusmarkkinat/20140313Raport/Raportti_joukkorahoituskyselystae.pdf.
- Veikkaus 2014, Yhteiskuntavastuuraportti ja vuosikertomus <http://www.veikkausvuosi2014.fi>.
- Yritysturvallisuuden kansallinen yhteistyöryhmä 2014, Tuoteväärennykset, majoitus- ja ravitsemus- ja logistiikka-alan harmaa talous ja talousrikollisuus, Yrityksiin kohdistuvan ja niitä hyödyntävän rikollisuuden tilannekatsaus No 16.

Lainvalmisteluasiakirjat

- HE 43/2002 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle kansainvälisen terrorismin rahoituksen vastaisen yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain 34 luvun muuttamisesta.
- HE 53/2002 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden rikoslain talousrikossäännösten ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamiseksi.
- HE 25/2008 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 163/2010 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä sekä Verohallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- HE 25/2011 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi tehdyn neuvoston päätöksen täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 138/2011 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 32 luvun 11 ja 12 § muuttamisesta.
- HE 61/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi, rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 35 § ja 36 §:n muuttamisesta.

- HE 23/2013 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
- HE 6/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahankeräyslain muuttamisesta.
- HE 18/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle terrorismirikoksia koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 166/2014, Hallituksen esitys eduskunnalle säätölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 168/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain 13 §:n muuttamisesta.
- HE 212/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tilintarkastuslain muuttamisesta.
- HE 272/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain muuttamisesta.
- HE 288/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan Unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- Poliisihallitus 2014, Lausunto (POL-2014-14328) hallituksen esitysluonnoksesta rahankeräyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 28.11.2014.
- Valtiovarainministeriö 2014, Lausunto (VM/2071/00.00.05/2014), Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain muuttaminen.
- Valtiovarainministeriö 2015, Lausuntoyhteenveto (VM 033:00/2014) koskien arvopaperien säilytysmallien laajentumisen ja yhdyntävien markkinarakenteiden toteuttamisen arviointia sekä arvopaperikeskusasetuksen täytäntöönpanon valmistelua.
- Väestörekisterikeskus 2014, Lausunto (2202/040/14) vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain muuttamisesta ja valtioneuvoston asetusluonnoksesta, 29.10.2014.

Kansalliset lait, EU:n lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset

- Council of Europe 2005, Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism, 198.
- EPNDir 2005/60/EY rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen.
- EPNDir 2015, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) No

648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta (Euroopan parlamentin hyväksymä).

- EPNAs 2005/1889/EY yhteisön alueelle tuotavan tai sieltä vietävän käteisrahan valvonnasta.
- EPNAs 2006/1781/EU, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus maksajaa koskevien tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana.
- EPNAs 2014/909/EU, Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetus (EU) arvopaperitoimituksen parantamisesta Euroopan Unionissa sekä arvopaperikeskuksista ja direktiivien 98/26/EY ja 2014/65/EU sekä asetuksen (EU) N:o 236/2012 muuttamisesta.
- Esitutkintalaki 805/2011.
- Förordning 2009:92 om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, 14 och 15 §.
- L 517/1999, Laki perintätoiminnan luvanvaraisuudesta.
- L 540/2005, Laki omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa.
- L 653/2007, Laki Euroopan yhteisön rajan yli kuljetettavan käteisrahan valvonnasta.
- L 1207/2010, Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä.
- L 1207/2011, Laki Rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi tehdyn neuvoston päätöksen eräiden säännösten toimeenpanosta.
- L 749/2012, Laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta.
- L 638/2014, Laki rahapesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain muuttamisesta.
- L 325/2013, Laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi.
- L 658/2013, Laki kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa.
- LuottoL 610/2014, Laki luottolaitostoiminnasta.
- Maksulaitoslaki 297/2010.
- Neuvoston päätös 2008/615/YOS, 23.7.2008 rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi.
- Neuvoston täytäntöönpanoasetus 2014/790/EU tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi annetun asetuksen 2001/2580/EY 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta sekä täytäntöönpanoasetuksen 2014/125/EU kumoamisesta.
- Poliisilaki 872/2011.
- ResL 503/2008, Laki rahapesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä.
- RL 39/1889, Rikoslaki.
- Sijoituspalvelulaki 747/2012.
- Sijoitusrahastolaki 48/1999.

- SopS 56/1973, Asetus siviili-ilmailun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta.
- SopS 63/1978, Asetus kansainvälistä suojelua nauttivia henkilöitä vastaan, mukaan lukien diplomaattiset edustajat, kohdistuvien rikosten ehkäisemistä ja rankaisemista koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta.
- SopS 72/1989, Asetus ydinaineiden turvajärjestelyjä koskevista toimista tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamisesta ja sen soveltamisesta.
- SopS 43/1998, Asetus kansainväliseen siviili-ilmailuun käytettävillä lentoasemilla tapahtuvien laittomien väkivallantekojen ehkäisemistä koskevan lisäpöytäkirjan voimaansaattamisesta.
- SopS 11/1999, Asetus merenkulun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta.
- SopS 44/2000, Tasavallan presidentin asetus mannerjalustalla sijaitsevien kiinteiden lauttojen turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevan pöytäkirjan voimaansaattamisesta.
- SopS 60/2002, Tasavallan presidentin asetus terrorististen pommi-iskujen torjumisesta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta
- VN asetus 616/2008, Valtioneuvoston asetus rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä.
- VN asetus 1204/2011, Valtioneuvoston asetus eräisiin rahoitussopimuksiin liittyvästä yksinkertaistetusta asiakkaan tuntemismenettelystä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä ja selvittämisessä.
- VM asetus 554/2011, Valtiovarainministeriön asetus maksulaitoksen toimilupahakemukseen liitettävistä selvityksistä.

Muut lähdeaineistot (viranomaisten ja toimialajärjestöjen ohjeet ja tiedotteet, uutiset, tilastot)

- Aluehallintovirasto 2014, Ohje: rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen.
- Asianajajaliitto 2009, Asianajotoimintaa koskevia säädöksiä ja ohjeita, Asiakasvarojen hoitoa koskeva ohje B 6.1.
- FATF 2012a, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations.
- FATF-public statement 27.6.2014 (julkilausuma maista, joiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämis- ja selvittelyjärjestelmä ei täytä kansainvälisiä velvoitteita sekä valtioista, jotka eivät ole edistyneet riittävästi järjestelmänsä puutteiden poistamisessa).
- Finanssivalvonta 2007, Standardi 1.3, Luotettava hallinto ja toiminnan järjestäminen.

- Finanssivalvonta 2010, Standardi 2.4, Asiakkaan tunteminen: rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen.
- Finanssivalvonta 2011, Standardi 6.1, Maksulaitosten ja maksupalvelua ilman toimilupaa tarjoavien henkilöiden toiminta.
- Finanssivalvonta 2014b, Mitä on joukkorahoitus, http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Finanssiasiakas/Tuotteita/Sijoittaminen/muut_tuotteet/joukkorahoitus/Pages/Default.aspx.
- Finanssivalvonta 2014a, Joukkorahoitus, www.finanssivalvonta.fi/fi/Toimiluvat/joukkorahoitus/Pages/Default.aspx.
- Forss M. 2014, Rahankeräyslaki s(u)omessa, Uusi Suomi, <http://markofobbafors.puheenvuoro.uusisuomi.fi/160324-rahankerayslaki-suomessa>.
- Kiinteistönvälitysalan keskusliitto 2008, Ohje hyvästä välitystavasta.
- Kiinteistönvälitysalan keskusliitto 2010, Kiinteistönvälitysalan yleisohje rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi, http://www.skvl.fi/files/1781/Rahanpesuohje_KVKL_2010.pdf.
- Rahanpesun selvittelykeskus 2012, Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet.
- Sisäministeriö 2015, Rahankeräyslain kokonaisuudistuksen valmistelulle lisäaikaa, mediatiedote 1.15.2015.
- Suomen asianajajaliitto 2009, Opas rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, Asianajotoimintaa koskevia säädöksiä ja ohjeita B 17.1.
- Suomen asianajajaliitto 2013, Riskiperusteinen arviointi, Tiivistelmä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastustamisesta, Asianajotoimintaa koskevia säädöksiä ja ohjeita B 17.2.
- Taloushallintoliitto 2011, Ohjeistus hyvän tilitoimistotavan noudattamiseen, Taloushallintoliiton toimialastandardi TAL-STA 2.
- Tilastokeskus 2015, Suomen virallinen tilasto (SVT), Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset, verkkojulkaisu, Helsinki: Tilastokeskus, <http://www.stat.fi/til/syyttr/index.html>.
- Työeläkevakuuttajat & Finanssialan keskusliitto 2010, Työeläkevakuuttajat TELA, vakuutusyhtiöasiain toimikunta ja Finanssialan keskusliitto, työeläkevakuutuksen johtokunta, Ohje rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumisesta ja selvittämisestä: lakisääteisen työeläkevakuuttamisen erityispiirteitä.
- YLE, MOT 2014, <http://yle.fi/aihe/artikkeli/2014/10/15/vertaislainoille-pikavippien-kohtalo>.

LIITE 3. RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITUKSEN VASTAISIA TOIMIA OHJAAVAT ASIAKIRJAT

Seuraavassa taulukossa on lueteltu vain keskeisimmät rahanpesun ja terrorismin vastaisia toimia ohjaavat asiakirjat. Myös useissa muissa juridisissa ja hallinnollisissa asiakirjoissa on viittauksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan.

	Laatija	Asiakirja	Asiakirjojen luonne
GLOBAALI YHTEISTYÖ	YK	Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen yleissopimus (2000) ^g	Velvoittaa sopimusvaltioita rankaisemaan rahanpesusta Velvoittaa valvomaan rahoituslaitoksia ja muita rahanpesulle alttiita yhteisöjä
		Terrorismin rahoituksen torjumista koskeva yleissopimus (1999) ^h	Velvoittaa säätämään terrorismin rahoittaminen rangaistavaksi
		Turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1373 (2001)	Velvoittaa säätämään terrorististen tekojen ja niiden valmistelun rahoittaminen rangaistavaksi.
	OECD:n hallitusten välinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä Financial Action Task Force FATF	40 suositusta (tarkistettu 2012) Aiemmat terrorismin rahoittamiseen liittyvät erityissuosituksat nyt yhdistetty rahanpesua koskeviin suosituksiin	Toimenpidesuosituksen lista, jota FATF jäsenmaat (32) ja -alueet (EU, Gulf Co-operation Council) ovat poliittisesti sitoutuneet noudattamaan Suositaa kriminalisoimaan myös terrorististen järjestöjen rahoittaminen
	EGMONT Group of Financial Intelligence Units	Egmont group of Financial Intelligence Units Charter (2013) Operational guidance for FIU activities and the Exchange of information (2013)	Sitova yhteistyön peruskirja sisältäen velvoitteita Egmont ryhmän jäsenille (139 maata 2015) Toimintaohjesuositus kansallisille FIU yksiköille (Suomessa = Rahanpesun selvittelykeskus)

g Sopimuksen toimeenpanoa koskeva laki (1371/2003) tuli voimaan 12.3.2004.

h Voimaantulo Suomessa 28.07.2002.

	Laatija	Asiakirja	Asiakirjojen luonne
EUROOPPA	Euroopan parlamentti	Toimenpidesuosituksset järjestäytyneen rikollisuuden, korruption ja rahanpesun kitkemiseksi vuosille 2014–2019	Suositus toimenpideohjelmaksi, jossa ehdotetaan mm. pankkikalaisuuden poistamista ja veroparatiisien kitkemistä EU:n alueelta
	Euroopan parlamentti & Euroopan unionin neuvosto	Direktiivi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen ⁱ ja siihen liittyvä täytäntöönpanodirektiivi Asetus EU:n alueelle tuotavan tai sieltä vietävän käteisrahan valvonnasta ^j	Jäsenmaita sitova lainsäädäntäohje Jäsenvaltioita sellaisenaan velvoittava asetus
	Euroopan Unionin neuvosto	Puitepäätos terrorismin torjunnasta (2008, 2002) ^k Luettelo henkilöistä ja yhteisöistä, jotka ovat syyllistyneet terroritekoihin ^l Prüm-sopimus ja -päätos ^m	Jäsenvaltioita sellaisenaan velvoittava Jäsenvaltioita sellaisenaan velvoittava luettelo ⁿ Sopimusvaltioita yhteistyöhön velvoittava asiakirja, josta säädettiin kaikkia EU -jäsenvaltioita koskeva laki (Prüm-päätos)
	Euroopan neuvosto (EN)	Yleissopimus rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesusta, etsinnästä, takavarikoinnista ja menetetyksi tuomitsemisesta (1993) Yleissopimus rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesusta, etsinnästä, takavarikoinnista ja menetetyksi tuomitsemisesta sekä terrorismin rahoituksesta (2005) ^o	Ohjeistaa sopimusmaita rikoshyödyn haltuunottoon Korvaa 1993 sopimuksen. Euroopan Unioni on allekirjoittanut sopimuksen 2009, mutta se on yhä vahvistamatta.

i EPNDir 2005/60/EY.

j EPNAs 2005/1889/EY.

k Neuvoston puitepäätos terrorismin torjumisesta 2002/475/YOS ja sen muutos 2008/919/YOS.

l Neuvoston täytäntöönpanoasetus 790/2014/EU.

m Prümssä (2005) tehty sopimus Belgian, Saksan, Espanjan, Ranskan, Luxemburgin, Alankomaiden ja Itävallan välillä yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi. Suomi hyväksyi sopimuksen 2007. Suurin osa sopimusasioista säädettiin laiksi: Neuvoston päätös 2008/615/YOS.

n EU tiedottaa virallisessa lehdessä, että kyseisille henkilöille, ryhmille ja yhteisöille kuuluvat varat, rahoituslähteet ja taloudelliset resurssit jäädytetään ja että näitä ei saa luovuttaa heidän tai niiden käyttöön suoraan eikä välillisesti. Jäsenvaltioiden viranomaisilta voi hakea lupaa käyttää varoja perustarpeita tai tiettyjen maksujen suorittamista varten.

o Council of Europe 2005.

	Laatija	Asiakirja	Asiakirjojen luonne
EUROOPPA	Joint Committee of the European Supervisory Authorities (European Banking Authority EBA, European Securities and Markets Authority ESMA, European Insurance and Occupational Pensions Authority EIOPA)	Preliminary report on anti-money laundering and counter financing of terrorism Risk Based Supervision (2013)	Ei velvoittava ohjeistus finanssisektorin riskiperusteisen valvonnan (Risk Based Supervision, RBS) toteuttamiseksi; nojaa FATF:in suosituksiin ja uuteen EU:n 4. rahanpesu/terrorismin rahoitus-direktiiviin
SUOMI	Eduskunta	Rikoslaki ^p Laki ja asetus rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä ^q Laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi ^r Laki Euroopan rajan yli kuljetettavan käteisrahan valvonnasta ^s Asetus asiakkaan tuntemismenettelystä leasing ja osamaksusopimuksissa ^t Laki Prüm-päätöksen täytäntöönpanosta ^u	Määrittelee rahanpesurikoksen (32 luku) ja terrorismirikoksen (34 luku) Erityislaeissa määritellään: 1) lainvalvonta-viranomaiset ja julkisoikeudelliset yhteisöt 2) rikostutkinnasta, ilmoitusten käsittelystä, varojen jäädyttämisestä ja haltuun ottamisesta vastaavat viranomaiset 3) valvonnan alaiset nk. ilmoitusvelvolliset 4) ilmoitusvelvollisuus epäilyttävistä liiketoimista, terrorismin rahoittamisesta ja käteisrahan kuljetuksesta 5) rekisteröintivelvollisuus valuutanvaihtoa, omaisuudenhoitoa ja yrityspalveluita tarjottaessa 6) periaatteet asiakkaan ja tosiasiallisen edunsaajan tunnistamiseksi 7) EU-maiden virkamiesten toimivaltuuksista Suomessa

p RL 39/1889.

q ResL 503/2008; VN asetus 616/2008.

r L 325/2013.

s L 653/2007.

t VN asetus 1204/2011.

u L 1207/2011.

	Laatija	Asiakirja	Asiakirjojen luonne
TOIMIALA-SEKTORIT	Suomen asianajajaliitto	Opas rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä sekä Liite: Riskiperusteinen arviointi (2009). Asianajotoimintaa koskevia säädöksiä ja ohjeita, B 17.1 Tiivistelmä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastustamisesta (2013). Asianajotoimintaa koskevia säädöksiä ja ohjeita, B 17.2	Kertoo rahanpesulain edellyttämät velvoitteet asianajotoiminnalle ja ohjeistaa riskiperustaiseen arviointiin (liitteenä esimerkki riskimatriisista). Kiteyttää millaisiin toimeksiantoihin lakisäätteiset velvollisuudet liittyvät ja velvoitteiden sisällön
	Etelä-Suomen aluehallintovirasto ESAVI	Ohje rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä	Kaikille ESAVI:n valvomille toimialoille suunnattu yleisohjeistus
	Finanssivalvonta	Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen: rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen	Finan valvottavia velvoittava ja ohjaava lakien, sitovien määräysten ja suositusten kokonaisuus
	Keskusrikospoliisi Rahanpesun selvittelykeskus	Rahanpesun torjunnan parhaat käytänteet	Rahanpesua ja terrorismin rahoitusta koskevassa laissa mainituille ilmoitusvelvollisille suunnattu ohjeistus; avaa rikosten määritelmät ja kertoo em. lain sisällön
	Kiinteistönvälitys-alan keskusliitto ry	Kiinteistönvälitys-alan yleisohje rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi	Ohjeistaa riskiperusteiseen arviointiin ja lakisäätteisten velvoitteiden noudattamiseen
	Työeläke -vakuuttajat TELA ja Finanssialan keskusliitto	Ohje rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumisesta ja selvittämisestä: lakisäätteisen työeläkevakuuttamisen erityispiirteitä	Ohjeistaa työeläkevakuutusyhtiöitä

LIITE 4. RAHANPESURIKOSTEN TUTKINTA, SYYTTÄJÄN RATKAISUT JA RANGAISTUKSET VUOSINA 2009–2014

Taulukko 1

Rahanpesu tai sen yritys
(RL 1889/39, 32 luku, 6 §)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Poliisin kirjaamat rikosilmoitukset (lkm)	25	52	57	138	88	114
Selvitetyt rikokset (lkm)	27	37	63	66	70	108
Selvittämisaste (%)	108	71	111	48	80	95
Keskimääräinen tutkinta-aika, ei rikoksen yrityksiä (vrk)	294	203	296	306	296	227
Esitutkinnan rajoittamispäätökset (syyttäjän ratkaisut; lkm)	0	0	3	2	8	3
Syyttämättäjäätämispäätös (syyttäjän ratkaisut; hlö)	0	3	9	4	9	8
Syyte hylätty oikeudessa (1. oikeusaste; hlö)	5	5	4	7	7	4
Tuomiot 1. oikeusasteessa (hlö)	4	8	12	19	43	7
Konfiskoitu varallisuus (€)		385	662	11 242	66 044	2 285
Valtiolle maksettavaksi tuomitut vahingonkorvaukset (€)	8 419	14 992	1 968	33 131	-	-
Sakkoon tuomitut (hlö)	2	4	3	5	20	1
Keskimääräinen sakkotuomio (€)	1 556	345	340	460	390	240
Ehdolliseen vankeuteen tuomitut (hlö)	2	4	7	12	20	3
Keskimääräinen rangaistus ehdollista vankeutta (kk)	3	4	3	4	3	3
Ehdottomaan vankeuteen tuomitut (hlö)	0	0	2	1	5	3
Keskimääräinen rangaistus ehdotonta vankeutta (kk)	0	0	4	5	3	3

Taulukko 2

Törkeä rahanpesu tai sen yritys
 (RL 1889/39, 32 luku, 7 §)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Poliisin kirjaamat rikosilmoitukset (lkm)	35	50	45	75	75	79
Selvitetyt rikokset (lkm)	32	68	70	89	45	86
Selvittämisaste (%)	91	136	156	119	60	109
Keskimääräinen tutkinta-aika, ei rikoksen yrityksiä (vrk)	399	381	514	390	402	341
Esitutkinnan rajoittamispäätökset (syyttäjän ratkaisut; lkm)	0	1	0	0	1	2
Syyttämättäjättämispäätös (syyttäjän ratkaisut; hlö)	0	1	5	3	6	8
Syyte hylätty oikeudessa (1. oikeusaste; hlö)	3	9	23	17	8	13
Tuomiot 1. oikeusasteessa (hlö)	12	8	13	17	13	3
Konfiskoitu varallisuus (€)	–	107 114	183 100	116 691	283 877	669 495
Valtiolle maksettavaksi tuomitut vahingonkorvaukset (€)	8 371	8 497	137 568	4 569	-	-
Sakkoon tuomitut (hlö)	0	0	0	0	0	0
Keskimääräinen sakkotuomio (€)	0	0	0	0	0	0
Ehdolliseen vankeuteen tuomitut (hlö)	8	6	8	15	11	3
Keskimääräinen rangaistus ehdollista vankeutta (kk)	11	8	12	10	9	9
Ehdottomaan vankeuteen tuomitut (hlö)	4	2	5	2	2	0
Keskimääräinen rangaistus ehdotonta vankeutta (kk)	22	19	33	30	7	0

Taulukko 3

Tuottamuksellinen rahanpesu
 (RL 1889/39, 32 luku, 9 §)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Poliisin kirjaamat rikosilmoitukset (lkm)	1	1	2	1	2	3
Selvitetyt rikokset (lkm)	1	3	1	2	4	2
Selvittämisaste (%)	100	300	50	200	200	67
Keskimääräinen tutkinta-aika, ei rikoksen yrityksiä(vrk)	93	608	327	335	975	442
Esitutinnan rajoittamispäätökset (syyttäjän ratkaisut; lkm)	0	0	0	0	0	0
Syyttämättäjäättämispäätös (syyttäjän ratkaisut; hlö)	2	0	0	0	0	1
Syyte hylätty oikeudessa (1. oikeusaste; hlö)	1	1	3	4	0	1
Tuomiot 1. oikeusasteessa (hlö)	2	3	15	11	10	2
Konfiskoitu varallisuus (€)		0	5 545	1 350	966	9 500
Valtiolle maksettavaksi tuomitut vahingonkorvaukset (€)	0	5 899	10 607	4 569	-	-
Sakkoon tuomitut (hlö)	2	2	9	7	9	2
Keskimääräinen sakkotuomio (€)	105	1010	789	676	612	705
Ehdolliseen vankeuteen tuomitut (hlö)	0	1	6	4	1	0
Keskimääräinen rangaistus ehdollista vankeutta (kk)	0	3	3	5	2	0
Ehdottomaan vankeuteen tuomitut (hlö)	0	0	0	0	0	0
Keskimääräinen rangaistus ehdotonta vankeutta (kk)	0	0	0	0	0	0

Taulukko 4

Rahanpesurikkomus
(RL 1889/39, 32 luku, 10 §)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Poliisin kirjaamat rikosilmoitukset (lkm)	0	0	0	0	2	4
Selvitetyt rikokset (lkm)	0	0	0	1	1	6
Selvittämisaste (%)	0	0	0	0	50	150
Keskimääräinen tutkinta-aika, ei rikoksen yrityksiä(vrk)	0	0	0	720	1 057	49
Esitutkinnan rajoittamispäätökset (syyttäjän ratkaisut; lkm)	0	0	0	0	0	1
Syyttämättäjättämispäätös (syyttäjän ratkaisut; hlö)	0	0	0	0	0	0
Syyte hylätty oikeudessa (1. oikeusaste; hlö)	0	0	0	0	1	0
Tuomiot 1. oikeusasteessa (hlö)	1	1	0	0	1	0
Sakkoon tuomitut (hlö)	1	1	0	0	1	0
Keskimääräinen sakkotuomio (€)	90	30	0	0	120	0
Ehdolliseen vankeuteen tuomitut (hlö)	0	0	0	0	0	0
Keskimääräinen rangaistus ehdollista vankeutta (kk)	0	0	0	0	0	0
Ehdottomaan vankeuteen tuomitut (hlö)	0	0	0	0	0	0
Keskimääräinen rangaistus ehdotonta vankeutta (kk)	0	0	0	0	0	0

Taulukko 5

Salahanke törkeän rahanpesun tekemiseksi
(Rikoslaki 1889/39, 32 luku, 8 §)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Poliisin kirjaamat rikosilmoitukset (lkm)	0	0	0	0	0	0

Taulukko 6

Tuntemisvelvollisuuden rikkominen
(ResL 2008/503 40 §)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Poliisin kirjaamat rikosilmoitukset (lkm)	0	2	0	0	0	0
Selvitetyt (lkm)	0	1	1	0	0	0
Selvittämisaste (%)	0	50	0	0	0	0
Tutkinta-aika (vrk)	0	189	693	0	0	0
Syyte hylätty oikeudessa (1 oikeusaste; hlö)	0	0	0	0	0	0
Tuomiot 1.oikeusasteessa (hlö)	0	0	2	0	0	0

Taulukko 7

Rahanpesun ilmoitusrikkomus
(ResL 2008/503 42 §)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Poliisin kirjaamat rikosilmoitukset (lkm)	0	1	1	2	1	0
Selvitetyt (lkm)	0	1	2	1	1	1
Selvittämisaste (%)	0	100	200	50	100	0
Tutkinta-aika (vrk)	0	189	415	14	297	200
Syyte hylätty oikeudessa (1 oikeusaste; hlö)	0	0	0	0	1	0
Tuomiot 1.oikeusasteessa (hlö)	1	0	0	0	0	0

Taulukko 8

Rekisteröintirikkomus (ResL 2008/503)* tai Maksuliiketoimintaa koskevan ilmoitusvelvollisuuden rikkominen (365/2003)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Poliisin kirjaamat rikosilmoitukset (lkm)	0	0	0	0	0	0
Syyte hylätty (hlö)	0	0	0	0	0	
Tuomiot 1.oikeusasteessa (hlö)	0	0	0	0	0	

* Koskee valuutanvaihtotoiminnan harjoittajia ja omaisuudenhoito- ja yrityspalveluiden tarjoajia

Taulukko 9

Käteisrahan ilmoittamisrikkomus

(Laki Euroopan yhteisön rajan yli kuljetettavan käteisrahan valvonnasta 2007/653, 9 §)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Poliisiin, Tullin ja RVL:n kirjaamat rikosilmoitukset (lkm)	4	15	16	38	49	53
Selvitetyt rikokset (viety syyteharkintaan; lkm)	1	0	0	0	1	1
Selvittämisaste (%)	25	0	0	0	2	2
Tutkinta-aika (vrk)	75	0	0	0	1	33
Syyte hylätty (hlö)	0	0	0	0	0	0
Tuomiot 1. oikeusasteessa (hlö)	0	0	0	0	0	0
Tulli/rajaviranomaisen määräämä sakko (tapausten lkm)	4	12	17	38	55	53
Keskimääräinen päiväsakko (lkm)	10–12	10–12	10–12	10–12	10–12	10–12

Taulukko 10

Terrorismin rahoittaminen

(RL 1889/39, 34a luku 5 §)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Poliisiin kirjaamat rikosilmoitukset (lkm)	0	0	1	0	0	0
Selvitetyt rikokset (lkm)	0	0	0	0	0	1
Tutkinta-aika (vrk)	0	0	0	0	0	973
Esitutinnan rajoittaminen (hlö)	0	0	0	0	0	0
Syyte hylätty (hlö)	0	0	0	0	0	0
Tuomiot 1.oikeusasteessa (hlö)	0	0	0	0	0	4
Ehdolliseen vankeuteen tuomitut (hlö)	0	0	0	0	0	4
Keskimääräinen rangaistus (kk)	0	0	0	0	0	5

LIITE 5. RAHANPESULAISIA MAINITUT ILMOITUSVELVOLLISET JA NIIDEN VALVONTA

Taulukko 1

ILMOITUS-VELVOLLISET	VALVOJA	ILMOITUS-VELVOLLISTEN MÄÄRÄ	DOKUMENTOITU RISKIARVIO	REKISTERÖINTI	TOIMILUPA	TOIMINNAN TARKASTUS MAHDOLLISUUS	OHJAUS- JA SANKTIOKEINOT
Asianajajat	Suomen asianajajaliitto	2 000 ⁱ	ei (valvottavilla omat riskiarviot)	jäsenrekisteri	jäsenyys	perustetun toimiston ensitarkastus ja asiakasvarojen hoidon tarkastuksia	Jäsenyydestä erottaminen vastaa viranomaisten liiketoimintatietoa ja lupamenettelyä Sitova ohjeistus Koulutus hieman riittämätöntä Huomautus, varoitus ja seuraamusmaksu
Muut oikeuspalveluita tarjoavat	Etelä-Suomen Aluehallintovirasto	840 ⁱⁱ	ei, mutta valmisteilla	ei	ei	kyllä (Resi 32 §)	Yleisohje kaikille Etelä-Suomen aluehallintoviraston (ESAVI) valvottaville ja täydentäviä ohjeita verkossa
Kirjanpitiäjät	Etelä-Suomen Aluehallintovirasto	4 294 ⁱⁱⁱ	ei, mutta valmisteilla	ei	ei	kyllä (Resi 32 §)	Ei sanktiomahdollisuutta
Veroneuvontaa tarjoavat	Etelä-Suomen Aluehallintovirasto	4 837 ^{iv}	ei, mutta valmisteilla	ei	ei	kyllä (Resi 32 §)	
Kuluttaja-luotonantajat (muut kuin talletuspankit) ¹	Etelä-Suomen Aluehallintovirasto	49 ^v	ei, mutta valmisteilla	kyllä (Laki eräiden luotonantajien rekisteröinnistä 2010/747)	ei	kyllä (Resi 32 §)	Yleisohje kaikille ESAVI:n valvottaville Kehoitus ja varoitus Toiminnan kieltä määrääjäksi (enint. 6 kk) tai varoitus (Laki eräiden luotonantajien rekisteröinnistä 2010/747)

1 Rahanpesulaki ei määrittele täsmällisesti, vaan viittaa seuraaviin, Luottolaitostoimintaa koskevan lain (2007/121) 30 §:ssä mainittuihin palveluihin:
a) luotonanto ja rahoituslaittoiminta sekä muu rahoituksen järjestäminen, b) rahoitusleasing, c) maksupalvelu ja muu maksuliike, d) sähköisen rahan liikkeeseenlasku, siihen liittyvä tietojenkäsittely ja tietojen tallentaminen sähköiselle tietovälineelle muun yrityksen lukuun, e) maksujen perminen, f) valtuutanvaihto, g) notariaattitoiminta, h) arvopaperikauppa ja muu arvopaperitoiminta, i) takausitoiminta.

Taulukko 2

ILMOITUSVELVOLLISET	VALVOJA	ILMOITUSVELVOLLISETN MÄÄRÄ	DOKUMENTOITU RISKI-ARVIO	REKISTERÖINTI	TOIMILUPA	TOIMINNAN TARKASTUS MAHDOLLISUUS	OHJAUS- JA SANKTIOKEINOT
Tilintarkastajat ja tilintarkastusyhteisöt	Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta Kauppakamarien tilintarkastusvaliokunnat	749 (KHT-tilintarkastajat) 38 (KHT-yhteisöt) 625 (HTM-tilintarkastajat) 33 (HTM-yhteisöt) ^{vi} 13 (JHTT-yhteisöt) 225 (JHTT-tilintarkastajat) ^{vii} 469 (toimivat tilintarkastusyritykset vuonna 2013) ^{viii}	ei	kyllä (Tilintarkastuslaki 459/2007; Laki julkislahinnon ja -talouden tilintarkastajista 467/1999)	kyllä	kyllä (Tilintarkastuslaki) ja riskiperusteisesti; ei kuitenkaan rahanpesu/terrorismin rahoitusriskiä perustuen)	Ei ohjeistusta, koulutusta tai laiminlyöntien seuranta yksityisen sektorin valvottaville Julkisten toimijoiden ohjaus erittäin riittämätöntä Laaduntarkastukset 3–6 vuoden välein Varoitukset ja huomautukset (eivät suoraan liity rahanpesulain velvoitteiden noudattamiseen)
Perintäliikkeet	Etelä-Suomen Auehallintovirasto	128 ^{ix}	ei, mutta valmistella	kyllä (Laki Perintätoimen luvanvaraisuudesta 1999/517)	kyllä (kaikki, mm. satunnaisesti perintää harjoittavat eivät tarvitse lupaa)	kyllä (Resl 32 §)	Yleisohje kaikille ESAVI:n valvottaville Toimiluvan peruuttaminen ja varoitus (peruste mm. rikostuomio 3–5 vuoden aikana ja vastuunhenkilön laimikainen toiminta; Laki Perintätoiminnan luvanvaraisuudesta 1999/517)
Panttilainannot	Etelä-Suomen Auehallintovirasto	12 ^x	ei, mutta valmistella	kyllä (laki Panttilainauslaitoksista 1992/1353)	kyllä	ResL 32 §:ssä ei mainintaa (lakitekeminen virhe)	Yleisohje kaikille ESAVI:n valvottaville Oikeuden määräämällä uhkasakolla tehostettu kehoitus noudattaa rahanpesulain velvoitteita Toimiluvan peruuttaminen (mm. jos toiminta rikkoo lakia) ja kirjallinen varoitus (Laki panttilainauslaitoksista 1992/1353)

Taulukko 3

ILMOITUSVELVOLINEN	VALVOJA	ILMOITUSVELVOLISTEN MÄÄRÄ	DOKUMENTOITURISKIARVIO	REKISTERÖINTI	TOIMITILUVA	TOIMINNAN TARKASTUSMAHDOLLISUUS	OHJAUS- JA SANKTIOKEINOT
Omaisuuenhoito- ja yrityspalveluiden tarjoajat ²	Etelä-Suomen Aluehallintovirasto	63 ^{si}	ei, mutta valmisteilla	kyllä (ResL 28 § ei määritle toimialan tarkempaa sisältöä)	ei	kyllä (ResL 32 §)	Yleisohje kaikille ESAVI:n valvottaville Rekisteristä poistaminen Uhkasakolla tehostettu toiminnan kieltäminen (jos laiminlyö rekisteröintivelvollisuuden, jatkaa rekisteröinnin yhteydessä kiellettyä toimintaa tai toimii rekisteristä poistamisen jälkeen) Uhkasakolla tehostettu kehoitus päivittää rekisteritiedot (ResL 33 §)
Muita luottolaitoslaisia mainittuja palveluita tarjoavat yritykset (esim. rahoitusleasing, maksupalvelut, sähköisen rahan liikkeellelasku, takaustoiminta) ³	Etelä-Suomen Aluehallintovirasto	2500 ^{si}	ei	ei	ei	kyllä (ResL 32 §)	Yleisohje kaikille ESAVI:n valvottaville Kehoitus ja varoitus Toiminnan kieltö määräjäksi (enint. 6 kk) tai varoitus (koskee palveluita lähinnä rahoitusleasing- toimintaa; Laki eräiden luotonantajien rekisteröinnistä 2010/747)
Sijoituspalvelulaissa mainittuja oheispalveluita tarjoavat yritykset (esim. yrityskauppoissa ja -järjestelyissä neuvonta, rahoitus- ja sijoitusanalyysit) ⁴	Etelä-Suomen Aluehallintovirasto		ei	ei	ei	kyllä (ResL 32 §)	Yleisohje kaikille ESAVI:n valvottaville Ei sanktiomahdollisuutta
Valuutanvaihtoliikkeet	Etelä-Suomen Aluehallintovirasto	16 ^{si}	ei, mutta valmisteilla	kyllä (ResL 27 §)	ei	kyllä (ResL 32 §)	Rekisteristä poistaminen Uhkasakolla tehostettu toiminnan kieltäminen (jos laiminlyö rekisteröintivelvollisuuden, jatkaa rekisteröinnin yhteydessä kiellettyä toimintaa tai toimii rekisteristä poistamisen jälkeen) Uhkasakolla tehostettu kehoitus päivittää rekisteritiedot (ResL 33 §)

- 2 Rahapesulaki viittaa 3 artiklan 7 kohdan määrittelemään *huolto-omaisuus (trust) ja yrityspalveluiden tuottajasta*, jonka liiketoimintaan kuuluu: yhtiöiden ja oikeushenkilöiden perustaminen, toiminta vastuukäsitteiden (company secretary) toimiminen tai vastuukäsitteiden järjestäminen, kotipaikan, osoitteen tai vastaavan tarjoaminen, huolto-omaisuuden (trust) hoitajana toimiminen sekä nimellisenä osakkeenomistajana toimiminen (kun kyse ei ole ns. pörssiyhtiöstä).
- 3 Rahapesulaki viittaa Luottolaitostoimintaa koskevassa laissa (2007/121, 30 §) mainittuihin palveluihin: a) luotonanto ja rahoitustoiminta sekä muu rahoituksen järjestäminen, b) rahoitusleasing, c) maksupalvelu ja muu maksuliike, d) sähköisen rahan liikkeeseenlasku, siihen liittyvä tietojenkäsittely ja tietojen tallentaminen sähköiselle tietovälille muun yrityksen lukuun, e) maksujen periminen, f) valuutanvaihto, g) notariaattitoiminta, h) arvopaperikauppa ja muu arvopaperitoiminta, i) takaustoiminta.
- 4 Sijoituspalvelulaain (2012/747) oheispalvelut: a) sijoituspalveluihin liittyvä luotonanto, rahoitus ja valuuttapalvelu, b) yritysten pääomarakenteisiin, liiketoimintastrategiaan ja vastaavaan liittyvä neuvonta, c) yritysostoihin, sulautuksiin ja muihin yritysjärjestelyihin liittyvä neuvonta, d) sijoitustutkimusten, rahoitusanalyysien ja muiden vastaavien suositusten tuottaminen ja levittäminen, e) rahoitusvälineiden liikkeeseenlaskun takaamiseen tai järjestämiseen liittyvät palvelut, f) tietyt johdannaissovimuksiin liittyvät palvelut, g) muu kuin arvopaperitileistä annetussa laissa (750/2012) tarkoitettu rahoitusvälineiden säilyttäminen.

Taulukko 4

ILMOITUS-VELVOLLINEN	VALVOJA	ILMOITUS-VELVOL- LISTEN MÄÄRÄ	DOKU- MENTOITU RISKIAR- VIO	REKISTE- RÖINTI	TOIMI- LUPA	TOIMINNAN TARKASTUS MAHDOLLI- SUUS	OHJAUS- JA SANKTIOIKEINOT
Toimiluvalliset maksupalveluiden tarjoajat (maksu- laitokset)	Finanssi- valvonta	9 ^{nvi}	ei, mutta valmisteilla; valvontaa kohdistetaan	kyllä	kyllä	kyllä (Laki Finanssi- valvonnasta 2008/878, 24 §)	Ohjeistus sitova ja riittävä (standardi 2.4) EU:n Luottolaitosdirektiivin (2013/36) toimeenpanon myötä 15.8.2014 alkaen seuraamusmaksu vähäisestä teosta tai laiminlyönnistä luottolaitokselle tai sijoitus- palveluyritykselle; maksun määrääminen organisaati- olle (oikeushenkilö) ei estä esitutkintaa ja mahdollista sakkoa samasta asiasta, koska tuntemisvelvollisuuden rikkomisesta ja rahapեսun ilmoitusrikkomuksesta voi- daan tuomita vain yksittäinen (luonnollinen) henkilö) Huom! maksu ei voi kohdistua muihin Fivan valvotta- viin (ResL 43 §)
Talletuspankit ja niiden kanssa samaan konserniin kuuluvat rahoituslai- tokset sekä vastaavat ulkomaiset sivuliik- keet Suomessa	Finanssi- valvonta	35	riski- harkintaan perustuen	kyllä	kyllä		Julkinen varoitus Toimiluvan peruminen Toiminnan rajoittaminen Toimintaa valvovan asiamiehen asettaminen Voittovarojen käytön rajoittaminen Oikeus osallistua valvottavan hallinto- ja päätöselinten kokouksiin
Sijoituspalvelu- yritykset (toimi- luvalliset)	Finanssi- valvonta	56 ^{nvi}		kyllä	kyllä		Omistusosuuden hankinnan kieltäminen, mikäli liittyy rahapեսуun tai terrorismin rahoittamiseen (Laki Finanssivalvonnasta 32a §)
Rahastoyhtiöt, ulko- maisten rahastoyh- tiöiden sivuliikkeet, vaihtoehtorahastojen hoitajat ja ETA -maiden vaihto- ehtorahastojen sivuliikkeet	Finanssi- valvonta	82 ^{nvi}		kyllä	kyllä		Uhkasakolla tehostettu toimeenpanokielto ja oikaisu- kehoitus
Arvopaperikeskus ja ulkomaiset selvitys- yhteisöt Suomessa	Finanssi- valvonta	3		kyllä	kyllä		Ulkopuolisen asiantuntijan käyttäminen asioiden selvittämiseen

5 Maksupalvelua voi tarjota ilman toimilupaa, jos yrityksen maksutapahtumien yhteismäärä on viimeisten 12 kk aikana ollut enintään 3 milj. € /kk. Luonnollinen henkilö ei tarvitse toimilupaa, jos maksutapahtumia on viimeisten 12 kk aikana ollut enintään 50 000 € /kk. (Maksulaitoslaki 297/2010, 7 §). Finanssivalvonnalle täytyy tehdä ilmoitus toiminnasta.

Taulukko 5

ILMOITUS- VELVOLLI- NEN	VALVOJA	ILMOI- TUSVEL- VOLLIS- TEN MÄÄRÄ	DOKUMEN- TOITU RISKI- ARVIO	REKISTE- RÖINTI	TOIMI- LUPA ME- NET- TELY	TOIMINNAN TARKASTUS MAHDOL- LISUUS	OHJAUS- JA SANKTIOKEINOT
Vakuutus- yhtiöt, -yhdistykset, ja -edustajat, työeläkeva- kuutusyhtiöt, ulkomaisten yritysten sivuliikkeet	Finanssi- valvonta	69 ^{viii}	ei, mutta valmisteilla; valvontaa kohdistetaan riskiharkintaan perustuen	kyllä	kyllä (päitisi vakuu- tus- edusta- jat)	kyllä (Laki Finanssi- valvonnasta 2008/878, 24 §)	Ks. muut Finanssi- valvonnan valvottavat
Kiinteistö- välittäjät ja vuokrahuo- neistojen välitysiikkeet	Etelä- Suomen Aluehallin- tovirasto	1 600 ^{vix}	ei, mutta valmisteilla	kyllä	ei	kyllä (Resl 32 §)	Yleisohje kaikille Etelä-Suomen Aluehallintoviraston valvottaville Sanktio-oikeus ainoastaan Etelä-Suomessa (n. 55% koko maan yrityksistä) Toiminnan kieltä määrääjäksi (enint. 6kk) Varoitusta (Laki kiinteistönvälitysiikkeitä ja vuokrahuoneiston välitysiikkeitä 2000/1075)
Rahapeli- yhteisöt	Poliisi- hallituksen arpajais- hallinto Ahve- nmaan maakunta- hallitus	3 1	manner- Suomessa ei kirjallista; valvontaa kohdistetaan riskiharkintaan perustuen	arpajais- laissa määritely yksinoi- keus	ei arpajais- laissa mää- ritelty yksinoi- keus	manner-Suo- messä ei varsinaista tarkastusmah- dollisuutta; arpajaislain 44 § mukaan tiedonsaanti- oikeus valvon- taa varten	Arpajaislain mukaan mahdollisuus: Ohjeistuksiin (ei sitova) Lausuntoihin (ei sitova) Ei sanktio-oikeutta Rahapelien toimeenpano säädelty laissa (kutakin monopolii- toimijaa koskee lisäksi oma toimeenpanoasetus) ⁶ Valvonnallisia toimivaltuuksia ei ole selkeästi määritelty laissa Ahvenanmaalla (Landskapsförordning 1993:56 om Ålands Penningautomatförening och dess verksamhet)

6 Valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta 2011/1288; Valtioneuvoston asetus Raha-automaattiyhdistyksen rahapelien toimeenpanosta 2011/1287; Valtioneuvoston asetus Fintoto Oy:n rahapelien toimeenpanosta 15.12.2011/1286.

Taulukko 6

ILMOITUS- VELVOLLI- NEN	VALVOJA	ILMOITUS- VELVOLLISTEN MÄÄRÄ	DOKUMENTOITU RISKIARVIO	REKISTE- RÖINTI	TOIMI- LUPA- MENET- TELY	TOIMINNAN TARKASTUS MAHDOLLISUUS	OHLAUS- JA SANKTIOKEINOT
Rahapelien osallistu- mismilmoi- tuksia ja -maksuja välittävät elinkeimon- harjoittajat ja yhteisöt	ei ole määri- telty laissa	2 820 ^{xx}	ei	ei	ei	ei	-
Arvotavara- kauppiat, joilla yli 15 000€ käteisosto mahdollinen	Etelä- Suomen Aluehallin- tovirasto	50 000 ^{xxi} JOISTA 2019 (ajoneuvokaupat) ^{xxii} 174 (venekaupat) ^{xxiii} 28 (turkisten ja nahkojen tukkulikkeet) ^{xxiv} 106 (kello- ja koruliik- keet) ^{xxv} 44 (huutokaupat) ^{xxvi}	ei	ei	ei	kyllä (Resl 32 §)	Yleisohje kaikille ESAVI:n valvottaville

- i Luku sisältää yksittäiset asianajajat. Asianajajat vastaavat myös avustajiensa (700) toiminnasta. Lähde: Suomen asianajajaliitto, jäsenrekisteri, 2014.
- ii Lähde: Tilastokeskus, Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, 2013. Luokka: 691 Lakiasianpalvelut. Luvusta on vähennetty Suomen asianajajaliiton jäsenyritykset (800; asianajotoimistot).
- ii Lähde: Tilastokeskus, Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, 2013 (verkkojulkaisu), luokka 69201 Kirjanpito- ja tilinpäätöspalvelut.
- iv Lähde: Tilastokeskus, Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, 2013 (verkkojulkaisu), luokka: 692 Las-kentatoimi, kirjanpito ja tilintarkastus; veroneuvonta.
- v Lähde: Luotonantajarekisteri, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, 2014.
- vi Lähde: Keskuskauppakamarin asiantuntijahaku, 2014 (asiantuntijahaku.kauppakamari.fi).
- vii Lähde: JHTT -tilintarkastuslautakunta, luettelot JHTT -tilintarkastajista ja -yhteisöistä.
- viii Lähde: Tilastokeskus, Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, 2013 (verkkojulkaisu) luokka: 69202 Tilintarkastuspalvelu. Luvussa yritykset, jotka ovat toimineet yli puoli vuotta tilastovuonna ja työllistäneet enemmän kuin puoli henkilöä tai liikevaihto ylittänyt vuosittain määritellyn tilastorajan.
- ix Lähde: Luettelo perintätoimen luvista, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, 2014.
- x Lähde: Patentti- ja rekisterihallituksen ja Verohallinnon yhteinen yritystietojärjestelmä, voimassaolevat, 2014; Etelä-Suomen aluehallintoviraston myöntämän toimiluvan saaneiden luettelo 2014.
- xi Lähde: Yrityspalvelurekisteri, Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2014.
- xii Lähde: Etelä-Suomen aluehallintovirasto, toimialan arvio 2014.
- xiii Lähde: Etelä-Suomen aluehallintoviraston valuutanvaihtorekisteri 2014.
- xiv Lähde: Finanssivalvonta, valvottavaluettelo 2014.
- xv Lähde: Finanssivalvonta, valvottavaluettelo 2014.
- xvi Lähde: Finanssivalvonta, valvottavaluettelo 2014.
- xvii Lähde: Finanssivalvonta, valvottavaluettelo 2014.
- xviii Lähde: Tilastokeskus, Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, luokka: 651 Vakuutustoiminta, 2013.
- xix Lähde: Aluehallintovirastojen välitysluokkarekisterit 2014.
- xx Sisältää Fintoto Oy:n pelipisteet eli asiamiehet (1076 kpl) ja raviradat (43 kpl), Veikkaus Oy:n asiamiehet (1516 kpl), Raha-automaattiyhdistyksen (Ray) pelipöytiä ylläpitävät ja rahaliikennettä hoitavat yrityskumppanit (170 kpl), Ålands Penningautomatförening (Paf) pelejä välittävät laivayhtiöt (9 kpl) ja asiamiehet (6 kpl) Ahvenanmaalla. Osa toimijoista välittää sekä Veikkauksen että Fintoton rahapelian maksuja, joten todellinen lukumäärä on pienempi. Lisäksi Ray:llä on noin 4500 yrityskumppania, jotka tilittävät tiloissaan olevien raha-automaattien tuottoa. Rahanpesulaki ei koske kasinoiden ulkopuolisia raha-automaatteja.
- xxi Lähde: Etelä-Suomen Aluehallintovirasto, Tilastokeskuksen toimialaluokituksiin perustuva arvio 2015.
- xxii Lähde: Tilastokeskus, Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, luokka: 451 Moottoriajoneuvojen kauppa 2013.
- xxiii Lähde: Tilastokeskus, Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, luokka: 47642 Veneiden ja veneilytarvikkeiden vähittäiskauppa 2013.
- xxiv Lähde: Tilastokeskus, Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, luokka 4624 Turkisten ja nahkojen tukku-kauppa 2013.
- xxv Lähde: Tilastokeskus, Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, luokka 4648 Kellojen ja korujen tukku-kauppa 2013.
- xxvi Lähde: Patentti- ja rekisterihallituksen ja Verohallinnon yhteinen yritystietojärjestelmä, voimassa olevat, nykyisessä tai aiemmassa toiminimessä tai aputoiminimessä huutokauppa 2014.

LIITE 6. ESIMERKKEJÄ ERÄITÄ RISKIKOHTEITA KOSKEVISTA LISÄANALYYSITARPEISTA

Tässä tutkimuksessa on selvitetty pääpiirteittäin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen uhkia, haavoittuvuuksia ja seurauksia. Sektorikohtaisten riskien tarkka arviointi ei kuulunut tarkastelun kohdealaan, mutta esimerkiksi finanssialalta ja monilta muiltakin toimialoilta kertyi pohjatietoa sektorikohtaisten arvioiden tueksi. Tässä liitteessä esitellään kaksi esimerkkiä sektorikohtaisista erityispiirteistä ja ne liittyvät rahapelitoimintaa sekä jalokivi- ja metallikauppaan.

Rahapelitoiminnan riskit eivät liity yksinomaan verkkopelaamiseen ja sähköiseen maksamiseen. Esitutkintaviranomaiset (mukaan lukien Rahanpesun selvittelykeskuksen edustajat) arvioivat hyvin yleiseksi rahanpesumenetelmäksi myös kasinopelaamisen. Suurin osa vastanneista esitutkintaviranomaisista piti lisäksi pelivoittotositteiden välittämistä hyvin yleisenä tai todennäköisenä rahanpesumenetelmänä. Raha-automaateilla pelaamisen enemmistö esitutkintaviranomaisista arvioi sen sijaan harvinaiseksi rahanpesumenetelmäksi, mutta yksittäiset vastaajat pitivät niidenkin käyttöä todennäköisenä menetelmänä. Manner-Suomen ja Ahvenanmaan rahapelitoiminnan valvojien vastauksissa oli sen sijaan eriäviä näkemyksiä kasinopelaamiseen, raha-automaatteihin ja verkossa pelaamiseen sisältyvistä rahanpesumahdollisuuksista. Kaikkia edellä mainittuja pidettiin joko harvinaisina, todennäköisinä tai erittäin yleisinä menetelminä. Toisaalta myös ilmoitusvelvollisten rahapeliyhteisöjen näkemyksissä oli eroja. Jotkut vastanneista tunnistivat riskejä suuren palautusprosentin tuotteissa, kuten raha-automaateissa. Osa vastaajista piti taitoon perustuvia pelejä riskialttiina rahanpesulle.

Tarkempi tuote- ja palvelukohtainen toimiala-analyysi onkin tarpeen rahapelitoiminnan riskien arvioimiseksi. Suomessa raha-automaatteihin ei esimerkiksi sisälly samanlaista riskiä kuin Iso-Britanniassa, missä pelivoitosta eli pelaamisella pestyn käteisrahan laillisesta alkuperästä saa todisteeksi kuitin. Tuore laki kuitintantovelvollisuudesta käteiskaupassa jättikin rahapelitoiminnan lain ulkopuolelle juuri rahanpesun estämiseksi.²⁰⁸ Tällä hetkellä raha-automaatit eivät ole rahanpesulain sääntelyn piirissä. Kerätyn aineiston perusteella niihin kuitenkin saattaa sisältyä haavoittuvuuksia, jotka vaativat yksityiskohtaisempaa tarkastelua. Rahapelitoiminnan ja erityisesti kasinopelaamisen riskien arvioinnissa on myös hyvä tarkastella ulkomaisten asiakkaiden käyttämiin palveluihin sisältyvät haavoittuvuudet; eräät kyseeseen vastanneet ilmoitusvelvolliset tunnistivat merkittävän rahanpesuriskin liittyvän ulkomaisiin asiakkaisiin.

Toinen potentiaalinen riskitoimiala, jonka todellisten riskien arvioimiseksi tarvittaisiin vielä lisää tietoa ja valvojakohtaista riskiarviointia, on jalokivien ja -metallien kauppa. Näin siksi, että Rahanpesun selvittelykeskuksen tietoon on tullut jalometallien kuljetukseen liittyviä epäilyjä. Lisäksi timanttien kauppaan sisältyy FATF:in tuoreen globaalien selvitysten perusteella merkittäviä rahanpesuriskejä.

208 HE 23/2013; L 658/2013.

Timantit ovat rahanpesijälle hyvä sijoituskohde korkean arvonsa ja pienen kokonsa vuoksi. Niitä on helppo kuljettaa huomaamattomasti rajan yli ja ne säilyttävät «valuuttana» hyvin arvonsa. Toisaalta jalokivien arvo perustuu subjektiivisiin asiantuntija-arvioihin, jolloin niiden arvoa voidaan myös manipuloida. Timanttikaupan alan muutokset ovat myös vaikeuttaneet rahanpesun estämistä. Timanttikauppa on siirtynyt enenevässä määrin verkkoon ja käteinen on harvinaistunut maksuvälineenä ja sitä käytetään noin 10 prosentissa timanttikaupasta. FATF toteaa tässä ristiriidan sen asettamiin suosituksiin nähden. Ilmoitusvelvollisuus koskee vain arvotavarakauppaa, joka vastaanottaa yli 15 000 euron käteismaksuja. Jalokivet ja -metallit eivät kuulu myöskään rajaliikenteessä ilmoitettaviin käteisvaroihin. FATF kuitenkin kehottaa valtioita harkitsemaan tulliviranomaisille toimivaltuuksia puuttua tavanomaisesta poikkeaviin jalokivien ja -metallien kuljetuksiin.²⁰⁹ Suomessa ei ole tois-taiseksi arvioitu muun rajavalvonnan yhteydessä tavatun epäilyttävän varallisuuden kuin käteisen pidättämisoikeuden tarvetta ja mahdollisuutta. Suomi voi kuitenkin olla esimerkiksi potentiaalinen timanttivaluutan tuontikohde rahanpesijöille, sillä naapurivaltio Venäjä hallitsee noin neljäsosaa raakatimanttien kaupasta sekä kaupan volyymin avulla arvolla mitattuna.

Kyselyvastauksissa poliisi ja tulliviranomaiset arvioivat koru- ja jalokivikaupan yhdeksi erittäin yleiseksi tai todennäköiseksi rahanpesumenetelmäksi. Ilmoitusvelvollisille suunnattuun kyselyyn vastanneet jalokivien ja -metallien kaupan alan toimijat eivät olleet saaneet koulutusta rahanpesuasioihin eivätkä saaneet tarvitsemaansa tietoa toimialaa valvovalta Etelä-Suomen aluehallintovirastolta tai Rahanpesun selvittelykeskukselta. Käytössä olevat rahanpesun riskiarviot olivat myös puutteellisia ja terrorismin rahoituksen osalta niitä ei ollut laadittu ollenkaan. Vastaajat kokivat myös sekä rahanpesun että terrorismin rahoittamisen tunnistamisen vaikeaksi. Puutteellinen tietämys vaikeuttaa asiakkaisiin, tuotteisiin ja palveluihin liittyvän riskiarvioinnin tekemistä, epäilyttävien liiketoimien ja terrorismin rahoittamisriskien tunnistamista. Konfliktialueilta vientiin menevien timanttien kauppaa säätelee kansainvälinen Kimberleyn sopimus (Kimberley Process Certification Scheme, lyhenne KPCS), joka sitoo myös Suomea (EU:n ollessa yksi kollektiivinen sopimusosapuoli). Sopimuksen tarkoituksena on estää kauppa niin kutsutuilla veritimanteilla, joilla rahoitetaan muun muassa asevarustelua. Sopimus ei sinällään liity rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen estämiseen ja koskee ainoastaan hiomattomia timantteja. Jalometalleille, kuten kulta ja hopea, ei ole lainkaan vastaavaa kansainvälistä sopimusta. Kaiken kaikkiaan jalometallien ja jalokivien kauppaan ja kuljetukseen sisältyy täten haavoittuvuuksia, jotka edellyttävät yksityiskohtaisempaa tarkastelua.

209 FATF 2013c.

Tämä julkaisu on ensimmäinen valtakunnallinen arvio rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä ja niiden torjunnasta. Riskien arviointi on perustunut havaittuihin uhkiin, haavoittuvuuksien paikantamiseen ja rikollisesta toiminnasta seuraavien vaikutusten arviointiin.

Raportti käsittelee liike-elämän eri toimialoihin ja viranomaistoimintaan liittyviä haavoittuvuuksia, rikollisuuden ilmenemismuotoja ja näihin liittyviä rahanpesutilanteita ja terrorismin rahoituksen menetelmiä. Arvioinnissa on hyödynnetty monipuolisesti kirjallista materiaalia sekä tilastollisia ja laadullisia aineistoja.

Tutkimuksen lähtökohtana on ollut hallitusten välisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän FATF:in suositus kansallisen riskiarvion laatimiseksi. Riskiarvion tuloksia hyödynnetään muun muassa rikosten torjunnassa sekä kansallisen strategian ja rahanpesulain uudistamistyössä.

ISBN 978-951-815-298-2



9 789518 152982