

Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2023

Osittaispäivitys

Rahoitusmarkkinat

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2024:8



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:8

Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2023

Osittaispäivitys

Valtiovarainministeriö ja sisäministeriö

Valtiovarainministeriö Helsinki 2024

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtiovarainministeriö

Tekijänoikeuslaki (404/1961) 9 § Tekijänoikeussuojaa vailla olevat teokset

ISBN pdf: 978-952-367-635-0

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2023 Osittaispäivitys

Valtiovarainministeriön julkaisu 2024:8		Teema	Rahoitusmarkkinat
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Yhteisötekijä	Valtiovarainministeriö ja sisäministeriö		
Kieli	suomi	Sivumäärä	211

Tiivistelmä

Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion osittaispäivitys 2023 on laadittu valtiovarainministeriön ja sisäministeriön koordinoimana. Riskiarvion osittaispäivityksessä kuvataan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen uhkia, haavoittuvuuksia ja riskejä korkeimman riskin ilmoitusvelvollissektoreilla. Lisäksi riskiarvion osittaispäivityksessä tarkastellaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä liittyen valittuihin ilmiöihin. Riskiarvion osittaispäivitys ei korvaa vuoden 2021 riskiarviota, vaan ainoastaan täydentää sitä.

Riskiarvion osittaispäivityksen yhteydessä on päivitetty kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion toimintasuunnitelma vuosille 2024–2025. Toimintasuunnitelmassa esitellään ne toimenpiteet, joilla riskiarviossa havaittuja riskejä pyritään pienentämään. Riskiarvio ja toimintasuunnitelma muodostavat kokonaisuuden, joka kuvastaa Suomen kansallista ymmärrystä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä ja niiden hallintakeinoista.

Asiasanat rahanpesu, terrorismi, talousrikokset, riskit, riskinarviointi, rahoitusmarkkinat

ISBN PDF 978-952-367-635-0 **ISSN PDF** 1797-9714

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-635-0>

Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism 2023 Partiell uppdatering

Finansministeriets publikationer 2024:8		Tema	Finansmarknaden
Utgivare	Finansministeriet		
Utarbetad av	Finansministeriet och inrikesministeriet		
Språk	finska	Sidantal	211

Referat

Den partiella uppdateringen av den nationella riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism 2023 har sammanställts under samordning av finansministeriet och inrikesministeriet. I den partiella uppdateringen av riskbedömningen redogörs för hot, sårbarheter och risker som hänför sig till penningtvätt och finansiering av terrorism inom de rapporteringsskyldiga sektorerna där risken är högst. Riskerna med penningtvätt och finansiering av terrorism i samband med vissa utvalda fenomen tas också upp. Den partiella uppdateringen av riskbedömningen ersätter inte riskbedömningen 2021, utan endast kompletterar den.

Den nationella handlingsplanen för riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism för 2024–2025 har uppdaterats i samband med den partiella uppdateringen av riskbedömningen. I handlingsplanen beskrivs de åtgärder som syftar till att reducera de risker som identifierats i riskbedömningen. Riskbedömningen tillsammans med handlingsplanen avspeglar Finlands nationella insikter i riskerna med penningtvätt och terrorfinansiering och hur de hanteras.

Nyckelord penningtvätt, terrorism, ekonomiska brott, risker, riskbedömning, finansmarknaden

ISBN PDF 978-952-367-635-0 **ISSN PDF** 1797-9714

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-635-0>

National Risk Assessment of Money Laundering and Terrorist Financing 2023, Partial update

Publications of the Ministry of Finance 2024:8		Subject	Financial Markets
Publisher	Ministry of Finance		
Group author	Ministry of Finance and Ministry of the Interior		
Language	Finnish	Pages	211

Abstract

The Ministry of Finance and the Ministry of the Interior coordinated a partial update of the National Risk Assessment of Money Laundering and Terrorist Financing 2023. The partial update of the risk assessment describes the threats, vulnerabilities and risks related to money laundering and terrorist financing in the highest-risk sectors that have a disclosure obligation. The partial update also examines the risks of money laundering and terrorist financing in relation to selected phenomena. The partial update of the risk assessment does not replace the 2021 risk assessment but only supplements it.

The partial update includes an updated action plan of the national risk assessment on money laundering and terrorist financing for 2024–2025. The action plan presents measures to mitigate the risks identified in the risk assessment. Together, the risk assessment and the action plan describe Finland's national understanding of the risks of money laundering and terrorist financing and of the methods to manage those risks.

Keywords money laundering, terrorism, financial crimes, risks, risk assessment, financial markets

ISBN PDF 978-952-367-635-0 **ISSN PDF** 1797-9714

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-635-0>

Sisältö

LYHENTEET	9
1 Yleinen osa	10
1.1 Tiivistelmä	10
1.2 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio	11
1.2.1 Riskiarvion rakenne	13
1.2.2 Riskiarvion toimintasuunnitelma	13
1.2.2.1 Vuosien 2021–2023 toimintasuunnitelman toimeenpano	13
1.3 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen Suomessa	20
1.3.1 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistyöhön kohdennetut resurssit	22
1.3.1.1 Resurssit ja budjetointi	22
1.3.1.2 Valvojien tekemät toimenpiteet rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi	23
1.3.2 Rahanpesun selvittelykeskuksen toiminta	28
1.3.3 Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaisyhteistyöryhmä	30
1.3.3.1 NPO-alatyöryhmä	30
1.3.3.2 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio -alatyöryhmä (riskiarvio-alatyöryhmä)	31
1.3.4 Viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten välinen yhteistyöryhmä FAMLIT	31
1.4 Muutokset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä koskevassa sääntelyssä	32
1.4.1 Ylikansalliset toimijat ja sääntely	32
1.4.1.1 Financial Action Task Force FATF	32
1.4.1.2 Komission ylikansallinen riskiarvio	33
1.4.1.3 Ylikansallinen sääntely	33
1.4.2 Kansallinen lainsäädäntö	35
2 Rahanpesu	37
2.1 Itsepesu	40
2.2 Kansallinen rahanpesun toimintaympäristö	41
2.3 Yleiset rahanpesun riskiin vaikuttavat tekijät	43
2.3.1 Rahanpesun esirikokset	43
2.3.1.1 Rikoshyödyn poisottaminen	45
2.3.2 Ulkomaankauppa ja rajat ylittävä rahaliikenne	48
2.3.2.1 Palveluiden ja tavaroiden kauppa	48
2.3.2.2 Venäjän hyökkäyssodan vaikutus vientiin ja tuontiin	51
2.3.2.3 Tuonti Suomeen	54
2.3.2.4 Rajat ylittävät rahavirrat	56

2.4	Keskeisiä huomioita	61
2.5	Sektorikohtaisten rahanpesun riskien arviointi	63
2.5.1	Maksupalvelujen tarjoajat	64
2.5.1.1	Maksupalvelujen tarjoajien toimintaympäristö	64
2.5.1.2	Maksupalvelujen tarjoajiin liitännäiset rahanpesun riskit	65
2.5.1.3	Hawala-toimijoihin liitännäiset rahanpesun riskit	67
2.5.2	Luottolaitokset	69
2.5.2.1	Luottolaitosten toimintaympäristö	70
2.5.2.2	Luottolaitoksiin liitännäiset rahanpesun riskit	72
2.5.3	Virtuaalivaluutan tarjoajat	75
2.5.3.1	Virtuaalivaluutan tarjoajien toimintaympäristö	75
2.5.3.2	Virtuaalivaluutan tarjoajiin liitännäiset rahanpesun riskit	80
2.5.4	Asiantuntijapalvelut	83
2.5.4.1	Ammattimaiset avustajat ilmiönä	83
2.5.4.2	Kiinteistönvälittäjät ja vuokrahuoneistojen välittäjät	87
2.5.4.3	Asianajajat ja muut oikeudellisia palveluja tarjoavat sekä veroneuvontapalveluita tarjoavat tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavat	91
2.5.4.4	Yrityspalvelujen tarjoajat	97
2.5.4.5	Tavarakauppiat	99
3	Terrorismin rahoittaminen	102
3.1	Yleiskuva terrorismista Suomessa	102
3.2	Terrorismin rahoittaminen Suomen kontekstissa	104
3.2.1	Radikaali-islamismien rahoitustoiminta	106
3.2.2	Äärioikeistolaisen terrorismin rahoittaminen	107
3.2.3	Uudet teknologiat terrorismin rahoittamisen kontekstissa	108
3.2.4	Muutokset lainsäädännössä	110
3.2.5	Korkeariskiset kolmannet maat	111
3.2.6	Varojen jäädyttämiset terrorismin torjumiseksi	111
3.3	Keskeisiä huomioita	112
3.3.1	Terrorismin rahoittamisen tunnistamisen haasteet	112
3.3.2	Terrorismin rahoittamisen tutkimisen ja syytteen asettamisen haasteet	113
3.4	Sektorikohtaisten terrorismin rahoittamisen riskien arviointi	115
3.4.1	Maksupalvelujen tarjoajat	116
3.4.1.1	Hawala-toimijoihin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit	116
3.4.1.2	Maksupalvelujen tarjoajiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit	118
3.4.2	Luottolaitokset	119
3.4.2.1	Luottolaitoksiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit	119
3.4.3	Virtuaalivaluutan tarjoajiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit	121
3.4.3.1	Virtuaalivaluutan tarjoajiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit	121
3.4.4	Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet	124
3.4.4.1	Rahoituslaitosten, muiden rahoituspalveluja tarjoavien sekä perintäliikkeiden toimintaympäristö	124
3.4.4.2	Rahoituslaitoksiin, muihin rahoituspalveluja tarjoaviin sekä perintäliikkeisiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit	127

4 Ilmiöt	130
4.1 Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan.....	130
4.1.1 Ihmiskauppa ja hyväksikäyttö.....	131
4.1.2 Pakotteet.....	133
4.1.3 Rahankeräykset ja lahjoitukset.....	135
4.1.4 Muut hyökkäyssodan seurauksena esiin tulleet riskit.....	136
4.2 Etäasiointi.....	137
4.2.1 Yleistä etäasioinnista.....	138
4.2.2 Etäasiointiin liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit.....	141
4.3 Korruptio.....	144
4.3.1 Korruption määritelmä.....	144
4.3.2 Korruption haitallisuus.....	145
4.3.3 Korruptio Suomessa.....	147
4.3.4 Korruptiorikokset Suomen rikoslaisissa.....	149
4.3.5 FATFin vaatimukset koskien korruption torjuntaa.....	151
4.3.6 Korruption liityntä rahanpesuun.....	151
4.3.7 Korruptioon liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit.....	153
 Liitteet	 157
 Liite 1 – Metodologia	 158
 Liite 2 – Sektoreiden kokonaisriskillisyyden ja yksittäisten riskien arvioinnin osallistujamäärät	 162
 Liite 3 – Lista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio -työpajoissa tunnistetuista riskeistä	 166
 Lähteet	 193

LYHENTEET

Lyhenne	Englanniksi	Suomeksi
AML	Anti-Money Laundering	Rahanpesun estäminen
CFT	Combating the Financing of Terrorism	Terrorismin rahoittamisen torjunta
DNFBP	Designated Non-Financial Business or Profession	Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sääntelyssä nimetyt finanssialan ulkopuoliset toimialat ja yhteisöt
FATF	Financial Action Task Force	OECD:n alainen hallitusten välinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä
FIU	Financial Intelligence Unit	Kansallinen yksikkö, jonka tehtävänä on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, paljastaminen ja selvittäminen sekä tutkintaan saattaminen. Suomessa kyse on keskusrikospoliisissa toimivasta rahanpesun selvittelykeskuksesta.
ML	Money Laundering	Rahanpesu
NRA	National Risk Assessment	Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio
NPO	Non-profit Organisation	Voittoa tavoittelematon organisaatio
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
SNRA	Supranational Risk Assessment	Euroopan komission laatima ylikansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio
STR	Suspicious Transaction Report	Ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta eli rahanpesuilmoitus
TF	Terrorist Financing	Terrorismin rahoittaminen
TFR	Terrorist Financing Report	Terrorismin rahoittamiseen liittyvä ilmoitus

1 Yleinen osa

Suomen vuoden 2023 kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion osittaispäivitys on järjestyksessään kolmas kansallinen riskiarvio. Edellinen kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio laadittiin valtiovarainministeriön ja sisäministeriön koordinoimana vuonna 2021.

Osittaispäivityksessä tarkastellaan korkeariskisiksi tunnistettuja sektoreita sekä ajan-kohtaisia rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyviä ilmiöitä. **Osittaispäivitys ei siten korvaa aiempaa riskiarviota, vaan ainoastaan täydentää sitä.** Riskiarvion päivitys on laadittu valtiovarainministeriön ja sisäministeriön koordinoimana. Riskiarviotyötä ohjasivat kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaisyhteistyöryhmä (jäljempänä *viranomaisyhteistyöryhmä*)¹ sekä sen alaisuuteen syksyllä 2022 perustettu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio-alatyöryhmä (jäljempänä *riskiarvio-alatyöryhmä*)².

1.1 Tiivistelmä

Vuoden 2023 kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion osittaispäivityksen³ päähavainnot ovat:

- Tietojenvaihtoon liittyvät puutteet sekä viranomaisten että yksityisen sektorin välillä on tunnistettu merkittäväksi riskiksi eri sektoreilla.
- Erittäin merkittävä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski arvioidaan kohdistuvan edelleen hawala-toimijoihin. Lisäksi merkittävä riski kohdistuu virtuaalivaluutan tarjoajiin, luottolaitoksiin ja maksupalvelujen tarjoajiin.
- Rahanpesun osalta virtuaalivaluutan tarjoajiin liittyen on tunnistettu määrällisesti eniten yksittäisiä merkittäviä riskejä. Virtuaalivaluuttasektori kehittyy jatkuvasti, jolloin myös viranomaisten ja lainsäätäjien osaaminen ja ymmärrys eri trendeistä korostuu.

1 Ks. luku 1.3.3.

2 Ks. luku 1.3.3.2.

3 Riskiarviossa on huomioitu marraskuun 2023 loppuun mennessä käytettävissä ollut aineisto.

- Terrorismin rahoittamisen tunnistamiseen liittyviin haasteisiin on pyritty vastaamaan monin keinoin, mutta ilmoitusvelvollisten riskien hallintaa ja viranomaisten erikoistumista terrorismirikosten tutkimiseen ja syyttämiseen tulee edelleen kehittää.
- Riskiarviossa on käsitelty yhtenä ilmiönä Venäjän ja Ukrainan välisen sodan vaikutuksia kansallisesti erityisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen näkökulmasta. Keskeiseksi riskiksi nousi pakotteiden kiertäminen erilaisin menetelmin ja myös sektorikohtaisissa arvioissa on huomioitu pakotteiden vaikutuksia erityisesti rahanpesun riskien näkökulmasta.
- Muut riskiarviossa tarkasteltavat ilmiöt ovat etäasiointi ja korruptio. Etäasioinnin osalta merkittävimmäksi riskiksi arvioitiin tietoverkkoavusteiset rikokset. Korruption osalta riskinä nostettiin esille haasteet korruption tunnistamisessa, erityisesti poliittisessa päätöksenteossa.

1.2 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 2 luvun 1 § (444/2017, jäljempänä *rahanpesulaki*) velvoittaa laatimaan kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion. Kansallisessa riskiarviossa tunnistetaan ja arvioidaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä Suomessa eri toimialoilla sekä osaltaan autetaan riskiperusteisen lähestymistavan vahvistamisessa, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnan ja toiminnan kehittämisessä sekä resurssien kohdentamisessa tehokkaalla tavalla.

Riskiarviossa on otettava huomioon Euroopan komission (jäljempänä *komissio*) laatima ylikansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio (eng. *Supranational Risk Assessment, SNRA* jäljempänä *ylikansallinen riskiarvio*)⁴. Rahanpesulain mukaan riskiarvion yhtenä tarkoituksena on tukea toimivaltaisten valvontaviranomaisten, asianajajayhdistyksen ja ilmoitusvelvollisten omien riskiarvioiden laadintaa. Komission mukaan ylikansallinen riskiarvio, jäsenmaiden kansalliset riskiarviot sekä sektorikohtaiset riskiarviot ovat yhtä lailla merkityksellisiä ja täydentävät toisiaan.

4 Neljännen rahanpesudirektiivin (EU) 2015/849) 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kansallisia riskien arviointeja koskevia toimenpiteitä suorittaessaan hyödynnettävä ylikansallisen riskiarvion tuloksia.

Kansallista riskiarviota on päivitettävä säännöllisesti⁵. Suomen kansallista riskiarviota päivitetään kahden vuoden välein, ellei kansallisista tai kansainvälisistä velvoitteista muuta johdu. Riskiarviota päivitetään neljän vuoden sykleissä siten, että syklin toisena vuotena riskiarvio päivitetään ainoastaan keskeisten osa-alueiden (sektoreiden ja ajankohtaisten ilmiöiden) osalta ja neljäntenä vuotena tehdään kokonaisvaltainen päivitys. Lisäksi vuosittain kerätään tietoa ja tilastoja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistyössä mukana olevilta viranomaisilta ja valvojilta, sillä rahanpesulain 2 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan sisäministeriön ja valtiovarainministeriön tulee julkistaa tilastoista yhteenveto. Päivityksiä edeltävinä vuosina tehdään myös valmistavia toimenpiteitä.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä (eng. *Financial Action Task Force*, jäljempänä *FATF*), joka toimii Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) yhteydessä, ei määrittele riskiarvion päivittämissykliä, mutta esimerkiksi komission ylikansallista riskiarviota päivitetään kahden vuoden välein, joka perustelee myös kansallisen riskiarvion päivittämistä tässä syklissä. Riskiarviotyö on luonteeltaan evolutiivista ja tämä järjestyksessään kolmas kansallinen riskiarvio toimii myös tulevien riskiarvioiden tukena niin menetelmällisesti kuin tiedollisten tarpeiden kartoittamisen osalta.

Riskien tunnistamisen ja riskitason määrittämisen jälkeen tulee soveltaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisia toimia tavoilla, jotka ovat oikeassa suhteessa tunnistettuihin riskeihin nähden. FATF ja komissio edellyttävät toimia riskien pienentämiseksi⁶, ja nämä toimet ilmenevät kansallisen riskiarvion tulosten perusteella laaditusta toimintasuunnitelmasta, joka laaditaan lähtökohtaisesti neljälle vuodelle riskiarvion kokonaisvaltaisen päivityksen yhteydessä.

Toimintasuunnitelmaan voidaan ottaa myös sellaisia toimenpiteitä, jotka johtuvat FATFin tai komission uusista vaatimuksista tai joita katsotaan tarpeelliseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi.

5 Neljännen rahanpesudirektiivin (2015/849) 7 artiklan mukaan jäsenvaltion on pidettävä kansallinen riskiarvionsa ajan tasalla.

6 FATF 2012–2020, s. 8.

1.2.1 Riskiarvion rakenne

Tämä riskiarvio koostuu neljästä osasta. Ensimmäisenä oleva yleinen osa sisältää kuvauksen riskiarvion kansallisesta ja kansainvälisestä kehyksestä, ohjaavista laeista ja asiakirjoista sekä riskiarvion tarkoituksesta. Toisessa osassa käsitellään rahanpesua ja kolmannessa osassa terrorismin rahoittamista sekä niihin liittyviä uhkien ja haavoittuvuuksien pohjalta muodostettuja riskejä. Neljäs osa sisältää rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyviä ajankohtaisia ilmiöitä. Riskiarvion lopussa olevissa liitteissä on kuvattu tässä riskiarviossa käytetty metodologia, riskien arviointiin osallistuneiden tahojen määrä ja luettelo kaikista tunnistetuista riskeistä.

Tässä osittaispäivityksessä rahanpesun riskejä on arvioitu maksupalvelujen tarjoajien, luottolaitosten, virtuaalivaluuttapalvelun tarjoajien ja asiantuntijapalveluiden toimialoilta. Terrorismin rahoittamisen riskejä on tarkasteltu samoilta toimialoilta, paitsi asiantuntijapalveluiden sijaan on arvioitu rahoituslaitoksiin liittyviä riskejä. Ilmiöitä käsittelevässä osassa on arvioitu Venäjän ja Ukrainan väliseen sotaan, etäasiointiin ja korruptioon liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä. Päivitettävät sektorit valittiin siten, että riskiarvio-alatyöryhmän jäsenet yhdessä arvioivat ne sektorit, joissa on merkittävimpiä riskejä.

1.2.2 Riskiarvion toimintasuunnitelma

Edellinen riskiarvion toimintasuunnitelma laadittiin vuoden 2021 riskiarvion yhteydessä vuosille 2021–2023. Jatkossa toimintasuunnitelma laaditaan pääsääntöisesti kansallisen riskiarvion kokonaisvaltaisen päivityksen yhteydessä neljän vuoden välein ja siitä tehdään valtioneuvoston periaatepäätös. Kuitenkin koska seuraava riskiarvion kokonaisvaltainen päivitys on suunniteltu tehtäväksi vuoden 2025 aikana, päivitetään edellinen toimintasuunnitelma tämän riskiarvion osittaispäivityksen yhteydessä vuosille 2024–2025. Toimintasuunnitelmassa tuodaan esille kansallisella tasolla, miten kansallisessa riskiarviossa havaittuihin riskeihin on reagoitu, eli mitä toimenpiteitä niiden johdosta pannaan täytäntöön.

1.2.2.1 Vuosien 2021–2023 toimintasuunnitelman toimeenpano

Tässä alaluvussa esitellään, miten vuosien 2021–2023 toimintasuunnitelman toimenpiteitä on täytäntöönpantu. Vuosien 2021–2023 toimintasuunnitelma oli jaettu viiteen strategiseen painopisteeseen:

1. yleisen tietoisuuden lisääminen rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta,
2. tietojenvaihdon, kansallisen lainsäädännön sekä tilastoinnin kehittäminen,

3. viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten käytössä olevien rekisterien ajantasaisuuden ja sisällön edistäminen,
 4. riskiarvion merkittävimpien yksittäisten riskien pienentämistoimien toteuttaminen,
 5. rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnan ja täytäntöönpanon digitalisoinnin kehittäminen.
1. *Yleisen tietoisuuden lisääminen rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta*

Yleistä tietoisuutta rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta on lisätty yhteistyössä eri viranomaisten ja rahanpesulain mukaisten valvojien kanssa muun muassa rahanpesu.fi-sivuston kautta. Rahanpesulain mukaiset valvojat, huolehtimisvelvolliset ja muut viranomaiset myös raportoivat valtiovarainministeriölle toimistaan tietoisuuden lisäämiseksi, kuten järjestämistään koulutuksista tai laatimistaan tiedotteista ilmoitusvelvollisille. Tietoa pakotteista on nykyisin saatavilla ulkoministeriön verkkosivuilta ja rahanpesun selvittelykeskus on kouluttanut ilmoitusvelvollisia terrorismin torjumiseksi jäädytettävistä varoista. Keskusrikospoliisin kansallinen jäädytyslista lähetetään ilmoitusvelvollisille vähintään kaksi kertaa vuodessa ilmoitussovelluksen kautta ja sen voi myös tilata keskusrikospoliisin kirjaamosta. Finanssivalvonta ohjeistaa ilmoitusvelvollisia pakotesäätelyn ja kansallisten jäädyttämispäätösten noudattamiseen liittyvistä asiakkaan tuntemista koskevista toimituksista.⁷ Lisäksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen on annettu viranomaisyhteistyönä koulutusta rahanpesulain mukaisille valvojille.

2. *Tietojenvaihdon, kansallisen lainsäädännön sekä tilastoinnin kehittäminen*

Tietojenvaihdon, kansallisen lainsäädännön sekä tilastoinnin kehittämisen -osio sisältää useita toimenpiteitä. **Tietojenvaihdon tehostamista** on edistetty ensin esiselvityksellä, joka valmistui huhtikuussa 2022.⁸ Selvityksen pohjalta käynnistettiin työryhmä, joka valmisteli toimintasuunnitelman ja luonnoksen hallituksen esitykseksi tietojenvaihdon tehostamiseksi. Työryhmämuistio julkaistiin kesäkuussa 2023,⁹ luonnos hallituksen esitykseksi on tarkoitus antaa eduskunnalle alkuvuodesta 2024 ja lakien on tarkoitus tulla voimaan keväällä 2024.

7 Finanssivalvonta 2023a.

8 Valtiovarainministeriö 2022.

9 Valtiovarainministeriö 2023.

Sisäministeriö valmisteli **rahanpesulain 3 luvun 8 ja 10 §:n edellyttämän valtioneuvoston asetuksen tehostettuun ja yksinkertaistettuun tuntemiseen liittyen** ja se tuli voimaan 1.1.2022.¹⁰ Lisäksi rahanpesulain 4 luvun 1 §:n nojalla tulee antaa valtioneuvoston asetus epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen muodosta ja sisällöstä. Asetuksen valmistelussa päädyttiin siihen ratkaisuun, että asetuksen antamisen sijaan ehdotetaan rahanpesulain muutosta. Muutoksen johdosta rahanpesun selvittelykeskus saisi tarkentavan määräyksenantovaltuuden epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekemisen ja ilmoituksen sisällön esittämisen teknisistä vaatimuksista.

Toimenpiteet, joissa **selvitetään tietosuojasääntelyn suhdetta rahanpesulainsäädäntöön ja tosiasiallisten edunsaajien tunnistamisen tehostamista** ovat jääneet odottamaan uudistuvaa EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen lainsäädäntöä (ks. luku 1.4.1.3).

Riskien jatkuva arviointi osana kansallista viranomaistoimintaa on asia, johon valtiovarainministeriö on yhdessä sisäministeriön kanssa panostanut voimakkaasti viimeisen kahden vuoden aikana. Viranomaisyhteistyöryhmän¹¹ alaisuuteen perustettiin vuoden 2022 lopussa riskiarvio-alatyöryhmä¹² tukemaan kansallisen riskiarvion laadintaa.

Valtiovarainministeriössä on kehitetty kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion prosessia muun muassa luomalla sisäiseen työkentelyyn riskiarvion käsikirja ja vuosikello, sekä ottamalla käyttöön uusi riskienhallintaohjelmisto riskiarvion päivittämiseen. Vuosittain tehtäviin toimenpiteisiin kuuluu muun muassa tilastojen ja muiden tietojen kerääminen toimivaltaisilta viranomaisilta.

Valtiovarainministeriössä on selvitetty myös **mahdollisuutta lisätä rahanpesulakiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva valvojen ja muiden toimivaltaisten viranomaisten koulutusvelvollisuus ilmoitusvelvollisille**. Kouluttaminen kohdistuisi ilmoitusvelvollisiin, ja sen toteuttaisivat rahanpesulain mukaiset valvojat ja huolehtimisvelvolliset sekä rahanpesun selvittelykeskus. Selvityksen perusteella koulutusvelvollisuuden

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

11 Valtiovarainministeriö 2021a, s. 25.

12 Riskiarvio-alatyöryhmästä ja sen tehtävistä kerrotaan tarkemmin alaluvussa 1.3.3.2.

lisääminen lakiin ei saanut kannatusta viranomaisten keskuudessa, sillä viranomaiset ja rahanpesulain mukaiset valvojat kouluttavat ja ohjeistavat eri toimialojen ilmoitusvelvollisia jo tälläkin hetkellä.

Sisäministeriössä on selvitetty riskiarvion tueksi tuotettavien **tilastojen kehittämistä**. Selvitys keskittyi poliisihallintoon, koska merkittävä osa riskiarvion kannalta merkityksellisistä tilastoista perustuu poliisin hallussa olevaan dataan. Ensivaiheessa arvioitiin lainsäädännön määrittämää minimitasoa suhteessa poliisiin tämän hetkiseen kykyyn tuottaa tilastoja. Sisäministeriö ja poliisihallinto ovat tunnistaneeet tiettyjä kehittämistarpeita, joiden toteutus on vielä osin kesken. Myöhemmässä vaiheessa on tarkoitus selvittää muiden hallinnonalojen tilastointia. Tilastojen kehittämistä jatketaan seuraavassa toimenpidesuunnitelmassa.

3. *Viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten käytössä olevien rekisterien ajantasaisuuden ja sisällön edistäminen*

Tämä painopiste sisältää **edunsaajatietojen ajantasaisuuden varmistamisen**, jota on edistetty työ- ja elinkeinoministeriön toteuttamassa kaupparekisterilain kokonaisuudistuksessa.¹³ Jatkossa yhtiöillä on velvollisuus ilmoittaa rekisteritiedot osana sähköistä perustamista ja pitää ne ajantasaisina kalenterivuositain. Tietojen ajantasaisuuden laiminlyönnistä voidaan myös sanktioida. Uudistettu kaupparekisterilaki (564/2023) tuli voimaan 1.6.2023, mutta osa säännöksistä tulee voimaan vasta vuosien 2025 tai 2026 alusta lähtien.

4. *Riskiarvion merkittävimpien yksittäisten riskien pienentämistoimien toteuttaminen*

Riskiarvion merkittävimpien yksittäisten riskien pienentämistoimien toteuttaminen pyrkii puuttamaan vuoden 2021 riskiarviossa tunnistettujen yksittäisten merkittävien riskien mitigointiin eri sektoreilla.

Maksunpalveluntarjoajien osalta **hawala-toimijoiden edellytyksiä raportoida epäilyttävistä liiketoimista** on parannettu koulutuksella, jota on tarjottu toimijoille yhteistyössä rahanpesun selvittelykeskuksen ja Finanssivalvonnan kanssa. **Fintech-toimijoiden rahanpesulain mukaista ilmoitusvelvollisuuden lisäämistä rahanpesulakiin** ei tehdyn selvityksen

13 HE 244/2022 vp.

perusteella nähty tarkoituksenmukaiseksi, vaan jäätiin odottamaan uutta EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen lainsäädäntöä (ks. luku 1.4.1.3).

Virtuaalivaluutan tarjoajien osalta Finanssivalvonta selvitti, **voidaanko säätää virtuaalivaluuttapalvelujen tarjoamista ilman lupaa rikokseksi ja kieltää mixer- tai sekoittajapalveluita**. Selvityksen perusteella mixereiden kieltäminen lainsäädännöllisin keinoin todettiin haastavaksi osittain siksi, että ala muuttuu jatkuvasti ja lainsäädäntö saattaisi osoittautua vanhentuneeksi jo pian valmistumisen jälkeen. Lisäksi mixer-palveluiden anonymiteetti ja toiminta EU/ETA-alueiden ulkopuolelta tekee kieltämisen tehottomaksi. Selvityksessä päätettiin jäädä odottamaan uuden EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen lainsäädännön tarkennuksia ja muutoksia. Finanssivalvonta on kuitenkin ohjeistanut ilmoitusvelvollisiaan, että mikäli virtuaalivaluuttaan liittyvä palveluntarjoaja sallii asiakkaidensa siirtää palveluun tai palvelusta virtuaalivaluuttoja hyödyntäen toiminnallisuuksia, joiden ilmeinen tarkoitus on hävittää virtuaalivaluuttojen alkuperä, otettaisiin tämä huomioon rahanpesua ja terrorismin rahoittamista koskevassa riskiarviossa.¹⁴

Rahapelaamisen osalta tavoitteena oli **rajoittaa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjonnan saatavuutta uudistamalla arpajaislakia** (1047/2001). Sisäministeriön hankkeessa toteutettiin arpajaislakiin ja rahanpesulakiin muutoksia, jotka tulivat voimaan 1.1.2022.¹⁵ Arpajaislain muutoslaissa säädettiin muun muassa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen rajoittamiseksi arpajaislain vastaisen markkinoinnin johdosta asetettavista maksuliikenne-estoista.

Asianajajien ja oikeudellisia palveluja tarjoavien kohdalla riskiksi on havaittu **kertaluonteinen asiakkuus**, jossa osaltaan ongelmana on tällaisen toimijan tai toiminnan määrittelemisen, sillä rahanpesulaki ei määrittele asiakasta tai asiakassuhdetta. Valtiovarainministeriön asettama rahanpesulainsäädännön osittaisuudistusta valmistellut työryhmä¹⁶ ehdotti hallituksen esityksen muotoon laaditussa työryhmämuistiossaan¹⁷ rahanpesulain

14 Finanssivalvonta 2019.

15 Laki arpajaislain muuttamisesta (1284/2021), laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 3 §:n muuttamisesta (1286/2021)

16 Valtiovarainministeriön hanke: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen lainsäädännön uudistamistyöryhmä, viitattu 19.10.2023.

17 Valtiovarainministeriö 2021b.

1 luvun 4 §:n 1 momenttiin lisättäväksi kahta uutta alakohtaa, joissa määriteltäisiin asiakas ja asiakassuhde. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa päätettiin lausuntokierroksella saadun palautteen perusteella poistaa ehdotukset lopullisesta hallituksen esityksestä. Ehdotusten katsottiin edellyttävän siinä määrin jatkovalmistelua, ettei sitä pystytty hallituksen esityksen jatkovalmistelulle varatussa ajassa toteuttamaan. Lisäksi todettiin, että olisi myös tarkoituksenmukaista tehdä huolellinen vertailu komission rahanpesun estämistä koskevien lainsäädäntöehdotusten sisältämän asetuksen asiakkaan tuntemista koskevan 3 luvun säännöksiin. Tätä riskiarvion osittaispäivitystä laadittaessa ei ole vielä varmuutta uudistettavan EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen lainsäädännön sisällöstä, joten toimenpiteen osalta on päätetty odottaa säädösehdotuksen lopullista versiota (ks. luku 1.4.1.3).

Voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden (eng. *Non-profit Organisation*, jäljempänä *NPO*) **osalta havaittujen riskien ja FATFin antaman palautteen pohjalta** luotiin useita toimenpiteitä, joiden toteuttamista varten perustettiin vuoden 2022 alussa NPO-alatyöryhmä¹⁸ kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaisyhteistyöryhmän alle. Vuoden 2022 lopussa käynnistettiin sisäministeriössä kaksivuotinen *Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta ja voittoa tavoittelemattomat toimijat -hanke* (jäljempänä *NPO-toimijat-hanke*)¹⁹, jolla korvattiin NPO-alatyöryhmä. Hankkeella tuetaan kansallista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviota ja sitä koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa. Hankkeen tavoitteina ovat tietoisuuden ja ohjeistuksen lisääminen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä NPO-toimijoille ja ilmoitusvelvollisille sekä tiedonvaihdon lisääminen NPO-sektorista viranomaisten välillä. Lisäksi tavoitteena on selvittää mahdolliset lainmuutostarpeet viranomaisen suorittaman valvonnan kehittämiseksi. Hanke on kartoittanut Suomen NPO-sektoria ja tämän kartoitustyön pohjalta on laadittu NPO-sektoria koskeva uusi riskiprofiili ja tavoitteena on tuottaa vuoden 2024 aikana päivitetty NPO-sektoria koskeva kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio.

Käteismaksujen euromääräisen rajan mahdollisuutta on selvitetty seuraamalla EU:ssa käytävää keskustelua käteisen käytön rajoittamisesta. Käteisen käyttö on vähentynyt merkittävästi Suomessa. Maksupisteissä suoritetuista

18 Ks. luku 1.3.3.1.

19 Sisäministeriön hanke: Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta ja voittoa tavoittelemattomat toimijat (NPO-toimijat), viitattu 19.10.2023.

maksuista käteismaksujen osuus oli vuonna 2022 euroalueen alhaisin.²⁰ Suomessa käteisen rooli maksamisessa on suhteellisen pieni, mutta toisaalta viimeaikaisten tutkimusten mukaan sillä on Suomessakin edelleen tärkeä rooli etenkin joidenkin väestöryhmien osalta. Suomen Pankin tekemien tutkimuksien mukaan käteisen saatavuudessa on isoja alueellisia eroja Suomessa.²¹

Komissio antoi 28.6.2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi euroseteleiden ja -metallirahojen asemasta laillisena maksuvälineenä (COM(2023) 364 final), jonka tavoitteena on turvata eurokäteisen rooli laillisena maksuvälineenä varmistaen käteisen laaja hyväksyttävyyys ja riittävä saatavuus.²² Suomessa valtiovarainministeriön pankkipalvelujen ja luottolaitoslainsäädännön arviointi -selvityksessä arvioidaan mm. peruspankkipalveluita sekä käteisen saatavuutta ja käytettävyyttä. Arviomuistion on tarkoitus valmistua loppuvuonna 2023. Ottaen huomioon EU-asetuksen tavoitteet käteisen turvaamiseksi, on epärealistista olettaa, että käteiseen kohdistuvaa riskiä voitaisiin pienentää vähentämällä käteisen käyttöä Suomessa.

Viranomaisyhteistyöryhmään kuuluvat jäsenorganisaatiot ovat **jakaneet säännöllisesti tietoa covid-19-pandemiaan liittyvistä ilmiöistä ja havainnoista** sekä pitäneet jatkuvasti yllä tilannekuvaa vuosien 2020–2021 aikana.

5. *Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnan ja täytäntöönpanon digitalisoinnin kehittäminen*

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnan ja täytäntöönpanon digitalisoinnin kehittäminen strategisena painopisteenä muodostuu viidestä erillisestä kehittämisprojektista:

- Koostava sovellus ja tilitapahtumien lisääminen valvontajärjestelmään (sisäministeriö/Tulli)
- Valvojan työpöytä (Finanssivalvonta)

20 Suomen pankki: Maksamisen sähköistyminen haastaa käteisverkon tehokkaan ylläpidon, viitattu 10.10.2023.

21 Suomen pankki: Käteisen saatavuudessa isoja alueellisia eroja Suomessa, viitattu 1.10.2023.

22 U 58/2023 vp.

- Tosiasiallisten edunsaajien rekisterin ajantasaisuuden, kattavuuden ja oikeellisuuden parantaminen (Patentti- ja rekisterihallitus)
- Rahanpesun selvittelyn digitalisaatio (rahanpesun selvittelykeskus)
- Kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviotyössä käytettävät digitaaliset työkalut (valtiovarainministeriö/sisäministeriö)

Projektit sisältyvät Suomen kestävä kasvun ohjelmaan, mikä mahdollistaa sen, että niiden toteuttaminen rahoitetaan kokonaan, tai pääosin, EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF).

Projektien toteuttamisen edellyttämät lainsäädäntömuutokset kaupparekisterilakiin sekä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettuun lakiin (571/2019) tulee saattaa lainvoimaisiksi 31.12.2025 mennessä ja uudistuksen kansallinen implementointi tulee olla valmis ja kaikkien digitalisaatioprojektien tuotantokäytössä 30.6.2026 mennessä. Kaikki uudistuksen digitalisaatioprojektit ovat suunnitellusti käynnissä.²³

1.3 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen Suomessa

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kannalta keskeiset ministeriöt, viranomaiset, valvojat ja huolehtimisvelvolliset on kuvattu alla (kuvio 1). Rikosseuraamuslaitos lisättiin rahanpesulain 9 luvun 5 §:n mukaiseksi huolehtimisvelvollisuuden alaiseksi viranomaiseksi muutoslaillla,²⁴ joka tuli voimaan 31.3.2023. Rikosseuraamuslaitoksen lisäämisellä huolehtimisvelvollisuuden alaiseksi viranomaiseksi on lainvalmistelun yhteydessä arvioitu olevan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä tehostava vaikutus, koska rikosseuraamuslaitos valvoo vankeiden varojen käyttöä (käteisvarat ja prepaid-kortit) vankeuslain (767/2005) 19 luvun 1 §:n nojalla.²⁵

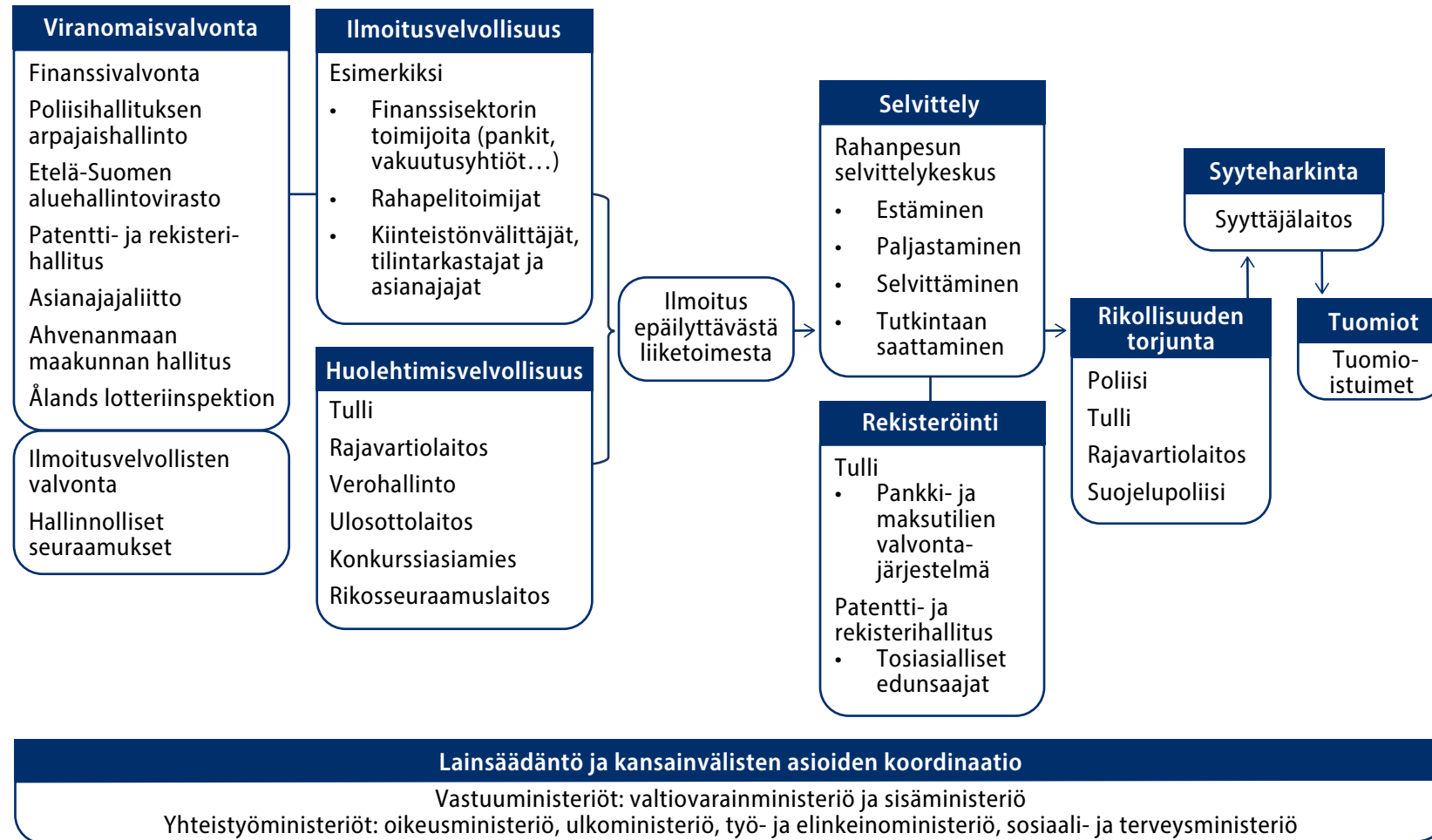
23 Valtioneuvosto 2020.

24 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta (444/2023).

25 HE 236/2021 vp.

Kuvio 1. Näin estämme rahanpesua ja terrorismin rahoittamista.²⁶

Näin estämme rahanpesua ja terrorismin rahoittamista



Lähde: Valtiovarainministeriö 2023.

26 Lotteriinspektionenin toiminta päättyy vuodenvaihteessa 2023–2024, jolloin valvontatehtävät siirtyvät Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle.

1.3.1 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistyöhön kohdennetut resurssit

Rahanpesulain (2 luvun 1 §:n 2 momentti) mukaan yksi riskiarvion tehtävistä on kuvata rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen rakenteita ja yleisiä toimenpiteitä sekä resursseja. Keskeisille rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaisille²⁷ ja valvojille lähetettiin kysely, jossa kartoitettiin organisaatioiden käytettävissä olevia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen henkilöresursseja, henkilötyövuosia, budjettia ja niiden riittävyyttä.

1.3.1.1 Resurssit ja budjetointi

Neljännän rahanpesudirektiivin 32 artikla ja viidennen rahanpesudirektiivin 48 artikla edellyttävät, että jäsenvaltioilta on riittävät taloudelliset resurssit, henkilöresurssit ja tekniset resurssit rahanpesun selvittelykeskuksilleen ja toimivaltaisille viranomaisilleen tehtäviensä hoitamiseen. Komission vuoden 2022 ylikansallinen riskiarvio kiinnitti huomiota siihen, että monilla valvontaviranomaisilla EU:ssa oli käytössään aivan liian vähän henkilökuntaa. Komissio suosittelee jäsenvaltioille toimia, joilla nämä varmistavat, että rahanpesulain mukaiset valvojat voivat hoitaa kaikki tehtävänsä.²⁸

Edellä mainitun kyselyn tulosten mukaan rahanpesulain mukaisilla valvojilla työskenteli yhteensä noin 30 henkilöresurssia vuoden 2023 alussa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistehtävissä. Vastaavasti henkilötyövuosia käytettiin noin 27,5. Luvut kattavat päätoimisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistyötä tekevät. Näiden lisäksi organisaatioissa voi olla yksittäisiä henkilöitä, joiden työnkuvaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen kuuluu osittain. Rahanpesulain mukaisten huolehtimisvelvollisuuden alaisten viranomaisten resursseja on puolestaan haastavaa mitata henkilötyövuosina, sillä näiden toimijoiden kohdalla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen on osana muita työtehtäviä. Rahanpesun selvittelykeskuksella oli käytössä vuoden 2023 alussa 41 henkilöresurssia ja 40 henkilötyövuotta.

27 Valtiovarainministeriö toteutti maaliskuussa 2023 resurssikyselyn rahanpesulain mukaisille valvojille, huolehtimisvelvollisille sekä estämistyössä mukana oleville ministeriöille ja muille viranomaisille.

28 Ylikansallinen riskiarvio 2022, s. 21.

Vuoden 2023 alussa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistyössä mukana olevien ministeriöiden toimintaan oli kohdennettu 23 henkilöresurssia ja noin 10,65 henkilötyövuotta. Lukuun kuuluu myös osittain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tehtäviä tekeviä henkilöitä ja osa resursseista on palkattu ulkopuolisella hankerahoituksella.

Kyselyn vastausten perusteella voidaan todeta, että resurssien määrä koetaan yleensä riittämättömäksi. Etenkin rahanpesulainsäädännön kehityksen, velvoitteiden lisääntymisen, epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten lisääntymisen ja valvojien kohdalla paikoitellen laajan valvottavakentän koetaan edellyttävän laajempia resursseja. Kaikilla toimijoilla ei ole erillistä budjettia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistyöhön, vaan sitä tehdään muun valvontatyön yhteydessä.

1.3.1.2 Valvojien tekemät toimenpiteet rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi

Vuoden 2022 aikana rahanpesulain mukaiset valvojat ovat toteuttaneet lukuisia valvonnallisia toimenpiteitä valvontatehtäviensä yhteydessä. Valvojat tekevät riskiperusteista valvontaa ja resurssien rajallisuudesta johtuen valvonta kohdennetaan erityisesti riskillisiin toimialoihin. Tähän voi kuitenkin liittyä riskejä siitä, ettei vähempirikosten toimialojen valvonta ole riittävän tehokasta. Alla on kuvattu valvojitain vuonna 2022 tehtyjä toimenpiteitä.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Vuonna 2022 Etelä-Suomen aluehallintovirasto suoritti 14 tarkastusta useilla eri toimialoilla toimivissa ilmoitusvelvollisissa. Tarkastuksia tehtiin kiinteistövälityслиikkeisiin ja tilitoimistoihin, sekä yhteen valuutanvaihtoliikkeeseen ja yhteen taide-liikkeeseen. Tehdyistä tarkastuksista kuusi johti sanktioharkintaan.

Tarkastusten lisäksi aluehallintovirasto suoritti riskiarviovalvontaa. Riskiarviopyyntöjä lähetettiin kirjanpitäjille, rahoituspalvelun tarjoajille, sijoituspalvelun oheispalvelun tarjoajille, taidekauppiaille ja yrityspalvelun tarjoajille. Aluehallintovirasto kävi saapuneet riskiarviot läpi ja kartoitti näin alojen riskitietoisuutta rahanpesun suhteen sekä valvoi riskiarvioiden laatua.

Lisäksi aluehallintovirasto toteutti valvontakampanjan yrityspalvelun tarjoajiin sekä tavara kauppiaista moottoriajoneuvoja myyviin. Aluehallintovirasto kartoitti myös eri toimialojen ilmoitusvelvollisia ja lähetti selvityspyyntöjä toimijoille, jotka harjoittivat toimintaansa rekisteröitymättä rahanpesun valvontarekisteriin.

Vuonna 2022 aluehallintovirasto myös kehitti omaa riskiarviotaan. Aluehallintoviraston uusi riskiarvio valmistui joulukuussa 2022.

Patentti- ja rekisterihallitus

Patentti- ja rekisterihallitus teki vuonna 2022 riskiperusteisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tarkastuksia viiteen eri tilintarkastusyhteisöön. Lisäksi Patentti- ja rekisterihallitus on kohdistanut erilaisia sekä tilintarkastusvalvonnan että rahanpesulain valvonnan toimenpiteitä useisiin sellaisiin tilintarkastusyhteisöihin ja tilintarkastajiin, joiden asiakkailta on läheisiä kytkentöjä Venäjän valtioon tai kansalaisiin. Näiden toimenpiteiden osalta työ jatkuu edelleen vuonna 2023. Patentti- ja rekisterihallitus järjesti syksyllä 2022 kaikille tilintarkastajille avoimen Teams-koulutustilaisuuden rahanpesulakiin liittyvistä ajankohtaisista asioista. Tilaisuudessa muun muassa käsiteltiin pakotteiden vaikutusta tilintarkastajien toimintaan, epäilyttäviä liiketoimia koskeviin ilmoituksiin liittyvää ilmoituskynnystä sekä tosiasiallisten edunsaajien tunnistamista.

Suomen asianajajaliitto

Asianajajaliitto valvoo asianajajien osalta rahanpesulain säännösten ja määräysten noudattamista. Asianajajaliitto suorittaa valvontatehtäväänsä muun muassa tekemällä tarkastuksia asianajotoimistoihin. Vuoden 2022 aikana suoritettiin riskiperusteisia tarkastuksia kymmenen kappaletta. Lisäksi uusien asianajotoimistojen tarkastuksia toteutettiin 31 kappaletta.

Asianajotoimistoilta on kaikkien toimistotarkastusten yhteydessä pyydetty selvitys asiakkaan tuntemismenettelyistä, mukaan lukien käytännön menettelytavoista. Lisäksi tarkastusten yhteydessä käydään läpi toimiston riskiarvio rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä. Asianajajaliitto on vuoden 2022 aikana päivittänyt myös oman riskiarvionsa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä. Lisäksi Asianajajaliitto laatii vuosittain valvontakertomuksen suorittamastaan valvonnasta.

Asianajajaliiton hallitus käynnisti vuonna 2021 yhden menettelyn yhdessä Etelä-Suomen aluehallintoviraston kanssa hallinnollisen seuraamuksen määräämiseksi asianajajalle. Toukokuussa 2023 antamallaan päätöksellä aluehallintovirasto määräsi asianajajalle hallinnollisen seuraamuksen. Päätös ei kuitenkaan ole vielä lainvoimainen. Vuonna 2022 ei käynnistetty yhtään uutta hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevaa menettelyä.

Finanssivalvonta

Valvojan riskiarviot

Finanssivalvonta julkaisi 11.4.2022 yhteenvedon arviostaan sen valvonnan piiriin kuuluvien rahanpesulaissa tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ominaisriskeistä. Lisäksi se laati sektorikohtaiset riskiarviot luottolaitosten ja pääomamarkkinatoimijoiden toimintaan liittyvistä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä (julkaistu 17.10.2022 ja 7.2.2023).

Tarkastukset ja teema-arvio

Vuonna 2022 Finanssivalvonnan rahanpesun estämisen tarkastuksista kolme kohdistui pankkeihin ja kaksi rahanvälittäjiin. Riskiperusteiseen tarkastuskohteiden valintaan vaikutti erityisesti Finanssivalvonnan valvojakohtaisen riskiarvion tulokset sekä aiemmat valvonnan havainnot. Finanssivalvonta selvitti vuonna 2022 korkeariskisten asiakkaiden aiheutonta pankkipalveluiden rajoittamista ja ns. de-risking-ilmiön²⁹ esiintymistä Suomessa 10 pankille tehdyllä teema-arviolla. Arviossa selvitettiin tekijöitä, jotka voivat johtaa asiakassuhteesta kieltäytymiseen, palveluiden rajoittamiseen ja asiakassuhteen päättämiseen.

Jatkuva valvonta

Finanssivalvonnan rahanpesun estämisen jatkuvan valvonnan toimenpiteisiin vuonna 2022 kuului 11 luotto- ja vakuutussektorin toimijoita koskevaa valvojan arviota, jotka luottolaitosten osalta tehtiin osana laajempaa valvojan arvioprosessia (Supervisory Review and Evaluation Process, SREP). Näihin valvojan arvioihin liittyi mm. tapaamisia valvottavien ilmoitusvelvollisten kanssa. Vuonna 2022 Finanssivalvonnalla oli 32 muuta jatkuvaan valvontaan liittyvää tapaamista ja näiden lisäksi muita valvontatoimia. Muut tapaamiset olivat muun muassa säännöllisiä valvottavatapaamisia, häiriöiden ja yllättäen ilmenneiden puutteiden selvittämiseen liittyviä tapaamisia, tarkastusten havaintojen jatkotoimenpiteisiin liittyviä

29 Termillä tarkoitetaan sitä, että finanssilaitos pyrkii riskien hallitsemisen sijaan välttämään asiakkuuteen liittyvää riskiä joko lopettamalla tai rajoittamalla liikesuhteita korkeariskisiksi arvioimiensa asiakkaiden tai jopa kokonaisten asiakasryhmien kanssa.

tapaamisia sekä AML/CFT-college-tapaamisia.³⁰ Valvottavatapaamisissa on käsitelty rahanpesun estämisen lisäksi tuolloin Finanssivalvonnalle siirtymässä ollutta valvontavastuuta pakotteiden noudattamisen menettelytavoista. Valvottavia ilmoitusvelvollisia tavattiin myös tarvittaessa toimilupa- ja rekisteröintihakemuksien käsittelyjen yhteydessä. Lisäksi Finanssivalvonta selvitti jatkuvassa valvonnassa kolmen pankin transaktiomonitoroinnin menettelytapoja laajamittaisella selvityspyynnöllä. Finanssivalvonta teki lukuisia selvityspyyntöjä valvottavilleen näiden asiakkailta saatujen yhteydenottojen perusteella.

Whistle blow -ilmoitukset

Finanssivalvonta sai vuonna 2022 yhden rahanpesulain 7 luvun 9 §:n mukaisen ilmoituksen rahanpesulain säännösten epäillyistä rikkomuksista.

Hallinnolliset seuraamukset

Finanssivalvonta määräsi vuonna 2022 kahdelle valvottavalle seuraamusmaksut ja antoi julkiset varoitukset rahanpesun estämisen sääntelyn noudattamisen laiminlyönneistä.

Poliisihallituksen arpajaishallinto

Poliisihallituksen arpajaishallinto teki vuoden 2022 aikana kaksi rahanpesulain mukaista tarkastusta koskien rahanpesulain velvoitteiden toteutumista rahapelitoiminnassa. Lisäksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontaa toteutettiin järjestämällä säännöllisesti valvottavan ilmoitusvelvollisen kanssa valvontakokouksia ja tarvittaessa esimerkiksi selvityspyynnöin.

Raha-automaatit pelikasinon ulkopuolella, eli pelipisteissä ja erityisissä pelisaleissa, tulivat rahanpesulain soveltamisalaan vuoden 2022 alusta lähtien. Poliisihallitus julkaisi Manner-Suomen rahapelitoiminnan raha-automaattien rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä arvion, joka täydentää rahanpesulain mukaisen

30 European Banking Authority 2021: AML/CFT-collegat tuovat yhteen aml-valvojat ja vastuuvallvojat sellaisten rajat ylittävien luotto- ja rahoituslaitosten osalta, joilla on toimintaa vähintään kolmessa EU-maassa. Collegoiden toiminta perustuu direktiiviin 2015/849, joka edellyttää valvojien tekevän yhteistyötä. Collegoihin osallistumalla valvojat, jotka valvovat samaa rajat ylittävää toimijaa, voivat vaihtaa tehokkaasti tietoa keskenään, parantaen toimijaan kohdistuvien riskien arviointia ja valvonnan kohdentumista.

valvojakohtaisen riskiarvion yhteenvedoa ja käsittelee Poliisihallituksen arpajais-hallinnon tekemän riskiarvion pohjalta esiin nostettuja merkittävimpiä rahapelaamiseen raha-automaateilla yleensä liittyviä rahanpesuriskejä.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus

Ahvenanmaan maakunnan hallitus laati vuoden 2022 alussa valvontasuunnitelman. Lisäksi vuoden 2022 alussa maakunnan hallitus pyysi kaikista Ahvenanmaan kiinteistönvälitysliikkeistä valvontaan liittyviä tietoja.

Vuodesta 2021 lähtien maakunnan hallitus on pyytänyt Ahvenanmaan välitysliikkeitä toimittamaan riskiarvionsa vähintään joka toinen vuosi. Näin ollen maakunnan hallitus pyysi vuoden 2022 aikana riskiarviointeja kaikilta niiltä välitysliikkeiltä, jotka eivät olleet toimittaneet riskiarvioitaan vuonna 2021.

Kiinteistönvälitysliikkeiltä pyydetyt tiedot ja riskiarviot tutkittiin ja analysoitiin. Samassa yhteydessä selvitettiin myös, aiheuttavatko toimitetut tiedot tarpeen päivittää maakunnan hallituksen valvojakohtaista riskiarviota ja ohjeistusta.

Vuoden 2022 aikana maakunnan hallitus on kehittänyt valvontakäyntijärjestelmäänsä (työpaikkatarkastukset). Maakunnan hallitus tapasi myös aluehallintoviraston ja keskusteli valvontakäytänteistä ja erityisesti valvontakäyntejä koskevista käytänteistä.

Maakunnan hallituksella ei ollut vuonna 2022 asioita, jotka olisivat johtaneet sanktotoimenpiteisiin.

Lotteriinspektionen

Lotteriinspektionen laati vuoden 2022 alussa ehdotuksen vuoden valvontasuunnitelmaksi, joka vahvistettiin 21.2.2022 PAFin (Ålands Penningautomatförening) kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen. Ensimmäisen vuosineljänneksen aikana PAF toimitti Lotteriinspektionenille tietoja rahanpesun estämistyön prosesseista ja edellisen tarkastuksen jälkeen tapahtuneista muutoksista sekä rahanpesun selvittelykeskukselle ilmoitettujen tapausten määrästä.

PAF on vahvistanut organisaatiotaan rahanpesun estämisessä, ja sen parissa työskentelee tällä hetkellä seitsemän työntekijää. Rahanpesun estämisen yleiset toimintaperiaatteet vahvistetaan vuosittain joulukuussa, mutta sitä voidaan tarvittaessa päivittää myös vuoden aikana.

PAFin riskiarvio ja varojen alkuperä tarkastettiin toisella vuosineljänneksellä. Riskienarviointiprosessia on päivitetty, jotta eri toimialojen riskit tunnistetaan paremmin. Uusia raportteja on kehitetty päivitetyn riskinarvioinnin mukaisesti.

Kolmannen vuosineljänneksen aikana tarkasteltiin laadunhallinta-asiakirjoja, uuden lainsäädännön vaikutuksia sekä poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden hallintaa. Lotteriinspektionen selvitti, miten PAF käsittelee tietojen tallentamista pilvipalveluihin turvallisuuden varmistamiseksi. Lisäksi Lotteriinspektionen tarkasti ja hyväksyi PAFin koulutussuunnitelman.

1.3.2 Rahanpesun selvittelykeskuksen toiminta

Rahanpesulain mukaisilla ilmoitusvelvollisilla on velvollisuus tuntea asiakkaansa, havaita ja selvittää epäilyttäviä liiketoimia sekä ilmoittaa viipymättä epäilyttävästä liiketoimesta tai terrorismin rahoittamisen epäilystä keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskukselle. Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävät on kuvattu tarkemmin vuoden 2021 kansallisen riskiarvion luvussa 1.4.4. Edellisen riskiarvion laatimisen jälkeen rahanpesun selvittelykeskukselle on lisätty uusi tehtävä operatiivisten ja strategisten analyysien tekemisestä koskien rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin, tekotapoja, ilmiöitä, suuntauksia ja menetelmiä. Selvittelykeskuksen tehtäviin on vaikuttanut myös eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettuun lakiin (470/2019) ja valtion etuusto-oikeudesta eräillä alueilla annettuun lakiin (469/2019) 1.1.2023 lukien lisätyt oikeudet saada laeissa säädettyihin lupa- ja etuostoprosesseihin välttämättömät tiedot rahanpesurekisteristä, mikäli se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Samoin rahanpesurekisterin tietojen käyttötarkoitusta ja tiedonluovutuksia on laajennettu kattamaan nk. Europol-asetuksen³¹ liitteen I mukaisten rikosten estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja tutkintaan saattaminen. Europol³² on lisätty tahojen joukkoon, joille selvittelykeskus saa luovuttaa tietoja.

Rahanpesun selvittelykeskuksessa työskenteli vuoden 2023 alussa 41 henkilöä.³³ Vuonna 2022 ilmoituksia epäilyttävästä liiketoimesta (jäljempänä *rahanpesu-ilmoituksia*) tehtiin 230 171 kappaletta, mikä on kaikkien aikojen toiseksi suurin

31 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/794 neuvoston päätösten 2009/371/YOS, 2009/934/YOS, 2009/935/YOS, 2009/936/YOS ja 2009/968/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta.

32 Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto.

33 Kysely viranomaisten resursseista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä 2023.

ilmoitusmäärä vuodessa. Vertailun vuoksi Ruotsissa rahanpesuilmoituksia tehtiin vuonna 2022 yhteensä 45 113 kappaletta.³⁴ Vuoden 2023 tilastoja ei ole vielä julkaistu, mutta voidaan jo havaita, että rahanpesuilmoitusten määrä on jatkanut kasvuaan.³⁵ Vuonna 2021 tehtiin tähän mennessä eniten rahanpesuilmoituksia, 3 692 641 kappaletta, mutta rahanpesun selvittelykeskuksen mukaan määrä oli poikkeuksellinen virtuaalivaluuttapalvelun tarjoajien tekemien ilmoitusten vuoksi.³⁶

Suurin osa vuoden 2022 rahanpesuilmoituksista tehtiin luotto- ja rahoitussektorilla (muu kuin pankki), jossa tehtiin 107 629 rahanpesuilmoitusta. Toiseksi suurimman ryhmän muodostavat virtuaalivaluuttapalvelun tarjoajien tekemät ilmoitukset, joita oli 84 055 kappaletta.³⁷ Vuonna 2022 rahanpesuilmoituksista erillisiä terrorismin rahoittamiseen liittyviä ilmoituksia³⁸ tehtiin 55 kappaletta. Edellä mainittujen lisäksi selvittelykeskus havaitsi erinäisen määrän muita ilmoituksia, joissa oli viitteitä terrorismin rahoittamiseen.³⁹

Vuonna 2022 rahanpesun selvittelykeskuksessa avattiin 1 430 rahanpesun selvittelyyn liittyvää selvittelykokonaisuutta. Näistä 54 selvittelykokonaisuutta liittyi mahdolliseen terrorismin rahoittamiseen.⁴⁰

Rahanpesun selvittelykeskuksella on oikeus rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 6 §:n mukaan antaa määräys liiketoimen keskeyttämisestä enintään kymmenen arkipäivän ajaksi. Vuonna 2022 jäädytysmääräyksiä annettiin 94 kappaletta, kun vastaava luku vuonna 2021 oli 114.⁴¹ Vuonna 2022 jäädytysmääräysten kohteena oli 5,3 miljoonaa euroa, kun vastaava luku vuonna 2021 oli 11,3 miljoonaa euroa.⁴²

34 The Swedish Police Authority 2022, s. 6.

35 Rahanpesun selvittelykeskus 2023.

36 Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s. 12.

37 Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s. 12.

38 Terrorist Financing Report, TFR.

39 Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s. 17.

40 Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s. 15.

41 Rahanpesun selvittelykeskus 2021, s. 21.

42 Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s. 16.

1.3.3 Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaisyhteistyöryhmä

Valtiovarainministeriö ja sisäministeriö asettivat kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaisyhteistyöryhmän 18.12.2019 toistaiseksi voimassa olevalle toimikaudelle.⁴³ Asettamispäätökseen on tehty kolme muutospäätöstä, joilla on muun muassa muutettu viranomaisyhteistyöryhmän kokoonpanoa ja tehtäviä. Viranomaisyhteistyöryhmän tehtävänä on osaltaan kehittää ja tehostaa kansallisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä. Lisäksi viranomaisyhteistyöryhmän tehtävänä on 1.11.2022 tehdyn muutospäätöksen jälkeen muun muassa seurata kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion päivittämistä sekä hyväksyä tarkoituksenmukainen tapa riskiarvion toteuttamiseksi ja riskiarviotyössä käytettäväksi metodologiaksi. Lisäksi viranomaisyhteistyöryhmän tehtävänä on seurata kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa. Viranomaisyhteistyöryhmällä on kolme alatyöryhmää: riskiarvio-alatyöryhmä, valvojen alatyöryhmä ja NPO-alatyöryhmä. Valvojen alatyöryhmä aloitti toimintansa jo helmikuussa 2020. Riskiarvio-alatyöryhmä ja NPO-alatyöryhmä ovat uusia, joten niiden tehtäviä ja tarkoitusta on avattu alla.

1.3.3.1 NPO-alatyöryhmä

NPO-alatyöryhmä perustettiin helmikuussa 2022. Työryhmään kutsuttiin jäseniksi valtiovarainministeriö, sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Poliisihallituksen arpajaishallinto, oikeusministeriö, Patentti- ja rekisterihallitus, suojelupoliisi, rahanpesun selvittelykeskus ja ulkoministeriö. Työryhmän tehtävänä oli edistää riskiarvion vuosien 2021–2023 toimintasuunnitelman NPO-sektoria koskevia toimenpiteitä. Alatyöryhmä kokoontui neljä kertaa vuoden 2022 aikana.

Joulukuussa 2022 sisäministeriö asetti hankkeen *Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta ja voittoa tavoittelemattomat toimijat*, jolla korvattiin NPO-alatyöryhmä hankkeen toimikauden ajaksi (vuoden 2024 loppuun saakka). Hankeryhmään kutsuttiin jäseniksi valtiovarainministeriö, oikeusministeriö, ulkoministeriö, Patentti- ja rekisterihallitus, Poliisihallituksen arpajaishallinto, rahanpesun selvittelykeskus, suojelupoliisi ja Verohallinto. Hanke on hyväksytty osaksi

43 Viranomaisyhteistyöryhmän jäsenorganisaatiot ovat: valtiovarainministeriö, sisäministeriö, ulkoministeriö, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Poliisihallitus, Poliisihallituksen arpajaishallinto, keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskus, suojelupoliisi, Rajavartiolaitos, Patentti- ja rekisterihallitus, Tulli, Verohallinto, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Finanssivalvonta, Syyttäjälaitos ja Suomen Asianajajaliitto.

harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaa ja toimenpideohjelmia ja se jatkaa alatyöryhmälle asetettuja tehtäviä. Yksi hankkeen tavoitteista on julkaista erillinen NPO-sektoria koskeva kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio vuoden 2024 aikana.

1.3.3.2 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio -alatyöryhmä (riskiarvio-alatyöryhmä)

Viranomaisyhteistyöryhmälle perustettiin marraskuussa 2022 riskiarvio-alatyöryhmä, jonka tehtävänä on

- esittää viranomaisyhteistyöryhmälle hyväksyttäväksi tarkoituksenmukainen tapa riskiarvion toteuttamiseksi ja riskiarviotyössä käytettäväksi metodologiaksi,
- huolehtia riskiarviotyön etenemisestä erikseen sovittavan aikataulun mukaisesti,
- ohjata riskiarviota tekeviä tahoja,
- huolehtia, että kansalliseen riskiarvioon osallistuvien toimivaltaisten viranomaisten näkemykset huomioidaan riskiarviotyössä,
- huolehtia, että riskiarviotyöhön luovutetaan tarpeelliset tiedot ja tilastot säännöllisesti.

Riskiarvio-alatyöryhmään kutsuttiin jäseniksi viranomaisyhteistyöryhmän jäsenorganisaatiot. Sosiaali- ja terveysministeriö, Syyttäjälaitos ja Rajavartiolaitos nimesivät alatyöryhmään yhteyshenkilöt, jotka osallistuvat kokouksiin tarpeen mukaan. Riskiarvio-alatyöryhmän toiminnan tarkoitus on sitouttaa keskeiset kansalliset toimijat riskiarvioprosessiin. Alatyöryhmä kokoontui neljä kertaa vuoden 2023 aikana. Lisäksi alatyöryhmän jäsenet osallistuivat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sekä niihin liittyvien ilmiöiden riskien tunnistamista koskeviin työpajoihin keväällä 2023. Alatyöryhmän jäsenet ovat myös kirjallisesti arvioineet tunnistettuja riskejä ja osallistuneet riskiarvion laatimiseen.

1.3.4 Viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten välinen yhteistyöryhmä FAMLIT

Viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten välinen yhteistyöryhmä FAMLIT (Finnish Anti Money Laundering Intelligence Task Force) perustettiin vuonna 2020 tavoitteenaan tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä sekä parantaa tiedonvaihtoa. Vuoden 2022 lopussa operatiivisen yhteistyön kehittämistä varten perustettiin erillinen operatiivinen alatyöryhmä, minkä lisäksi tiedonvaihdon edistämisen tukemiseksi perustettiin yhteistyöryhmälle oma keskitetty ja tietoturallinen

alusta, jonka avulla rahanpesun riskeihin ja tekotapoihin liittyvää aineistoa voitiin vaihtaa entistä sujuvammin. Yhteistyöryhmää laajennettiin vuoden 2022 aikana usealla uudella edustajalla ja mukaan liittyi ensimmäistä kertaa mm. virtuaali-valuuttapalvelujen tarjoajia. Yhteistyöryhmässä kehitetään tiedonvaihdon lisäksi myös koulutusyhteistyötä jatkuvasti. FAMLIT yhteistyöryhmä kokoontui vuonna 2022 yhteensä 8 kertaa.⁴⁴ FAMLIT yhteistyöryhmän puheenjohtajuus oli keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksella lokakuun 2023 loppuun saakka, jonka jälkeen vetovastuu on siirtynyt ilmoitusvelvollisille.

1.4 Muutokset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä koskevassa sääntelyssä

Tässä luvussa käsitellään edellisen riskiarvion jälkeen tulleet keskeiset muutokset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä koskevaan sääntelyyn ja ylikansallisiin suosituksiin. Vuoden 2021 riskiarviossa on kuvattu laajemmin rahanpesun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvää sääntelyä ja ylikansallisia toimijoita, jotka antavat Suomelle suosituksia.⁴⁵

1.4.1 Ylikansalliset toimijat ja sääntely

Ylikansallisia toimijoita ja sääntelyä on kuvattu laajemmin vuoden 2021 riskiarviossa. Tähän alalukuun on nostettu edellisen riskiarvion jälkeen tulleita keskeisiä muutoksia.

1.4.1.1 Financial Action Task Force FATF

FATF antoi kesäkuussa 2021 ohjeistuksen joukkotuhoojien leviämisen rahoittamisen estämiseen liittyen.⁴⁶ FATFin uusien velvoitteiden mukaan joukkotuhoojien leviämisen rahoittamisen estämisestä tulisi laatia oma riskiarvio, joka sisältää toimenpiteet havaittujen riskien vaikutusten vähentämiseksi. Vuoden 2021 riskiarviossa joukkotuhoojien leviämistä ja rahoittamisen estämisestä käsiteltiin teoreettisena katsauksena yhtenä ilmiöistä.

FATF on valmistellut useita muutoksia sen suosituksiin. Suositusten 8 tarkistuksilla selkeytetään NPO-toimijoita koskevia toimenpiteitä. Muutokset suosituksiin 4 ja 38 puolestaan antavat maille vahvemman keinovalikoiman toimia rikoshyödyn takaisin

44 Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s. 20.

45 Valtiovarainministeriö 2021a, s. 27.

46 FATF 2021b.

saamiseksi. Lisäksi FATF on tehnyt muutoksia tosiasiallisia edunsaajia koskeviin suosituksiin 24 ja 25. Riskiarvion kirjoitushetkellä FATF valmistelee vielä mahdollisia kohdennettuja muutoksia suosituksiin 1 (riskien arviointi ja riskiperusteisuuden soveltaminen) ja 16 (wire transfers).

1.4.1.2 Komission ylikansallinen riskiarvio

Komissio julkaisi viimeisimmän, järjestyksessään kolmannen ylikansallisen riskiarvion lokakuussa 2022. Ylikansallinen riskiarvio antaa jäsenvaltioille kattavan kuvan riskeistä kaikilla asiaankuuluvilla sektoreilla sekä sisältää suosituksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien vähentämiseksi.

1.4.1.3 Ylikansallinen sääntely

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä säädetään EU-tasolla neljännellä rahanpesudirektiivillä, jota on osittain muutettu ja täydennetty viidennellä rahanpesudirektiivillä.⁴⁷ Komissio antoi 20.7.2021 neljä lainsäädäntöehdotusta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tehostamiseksi. Komission rahanpesun vastainen säädösehdotuspaketti koostuu seuraavista ehdotuksista:

- Asetusehdotus rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, COM(2021) 420 final, (jäljempänä *rahanpesuasetusehdotus*).
- Direktiiviehdotus jäsenvaltioissa toteutettavista toimenpiteistä rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen ja direktiivin (EU) 2015/849 kumoamisesta, COM(2021) 423 final, (jäljempänä *kuudes rahanpesudirektiivi*).
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/1113 varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista ja direktiivin (EU) 2015/849 muuttamisesta (jäljempänä *maksun tiedot -asetus*). Asetus tuli voimaan kesäkuussa ja sitä sovelletaan 30.12.2024 lähtien.
- Asetusehdotus eurooppalaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisviranomaisen perustamisesta, COM(2021) 421 final (jäljempänä *AMLA-asetusehdotus*).

⁴⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta.

Lisäksi komissio antoi 20.7.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1153 niin kutsutun rahoitustietodirektiivin muuttamisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisten viranomaisten pääsystä keskitettyihin pankkitilirekistereihin keskitetyn yhteyspisteen kautta (COM(2021) 429 final). Uudelleen laadittu maksun tiedot-asetus tuli voimaan kesäkuussa 2023 ja sitä sovelletaan 30.12.2024 lähtien. Rahanpesuasetusehdotuksen, kuudennen rahanpesudirektiivin ja AMLA-asetusehdotuksen osalta ovat käynnissä poliittiset trilogineuvottelut komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä. Neuvottelujen odotetaan valmistuvan kevään 2024 aikana ja uuden sääntelyn soveltamisen on tarkoitus alkaa vuonna 2027.

Ylikansallisen riskiarvion osalta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevasta säädösehdotuspaketista on tulossa muutoksia siihen, kuinka usein komissio julkaisee ylikansallisen riskiarvion. Komission kuudetta rahanpesudirektiiviä koskevan ehdotuksen ja neuvoston kannan mukaan ylikansallinen riskiarvio julkaistaisiin neljän vuoden kuluttua uuden sääntelyn voimaantulosta ja jatkossa neljän vuoden välein. Euroopan parlamentti puolestaan on ehdottanut, että ylikansallinen riskiarvio tulisi julkaista kolmen vuoden välein. Tarvittaessa komissio voisi päivittää riskiarvion osia useammin.

Kansallisen riskiarvion osalta komissio ja neuvosto ovat esittäneet kuudennessa rahanpesudirektiivissä myös neljän vuoden välein tapahtuvaa riskiarvion julkaisemista. Euroopan parlamentti taas on esittänyt, että riskiarvio tulisi julkaista kolmen vuoden välein. Jäsenvaltiot voisivat, riskiympäristön niin vaatiessa, päivittää riskiarviotaan myös useammin. Aikaisemmin kansallisen riskiarvion päivittämisen tarkasta syklistä ei ole säännelty EU-tasolla.

Euroopan parlamentti on ehdottanut pakotteiden lisäämistä rahanpesusääntelyn soveltamisalaan ja pakotteiden kiertämiseen liittyvät riskit tulisi sen kannan mukaan ottaa huomioon sekä kansallisessa että ylikansallisessa riskiarviossa.

Vuoden 2023 kesäkuussa tuli voimaan kryptovarojen markkinoista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (eng. *Markets in Crypto-Assets Regulation*, jäljempänä *MiCA-asetus*).⁴⁸ MiCA-asetus tulee pääasiassa sovellettavaksi joulukuussa 2024 ja osittain jo kesäkuussa 2024. Asetuksen tavoitteena on luoda EU:n tasolla ensimmäinen yhteinen sääntelykehys, jota sovelletaan kryptovaroihin, kryptovarojen liikkeeseenlaskijoihin ja kryptovarapalvelun tarjoajiin. MiCA-asetusta tullaan soveltamaan luonnollisiin henkilöihin sekä tiettyihin muihin yrityksiin, jotka

48 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2023/1114 kryptovarojen markkinoista sekä asetusten (EU) N:o 1093/2010 ja (EU) N:o 1095/2010 ja direktiivien 2013/36/EU ja (EU) 2019/1937 muuttamisesta.

osallistuvat kryptovarojen liikkeeseenlaskuun, tarjoamiseen yleisölle ja ottamiseen kaupankäynnin kohteeksi tai jotka tarjoavat kryptovaroihin liittyviä palveluja unionissa. Asetuksen myötä virtuaalivaluutan tarjoajia koskeva sääntely tiukentuu ja toimijoilta edellytetään jatkossa mm. parempaa sijoittajainformaatiota, valitus-käsittelymenettelyn käyttöönottoa ja eturistiriitatilanteiden ilmoittamista asiakkaille. MiCA-asetus koskee myös markkinoiden väärinkäytön estämistä.

1.4.2 Kansallinen lainsäädäntö

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä säännellään kansallisesti seuraavissa laeissa:

- Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017)
- Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017)
- Laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (571/2019)
- Laki virtuaalivaluutan tarjoajista (572/2019)
- Laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi (325/2013)
- Rikoslaki (39/1889)

Alla on esitelty muutama keskeinen säädösmuutoshanke, jotka on toteutettu vuoden 2021 riskiarvion jälkeen.

Rahanpesusääntelyn osittaisuudistus -hankkeessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen lainsäädäntöä muutettiin kansallisten lainmuutostarpeiden pohjalta sekä samalla parannettiin neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoa ja vastattiin FATFin suosituksiin. Muutoksia valmisteltiin laaja-alaisessa valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä ja jatkovalmistelu toteutettiin valtiovarainministeriössä virkatyönä.⁴⁹ Lisäksi vuoden 2023 alussa annettiin tähän kokonaisuuteen liittyvä täydentävä hallituksen esitys.⁵⁰ Muutokset tulivat pääasiassa voimaan 31.3.2023.

Valtiovarainministeriö toteutti vuoden 2020 aikana kartoituksen kansallisista rahanpesulainsäädännön muutostarpeista. Tässä yhteydessä nousi esiin myös tarve selvittää, onko rahanpesulaissa mahdollista säätää keskitetystä kansallisesta tietojärjestelmästä, jossa käsiteltäisiin merkittävää julkista tehtävää hoitavien henkilöiden (eng. *politically exposed persons*, PEP) henkilötietoja liittyen rahanpesulain 3 luvun 13 §:n mukaiseen tehostettuun tuntemisvelvollisuuteen. Aihetta käsiteltiin

49 HE 236/2021 vp.

50 HE 323/2022 vp.

rahanpesulainsäädännön osittaisuudistusta valmistelleessa työryhmässä vuonna 2021, jonka johdosta valtiovarainministeriössä päätettiin vuoden 2022 syksyllä käynnistää hanke aihetta koskevan arviomuistion laatimiseksi. Hanke on rahoitettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmasta 2020–2023. Arviomuistiossa kuvataan ja arvioidaan sellaisten tietojen käsittelyn nykytilaa, joiden perusteella rahanpesulain mukaiset ilmoitusvelvolliset pystyvät toteamaan asiakkaan tai asiakkaan tosiasiallisen edunsaajan merkittävää julkista tehtävää hoitavaksi henkilöksi taikka tällaisen henkilön perheenjäseneksi tai yhtiökumppaniksi. Lisäksi arviomuistiossa arvioidaan näiden henkilötietojen käsittelyn toteuttamis-edellytyksiä tietosuojasääntelyn sekä kansallisen sääntelyliikkumavaran näkökulmista. Arviomuistiossa arvioidaan myös keskeisiä henkilötiedon keräämisen ja tallentamisen vaikutuksia ja toteuttamisvaihtoehtoja. Arviomuistio julkaistaan ja lähetetään lausuntokierrokselle tammikuussa 2024.⁵¹

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän lainsäädäntö uudistui syyskuussa 2022. Lainsäädännön muutoksilla pantiin täytäntöön EU:n rahoitustietodirektiivi ja täydennettiin viidennen rahanpesudirektiivin toimeenpanoa sekä kansallista sääntelyä. Uudistuksen myötä yhä useampi viranomaistaho, jolla on toimivaltaa erilaisten rikosten ennaltaehkäisyssä, paljastamisessa ja tutkinnassa tai jolla on oikeus saada tilitietoja finanssialan toimijoilta, voi hyödyntää rekisterin tietoja. Lakimuutokset mahdollistavat myös rekisteriin tehtävien tietokyselyiden paremman kohdentamisen ja vähentävät tarvetta päällekkäisille tietojärjestelmille. Uudistuksen myötä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään otettiin käyttöön koostava sovellus, joka helpottaa niin viranomaisten kuin finanssialan toimijoidenkin työtä. Koostavan sovelluksen kautta toimivaltainen viranomainen saa sähköisesti ja tietoturvallisesti yhdellä kyselyllä sekä Tullin ylläpitämän pankki- ja maksutilirekisterin että yksittäisten tiedonhakuprosessien tiedot. Uudistukset tehostavat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä.

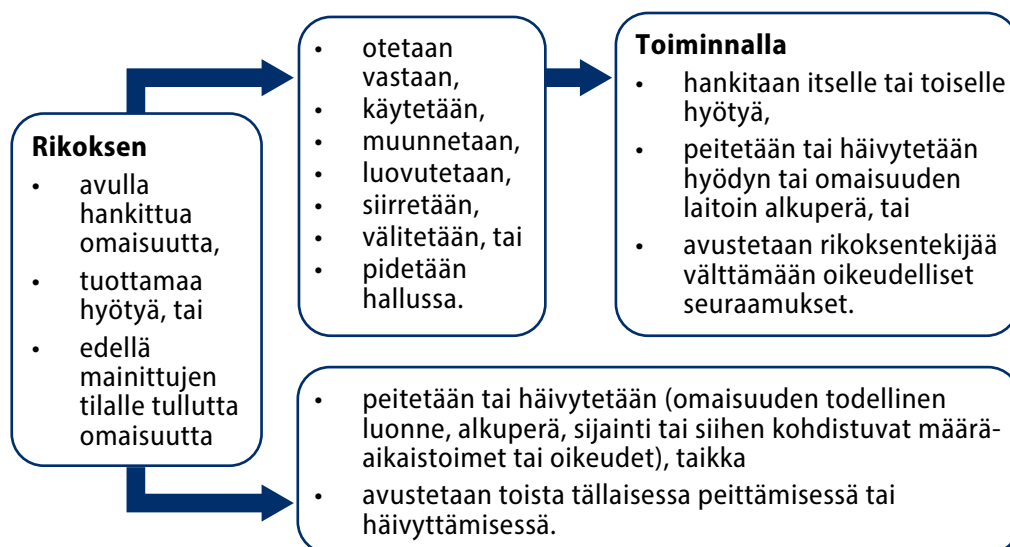
51 Valtiovarainministeriön hanke: Arviomuistio poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden henkilötietojen käsittelystä keskitetyn kansallisen tietojärjestelmän avulla, viitattu 29.9.2023.

2 Rahanpesu

Rahanpesulla tarkoitetaan rikoslain 32 luvun 6 §:n mukaista toimintaa, jossa rikoksella hankittu omaisuus, rikoksen tuottama hyöty tai näiden tilalle tullut omaisuus otetaan vastaan, käytetään, muunnetaan, luovutetaan, siirretään, välitetään tai pidetään hallussa hyötymistarkoituksessa, alkuperän häivyttämiseksi tai rikosentekijän avustamiseksi välttämään rikoksen oikeudelliset seuraamukset. Rahanpesuksi katsotaan myös toiminta, jonka tarkoituksena on peittää tai häivyttää rikoksella hankitun omaisuuden, rikoksen tuottaman hyödyn taikka näiden tilalle tulleen omaisuuden todellisen luonteen, alkuperän, sijainnin tai siihen kohdistuvat määräämistoimet tai oikeudet taikka avustaa toista tällaisessa peittämisessä tai häivyttämisessä.

Rahanpesu koostuu kolmesta vaiheesta, jotka ovat sijoittaminen, häivyttäminen ja palauttaminen. Ensimmäisessä vaiheessa rikollinen raha sijoitetaan rahoitusjärjestelmään. Toisessa vaiheessa varojen alkuperää pyritään häivyttämään tai peittämään ja kolmannessa vaiheessa tavoitteena on palauttaa kierrätetty rikoshyöty laillisille markkinoille. Edellä mainitut vaiheet voivat esiintyä myös samanaikaisesti.⁵²

Kuvio 2. Rahanpesun rakenne.



52 FATF: What is Money Laundering?, viitattu 27.7.2023.

Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2022 Suomessa tuli viranomaisten tietoon 926 tapausta nimikkeillä rahanpesu, rahanpesun yritys, törkeä rahanpesu, törkeän rahanpesun yritys, salahanke törkeän rahanpesun tekemiseksi, tuottamuksellinen rahanpesu ja rahanpesurikkomus (taulukko 1). Näistä 648 tapausta oli nimikkeellä rahanpesu ja 232 tapausta nimikkeellä törkeä rahanpesu. Törkeän rahanpesun taloudellisen hyödyn alarajana on pidetty lain esitöissä ja oikeuskäytännössä 13 000 euroa,⁵³ mutta raja ei ole ehdoton. Vertailuna vuotta aiemmin 2021 viranomaisten tietoon tulleiden ilmoitusten lukumäärä oli 700 tapausta.

Taulukko 1. Viranomaisten tietoon tulleet rahanpesurikokset ja selvitetty rikokset vuosina 2018–2022.⁵⁴

Rikosten määrä / Vuosi	2018	2019	2020	2021	2022
Viranomaisten tietoon tulleet rahanpesurikokset	426	452	594	700	926
Selvitetyt rikokset	406	353	492	680	623

Tilastojen perusteella näyttää siltä, että kaikkien rahanpesurikosten lukumäärä on kasvanut tasaisesti noin 43 % vuodesta 2017 vuoteen 2021 (taulukko 2). Eniten kasvua on ollut tuottamuksellisissa rahanpesurikoksissa, joissa kasvu on yli kaksinkertainen, kun taas perusmuotoisten rahanpesurikosten kasvu on noin 37 %.

53 HE 53/2002 vp, s. 36.

54 Tilastokeskus: Selvitetty rikos: Määritelmä 1, viitattu 1.9.2023. Tilastossa rikosnimikkeet: rahanpesu, törkeä rahanpesu, rahanpesun yritys, törkeän rahanpesun yritys, tuottamuksellinen rahanpesu ja rahanpesurikkomus.

Taulukko 2. Syyksiluettut rahanpesurikossyytteet vuosina 2018–2022.⁵⁵

Rikospnimike	2018	2019	2020	2021	2022
Rahanpesu	286	290	256	382	556
Rahanpesun yritys	1	2	5	5	2
Törkeä rahanpesu	75	63	70	67	77
Törkeän rahanpesun yritys	2	1	0	0	2
Salahanke törkeän rahanpesun tekemiseksi	-	-	-	-	-
Tuottamuksellinen rahanpesu	71	71	68	89	73
Rahanpesurikkomus	31	46	47	41	59
Yhteensä	466	473	446	584	769

Myös tuomiot rahanpesurikoksista ovat odotetusti olleet tasaisessa kasvussa; kasvua on ollut yli 60 % (taulukko 3). Eniten tuomiomäärien kasvua havaitaan etenkin perusmuotoisten rahanpesurikosten määrissä, jossa kasvua on vuodesta 2017 vuoteen 2021 peräti 37 %. Myös tuottamuksellisissa rahanpesurikoksissa tuomiot ovat kolminkertaistuneet.

Taulukko 3. Rahanpesurikostuomiot vuosina 2018–2022.⁵⁶

Oikeudessa tuomitut (lkm)	2018	2019	2020	2021	2022
Rahanpesu	156	180	145	206	240
Rahanpesun yritys	0	0	2	3	1
Törkeä rahanpesu	66	54	55	60	62

55 Tilastokeskus: Rangaistukset käräjäoikeuksittain ja rikoksittain (käräjäoikeudet ja hovioikeus ensimmäisenä oikeusasteena), viitattu 1.9.2023. Muuttujina tuomiotiedot, tiedot, tuomion päärikos ja vuosi.

56 Tilastokeskus: Rangaistukset käräjäoikeuksittain ja rikoksittain (käräjäoikeudet ja hovioikeus ensimmäisenä oikeusasteena), viitattu 1.9.2023. Muuttujina tuomiotiedot, tiedot, tuomion päärikos ja vuosi.

Oikeudessa tuomitut (lkm)	2018	2019	2020	2021	2022
Törkeän rahanpesun yritys	1	1	0	0	0
Salahanke törkeän rahanpesun tekemiseksi	-	-	-	-	-
Tuottamuksellinen rahanpesu	50	56	44	60	54
Rahanpesurikkomus	11	18	10	14	22
Yhteensä	284	309	256	343	379

FATFin mukaan on mahdotonta arvioida tarkasti, kuinka paljon rahaa pestään vuosittain.⁵⁷ Esimerkiksi UNODC⁵⁸ on kuitenkin arvioinut, että vuosittain rahaa pestään noin 2–5 prosenttia koko maailman bruttokansantuotteesta.⁵⁹ Mikäli ilmiön oletetaan olevan yhtä laaja kansallisesti kuin muualla maailmassa, on rahanpesun kohteena olevien varojen kokonaismäärä Suomessa vuosittain noin 5,3–13,4 miljardia euroa.⁶⁰

2.1 Itsepesu

Itsepesu on omalla rikoksella saatuun hyötyyn tai omaisuuteen kohdistuvaa rahanpesua. Joulukuussa 2020 rikoslakiin tehtiin EU:n rahanpesurikosdirektiivin⁶¹ edellyttämät täydennykset. Niiden myötä rikoshyödyn peittelystä tuli aikaisempaa laajemmin rangaistavaa. Jos esirikokseen syyllistynyt henkilö ryhtyy erityisiin järjestelyihin rikoksella saamansa hyödyn ja varojen peittelemiseksi, voidaan häntä rangaista esirikoksen lisäksi myös rahanpesusta.⁶² Vuoden 2021 riskiarviossa alustavasti arvioitiin, että itsepesun rangaistavuuden laajentaminen voisi lisätä tuomittujen

57 FATF: What is Money Laundering?, viitattu 27.7.2023.

58 The United Nations Office of Drugs and Crime, UNODC.

59 UNODC: Money-laundering. Overview, viitattu 8.8.2023.

60 Tilastokeskuksen mukaan Suomen bruttokansantuote markkinahintaan vuonna 2022 oli 268,6 miljardia euroa.

61 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1673 rahanpesun torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin.

62 Rahanpesu.fi 2020: Rahanpesusäännöksiä täydennetään rikoslaissa, viitattu 18.8.2023.

rahanpesurikosten määrää vuositasolla noin 100–200 tuomiolla.⁶³ Kuitenkin vuoden 2021 tilastojen mukaan tuomioita rahanpesusta oli 343 kappaletta, kun vuoden 2020 ja 2019 aikana niitä oli 256 ja 309 (ks. taulukko 3). Odotettu nousu ei tilastojen valossa näytä toteutuneen.

2.2 Kansallinen rahanpesun toimintaympäristö

Tässä riskiarvion osittaispäivityksessä käsitellään ainoastaan korkeimman riskin toimialoja. Rahanpesun näkökulmasta korkeimman riskin toimialat ovat maksupalvelujen tarjoajat, luottolaitokset, virtuaalivaluuttapalvelujen tarjoajat ja asiantuntijapalvelut.

Ilmoitusvelvollissektoreilla toimivat toimijat jakautuvat siten, että suurin osa toimijoista toimii osakeyhtiönä (70 %) ja toiseksi suurin toimijajoukko muodostuu luonnollisista henkilöistä (22 %). Muita merkittäviä oikeudellisia muotoja ovat henkilöyhtiöt, yhdistykset, yhteisöt ja kuolinpesät.

Toimialaluokitus (TOL 2008) mukaisesti suurimman ryhmän ilmoitusvelvollisista muodostavat ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta, jota edustaa 38 % kaikista valituista toimijoista. Rahoitus- ja vakuutus toiminta on toiseksi suurin ryhmä 25 %:lla ja muita merkittäviä toimialoja ovat kiinteistöalan toiminta sekä tukku- ja vähittäiskauppa.

Toimijat jakautuvat alueellisesti siten, että valtaosa toimijoista on keskittynyt Uudellemaalle, jossa on 37 % toimijoista. Muiden alueiden osuudet jäävät alle 10 %:n osuuden.

Toiminta ilmoitusvelvollissektoreilla on monipuolista. Sektoreilla toimivat yritykset ovat Harmaan talouden selvitysyksikön laatiman asiakasluokittelun mukaan toimineet pitkään. Yli 10 vuotta toimineita yrityksiä on 54 %, 5–10 vuotta toimineita on 20 % ja 3–5 vuotta toiminnassa olleita on 10 %. Liikevaihdoltaan yritykset ovat kokoluokaltaan merkittäviä. Toimijoiden yhteenlasketun liikevaihdon määrä on 38,3 miljardia euroa.

63 HE 183/2020 vp, s. 33.

Taulukko 4. Toiminnan laajuus: Valvojen rekistereissä olevien ilmoitusvelvollisten liikevaihto vuosina 2019–2021.⁶⁴

Liike- vaihto/ Vuosi	2019	2019	2020	2020	2021	2021
Liike- vaihto- luokka	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus	Lkm	Lkm osuus
Ei tietoa	2 398	26 %	2 021	22 %	1 649	18 %
Alle 40 t€	1 175	13 %	1 289	14 %	1 378	15 %
40–100 t€	1 517	16 %	1 578	17 %	1 645	18 %
100–400 t€	2 171	23 %	2 273	24 %	2 376	25 %
400 t–1 m€	884	9 %	964	10 %	1 002	11 %
1–2 m€	433	5 %	417	4 %	442	5 %
2–10 m€	440	5 %	459	5 %	490	5 %
Yli 10 m€	303	3 %	320	3 %	339	4 %
Yhteensä	9 321	-	9 321	-	9 321	-
Euroa	42 410 136 140	-	38 012 340 356	-	40 624 681 172	-

Ilmoitusvelvollissektorit työllistivät merkittävän määrän työntekijöitä. Asiakasluokittelun mukaan vuoden 2022 aikana valituilla toimialoilla oli yhteensä 269 919 palkansaajaa. Toimialat ovat verottajan näkökulmasta merkittäviä, sillä veronmaksuja (bruttomaksut) toimijoilla oli vuonna 2022 yhteensä 12,7 miljardia euroa.

Toimialat ovat vakaita myös verovelan ja maksupuutteiden lukujen näkökulmasta. Kaikista toimijoista 92 % olivat sellaisia, joilla ei ollut alkuvuoden 2023 aikana verovelkaa lainkaan.

Toimialojen taloustiedot osoittavat myös toiminnan olevan melko vakaalla pohjalla. Vuoden 2021 tilinpäätöksen avainlukujen perusteella toiminnan kannattavuus oli kohtalaisella tasolla. Kaikista toimijoista 36 % oli hyvällä tasolla, 9 % tyydyttävällä tasolla ja 27 % heikolla tasolla. Toimijoita, joiden kannattavuudesta ei ole tietoa oli 28 %. Velkaantumisasaste oli hyvällä tasolla noin puolella toimijoista, tyydyttävällä

64 Vero 2023e, s. 11. Tässä ei ole otettu huomioon ulkomaisten maksulaitoksen sivuliikkeitä eikä asuntoluotonvälittäjiä.

tasolla 6 %:lla ja heikolla tasolla 17 %:lla. Toimijoista 27 %:n velkaantumistaso ei ollut tiedossa. Myös maksuvalmiusluokka oli vuonna 2021 kohtuullisella tasolla. Peräti 47 % toimijoista oli hyvällä tasolla, 9 % tyydyttävällä tasolla ja 9 % heikolla tasolla.

2.3 Yleiset rahanpesun riskiin vaikuttavat tekijät

Ennen sektorikohtaisten riskien tarkastelua tuodaan esille yleisiä toimintaympäristöllisiä tekijöitä, jotka vaikuttavat rahanpesun riskin arviointiin. FATFin mukaan ”ympäristöllisinä” tekijöinä voidaan huomioida esimerkiksi poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset, teknologiset ja lainsäädännölliset tekijät.⁶⁵ Tässä kansallisessa osittaispäivityksessä rahanpesun riskiin vaikuttavina yleisinä tekijöinä nostetaan esiin rahanpesun esirikokset ja Suomen maantieteellinen sijainti. Lisäksi asiakkaan tuntemista ja teknologian kehitystä käsitellään etäasiointi-ilmiön yhteydessä (ks. luku 4.2). Rahanpesulain mukaan ilmoitusvelvollisten ja valvojien tulee ottaa huomioon edellä mainitut tekijät myös asiakassuhteeseen liittyviä rahanpesun riskejä arvioitaessa.

2.3.1 Rahanpesun esirikokset

Rahanpesun esirikosten katsotaan olevan rahanpesun uhkia ja esirikoksena voi olla mikä tahansa taloudellista hyötyä tuottava rikos. Esirikosten tunnistaminen ja ennalta ehkäiseminen on tärkeää myös rahanpesun estämisen näkökulmasta. Rahanpesun esirikosten tarkastelu kohdistetaan tunnistettuihin ja merkittävimpiin esirikoksiin. Arvioinnissa on huomioitu vuosittaiset tilastot rikosten määrästä, selvitys rahanpesutuomioiden taustalla vaikuttaneista esirikoksista sekä rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonluovutustietoja. Lisäksi arvioinnissa on huomioitu rikokset, joissa taloudellinen hyöty voi olla merkittävä.

Vuonna 2022 viranomaisten tietoon tulleita rikoslakirikoksia⁶⁶ tehtiin yhteensä 475 942. Rikosten määrä on pudonnut edellisvuoteen nähden, jolloin rikoksia oli 482 593.⁶⁷ Omaisuusrikoksien osuus rikoslakirikoksista oli lähes puolet eli 229 340 rikosta vuonna 2022. Omaisuusrikosten määrä kasvoi vuodesta 2021 lähes 6 000

65 FATF 2013a, s. 25.

66 Rikokset, jotka on määritelty rikoslaissa.

67 Tilastokeskus: Tietoon tulleet rikokset ja niiden selvittäminen rikosnimikkeittäin, viitattu 1.9.2023.

rikoksella, joista kaikki olivat petosrikoksia.⁶⁸ Petosrikokset⁶⁹ lukeutuvat omaisuusrikoksiin ja niitä tehtiin 48 872 kappaletta vuonna 2022.⁷⁰ Petosrikoksista maksuvälinepetosten osuus kasvoi vuodesta 2021 vuoteen 2022 lähes 76 %. Vuosittaiset rikostilastot osoittavat maksuvälinepetosten määrän kasvaneen, jolla voidaan katsoa olevan vaikutuksia mahdollisiin rahanpesun esirikoksiin. Lisäksi Europol (2023) on arvioinut raportissaan, että covid-19-pandemia ja sen myötä tapahtunut yhteiskunnan kiihtyvä digitalisoituminen ja siirtyminen erilaisiin online-palveluihin on johtanut yleisesti petosrikollisuuden voimakkaaseen kasvuun.

Rahanpesun selvittelykeskus on luovuttanut vuonna 2022 tietoja eniten törkeää petosta koskeviin esitutkintoihin (taulukko 5). Tämä on linjassa myös tuomioihin perustuvan selvityksen sekä petosrikollisuuden kasvuun viittaavien rikosilmoitus-tilastojen kanssa.

Taulukko 5. Yleisimmät törkeät rikosnimikkeet, joihin rahanpesun selvittelykeskus on luovuttanut tietoja vuonna 2022.⁷¹

Rikosnimike	Prosenttiosuus
Törkeä petos	14,95 %
Törkeä rahanpesu	7,15 %
Törkeä huumausainerikos	4,29 %
Törkeä veropetos	4,16 %
Törkeä kirjanpitorikos	3,90 %

Petosrikokset ovat olleet myös vuoden 2023 ensimmäisen puoliskon yleisin rikosnimike, joihin rahanpesun selvittelykeskus luovutti tietoja. Tyypillisiä petosmuotoja ovat rakkaus-, sijoitus- ja verkkopankkihuijaukset. Lähes kaikki selvittelykeskuksen käsittelemät petoksiin viittaavat ilmoitukset tehtiin tietoverkossa ja tekotapoina käytettiin mm. verkkopankkitunnusten ja luottokorttinumeroiden kalastelua

68 Tilastokeskus: Tietoon tulleet rikokset ilmoitusvuoden mukaan, viitattu 1.9.2023.

69 Petosrikoksiin luetaan tässä: petokset, maksuvälinepetokset sekä näiden lievät ja törkeät muodot sekä rikosten yritykset tai valmistelurikokset.

70 Tilastokeskus: Tietoon tulleet rikokset ilmoitusvuoden mukaan, viitattu 1.9.2023.

71 Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s. 13.

sähköpostitse, puhelimitse, pikaviestisovellusten tai haittaohjelmien avulla, tai rikolliset pyrkivät erilaisin vaikuttamiskeinoin saamaan uhria siirtämään varoja epäillyn haltuun.

Myös viranomaisten tietoon tullut talousrikollisuus on kasvanut vuoden 2022 aikana. Poliisin tietoon tuli yhteensä 2 085 talousrikosasiaa⁷², joihin liittyi 3 904 rikosnimikettä.⁷³

2.3.1.1 Rikoshyödyn poisottaminen

Petteri Orpon vuoden 2023 hallitusohjelman mukaisesti hallitus ryhtyy estämään lainsäädännöllisin toimin rahanpesua ja tehostaa erityisesti rahanpesuun liittyvää rikoshyödyn takaisinsaamista. Rikoshyödyn poisottamista helpotetaan esimerkiksi alentamalla vaadittavaa näyttökynnystä ja ottamalla käyttöön rikoshyödyn menettämistä koskeva menettely rikosoikeudenkäynnin ulkopuolella.⁷⁴

Yleiskäsitteenä rikoshyödyn poisottamisella tarkoitetaan menettelyä, jossa esitutkintalain (805/2011) 1 luvun 2 §:n mukaisesti tavoitteena on rikoshyödyn poisottaminen, mutta myös mahdollinen asianomistajan vahingonkorvausten turvaaminen. Käytännön toimenpiteet voidaan jakaa hyödyn ja vahingon määrittelyvaiheeseen, omaisuuden jäljittämisen vaiheeseen sekä omaisuuden turvaamis- eli poisottamisvaiheeseen. Pakkokeinoin turvattuun omaisuuteen kohdistuvat vaatimukset ratkaisee tuomioistuin.

Rikoslain 10 luvun 2 §:n mukaisesti rikoshyödyllä tarkoitetaan rikoksella välittömästi saatua tai tällaisen omaisuuden sijaan tullutta omaisuutta, näiden tuottoa tai mainitun omaisuuden ja tuoton tai säästön arvoa.

Suomessa rahanpesurikokset edellyttävät rikoslain 32 luvun 6 §:n mukaisesti näyttöä esirikoksesta eli syyttäjän tuomioistuimessa esittämää todistelua siitä, että kysymys on rikoksella hankitusta omaisuudesta, rikoksen tuottamasta hyödystä tai näiden tilalle tulleesta omaisuudesta. Rikoslain 32 luvun 12 §:n mukaisesti rahanpesun kohteena oleva omaisuus on tuomittava valtiolle menetetyksi.

72 Tässä yhteydessä suurin osa petosrikoksista ei kuulu talousrikoskategoriaan tilastossa. Petosrikoksista on otettu tilastoihin vain ne petokset, jotka liittyvät talousrikoksiin.

73 Harmaa talous & talousrikollisuus: Rikostorjunta, viitattu 29.6.2023.

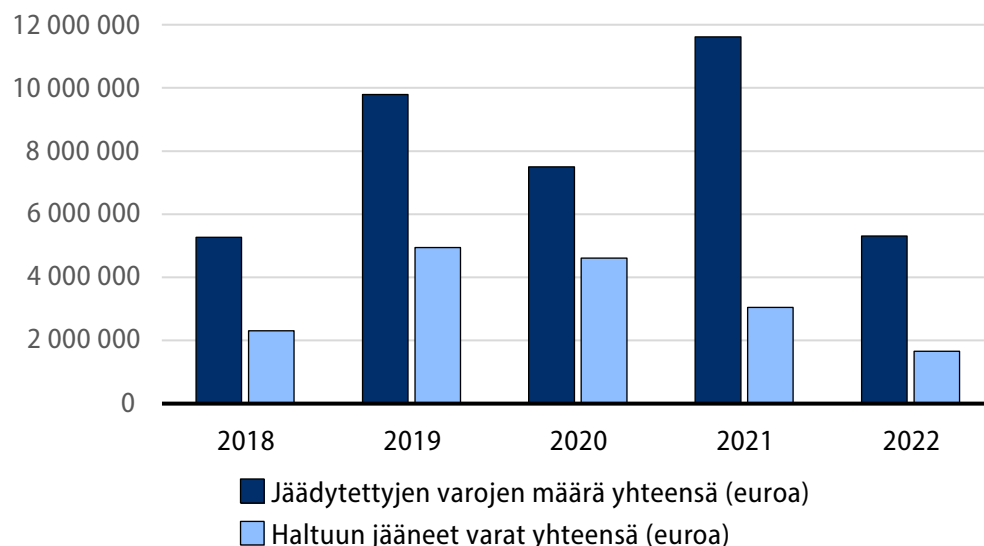
74 Valtioneuvosto 2023a.

Rahanpesun selvittelykeskuksen hallinnolliset määräykset liiketoimien keskeyttämisestä ja varojen hallinnollisesta jäädyttämisestä

Rahanpesun selvittelykeskus vastaa liiketoimien keskeyttämismääräysten (ns. jäädytysmääräys) antamisesta. Vuonna 2022 rahanpesun selvittelykeskus antoi jäädytysmääräyksiä yhteensä noin 5,3 miljoonan euron edestä. Jäädytettyjen varojen määrä neljältä vuodelta on maltillisesti laskeva. Rahanpesun selvittelykeskuksen toimien johdosta viranomaisten haltuun jääneiden varojen kokonaissumma puollittui vuonna 2022 noin 1,6 miljoonaan euroon. Vaikka varojen haltuunjäämisosuus kasvoi hieman, on haltuun jääneiden varojen kokonaismäärän trendi ollut kahden viime vuoden aikana laskeva.

Rahanpesun selvittelykeskus vastaa myös varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi. Vuonna 2022 ei tehty yhtään uutta päätöstä. Vuoden 2022 aikana kumottiin neljä jäädyttämisspätöstä, joista yksi koski luonnollista henkilöä ja kolme oikeushenkilöä.⁷⁵

Kuvio 3. Rahanpesun selvittelykeskuksen tekemät jäädytykset 2018–2022.⁷⁶



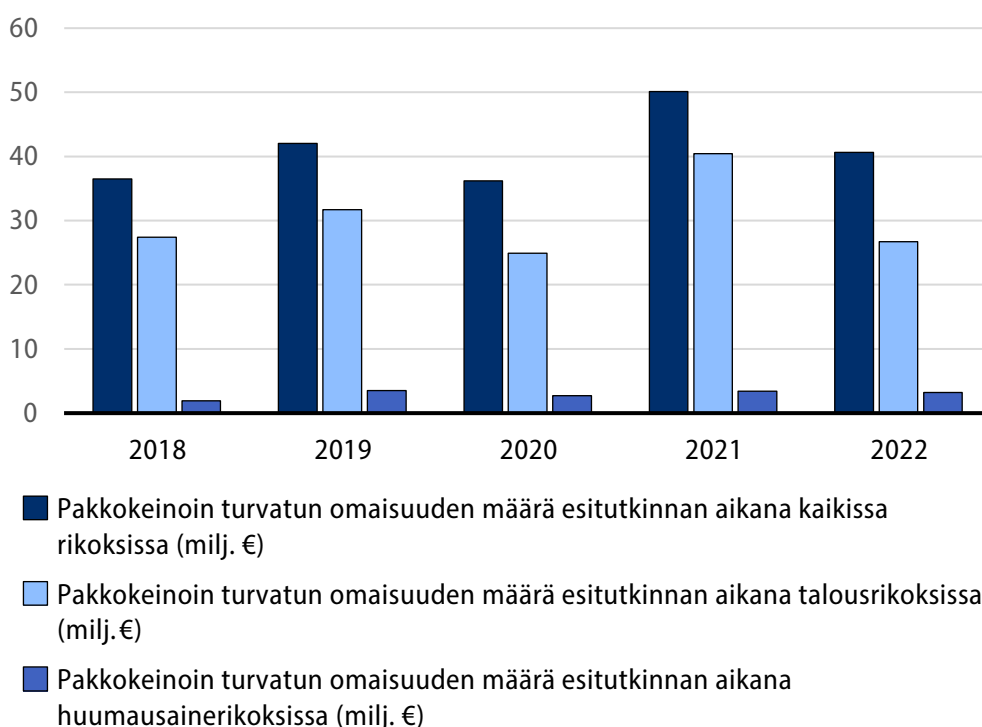
75 Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s. 18.

76 Rahanpesun selvittelykeskuksen riskiarviotyöhön toimittamat tilastot.

Pakkokeinolain mukaisesti esitutkintavaiheessa turvatun omaisuuden määristä

Esitutkinnassa omaisuutta turvataan rikoshyödyn poisottamiseksi ja/tai vahingonkorvausten maksamisen turvaamiseksi. Omaisuuden turvaaminen perustuu pakkokeinolakiin (806/2011), joten poliisin rikoshyötytilastot perustuvat edellä mainitussa tarkoituksessa takavarikolla ja/tai vakuustakavarikolla esitutkintavaiheessa turvatun omaisuuden määriin. Poliisin tilastojen mukaan kaikissa rikoksissa on pakkokeinoin turvattu omaisuutta vuonna 2022 yhteensä 40,6 miljoonaa euroa. Tämä sisältää myös talousrikoksiksi luokiteltujen juttujen pakkokeinoin turvatun omaisuuden määrän 26,7 miljoonaa euroa, mikä on 66 % poliisin esitutkintavaiheessa pakkokeinoin turvaamasta omaisuudesta. Huumausainerikoksiksi luokitelluissa jutuissa omaisuutta on turvattu 3,2 miljoonaa euroa, mikä on 8 % poliisin esitutkintavaiheessa pakkokeinoin turvaamasta omaisuudesta (kuvio 4).

Kuvio 4. Poliisin tilasto esitutkintavaiheessa pakkokeinoin turvatun omaisuuden määristä.⁷⁷

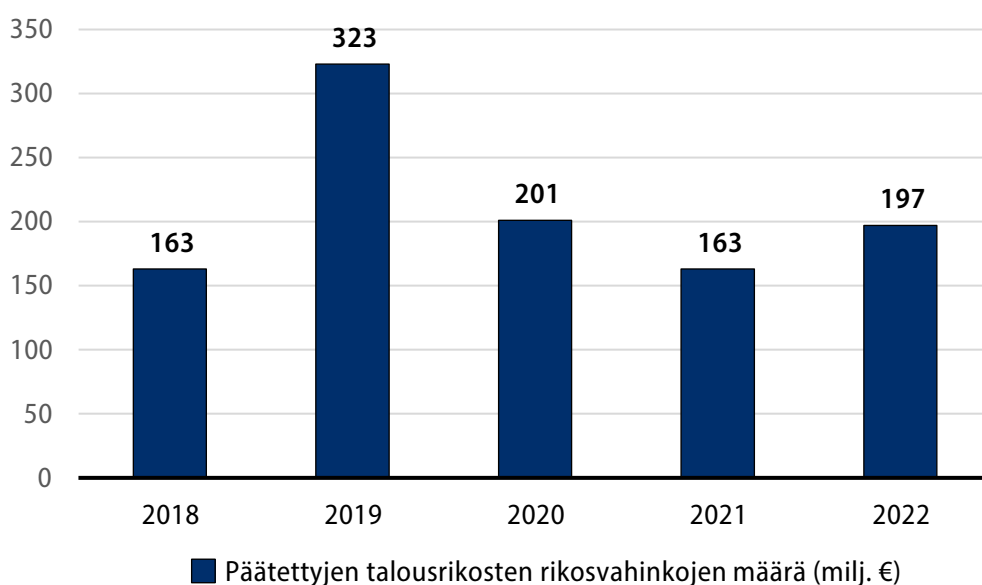


⁷⁷ Poliisihallituksen riskiarviotyöhön toimittamat tilastot.

Talousrikosten rikosvahinkojen määrät

Talousrikoksista ja harmaasta taloudesta aiheutuvat rikosvahingot ovat erittäin suuria ja niillä on myös suuri yhteiskunnallinen merkitys. Vuonna 2022 tutkituissa talousrikosasioissa rikosvahinkojen määrä oli yhteensä 197 miljoonaa euroa (kuvio 5). Kirjattavien vahinkomäärien tarkkuuteen vaikuttaa muun muassa se, minkä tyyppisestä rikoksesta on kyse, sillä esitutkintavaiheessa poliisi kirjaa vahinkoja kuvaavat luvut asianomistajan ilmoituksen tai muun selvityksen perusteella. Esimerkiksi Verohallinto tuottaa vältetyistä veroista hyvin tarkkoja laskelmia verolajeittain. Vahinkojen määrät täsmentyvät tyyppillisesti vasta myöhemmin oikeudenkäynnissä.

Kuvio 5. Talousrikosten rikosvahinkojen määrät miljoonina euroina vuosina 2018–2022.⁷⁸



2.3.2 Ulkomaankauppa ja rajat ylittävä rahaliikenne

2.3.2.1 Palveluiden ja tavaroiden kauppa

Ulkomaankauppa on aina ollut tärkeää Suomen kokoiselle valtiolle. Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan on johtanut siihen, että EU:ssa on sovittu laajoista pakotteista Venäjää vastaan, joilla on vaikutuksia myös ulkomaankauppaan.⁷⁹

⁷⁸ Harmaa talous & talousrikollisuus: Rikostorjunta, viitattu 22.9.2023.

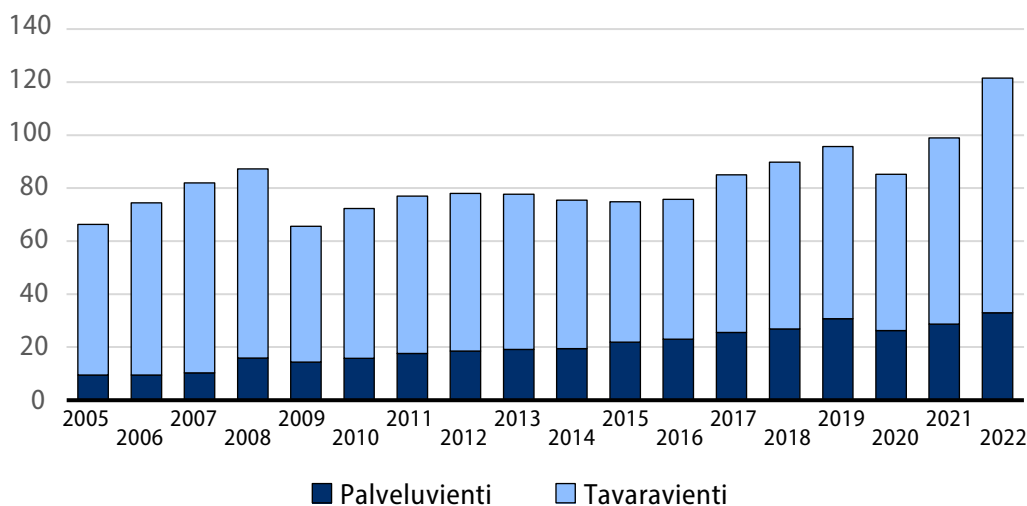
⁷⁹ Venäjän hyökkäyssotaa Ukrainaa vastaan on käsitelty tarkemmin ilmiöissä luvussa 4.1.

Ulkomaankauppaa voidaan hyödyntää yhtä lailla rahanpesuun ja terrorismin rahoittamisen edistämiseen. FATF on esittänyt, että kauppaan perustuvalla rahanpesulla (eng. *trade based money laundering*) tarkoitetaan prosessia, jossa rikoksen tuottama hyöty ja liikkuva arvo peitetään käyttämällä liiketoimia niiden laittoman alkuperän laillistamiseksi. Käytännössä tämä voidaan saavuttaa esittämällä väärin tuonnin tai viennin hinta, määrä tai laatu.⁸⁰ Ulkomaankauppaan perustuva rahanpesu on kansallisesti ja kansainvälisesti tunnistettu riski.

Myös IMF on kiinnittänyt huomiota siihen, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien arvioinnissa tulisi seurata viennin ja tuonnin rahavirtoja.⁸¹

Ulkomaankaupalla tarkoitetaan eri maiden välillä käytävää tavaroiden ja palveluiden kauppaa.⁸² Tilastokeskuksen tilastoista voidaan nähdä, että tavaroiden ja palveluiden vienti on ollut lievässä nousussa vuosina 2005–2022. Tavaraviennin arvo 2022 oli Tullin toimittaman tilastotiedon mukaan 81,7 miljardia euroa ja Tilastokeskuksen mukaan n. 88,5 miljardia euroa (kuvio 6).⁸³

Kuvio 6. Tavaroiden ja palveluiden vienti 2005–2022.



Lähde: Tilastokeskus 2023.

80 FATF 2006, s. 5.

81 IMF 2023, s. 22.

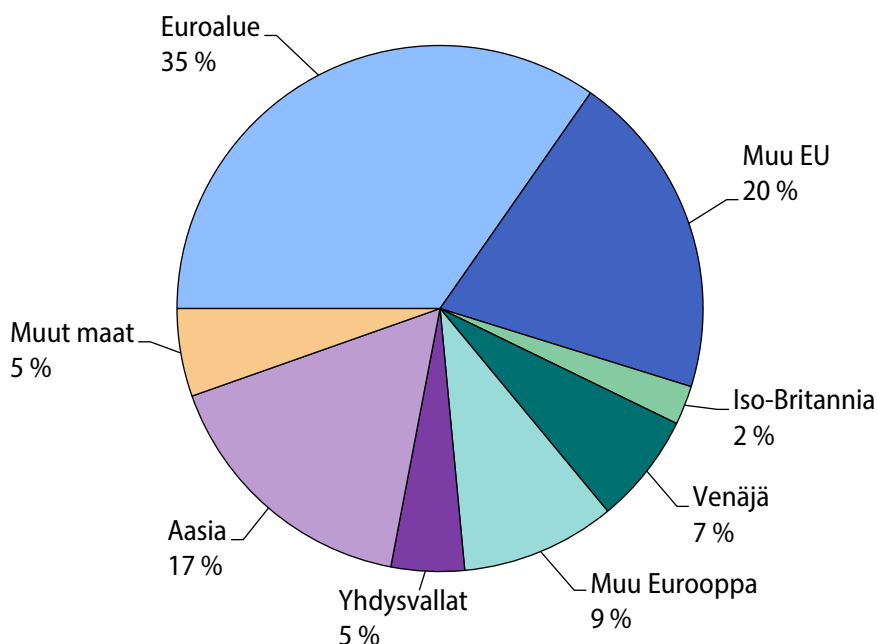
82 Elinkeinoelämän keskusliitto 2023, viitattu 23.8.2023.

83 Tilastokeskus: Tavaroiden ja palveluiden ulkomaankauppa, viitattu 1.9.2023.

Tuonnin arvo oli Tullin tilastojen mukaan 92,4 miljardia vuonna 2022, mikä on 26,6 % vähemmän kuin edellisvuonna. Tilastokeskuksen vastaava luku oli 88,7 miljardia euroa.⁸⁴

Suomen tavaraviennin aluejakauma vuonna 2022 osoittaa keskeisimmät kohde-
maat, joihin Suomi vie tavaroita. Euroalue ja muut EU-maat ovat merkittävin vienti-
alue 55 %:n osuudella. Muita merkittäviä kohteita ovat Aasia (17 %), muut Euroopan
maat (9 %), Venäjä (7 %) ja Yhdysvallat (5 %). (Kuvio 7.)

Kuvio 7. Suomen tavaratuonnin aluejakauma vuonna 2022.⁸⁵



84 Tullin julkaisema ulkomaankauppatilasto eroaa määritelmällisesti Tilastokeskuksen maksutaseen mukaisesta ulkomaankaupasta. Tulli mittaa rajoja ylittävää ulkomaankauppaa sekä alusten omistajuuden muutosta, kun taas maksutaseessa mitataan omistajuuden muutosta.

85 Tulli: Ulkomaan kauppatilastot, viitattu 13.8.2023.

2.3.2.2 Venäjän hyökkäyssodan vaikutus vientiin ja tuontiin

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on vaikuttanut merkittävästi kauppaan Venäjän kanssa. EU:n määräämät pakotteet Venäjälle ovat vaikuttaneet siihen, mitä Venäjälle saa viedä tai sieltä tuoda. Vientirajoituksia valvovat tällä hetkellä Tullin lisäksi Poliisihallitus ja ulkoministeriö. Puolustustarvikkeiden vientilupaviranomainen on puolustusministeriö.

Vientikiellot koskevat lukuisia *tavaroita* ja *käteistä rahaa*. Suomesta ei esimerkiksi voi viedä Venäjälle:

- korkean teknologian tuotteita (esim. mikrosirut),⁸⁶
- ilmailu- ja avaruusteknologian tuotteita,
- niin sanottuja kaksikäyttötuotteita⁸⁷ eli tuotteita, joita voi käyttää sekä siviili- että sotilastarkoituksiin,
- huviveneitä ja vesiskoottereita,
- moottorikelkkoja,
- hybridi- ja sähköautoja sekä yli 1,9 litran moottoreilla varustettuja henkilöautoja, matkailuautoja ja maastoajoneuvoja,
- maaleja,
- vaarallisia kemikaaleja,
- ampuma-aseita, aseiden osia ja patruunoita,
- puolustustarvikkeita,
- radioaktiivisia aineita,
- synteettisiä voiteluaineita,
- ylellisyystuotteita eli yli 300 euron arvoisia tavaroita, esimerkiksi älylaitteita, koruja ja urheiluvälineitä.^{88 89}

Huomattavaa on, että vuonna 2022 tavaroiden vienti Venäjälle laski noin 1 650 miljoonaa euroa samalla kun vienti sen naapurimaihin yhteensä kasvoi 2 916 miljoonaa euroa. Vienti Venäjän naapurimaihin on kasvanut joka vuosi vuotta 2020 lukuun ottamatta. Vuodesta 2018 vuoteen 2021 kasvu oli yhteensä vain 1 379 miljoonaa

86 Neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014 rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta, liite II.

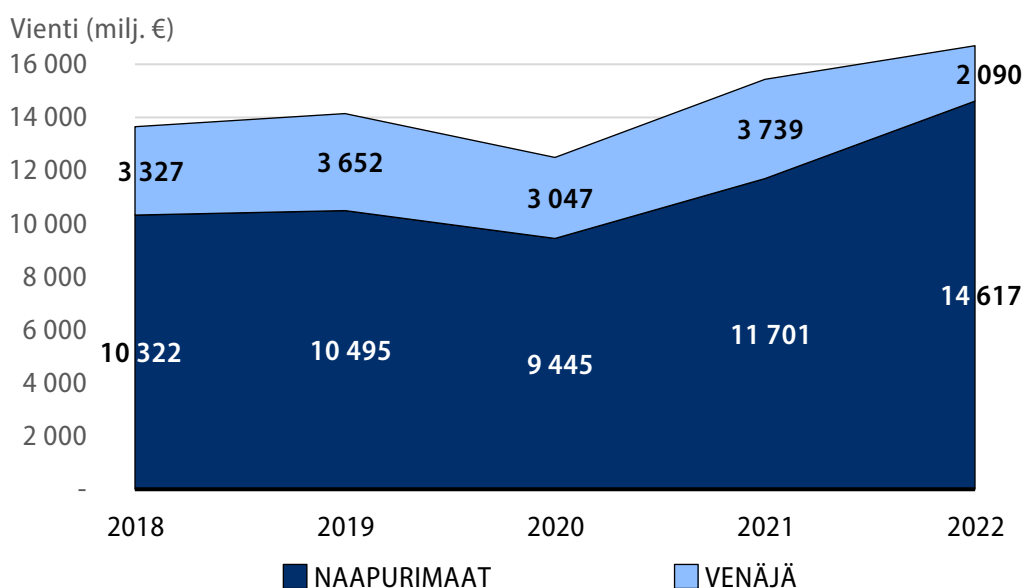
87 Tulli 2021, s. 1.

88 Tulli: Venäjän hyökkäys Ukrainaan – pakotteet sekä vaikutukset yrityksiin ja yksityishenkilöihin, viitattu 25.8.2023.

89 Tulli: Vientirajoitukset, viitattu 13.8.2023.

euroa. Jos lasketaan vienti Venäjälle mukaan, niin kasvu vuodesta 2018 vuoteen 2021 oli 1 790 miljoonaa euroa, ja pelkästään vuodesta 2021 vuoteen 2022 kasvu oli 1 268 miljoonaa euroa. (Kuvio 8.)

Kuvio 8. Vienti Suomesta Venäjälle ja Venäjän naapurimaihin vuosittain 2018–2022.⁹⁰

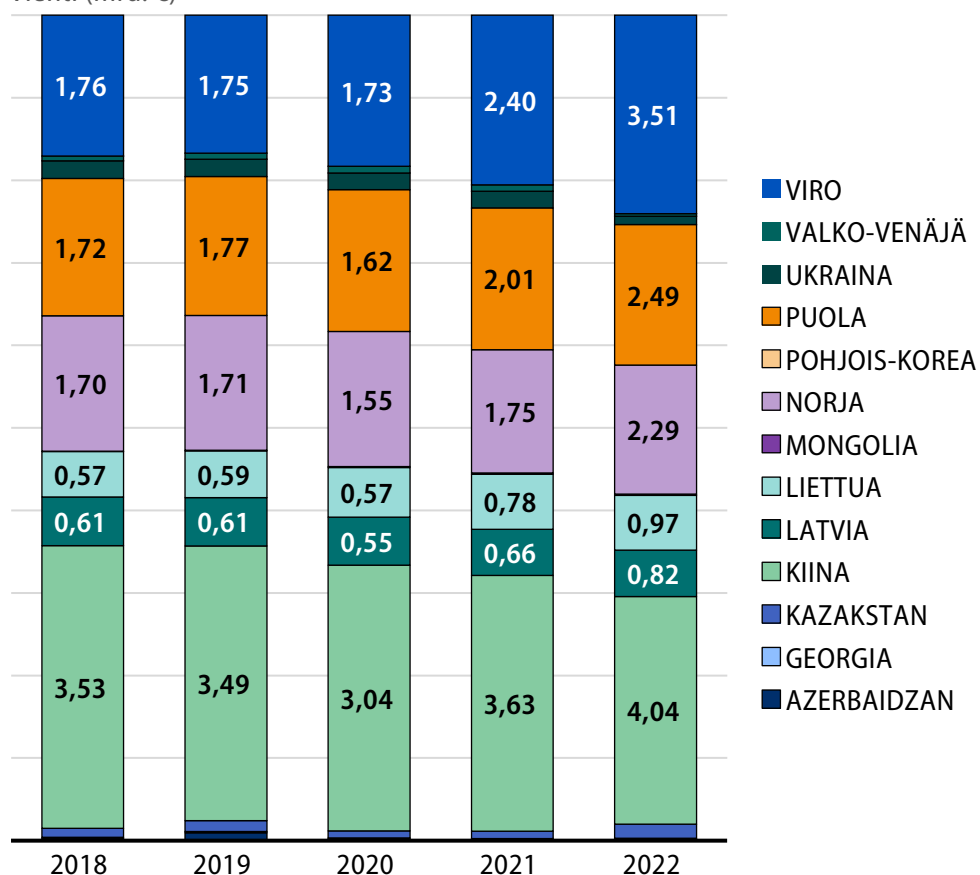


Suomen suurimmat vientimaat Venäjän naapurimaista olivat Kiina, Viro, Puola ja Norja vuonna 2022 (kuvio 9). Aikaisempaan vuoteen verrattuna suhteellisesti eniten vienti kasvoi Kazakstaniin (vienti oli 102 miljoonaa euroa vuonna 2021 ja 249 miljoonaa euroa vuonna 2022). Euromääräisesti eniten kasvoi vienti Viroon. Muista Venäjän naapurimaista vain Valko-Venäjälle, Ukrainaan ja Mongoliaan vienti laski vuodesta 2021.

⁹⁰ Tulli: Ulkomaan kauppatilastot, viitattu 13.8.2023.

Kuvio 9. Suurimmat vientimaat Venäjän naapurimaista vuosina 2018–2022.

Vienti (mrd. €)



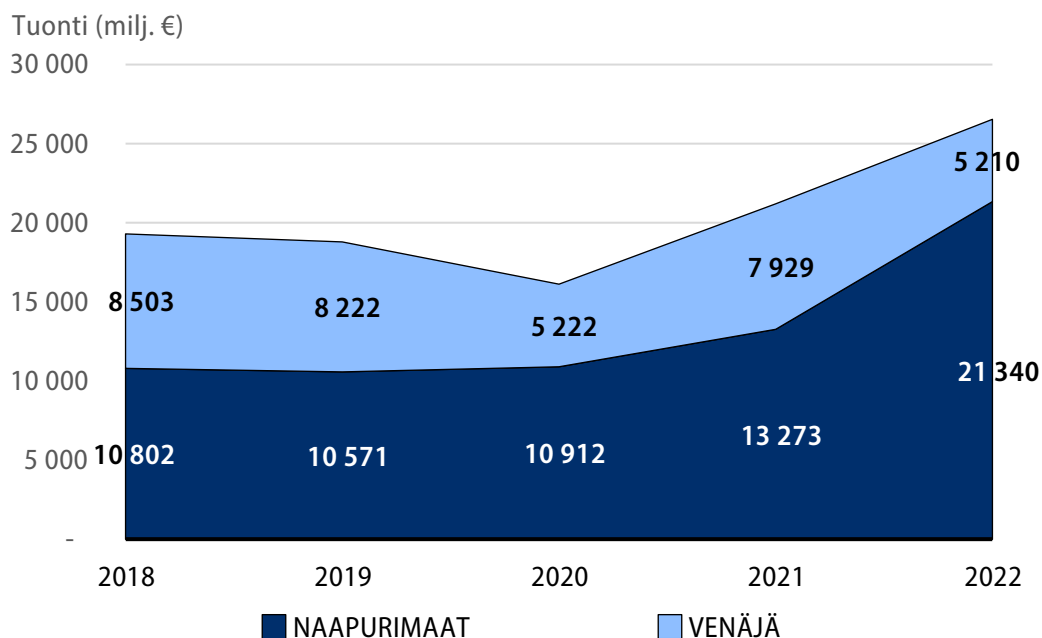
Monen suomalaisyrityksen vienti Venäjän naapurimaihin on kasvanut huomattavasti Venäjän hyökkäyssodan aikana. Määrällisesti eniten kasvua on ollut Kazakstaniin, joka oli jo ennen sotaa merkittävä vientimaa. Vienti muihin Venäjän naapurimaihin on ollut vähäistä ennen sotaa, mutta on sittemmin kasvanut suhteellisesti paljon. Monilla Venäjän naapurimaista on läheiset taloussuhteet Venäjän kanssa ja on herännyt epäily, että naapurimaita käytetään sektoripakotteiden kiertämiseen.⁹¹

91 Valtion taloudellinen tutkimuskeskus: Venäjälle aiemmin vieneiden yritysten vienti sen lähimaihin kasvussa, viitattu 17.10.2023.

2.3.2.3 Tuonti Suomeen

Venäjän hyökkäyssota on vaikuttanut myös tuontiin Venäjältä ja sen naapurimaista. Suomen tuonti kaikista maista yhteensä kasvoi vuodesta 2021 vuoteen 2022 noin 26 % eli 17 838 miljoonaa euroa. Kasvu vuodesta 2020 vuoteen 2021 oli saman suuntainen eli 24 %. Sen sijaan tuonti Venäjältä vuonna 2022 laski 34 % eli 2 719 miljoonaa euroa samalla kun tuonti sen naapurimaista yhteensä kasvoi noin 61 % eli 8 067 miljoonaa euroa. (Kuvio 10.)

Kuvio 10. Tuonti Venäjältä ja Venäjän naapurimaista yhteensä Suomeen vuosittain.⁹²



Lähde: Tulli.

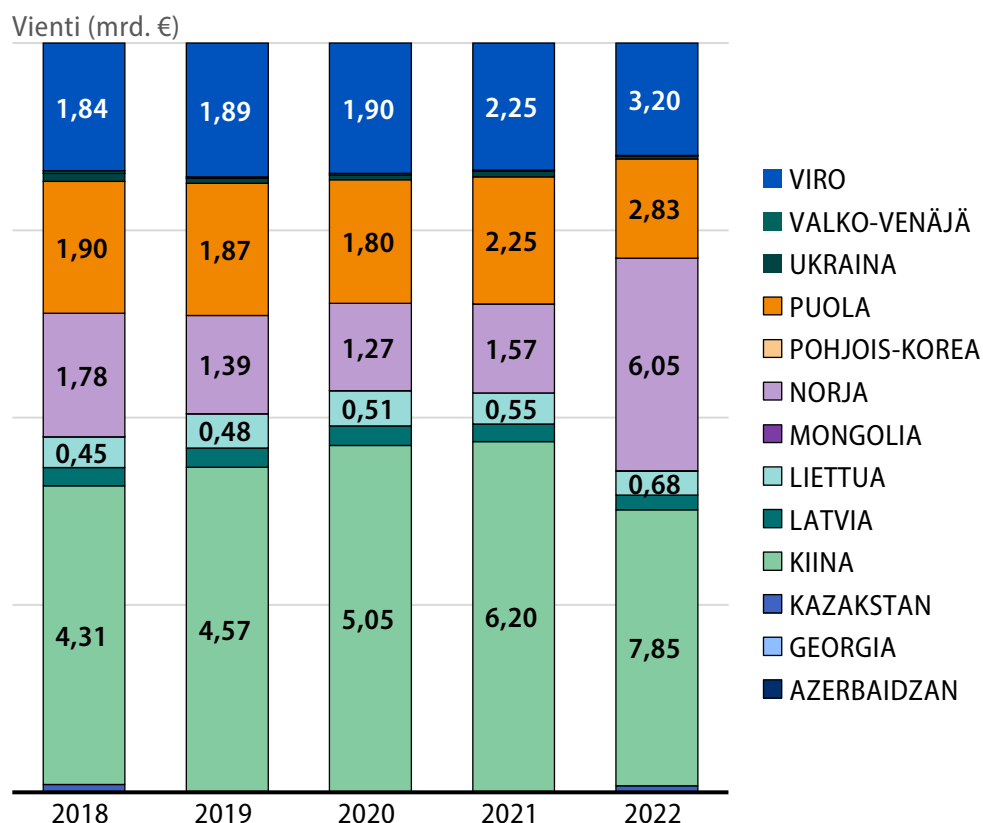
Tuonti Venäjän naapurimaista on kasvanut vuodesta 2018 eteenpäin joka vuosi vuotta 2019 lukuun ottamatta ja kasvu on ollut vuodesta 2018 vuoteen 2021 yhteensä 2 471 miljoonaa euroa. Verrattuna vuoteen 2018, vuoden 2022 arvo on melkein kaksinkertainen (198 %). (Kuvio 10.)

Vertailun vuoksi Venäjän lisäksi ainoastaan tuonti Ukrainasta laski vuonna 2022 (vuodesta 2021 vuoteen 2022 lasku oli 22 miljoonaa euroa). Suurimmat tuontimaat Venäjän naapurimaista ovat muuttuneet vuodesta 2021 seuraavasti: Norja ohitti

⁹² Tulli: Ulkomaan kauppatilastot, viitattu 13.8.2023.

sekä Puolan että Viron ja nousi toiseksi, erona 1 804 miljoonaa euroa suurimpaan tuontimaahan, Kiinaan. Viro ohitti Puolan, mutta tuonti molemmista kasvoi. Euro-määräisesti eniten tuonti kasvoi Norjasta (4 476 miljoonaa euroa). (Kuvio 11.)

Kuvio 11. Tuonti Venäjältä ja Venäjän naapurimaista Suomeen maittain vuosina 2018–2022.⁹³



Lähde: Tulli.

Tuonti Venäjältä on laskenut hyökkäyssodan alettua. Vuoden 2022 aikana tuontia Venäjältä oli noin 5 210 miljoonan euron arvosta. Vertailun vuoksi vuonna 2018 tuontia oli 8 500 miljoonaa euroa ja vuonna 2021 noin 7 930 miljoonaa. Tuontitilastoja tarkastellessa tulee huomioida, että Venäjälle asetetut pakotteet eivät kiellä kaikkea tuontia Venäjältä.

⁹³ Tulli: Ulkomaan kauppatilastot, viitattu 13.8.2023.

2.3.2.4 Rajat ylittävät rahavirrat

Kansainvälinen valuuttarahasto (eng. *International Monetary Fund*, jäljempänä *IMF*) toteutti rajat ylittäviin rahavirtoihin liittyvien rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen uhkien ja haavoittuvuuksien analyysin Pohjoismaiden ja Baltian maiden alueella yhteistyössä maiden kanssa. Hankkeen taustalla oli vuosien 2018–2019 pankkiskandaalit, joissa laiminlyötiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntöjä ja annettiin rikollisten varojen virrata pankkien läpi. Näillä toimilla on ollut kauaskantoisia taloudellisia ja maineeseen liittyviä seurauksia. Rahanpesurikkomukset tapahtuivat vuosina 2005–2015 ja ne paljastuivat vasta vuoden 2015 jälkeen.

Pohjoismaiden ja Baltian maiden rahoitusjärjestelmien sekä pankkiverkkojen ja -suhteiden tiivis keskinäinen yhteys yhdistettynä riskillisinä pidettyjen entisten Neuvostoliittoon kuuluvien valtioiden ja CIS-maiden (eng. *Common of Independent States* eli Itsenäisten valtioiden yhteisö)⁹⁴ maantieteelliseen läheisyyteen olivat keskeisiä syitä IMF:n hankkeen käynnistymiseen.⁹⁵

IMF on käyttänyt raportissaan tietoja rahoituslaitosten⁹⁶ asiakkaiden välisistä maksuista analyysinsä tueksi. Maksutiedot sisältävät tiedot niistä valtioista, joissa sijaitsevat rahoituslaitokset ovat lähettäneet ja vastaanottaneet maksuja sekä tiedot maksuja välittäneiden kirjeenvaihtajarahauslaitosten kotivaltioista. Tiedot sisältävät myös kunkin maksukäytävän (maksun alullepanija-kirjeenvaihtajat-edunsaaja) kautta toteutettujen liiketoimien valuutan, lukumäärän ja arvon.⁹⁷

Keskeiset tulokset Pohjoismaiden ja Baltian maiden alueella

Rahavirtojen analyysin perusteella voidaan todeta, että Pohjoismaiden ja Baltian maiden rajat ylittävät yhteenlasketut rahavirrat ovat kasvaneet vuodesta 2013. Näistä maista Tanskan, Suomen, Ruotsin ja Islannin rajat ylittävät rahavirrat ovat tasaisesti kasvaneet, kun Norjalla ja Latviolla on vähäisempää kasvua.⁹⁸

94 World Data: Members of the CIS, viitattu 13.8.2023.

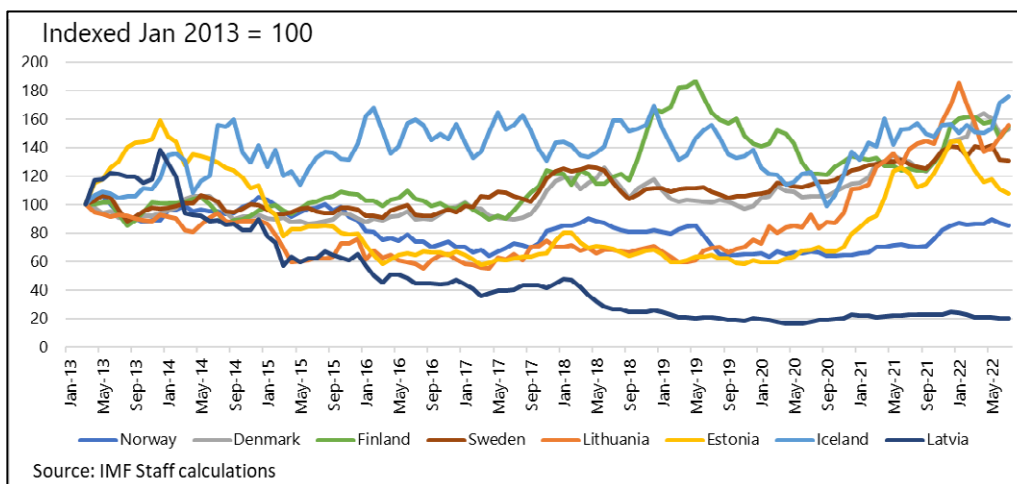
95 IMF 2023, s. 8.

96 Tässä luvussa rahoituslaitos käsittää myös luottolaitokset.

97 IMF 2023, s. 75.

98 IMF 2023, s. 10.

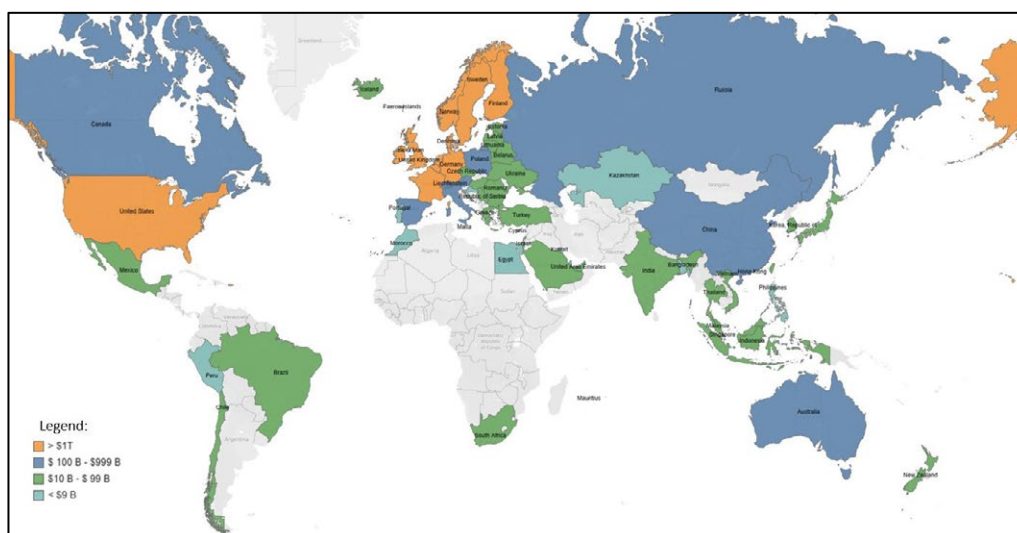
Kuvio 12. Pohjoismaiden ja Baltian maiden yhteenlasketut rahavirrat tammikuu 2013 – heinäkuu 2022.⁹⁹



Lähde: IMF 2023.

Rahavirtojen perusteella Pohjoismaiden ja Baltian alueen rahavirrat jakautuvat maantieteellisesti laajalle alueelle, sillä alueen maksujen pääasialliset vastapuolet ovat Euroopasta, Yhdysvalloista ja Hong Kongista (kuvio 13).

Kuvio 13. Pohjoismaiden ja Baltian pääasialliset maksujen (dollareina) vastapuolet tammikuu 2020 – heinäkuu 2022.¹⁰⁰



Lähde: IMF 2023.

⁹⁹ IMF 2023, s. 13.

¹⁰⁰ IMF 2023, s. 13.

G7 ja EU ovat vallitsevia vastapuolimaiden ryhmiä. Poikkeuksen muodostavat ns. CIS-maat, joiden osalta rahavirrat ovat laskeneet 67 % vuodesta 2013 vuoteen 2022. Perinteisesti kohonnut rahanpesun riski Pohjoismaiden ja Baltian maiden osalta kohdistuu juuri CIS-maihin.¹⁰¹

IMF toteutti talouden perustekijöiden analyysin, jossa kaikkia Pohjoismaiden ja Baltian maiden sisäänvirtaavia ja ulosmeneviä rahavirtoja verrattiin taustalla oleviin taloudellisiin yhteyksiin. Talouden perustekijöiden analyysi perustuu tavaroiden ja palveluiden viennin ja tuonnin arvoon sekä arvopaperisijoitusten ja suorien sijoitusten sisään- ja ulosvirtauksiin.¹⁰²

Taulukko 6. Taloudellisten tekijöiden analyysin tulokset vuosina 2013–2022.¹⁰³

Maa	Merkityksellisiä rahavirtoja (kpl)	Riittämättömästi selitetyt rahavirrat (maittain)	Riittämättömästi selitetyt rahavirrat (erittely suuntien mukaan)
Tanska	148	44	15 (molemmat) 22 (ulosvirtaukset) 7 (sisäänvirtaukset)
Viro	91	43	20 (molemmat) 15 (ulosvirtaukset) 8 (sisäänvirtaukset)
Suomi	115	36	14 (molemmat) 15 (ulosvirtaukset) 7 (sisäänvirtaukset)
Islanti	69	23	7 (molemmat) 11 (ulosvirtaukset) 5 (sisäänvirtaukset)

101 IMF 2023, s. 12.

102 IMF 2023, s. 21–22.

103 IMF 2023, s. 22–23.

Maa	Merkityksellisiä rahavirtoja (kpl)	Riittämättömästi selitetyt rahavirrat (maittain)	Riittämättömästi selitetyt rahavirrat (erittely suuntien mukaan)
Latvia	88	33	17 (molemmat) 11 (ulosvirtaukset) 5 (sisäänvirtaukset)
Liettua	100	40	11 (molemmat) 25 (ulosvirtaukset) 4 (sisäänvirtaukset)
Norja	127	48	14 (molemmat) 17 (ulosvirtaukset) 17 (sisäänvirtaukset)
Ruotsi	135	49	20 (molemmat) 25 (ulosvirtaukset) 4 (sisäänvirtaukset)

Keskeisten rahavirtojen vastapuolten osalta IMF toteaa, että useita Pohjoismaiden rahavirroista ei voida selittää taloudellisten tekijöiden analyysillä. Kymmenen suurimman vastapuolen kanssa suoritettut maksut ovat pääosin selitettävissä taloudellisilla tekijöillä. Yksi merkittävä vastapuoli niissä rahavirroissa, joista ei löydy riittävästi selitystä on Yhdistynyt kuningaskunta. Myös Luxemburg ja Irlanti ovat viime vuosina nousseet merkittäviksi selittämättömien rahavirtojen vastapuoliksi.¹⁰⁴

Pohjoismaissa ja Baltian maissa on rekisteröity myös vähemmän merkittäviä rahavirtoja, joita taloudelliset tekijät eivät riittävästi selitä. Kansainvälisistä rahoituskeskuksista¹⁰⁵ Hongkong, Singapore ja Arabiemiraatit ovat merkittävimmät ja kuuluvat useimpien Pohjoismaiden ja Baltian maiden 25 tärkeimmän vastapuolen

¹⁰⁴ IMF 2023, s 23.

¹⁰⁵ IMF 2000: IFC:t (International Financial Center) tai OFC:t (Offshore Financial Center) ovat yleensä 1) lainkäyttöalueet, joissa on suhteellisen suuri määrä rahoituslaitoksia, joiden asiakkaat eivät ole oman maan kansalaisia; 2) rahoitusjärjestelmät, joiden ulkoiset varat ja velat ovat suhteettomia kotimaiseen rahoituksen välitykseen nähden 3) rahoituskeskukset, joiden palveluvalikoimaan kuuluvat mm. matala tai olematon verotus, kevyt finanssisääntely, pankkisalaisuus ja anonymiteetti.

joukkoon. Muita merkittäviä vastapuolia, joita ei voida selittää taloudellisten tekijöiden analyysillä, ovat Liechtenstein, Mansaari, Jersey, Gibraltar, Mauritius sekä joissakin tapauksissa Bahrain ja Bahama.¹⁰⁶

IMF:n raporttia tarkasteltiin myös yhdessä rahanpesun selvittelykeskuksen rekisteriin perustuvien tilastojen kanssa. Tarkastelussa havaittiin, että Suomesta Mansaarille lähtevien transaktioiden euromäärien (kokonaismäärä) suhteellinen kasvu oli suurin vuodesta 2021 vuoteen 2022. Sen lisäksi kolmanneksi suurin suhteellinen kasvu oli Gibraltarille kohdistetuissa transaktioissa. Kokonaisarviossa on syytä huomioida se, että vuonna 2022 rahanpesurekisterin tietojen mukaan Suomesta lähetettiin varoja yhteensä 165 maahan.¹⁰⁷ Rahanpesun selvittelykeskuksen tilastojen mukaan viisi merkittävintä maata, joihin lähetettiin rahaa (muut kuin virtuaalivaluuttavarat) Suomesta vuoden 2022 aikana olivat Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta, Ruotsi, Viro ja Espanja.¹⁰⁸ Yhdistynyt kuningaskunta on nostettu myös IMF:n raportissa yhdeksi merkittäväksi vastapuoleksi niissä rahanvirroissa, joista ei löydy riittävästi selitystä.

IMF:n suositukset Pohjoismaille ja Baltian maille

IMF suosittelee raportissaan, että

- Pohjoismaiden ja Baltian maiden tulisi kehittää kattava kansallinen mekanismi rajat ylittävien maksujen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen seurantaan. Rahavirtojen monitorointi antaa maille paremman käsityksen ulkoisista rahanpesun uhkista ja rajat ylittävien riskien kehittymisestä. Kansallista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviota voidaan vahvistaa analysoimalla yhteenlaskettuja rajat ylittäviä rahavirtoja. Tämä auttaa arvioimaan rajat ylittävien maksujen merkittävyyttä ja niihin liittyviä riskejä.¹⁰⁹
- Kansallista ymmärrystä rajat ylittävistä ja ulkoisten rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskeistä voitaisiin parantaa ottamalla mukaan muitakin tietolähteitä, kuten makrotaloudelliset muuttujat (esim. kauppa ja investoinnit) tai rahoituslaitosten liiketoimintamallit ja niiden ulkomaiset yhteydet.¹¹⁰

106 IMF 2023, s. 26–27.

107 Rahanpesun selvittelykeskuksen riskiarviotyöhön toimittamat tilastot.

108 Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s. 26.

109 IMF 2023, s. 14–15.

110 IMF 2023, s. 19.

- Ymmärrystä korkeariskisistä maista ja maksutavoista voidaan parantaa keskittymällä maakohtaisiin riskitekijöihin ja maihin, joihin rahavirrat ovat merkittävimpiä. Tätä tulisi tehdä yhteistyössä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä vastaavien viranomaisten ja Verohallinnon kanssa.¹¹¹
- Pohjoismaista ja Baltian maista niiden, joilla on merkittävää kirjeenvaihtajapankkitoimintaa, tulisi tehostaa kirjeenvaihtajatoiminnan valvontaa, riskienarviointia ja seuranta.¹¹²

Suosittelun perusteella myös Suomen olisi hyvä kehittää rahavirtojen seuranta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi. Tällä hetkellä kokonaisraha-
virtoja seurataan Suomen Pankin toimesta, mutta tietoja ei hyödynnetä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä siinä laajuudessa kuin se olisi tarkoituksen-
mukaista. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien tunnistamista on jo
alettu Suomessa kehittämään vuosien 2021–2023 riskiarvion toimintasuunnitelman
toimenpiteiden johdosta. Mukaan on otettu uusia entistä monipuolisempia tieto-
lähteitä ja eri viranomaisilta kerättävien tilastojen keruu on systematisoitu.¹¹³

2.4 Keskeisiä huomioita

Keskeisenä useimmille sektoreille yhteisenä riskinä on havaittu **puutteet rahan-
pesusääntelyn ja prosessien tuntemisessa**. Tämä koskee erityisesti aloja, joissa
pieniä toimijoita on paljon. Luottolaitossektorilla sen sijaan rahanpesusääntely tun-
netaan paremmin ja moni pienempi ilmoitusvelvollinen toimija luottaakin luotto-
laitosten tekemään valvontaan.

Yleisesti voidaan todeta, että viranomaisten resurssien määrä koetaan yleensä riit-
tämättömäksi. Myös rajat ylittävä toiminta ja siihen liittyvät jotkin tietojenvaih-
don puutteet nousevat useammalla kuin yhdellä sektorilla riskeinä. Esimerkiksi
EU:n ulkopuolisten valvojien kanssa ei ole vakiintuneita tiedonvaihtokanavia ja
rahanpesun selvittelykeskuksen selvittelytyötä hidastaa se, että tieto epäilyttävää
liiketoimea koskevista ilmoituksista menee vain sen maan rahanpesun selvittely-
keskukselle, johon toimija on rekisteröitynyt. Lisäksi tietojenvaihto viranomaisten ja
yksityisen sektorin välillä on edelleen rajattua.

111 IMF 2023, s. 30.

112 IMF 2023, s. 32.

113 Lisätietoja luvussa 1.2.2.1 Vuosien 2021–2023 toimintasuunnitelman toimeenpano.

Keskeisiä teknologiaan liittyviä riskejä esiintyy enimmäkseen sektoreilla, joissa teknologialla on suuri merkitys, kuten maksupalvelujen tarjoajilla ja virtuaalivaluutan tarjoajilla. Riskit on avattu tarkemmin kyseisiä sektoreita käsittelevissä luvuissa 2.5.1 ja 2.5.3.

Yleisemmin kaikkia käsiteltäviä aloja koskevinä haavoittuvuuksina on arvioitu olevan:

- viranomaisten tiedonpuute uusista teknologioista,
- järjestelmissä ja prosesseissa olevat tietoturva-aukot sekä
- kansainvälisten standardien puute.

Vaikka hawala-toimijoihin katsotaan kohdistuvan korkein sektorikohtainen riskitaso, yksittäisten riskien osalta korkeimmat riskipisteet kohdistuivat ilmoitusvelvollisten arvioiden mukaan **virtuaalivaluuttapalvelujen tarjoajiin** liittyviin riskeihin. Näistä merkittäviksi arvioituja riskejä olivat mm. pakotteiden kiertäminen virtuaalivarojen siirroilla, virtuaalivarojen käyttämiseen tarvittavien ohjelmien ja sovellusten lisääntyminen ja helppokäyttöisyys, viranomaisten tiedonpuute uusista teknologioista sekä kansainvälisten standardien puute.

Viranomaisten arvioiden mukaan merkittävimmät riskit liittyvät pääasiassa virtuaalivaluuttapalveluihin ja maksupalvelujen tarjoajiin, mutta joidenkin merkittävien riskien osalta myös luottolaitossektoriin ja asiantuntijapalveluihin. **Maksupalveluiden tarjoajien** osalta viranomaiset arvioivat erityisen riskillisiksi hawala-toiminnan valvonnan, valvonnan puutteelliset resurssit, maksupalvelujen palveluntarjoajat, rajat ylittävät maksut ja rekisteröimättömien hawala-toimijoiden jäämisen valvojen toimivallan ulkopuolelle. **Virtuaalivaluuttapalvelujen tarjoajien** osalta viranomaiset arvioivat merkittävästi riskillisiksi virtuaalivarojen anonyymiuden, rikollisten mahdollisuuden hyödyntää uusia teknologioita ja maksutietojen läpinäkyvyyden puutteen. **Luottolaitossektorin** osalta merkittäviä riskejä ovat muun muassa viranomaisten ja yksityisen sektorin tietojenvaihdon rajoittuneisuus ja pakotteiden kohteena olevien varojen alkuperän selvittämisen haasteellisuus. **Asiantuntijapalveluissa** merkittävimpinä riskeinä pidetään muun muassa bulvaanirakenteiden käyttämistä, rahanpesulain velvoitteiden ymmärtämisen heikkoutta ja monimutkaisia yritysjärjestelyitä, jotka mahdollistavat todellisten toimijoiden ja toiminnan piilottamisen.

Viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten näkemyserot riskien merkityksellisyydestä olivat melko suuria. Keskimäärin voidaan todeta, että suurimmassa osassa tunnistetuista riskeistä viranomaiset arvioivat riskit korkeammiksi kuin ilmoitusvelvolliset. Suuret erot riskillisyyden arvioinneissa voidaan selittää eri tavoilla.

Rahanpesulain mukaiset valvojat ja huolehtimisvelvolliset tekevät riskiarvioita, jotka perustuvat laaja-alaisesti ilmoitusvelvollisilta kerättyihin tietoihin. Valvojilla ja huolehtimisvelvollisilla on usein kattavampi näkemys ilmoitusvelvollisten toiminnasta ja markkinoista, joilla nämä toimivat. Lisäksi valvojat tuntevat syvällisesti lainsäädännön, jonka nojalla ilmoitusvelvollisia valvotaan. Ilmoitusvelvolliset tekevät myös itse omat riskiarvionsa omasta toiminnastaan. Näissä ilmoitusvelvolliset arvioivat ainoastaan omia riskejään ottaen huomioon muun muassa liiketoimintaympäristönsä, asiakkaansa ja tuotteensa. Toisinaan ilmoitusvelvolliset saattavat tunnistaa paremmin oman alansa riskejä, koska heillä on tietoa oman toimintansa erityispiirteistä. Ilmoitusvelvollisilla ei ole kuitenkaan yleensä yksityiskohtaista tietoa mm. muiden sektorilla toimivien hallintakeinojen puutteista.

2.5 Sektorikohtaisten rahanpesun riskien arviointi

Alla on kuvattu kansallisen riskiarvion osittaispäivityksessä tarkasteltujen sektoreiden riskitasot asteikolla 1–4. Riskitasojen muodostuminen on kuvattu tarkemmin riskiarvion metodologiaa koskevassa liitteessä (liite 1). Jokaisen sektorin osalta riskiarviossa tarkastellaan merkittäviä ja kohtalaisia riskejä. Vähäiset riskit ovat riskiarvion liitteessä 3.

Taulukko 7. Kansallisessa riskiarviossa tarkasteltujen sektoreiden rahanpesua koskevat kokonaisriskitasot 2023.

Sektori	Riskitaso
Hawalat	4
Maksupalvelujen tarjoajat	3
Luottolaitokset	3
Virtuaalivaluuttapalvelujen tarjoajat	3
Kiinteistönvälittäjät	2
Vuokrahuoneiston välittäjät	2
Asianajajat	2
Muut oikeudellisia palveluja tarjoavat	2
Veroneuvontapalvelua tarjoavat tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavat	2
Yrityspalvelujen tarjoajat	2
Tavarakauppiat	2

2.5.1 Maksupalvelujen tarjoajat

Maksupalvelujen tarjoajat sisältävät sektorina useita palveluita ja tuotteita, jotka liittyvät maksujen toteuttamiseen ja varojen siirtämiseen. Maksupalvelujen tarjoajia valvoo Finanssivalvonta. Sektorin ilmoitusvelvollisiin rahanpesulain näkökulmasta kuuluvat:

- maksulaitoslaissa (297/2010) tarkoitetut maksulaitokset ja sähkörahayhteisöt,
- maksulaitoslain 7 ja 7 a §:ssä tarkoitetut luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt,
- ulkomaisen maksulaitoksen tai sähkörahayhteisön Suomessa sijaitsevat sivuliikkeet,
- ulkomaiset maksulaitokset ja sähkörahayhteisöt, jos maksulaitos tarjoaa Suomessa palveluita sivuliikettä perustamatta edustajan välityksellä.

2.5.1.1 Maksupalvelujen tarjoajien toimintaympäristö

Maksupalveluja saa tarjota Suomessa joko Finanssivalvonnan myöntämällä toimiluvalla tai Finanssivalvonnan päätöksellä, jonka mukaisesti maksupalveluja voidaan tarjota tietyt edellytykset täyttävässä toiminnassa ilman toimilupaa.¹¹⁴ Lisäksi ETA-alueella maksulaitoksen toimiluvan saanut toimija voi tarjota maksupalveluja Suomessa ns. passporting-järjestelmän perusteella. Finanssivalvonnan valvottavia maksupalvelujen tarjoajia on 75 kappaletta.¹¹⁵ Maksupalvelujen tarjoajista 18 % oli rekisteritietojen perusteella toimimattomia tai niiden toiminta oli lakannut.¹¹⁶ Suomessa toimii lisäksi 228 ulkomaisen maksulaitoksen nimittämää asiamiestä, jotka saavat tarjota maksupalvelua Suomessa.

Maksupalvelujen tarjoajien (pl. ulkomaiset sivuliikkeet) yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 2021 yhteensä yli 6,8 miljardia euroa ja 50 %:lla toimijoista liikevaihto oli yli 100 000 euroa. Maksupalvelujen tarjoajat ovat pääasiassa osakeyhtiöitä, mutta yksi toimii osuuskuntana. Maksupalvelujen tarjoajilla oli vuonna 2022 yhteensä 15 765 palkansaajaa, mutta on huomattava, että näistä 93 % keskittyi kuudelle suurimmalle toimijalle. Toimialan yritykset maksoivat veroja vuonna 2022 yhteensä 891 miljoonaa euroa.¹¹⁷

114 Finanssivalvonta: Maksupalvelun tarjoajat, viitattu 5.9.2023.

115 Vero 2023a ja Finanssivalvonta: Finanssivalvonnan valvottavaluettelo, viitattu 15.11.2023.

116 Vero 2023a, s. 6.

117 Vero 2023a, s.11.

Yritysten kannattavuus vuonna 2021 oli 36 %:lla yrityksistä hyvällä tasolla ja 35 %:lla heikolla tasolla. Velkaantumistasoon osalta 53 % yrityksistä oli hyvällä, 7 % tyydyttävällä ja 29 % heikolla tasolla. Yritysten maksuvalmiusluokassa 63 % oli hyvällä tasolla, 10 % tyydyttävällä tasolla ja 8 % heikolla tasolla.¹¹⁸

Hawala-toiminta täyttää maksupalvelujen tarjoamisen kriteerit ja siksi toiminta lähtökohtaisesti edellyttää Suomessa maksupalvelun tarjoamiseen oikeuttavaa lupaa. Hawala-järjestelmän kautta Suomesta siirretään rahaa muun muassa Pohjois- ja Koillis-Afrikkaan sekä Lähi-itään.¹¹⁹ Suomessa 15 hawala-toimijaa on saanut maksupalvelun tarjoamiseen oikeuttavan luvan. Nämä toimijat ovat maksulaitoslain 7 §:n mukaisia rekisteröityneitä maksupalvelun tarjoajia. Rekisteröity maksupalveluntarjoaja ei saa tarjota palvelua muualla ETA-alueella. Mikäli hawala-toimijalla on maksulaitoksen toimilupa, voi se tarjota palvelua ns. passportingjärjestelmän perusteella toisessa ETA-maassa. Vastaavasti ETA-alueelta maksulaitoksen toimiluvan saanut hawala-toimija voi tarjota palveluaan Suomessa notifiomalla tästä palveluntarjonnastaan Suomeen. On havaittu, että Suomessa toimii hawala-toimijoita ilman maksupalveluntarjoamiseen oikeuttavaa rekisteröintiä tai toimilupaa.

Vuonna 2022 maksulaitokset ja rekisteröidyt maksupalveluntarjoajat (sisältäen valuutanvaihdon) tekivät 19 199 rahanpesuilmoitusta.¹²⁰ On huomattava, että vain pieni osa hawala-toimijoista on tehnyt rahanpesuilmoituksia vuosien saatossa.

2.5.1.2 Maksupalvelujen tarjoajiin liitännäiset rahanpesun riskit

Maksupalvelujen tarjoajiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 3 eli **merkittävä**. Viranomaiset arvioivat maksupalvelujen tarjoajien sektorin huomattavasti riskillisemmäksi kuin kyselyyn vastanneet ilmoitusvelvolliset. Myös komissio on arvioinut vuoden 2022 ylikansallisessa riskiarviossa maksupalvelusektorin riskillisyyttä. Rahanpesun osalta (asteikolla 1–4) sektorin arvio oli 3 eli merkittävä, joka on sama kuin vuoden 2019 ylikansallisessa riskiarviossa.

Yleisenä maksupalvelujen tarjoajiin kohdistuvana merkittävänä riskinä pidetään rahanpesun estämisen kannalta keskeisten **toimijoiden tiedonpuutetta uusista teknologioista ja niiden riskeistä**. Riski on tunnistettu myös vuoden 2021

118 Vero 2023a, s.16.

119 Finanssivalvonta 2020, s. 8.

120 Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s. 12. Valuutanvaihtoa ei käsitellä tässä riskiarvion osittaispäivityksessä.

riskiarviossa ja komission ylikansallisessa riskiarviossa etenkin etäasioinnin yhteydessä. Uudet teknologiat haastavat sekä viranomaisia ja valvojia että palveluntarjoajia, mikä nostaa rahanpesun houkuttelevuutta.

Merkittävänä riskinä pidetään sitä, ettei **ulkomaisiin maksupalvelujen tarjoajiin ja näiden asiamiehiin ole näkyvyyttä**, sillä ulkomaisen toimijan päävalvonta tapahtuu sen kotivaltiossa eikä asiamiehillä ole raportointivelvollisuuksia Finanssi- valvonnalle. Kohtalaisena riskinä nähdään se, että **maksupalvelun tarjoajien palveluiden käyttö voi vähentää maksutietojen läpinäkyvyyttä**. Esimerkiksi jos suurten myyjäliikkeiden osalta maksut niputetaan, voi yksittäisen maksajan tietoja olla hankala selvittää. Asia konkretisoituu silloin kun pankeista välitetään varoja maksunvälittäjille. Tällöin Suomessa toimivan pankin näkymä katkeaa välittömästi, kun varat on siirretty ja maksun saajana voi olla ainoastaan jokin nimi ja tieto maksunvälittäjästä.

Kohtalaisena riskinä nähdään se, että **rahanpesusääntely ja sen vaatimat prosessit voivat olla tuntemattomia** muun muassa uusille maksupalvelujen tarjoajille, jolloin niihin voidaan suhtautua ylimalkaisesti ja **lain noudattamisessa voi olla puutteita**. Yleisesti kuitenkin nähtiin, että toimiluvalliset maksulaitokset tuntevat rahanpesusääntelyn hyvin, mutta pienempien toimijoiden tietämyksessä voi olla puutteita. Tämäkin riski tunnistettiin vuoden 2021 riskiarviossa ja sen nähtiin mahdollistavan muun muassa bulvaanien¹²¹ ja muulien käyttämisen maksupalveluissa.

Rajat ylittävän toiminnan osalta valvonta nähdään haasteellisena, sillä tieto epäilyttävää liiketoimea koskevista ilmoituksista menee vain sen maan rahanpesun selvittelykeskukselle, johon toimija on rekisteröitynyt. EU-sääntelyn nojalla EU-maan selvittelykeskuksella on velvollisuus toimittaa toista jäsenmaata koskevat tiedot kyseisen maan selvittelykeskukselle. Menettely aiheuttaa tästä huolimatta viiveitä selvittelytyölle, sillä kaikki jäsenmaat eivät noudata ilmoitusten siirtoa koskevaa periaatetta täysimääräisesti, eivätkä käytössä olevat tekniset ratkaisut ja menettelyt tue nopeaa tietojen siirtoa. Täten käytettävissä olevassa informaatioissa on katveita, ja se hidastaa monitorointia. Tämä nähdään merkittävänä riskinä.

Merkittäväksi riskiksi arvioidaan **jakeluketjujen eli transaktioiden seuraamisen monimutkaisuus**, joka vaikeuttaa asiakkaan liiketoimien seurantaa ja toiminnan ymmärtämistä. Rahanpesun riski kasvaa, kun toimija näkee vain osan liiketoimiketjusta eikä saa kokonaiskuvaa asiakkaan toiminnasta. Niin kutsutuissa

121 Termi "bulvaani" tarkoittaa välikättä, joka toimii omissa nimissään toisen henkilön lukuun.

alustatalouden liiketoimintamalleissa voi olla useampi maksupalvelun tarjoaja, muita teknisiä toimijoita ja palveluntarjoajia, kuten henkilöllisyyden todentamispalvelujen tarjoajia, asiakkaan tuntemiseen liittyvien sovelluksien tarjoajia ja pakotemonitorointipalveluiden tarjoajia.

Oma-aloitteisen tiedon jakaminen muun muassa viranomaisten välillä on havaittu toisinaan haastavaksi nykyisen lainsäädännön puitteissa, mikä voi johtaa siihen, että jokin olennainen tieto jää saamatta. Sisäministeriö on asettanut 25.9.2023 lainsäädäntöhankkeen¹²² poliisin tiedonvaihtoa koskevan sääntelyn muuttamiseksi. Lisäksi tietojenvaihdon tehostamista on viime aikoina selvitetty valtioneuvoston eri hankkeissa¹²³, mutta tietosuoja- ja muu salassapitosääntely hankaloittavat tietojenvaihtoa. Oma-aloitteisen tietojenjakamisen esteet nähdään kohdallaisena rahanpesun riskinä.

2.5.1.3 Hawala-toimijoihin liitännäiset rahanpesun riskit

Hawala-toimijoihin kohdistuva kokonaisriskitaso on 4 eli **erittäin merkittävä**. Viranomaiset arvioivat hawala-toimijoiden sektorin huomattavasti riskillisemmäksi kuin kyselyyn vastanneet ilmoitusvelvolliset. Myös Finanssivalvonta on arvioinut vuonna 2022 ilmestyneessä ominaisriskiarviossaan, että rahanvälittäjiin kohdistuu erittäin merkittävä rahanpesuriski.¹²⁴

Maksupalvelun tarjoajien sektorin osalta hawala-toimintaan liittyen tunnistettiin eniten merkittäviä riskejä. Hawala-toimijoiden osalta lähes kaikki tunnistetut rahanpesun riskit arvioitiin merkittäviksi, mikä puoltaa myös sektorin kokonaisriskitason arviota toiminnan riskillisyydestä. Merkittäväksi riskiksi on arvioitu muun muassa epäselvyydet varojen alkuperän varmistamisessa, kun käytetään **hawala-toimijoiden omia, Euroopan talousalueen ulkopuolisia maksamisapplikaatioita maksujen välittämiseen**. Euroopan talousalueen toimijat ovat useimmiten asianmukaisesti ilmoittaneet palvelujen tarjoamisesta Suomeen, mutta tällöinkin tuodaan esiin vain maksamisapplikaation eli maksuvälineen liikkeeseläsku eikä tietoa siitä, mihin sen avulla voidaan maksuja tehdä.

122 Sisäministeriön hanke: Lainsäädäntöhanke poliisin rikostiedustelua koskeväksi lainsäädännöksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi, viitattu 2.11.2023.

123 Esimerkiksi: Valtiovarainministeriön hanke: Työryhmä tietojenvaihdon parantamiseksi kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistöiminnassa, viitattu 14.9.2023 ja Valtioneuvosto 2023b.

124 Finanssivalvonta 2022c, s. 3. Sektorin rahanpesun ominaisriskitasot vastaavat vuonna 2020 julkaistun yhteenvedon ominaisriskitasoja.

Käteiskuljetuksiin liittyen merkittävänä riskinä pidetään käyttötarkoituksidonnaisuusvaatimuksen vuoksi tiedonjakamisen esteitä. Tällä hetkellä Tullilla on rajoitetut mahdollisuudet jakaa tietoa käteiskuljetuksista (pl. rahanpesun selvittelykeskus) muille viranomaisille tai valvojille valvonnan tukemiseksi. Rikolliset toimijat voivat **hyödyntää helpommin hawala-toimijoita käteiskuljetuksissa korkean riskin alueille**, kun valvonta ei ole niin tehokasta. Finanssivalvonnan maksupalvelusektorin rahanpesun riskiarviossa on todettu, että riskiin vaikuttaa erityisesti rahanvälitysten kohdealueiden viranomaisvalvonnan heikko taso ja puutteelliset rahanpesun estämisen menettelyt sekä se, että välitettäviä varoja otetaan usein vastaan käteisellä.¹²⁵

Merkittävänä riskinä pidetään edelleen vuoden 2021 riskiarviossakin esiin nostettuja niin sanottuja ”pimeitä” hawala-toimijoita eli **rekisteröimättömiä hawala-toimijoita**, joiden määrästä tai laajuudesta ei ole tietoa. Tämän riskiarvion osittaispäivityksen yhteydessä tunnistettiin useampia rekisteröimättömiin hawala-toimijoihin kohdistuvia riskejä. Merkittävänä riskinä nähdään etenkin se, ettei **resursseja rekisteröimättömien hawala-toimijoiden poistamiseksi markkinoilta ole eikä niitä voida valvoa**. Kun rekisteröimättömiä hawala-toimijaa ei valvota, sitä **ei pystytä myöskään suoraan sanktioimaan** valvojan toimesta. Lisäksi on mahdollista, että silloin, kun Finanssivalvonta peruuttaa hawala-toimijalta maksulaitoslain mukaisen rekisteröinnin maksupalvelun tarjoamisesta, ei rekisteröinnin poistamisella ole haluttua vaikutusta, sillä toimintaa saatetaan jatkaa rekisteröimättömänä.

Rekisteröimättömien hawala-toimijoiden nähdään **synnyttävän varjotaloutta**, johon lukeutuu mm. veropetoksia ja kirjanpitorikoksia. Viranomaiset arvioivat tämän riskin huomattavasti korkeammaksi kuin ilmoitusvelvolliset. Merkittävänä riskinä pidetään myös sitä, ettei **hawala-toimijoiden liiketoiminta aina täytä kaikkia vero- ja kirjanpitosäännöksiä, jolloin seuraamusmaksut voivat jäädä virallisten tilinpäätösten perusteella liian alhaisiksi**. Hawala-toimijoiden osalta **viranomaisvalvonnan vaikuttavuutta vähentää hallinnollisten seuraamusmaksujen matalana pidetty taso**. Myös rekisteröimättömät hawala-toimijat saattavat jatkaa lainvastaista toimintaa, sillä rikosseuraamukset rekisteröimättömänä toimimisesta ovat pieniä. Kohtalaiseksi riskiksi arvioidaan se, että **toimiluvan tai rekisteröinnin poistaminen on raskas prosessi**, mikä mahdollistaa lainvastaisen toiminnan jatkumisen prosessin aikana.

125 Finanssivalvonta 2020, s. 8.

2.5.2 Luottolaitokset

Luottolaitoksia valvoo Finanssivalvonta. Luottolaitossektorin ilmoitusvelvollisiin rahanpesulain näkökulmasta kuuluvat:

- luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014) tarkoitetut luottolaitokset ja kolmannen maan luottolaitoksen sivuliikkeet,
- edellä mainittujen toimijoiden osalta myös vastaavan ulkomaisen yhteisön sivuliikkeet ja ulkomaiset yhteisöt, jotka tarjoavat Suomessa palveluita sivuliikettä perustamatta edustajan välityksellä.

Luottolaitokset ottavat yleisöltä vastaan talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja sekä tarjoavat omaan lukuun luottoja tai muuta rahoitusta. Luottolaitossektorin toiminta on osittain päällekkäistä muiden riskiarvion sektoreiden kanssa, sillä luottolaitokset voivat tarjota esimerkiksi maksupalveluja ja sijoituspalveluita oman toimilupansa puitteissa.¹²⁶

Luottolaitossektori voidaan tarkemmin jaotella tarjottavien palveluiden perusteella:

1. ryhmä: kooltaan ja toiminnan laajuudelta suuret kotimaiset talletuspankit, ulkomaisten talletuspankkien sivuliikkeet ja näiden kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvat luottoyhteisöt. Tähän ryhmään kuuluvien luottolaitosten palveluvalikoima ja maantieteellinen kattavuus on laaja.
2. ryhmä: kotimaiset talletuspankit ja näiden kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvat luottoyhteisöt, joiden toiminnan koko ja laajuus on pienempi kuin ryhmässä 1 olevien toimijoiden ja joiden toiminnan maantieteellinen kattavuus on kapeampi.
3. ryhmä: talletuspankit ja näiden kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvat luottoyhteisöt, joiden toiminnan koko Suomessa on verrattavissa ryhmän 2 talletuspankkeihin, mutta joiden toiminnan maantieteellinen ulottuvuus on ryhmän 2 talletuspankkeja laajempi muun muassa siitä syystä, että alasektoriin kuuluu myös ulkomaisten luottolaitosten sivuliikkeitä.
4. ryhmä: kotimaiset luottoyhteisöt ja ulkomaisten talletuspankkien sekä luottoyhteisöjen sivuliikkeet, jotka eivät lähtökohtaisesti tarjoa Suomessa talletuspalveluita. Nämä toimijat ovat keskittyneet erilaisten rahoituspalvelujen tarjoamiseen henkilö- ja/tai yhteisöasiakkaille.

¹²⁶ Finanssivalvonta: Maksupalvelun tarjoajat, viitattu 3.9.2023.

5. ryhmä: ulkomaisten talletuspankkien sivuliikkeet, jotka eivät itse tarjoa palveluita tai hallinnoi asiakkuuksia, vaan palvelut ja asiakassuhteet solmitaan pääasiassa emoyhtiön kanssa.¹²⁷

2.5.2.1 Luottolaitosten toimintaympäristö

Finanssivalvonnan mukaan Suomessa toimi vuoden 2023 lokakuun alussa 186 luottolaitosta.¹²⁸ Vuoden 2022 lopulla henkilöasiakkaita palvelevien konttoreiden määrä oli 726 kappaletta, mikä on 14 vähemmän kuin edellisvuonna. Konttoreista n. 46 % palveli asiakkaita kokoaikaisesti ja loput konttoreista olivat auki rajoitetusti ja kaikista konttoreista 70 % tarjosi käteispalveluja.¹²⁹ Suurin osa toimijoista sijaitsee Uudellamaalla (13 %), Varsinais-Suomessa (8 %), Etelä-Pohjanmaalla (7 %) ja Pohjois-Pohjanmaalla (8 %). Merkittävän osuuden muodostavat ulkomailta käsin palveluja tarjoavat toimijat 15 %:n osuudella.¹³⁰

Suomalaisen pankkisektorin erityispiirteitä ovat keskittyneisyys ja vahvat linkit muihin Pohjoismaihin omistusten ja sijoitusten kautta.¹³¹ Suurimmat toimijat ovat OP Ryhmä, Nordea ja Danske Bank. Merkittävimmät suorat kytkennät muihin Pohjoismaihin ovat Nordealla ja Danske Bankilla, jolla on Suomessa sivuliike. Kolmen suurimman toimijan yhteenlaskettu Suomeen myönnettyjen lainojen määrä oli 68,9 % kaikista lainoista.¹³²

Suomen pankkisektorille tyypillisiä piirteitä ovat myös asuntolainojen suhteellisen korkea osuus luotonannosta, järjestämättömien saamisten alhainen määrä, pankkien hyvä vakavaraisuusasema, markkinaehtoisien varainhankinnan suurehko osuus (noin puolet) koko varainhankinnasta sekä eurooppalaisessa vertailussa hyvä kannattavuus korkokatteiden kasvun ansiosta.¹³³

127 Finanssivalvonnan toimittamat tiedot riskiarvion tekemiseen.

128 Finanssivalvonta 2022a.

129 Finanssivalvonta: Fivan selvitykset peruspankkipalveluiden saatavuudesta ja hinnoittelusta: Selvitykset peruspankkipalveluiden saatavuudesta ja hinnoittelusta, viitattu 3.10.2023.

130 Vero 2023b, s.4.

131 Finanssivalvonta 2023d.

132 Muut kuin rahalaitoksille Suomeen myönnettyt lainat.

133 Finanssivalvonta 2023b.

Pankkien toimintaympäristö sisälsi paljon epävarmuuksia vuoden 2022 aikana. Venäjän helmikuussa aloittaman hyökkäyssodan lisäksi näkymiä heikensivät voimistunut inflaatio ml. energian hintojen nousu ja korkotason jyrkkä nousu keskuspankkien kiristettyä rahapolitiikkaansa. Edellä mainitut yhdistettynä yleisen talouden luottamuksen ja kasvun heikkenemiseen vähensivät sekä asunto-
luottojen että yritysluottojen kysyntää vuoden loppua kohden. Myös osakekurssit laskivat kaikilla keskeisillä markkinoilla.¹³⁴ Toimintaympäristön epävarmuuden kasvusta huolimatta kotimaisen pankkisektorin liikevoitto oli 6,6 miljardia euroa, mikä oli vain hieman pienempi kuin edellisvuonna (1–12/2021: 6,8 mrd. euroa).¹³⁵ Vuoden 2023 aikana pankkien kannattavuus on kohentunut nopeasti korkokatteen kasvun myötä. Pankit tekivät tammi–kesäkuussa yhteensä 4,6 miljardin euron liike-tuloksen, joka oli 2 miljardia euroa suurempi kuin vuotta aiemmin. Näkymät vuoden jälkipuoliskolle ovat kannattavuuden osalta myönteiset,¹³⁶ mutta lähivuosina sitä tulevat rasittamaan saatavien arvonalentumisia varten tehtävien varausten mahdollinen kasvu (riippuu makrotalouden kehityksestä), luottojen kysynnän vaikeus ja varainhankinnan kallistuminen.

Suomalaiset pankit ovat keskimäärin hyvin varautuneita mahdollisiin huonoihin aikoihin. Euroopan keskuspankin, Euroopan pankkiviranomaisen ja Finanssivalvonnan heinäkuussa 2023 julkistamien stressitestin tulosten mukaan suomalaisten pankkien vakavaraisuus kestäisi hyvin ankarankin makroskenaarion aiheuttamat tappiot.¹³⁷ Äkillisten ja odottamattomien vakavien markkinahäiriöiden vaikutusta maksuvalmiuteen ei testattu.

Kasvavina toimintaympäristöriskeinä ovat pankkien tietojärjestelmiin kohdistuvat kyberhyökkäykset. Yksittäisiä palvelunestohyökkäyksiä on toteutunut, mutta niillä ei ole juuri ollut vaikutusta pankkien maksujärjestelmien toimintaan. Kiinteistösektorin ja rakentamisen ajankohtaiset ongelmat voivat lisätä pidempään jatkuestaan arvonalennustarpeita pankkien saatavasalkkuihin.

134 Finanssivalvonta 2022d, s. 7.

135 Finanssivalvonta 2022d, s. 14–15.

136 Finanssivalvonta 2023c, s. 13.

137 Finanssivalvonta: Suomalaispankkien stressitestit julkaistu – pankkien kestävyys hyvä, mutta toimintaympäristön merkittävä heikkeneminen söisi puskureita, viitattu 3.10.2023.

Toimialalla on merkittävä vaikutus talouteen. Vuonna 2022 näiden toimijoiden yhteenlaskettu liikevaihto oli 20,4 miljardia euroa¹³⁸ ja ne työllistivät yhteensä lähes 35 000 ihmistä. Maksettuja palkkoja oli vuodelta 2022 oli n. 1,3 miljardia euroa. Toimijat maksoivat veroja (bruttomaksut) 1,6 miljardia euroa vuoden 2022 aikana.¹³⁹

Vuonna 2022 luotto- ja rahoituslaitokset (pankit) tekivät 13 337 rahanpesuilmoitusta.¹⁴⁰

2.5.2.2 Luottolaitoksiin liitännäiset rahanpesun riskit

Luottolaitoksiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 3 eli **merkittävä**.¹⁴¹ Lisäksi komissio on arvioinut vuoden 2022 ylikansallisessa riskiarviossa luottolaitossektorin riskillisyyttä ja rahanpesun osalta (asteikolla 1–4) sektorin arvio oli 3 eli merkittävä. Myös Finanssivalvonta on vuoden 2022 luottolaitossektorin riskiarvion yhteenvedossa arvioinut, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kokonaisriski on luottolaitossektorilla kokonaisuudessaan merkittävä.¹⁴²

Pakotteiden kohteena olevien tahojen havaitsemisen vaikeus on tunnistettu merkittäväksi riskiksi. Pakotteiden kohteena olevan tahon identifiointi maksussa tai liiketoimessa on usein vaikeaa sen vuoksi, että niissä käytetään bulvaaneja ja monimutkaisia omistusjärjestelyitä, jotka on tehty huolellisesti ja pitkän ajan kuluessa. Tullin tilastot kertovat säännöstelyrikosten määrien moninkertaisesta kasvusta sen jälkeen, kun Venäjä hyökkäsi Ukrainaan ja EU on asettanut pakotteita. Helmikuun 2022 jälkeen Tulli on aloittanut yli 600 esitutkintaa, joista yli 60 tutkitaan törkeinä säännöstelyrikoksina.¹⁴³ Varojen alkuperän selvittäminen edellyttää ilmoitusvelvollisilta ja viranomaisilta manuaalista työtä, joka vaatii paljon resursseja ja aikaa. Monimutkaiset järjestelyt, joissa varat kulkevat useamman ilmoitusvelvollisen

138 Finanssivalvonta. Luku sisältää luottolaitokset koko konsernina (ml. vakuutus toiminta) sekä luottoyhteisöt. Liikevaihtoon on lasketettu korkotuotot, osinkotuotot, palkkiotuotot, nettotuotot rahoituseristä ja liiketoiminnan muut tuotot.

139 Vero 2023b, s. 10.

140 Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s. 12.

141 Komissio jakaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ylikansallisessa riskiarviossa luottolaitossektorin kahteen osa-alueeseen: private banking ja vähittäispankki-toimintaan (retail banking).

142 Finanssivalvonta 2022a, s. 5.

143 Tulli: Esitutkinta pakotteiden kiertämisestä epäillyn hinaajan osalta jatkuu, viitattu 3.11.2023.

kautta, koettiin haastaviksi selvittää. Lisäksi rajatut mahdollisuudet pakotteisiin liittyvään tiedonvaihtoon luottolaitosten kesken koettiin vaikeuttavan tapausten selvittämistä.

Ilmoitusvelvollisten ja viranomaisten haasteet löytää osaavia työntekijöitä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja pakotesäännösten noudattamiseen liittyviin tehtäviin on yhtä lailla koettu merkittäväksi riskiksi. Eriyisesti viranomaiset pitävät tätä riskiä korkeana. Luottolaitosten näkemyksen mukaan lainsäädäntöön tehdään muutoksia usein, mikä vaatii laajalta ammattilaisjoukolta ajantasaista osaamista, yhteistyötä ja aktiivisuutta. Käytännössä on osoittautunut haastavaksi löytää työntekijöitä etenkin vaativampiin asiantuntija-tehtäviin. Ilmoitusvelvolliset kuitenkin priorisoivat resursseja pakotesäännösten noudattamiseen aktiivisesti ja kouluttavat itse henkilöstöään.

Merkittäväksi riskiksi koettiin se, että **ilmoitusvelvolliset eivät voi hyödyntää asiakkaan riskillisyyden arvioimisessa tai epäilyttävän liiketoimen selonotto-velvollisuuden täyttämiseksi asiakasta koskevia rikostuomiotietoja**. Tämä ei ole mahdollista voimassa olevan rahanpesulain nojalla. Rahanpesulainsäädännön osittaisuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettiin rikostuomioita ja rikoksia koskevan tiedon käsittelyä koskevaa säännöstä, mutta eduskunta ei hyväksynyt ehdotusta.

Viranomaisten ja yksityisen sektorin välisen tietojenvaihdon sekä ilmoitusvelvollisten keskinäisen tiedonvaihdon rajoittuneisuutta pidettiin merkittävänä riskinä. Ilmoitusvelvollisten esittämien näkemysten mukaan mm. voimassa olevassa rahanpesulaissa on liian tiukat rajoitteet yksityisen sektorin tietojenvaihtoon. Epäilyttävien liiketoimien selvittäminen yhteistyössä ei ole käytännössä mahdollista, mikä alentaa huomattavasti selvitystyön tehokkuutta. Paremman yhteistyön mahdollistaminen saattaisi nostaa huomattavasti rahanpesun selvittelykeskukselle tehtyjen ilmoitusten laatua. Lisäksi viranomaisten ja yksityisen sektorin välillä on toistaiseksi vain vähän kontakteja ja tiedonvaihtoa osittain tietosuojasyistä.

Muita kohtalaisiksi arvioituja riskejä ovat **digipankkitoimijoiden (neo-pankit) toimintaan liittyvät rahanpesun riskit** sekä **digipankkien virtuaalisten IBAN-tilien käyttö rahanpesussa**. Ilman omaa konttoriverkostoa toimivat ja digitaalisissa kanavissa toimivat digipankit ovat yleistyneet myös Suomessa.¹⁴⁴ Pelkästään verkossa toimivat digipankkitoimijat kohtaavat uudenlaisia haasteita asiakkaan tuntemisessa

144 Euro & Talous 2020: Digipankit haastavat konttoripankit kulutusluottojen tarjonnassa, viitattu 8.11.2023.

ja henkilöllisyyden todentamisessa, kun asiakasta ei kohdata henkilökohtaisesti ja kaikki tapahtuu virtuaalisesti. Toisaalta digipankkitoimijat markkinoivat aktiivisesti, että niiden palveluiden etuna ovat juuri nopeus ja virtuaalisuus sekä se, ettei tarvitse tulla henkilökohtaisesti paikan päälle todentamaan henkilöllisyyttään.

Viranomaisilla ei ole tiedossa kuinka yleistä virtuaalisten IBAN-tilien käyttö Suomessa on, mutta luottolaitosten asiantuntijoiden mukaan todennäköisyys virtuaalisten IBAN-tilien käytölle rahanpesussa on korkea. Nopeasti tai vaivattomammin luodut tilit helpottavat esimerkiksi varojen alkuperän häivyttämistä. Luottolaitos-sektorilla ja rahanpesun selvittelykeskuksessa on havaittu erilaisten petostapausten yhteydessä, että tavallista useammin rikoksella hankitut varat siirretään ulkomaisten digipankkitoimijoiden tarjoamille tileille. Joidenkin luottolaitosten näkemysten mukaan jopa valtaosa petoksella hankitusta varallisuudesta Suomessa kiertää erilaisten digipankkien läpi. Petosvarojen kierrättämisessä eurooppalaisten digipankkien käyttö on esitettyjen arvioiden mukaan hyvin yleistä, koska tilit saa auki nopeasti ja tilejä voi käyttää kertakäyttötuotteina.

Sääntelyn puutteet rikostuomiotiedon hyödyntämisessä ovat aiheuttaneet sen, että oikeus peruspankkipalveluihin saatetaan joissakin tapauksissa kokea riskinä. Tämä on arvioitu kohtalaiseksi riskiksi. Oikeus peruspankkipalveluihin ei ole itsessään riski. Voimassa oleva sääntely ei mahdollista rikostuomiotiedon (esim. tieto siitä, että asiakas on syyllistynyt rahanpesurikokseen) hyödyntämistä asiakkaan riskiluokittelussa, jolloin ilmoitusvelvolliset eivät välttämättä pysty kohdentamaan tarvittavia asiakkaan tuntemistoimia riskiperusteisesti oikein. Korkeariskistä asiakasta ei tällöin esimerkiksi monitoroida tehostetusti. Ilmoitusvelvolliset eivät voi hyödyntää asiakkaan rikostuomiotietoja myöskään silloin, kun ne havaitsevat asiakkaallaan tavanomaisesta poikkeavan tai epäilyttävän liiketoimen ja selvittävät liiketoimen tarkoitusta ja perusteita.

Toinen riski, joka liittyy oikeuteen saada peruspankkipalveluita, on **haavoittuvassa tilanteessa olevien henkilöiden hyödyntäminen esimerkiksi tilien avaamisessa ja rahanvälittämisessä.** Riskiin voi sisältyä skenaario, jossa esimerkiksi ihmiskaupan uhri pakotetaan avaamaan tili, jota hyödynnetään rahanpesussa. Tämä riski on tunnistettu jo vuoden 2021 kansallisessa riskiarviossa, jossa riskiä kuvataan pyrkimyksenä peittää ihmiskauppaa legitiimeiltä vaikuttavien toimintamallien avulla. Nämä toimintamallit sisältävät pöytälaatikkoyhtiöitä ja esimerkiksi pankkitilien avaamisia työntekijöille. Pankkitilejä käyttää tässä tapauksessa tosiasiasa jokin muu taho.

2.5.3 Virtuaalivaluutan tarjoajat

Rahanpesulain soveltamisalan piiriin kuuluvat virtuaalivaluutan tarjoajista annettussa laissa tarkoitettut virtuaalivaluutan tarjoajat. Virtuaalivaluutan tarjoajia valvoo Finanssivalvonta. Virtuaalivaluutta on määritelty viidennessä rahanpesudirektiivissä, jonka mukaan virtuaalivaluutan ominaispiirteisiin lukeutuvat seuraavat tekijät:

- ne ovat digitaalisia arvonkantajia, jotka eivät ole keskuspankin tai viranomaisen liikkeeseen laskemia tai takaamia,
- niitä ei välttämättä ole kytketty lailliseksi maksuvälineeksi vahvistettuun valuuttaan,
- niillä ei ole samaa oikeudellista asemaa kuin valuutalla tai rahalla,
- luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt hyväksyvät niitä vaihdantavälineenä ja
- niitä voi siirtää, varastoida ja myydä sähköisesti.

Virtuaalivaluutan tarjoaminen tarkoittaa virtuaalivaluutan liikkeeseenlaskua ja vaihtopalvelujen, markkinapaikan tai lompakkopalvelujen tarjoamista.¹⁴⁵ Tällä hetkellä kansallisessa sääntelyssä on käytetty viidennen rahanpesudirektiivin pohjalta termejä **virtuaalivaluutta ja virtuaalivaluutan tarjoaja**. FATF päivitti ja tarkisti vuoden 2021 lokakuussa suosituksiaan virtuaalivaluuttoihin liittyen kattamaan **virtuaalivarat ja virtuaalivarapalvelujen tarjoajat**. EU-sääntelyssä virtuaalivaluuttojen sijaan on siirrytty käyttämään **kryptovara-termiä**. Maksajan tiedot -asetuksen perusteluosiossa (10. resitaali) on täsmennetty, että kryptovara-termi vastaa virtuaalivarojen määritelmää tarkistetuissa FATFin suosituksissa. Koska uutta EU-sääntelyä ei ole vielä kansallisesti implementoitu, tässä riskiarviossa käytetään edellä mainittuja termejä rinnakkain.

2.5.3.1 Virtuaalivaluutan tarjoajien toimintaympäristö

Suomessa virtuaalivaluutan tarjoajat rekisteröityvät Finanssivalvonnan ylläpitämään rekisteriin, johon oli joulukuuhun 2023 mennessä rekisteröitynyt 12 virtuaalivaluutan tarjoajaa. Kuitenkin Suomen kansainvälisesti merkittävin toimija tiedotti helmikuussa 2023 lopettavansa toimintansa.¹⁴⁶ Suomen virtuaalivarasektorilla on rekisteröityneenä eri kokoisia toimijoita, joiden liikevaihto vuonna 2022 vaihteli 28 000 ja 25 155 000 euron välillä. Kahdella rekisteröityneellä toimijalla ei kuitenkaan ollut liikevaihtoa ja kolme rekisteröitynyttä toimijaa ei ollut ilmoittanut

¹⁴⁵ Finanssivalvonta: Virtuaalivaluutan tarjoajat, viitattu 14.3.2023.

¹⁴⁶ LocalBitcoins: LocalBitcoins will discontinue its service, viitattu 5.9.2023.

liikevaihtoon vuodelta 2022.¹⁴⁷ Suomessa rekisteröityneet virtuaalivaluutan tarjoajat tarjoavat (yhtä palveluntarjoajaa lukuun ottamatta) erityisesti virtuaalivaluutan ostoon ja myyntiin perustuvia vaihtopalveluita, joihin lukeutuvat muun muassa vaihdanta-alustat. Kahta toimijaa lukuun ottamatta kaikilla on lompakkopalvelurekisteröinti.¹⁴⁸ Rekisterissä ei ole virtuaalivaluutan liikkeeseenlaskijoita. Lisäksi on havaittu, että Suomessa asuvat henkilöt käyttävät myös sellaisia virtuaalivaluuttaan liittyviä palveluita tarjoavia toimijoita, joilla ei ole rekisteröintiä Suomessa. Palvelut ovat digitaalisina saavutettavissa missä vain.

Virtuaalivaluutat olivat näkyvä ilmiö vuonna 2021, jolloin Verohallinnon tietojen mukaan suomalaisetkin sijoittajat tekivät tuntuvia voittoja. Virtuaalivaluuttamarkkinoiden arvo nousi huippuunsa vuoden 2021 lopulla. Vuosi 2022 oli taas poikkeuksellisen epävarmuuden aikaa virtuaalivaluuttamarkkinoilla. Toukokuussa dollarin arvoon kiinteässä kurssissa pidettäväksi tarkoitetun Terra/LUNAn arvo katosi. Marraskuussa yksi alan suurimmista toimijoista, virtuaalivaluuttapörssi FTX, ajautui syöksykierteen päätteeksi konkurssiin, mikä vaikutti myös suomalaisiin sijoittajiin. Taustalta paljastui väärinkäytöksiä ja FTX:n perustaja ja johto tuomittiin historiallisen suurista talousrikoksista.¹⁴⁹ Lisäksi alalla paljastui lukuisia muita väärinkäytöksiä. FTX:n lisäksi nähtiin muun muassa kryptolainaaajien Celsiusin, Voyagerin ja BlockFI:n konkurssit. Vuoden 2023 tammikuussa myös kryptolainaaaja Genesis hakeutui konkurssiin.

Alan ongelmat jatkuivat myös maaliskuussa 2023, kun kryptoalan yrityksille pankkipalveluita tarjonneet yhdysvaltalaiset Silvergate ja Signature Bank kaatuivat. Silvergate oli aiemmin samana vuonna myös ostanut Metan (entinen Facebook) Diem-stablecoin-projektin (entinen Libra) varat Metan päätettyä projektista luopumisesta.¹⁵⁰ Diem-projekti on sittemmin päättynyt kokonaan. Merkittävän dollarin arvoon kiinteässä kurssissa olevan stablecoinin USDC:n arvo järkkäyi hetkellisesti, kun stablecoinin arvoa tukevia reservivaroja säilyttänyt yhdysvaltalainen Silicon Valley Bank ajautui vaikeuksiin. Vuoden 2022 lopussa kryptovarojen yhteenlaskettu markkina-arvo putosi jopa alle kolmannekseen vuoden 2021 markkinahuipusta.¹⁵¹ Vuonna 2023 markkina-arvo on jonkin verran elpynyt, mutta erityisesti alan

147 Suomen Asiakastieto Oy, viitattu 20.9.2023.

148 Finanssivalvonta: Finanssivalvonnan valvottavaluettelo, viitattu 15.11.2023.

149 Kauppalehti: Valtaistuimelta pudonneelle kryptomogulille Sam Bankman-Friedille seitsemän tuomiota – Vankilaan jopa 115 vuodeksi, viitattu 30.11.2023.

150 BBC: Facebook-funded cryptocurrency Diem winds down, viitattu 10.10.2023.

151 Finanssivalvonta 2022d, s. 24.

vaihtovolyymit ovat edelleen vähäisiä huippuvuosiin verrattuna.¹⁵² Kansainvälisten kryptomarkkinoiden suurin toimija Binance on vuoden kuluessa joutunut erityisesti yhdysvaltalaisviranomaisten oikeustoimien kohteeksi. Marraskuussa 2023 Binancelle määrättiin Yhdysvalloissa yli neljän miljardin euron sakot muun muassa rahanpesu- ja pakotevalvonnassa ilmenneiden puutteiden vuoksi. Binancen toimitusjohtaja lopetti tehtävässään.¹⁵³ Binance on joutunut aiemmin lopettamaan palveluiden markkinoinnin useissa Euroopan maissa.

Vuoden 2023 kesäkuussa tuli voimaan kryptovarojen markkinoista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eli nk. MiCA-asetus (ks. asetuksen tarkempi kuvaus luvusta 1.4.1.3), jonka tavoitteena on luoda EU:n tasolla ensimmäinen yhteinen sääntelykehys, jota sovelletaan kryptovaroihin, kryptovarojen liikkeeseenlaskijoihin ja kryptovarapalvelun tarjoajiin. FATF on moittinut muun muassa EU-maita suosituksen 15 puutteellisesta täytäntöönpanosta. Ongelmana on ollut erityisesti nk. travel rule -sääntelyn puuttuminen. Travel rule -sääntely koskee kuitenkin jatkossa MiCAn mukaisia kryptovarapalvelun tarjoajia ja myös yleisemmin kryptovarasiirtoja. Travel rule on pantu täytäntöön uudistetulla maksajan tiedot-asetuksella.

Rahanpesun selvittelykeskus vastaanotti vuonna 2022 yli 230 000 rahanpesu-ilmoitusta, joista virtuaalivaluuttapalvelun tarjoajien osuus oli 84 055 ilmoitusta. Tämä on vähän yli kolmannes kaikista rahanpesuilmoituksista. Vuoden 2021 aikana virtuaalivaluuttapalvelun tarjoajien rahanpesuilmoitusten määrä oli 3 631 789 kappaletta, mutta rahanpesun selvittelykeskuksen mukaan vuosi 2021 oli poikkeuksellinen, joten ilmoitusten kokonaismäärää ei ole tarkoituksenmukaista vertailla. Näille ilmoituksille tyypillistä oli mm. se, että asiakkaan virtuaalivaluuttalompakkoon oli saapunut varoja pimeään verkon kauppapaikoilta, sieltä oli tehty siirtoja pimeään verkon kauppapaikoille tai lompakkoon saapuneiden varojen alkuperä oli muutoin ollut epäselvä.¹⁵⁴ Rahanpesuilmoitusten osalta on huomattava, että myös muilta kuin virtuaalivaluutan tarjoajilta, kuten luottolaitoksilta, voi tulla virtuaalivaluuttaan liittyviä rahanpesuilmoituksia.

Kryptomarkkinoilla vielä melko marginaalinen ilmiö on niin sanottu hajautettu rahoitus (eng. *Decentralised Finance*, jäljempänä *DeFi*). Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen arvioi elokuussa 2023 DeFin markkinaosuuden olevan

152 ESMA 2023, s. 34.

153 Tivi: Kryptofirma Binancen toimitusjohtaja eroaa ja saa jättiläisakat, viitattu 30.11.2023.

154 Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s. 12 ja 14.

noin neljän prosentin luokkaa koko kryptovaramarkkinasta.¹⁵⁵ Hajautettu tarkoittaa äärimmäisessä tapauksessa monien näkemysten mukaan ainakin sitä, että toimintaa hallinnoidaan hajautetuilla protokollilla, toteutetaan automaattisesti täytäntöön pantavilla sopimuksilla, ja lisäksi toimintaan ei liity muiden puolesta toimivan välittäjän eikä säilyttäjän asemassa olevaa henkilöä. DeFi-nimikettä käytetään kuitenkin surutta hyväksi myös sellaisissa toiminnoissa, joissa vähintään yhdellä henkilöllä on olennaista vaikutusvaltaa toiminnan järjestämisessä. Varsinaisten protokollien ja monien kuluttajien väliin jää myös joukko keskitetympiä palvelumalleja.

Keskeisenä ongelmana äärimmäisissä tapauksissa on sääntelyn noudattamisen vastuun kohdentaminen. Mikäli millään henkilöllä ei ole vastuuta noudattaa rahanpesulainsäädäntöä, ei ole myöskään velvollisuutta tuntea asiakkaita tai valvoa epäilyttäviä liiketoimia. Äärimmäisissä tapauksissa sääntelyn puuttumisen vuoksi DeFi-liiketoimintamallit avaavat mahdollisuuksia talousrikollisuudelle, sillä alustoilla voi olla laitonta omaisuutta. Alustat ja protokollat itsessään voivat myös olla alttiina erityisesti hakkeroinnille. Vaikka DeFi-liiketoiminta on koko kryptomarkkinasta vain pieni osa, todennäköisesti kuluttajien pääsyn mahdollisesti helpottuessa ja muuten kryptoliiketoiminnan valtavirtaistuessa myös näiden protokollien ja palveluiden hyödyntäminen rikollisessa toiminnassa kasvaa.

Uniikit, digitaaliset omaisuuserät (eng. *non-fungible token*, jäljempänä *NFT*) ovat yksittäisiä digitaalisia tunnisteita, jotka tallennetaan lohkoketjuun. Niiden suosio on Europolin raportin mukaan kasvanut merkittävästi viime vuosina, ja monet virtuaalivaratoimijat tarjoavat NFT:itä suoraan niiden alustoilla. NFT:itä käytetään usein petoksissa, jolloin rikolliset myyvät väärennetyjä NFT:itä tai laillisia NFT:itä myydään useita kertoja. Europol näkee NFT:issä myös merkittävän rahanpesun riskin, sillä niillä voidaan tehdä välitöntä rajat ylittävää kaupankäyntiä.¹⁵⁶ NFT:eiden suosio kasvoi rajusti vuonna 2021 bitcoinin arvonnousun vanavedessä. Suosion lasku on kuitenkin ollut vähintään yhtä rajua. Lohkoketjuanalytiikkayhtiö CipherTracen raportin mukaan kaupankäynnin määrä kahdeksalla suosituimmalla NFT-lohkoketjulla¹⁵⁷ pelkästään aikavälillä Q1/2022–Q3/2022 laski 83 %.¹⁵⁸ Helsingin Sanomissakin uutisoidun dappGambI-sivuston vuonna 2023 julkaistun raportin mukaan jopa 95 % NFT:eistä on tätä riskiarviota kirjoitettaessa arvottomia.

155 ESMA 2023, s. 34.

156 Europol 2023a, s. 6–7.

157 Ethereum, Solana, Flow, BNB, Immutablex, Polygon, WAX ja Panini.

158 CipherTrace 2023, s. 7.

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön laatiman Toimintaympäristön muutokset kysely 2022 -selvityksen¹⁵⁹ mukaan kryptomarkkinat kasvoivat covid-19-pandemian aikana. Ulkomaisia neo-pankkeja hyödynnetään lisääntyneessä määrin ja erilaisten virtuaalivaluuttojen ja niihin liittyvien transaktioiden määrä näyttää kasvavan yhä edelleen. Virtuaalivaluutan luovutus voi tapahtua siirtojen osapuolten välillä ilman kolmatta osapuolta eli välittäjää (nk. *peer-to-peer transaktiot*). Mikäli virtuaalivarojen siirrossa ei ole välittäjää, ei ole myöskään henkilöä, jota voisi velvoittaa valvomaan transaktion epäilyttävyyttä. Tämä vaikeuttaa rahanpesun estämistä, vaikka monet lohkoketjut ovatkin täysin julkisia ja siten transaktiotilikirja on läpinäkyvä.

Virtuaalivaluuttoihin kohdistuu myös internetin välityksellä tehtyjä huijauksia. Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön selvityksen mukaan havaitut vahingot vaihtelevat muutamasta sadasta eurosta yli miljoonaan euroon. Europolin raportin mukaan suurin osa sijoitushuijauksista Euroopan unionissa liittyy kryptovarioihin.¹⁶⁰ Tyypillinen huijaus toteutetaan siten, että uhrin varat tai virtuaalivaluutat siirretään tilille tai lompakkoon, jonka uskotellaan olevan virtuaalivaluuttaan sijoittavan yhtiön tili. Uhri voi seurata sijoituksensa kehittymistä kyseiselle yhtiölle kuuluvan verkkosivun kautta. Rikos paljastuu yleensä siinä vaiheessa, kun uhri yrittää saada virtuaalivaroja takaisin itselleen. Virtuaalivarojen saaminen takaisin edellyttääkin yllättävien verojen tai muiden lisämaksujen maksamista huijarille. Virtuaalivaluuttojen suosio on kasvanut olennaisesti myös haittaohjelmien avulla toteutettavissa kiristysrikoksissa (eng. *ransomware*).¹⁶¹

Lokakuussa 2023 koko maailman kryptomarkkinoiden kokonaisarvo on noin 1 biljoonaa USD¹⁶² (eli noin 945 miljardia euroa), kun esimerkiksi Nasdaq Helsingin markkina-arvo on noin 250 miljardia euroa.¹⁶³ Historiallisesti korkeimmillaan maailman kryptomarkkinoiden arvo on ollut noin 3 biljoonaa USD. Markkina-arvo ylitti tämän rajan ensi kerran marraskuussa 2021.¹⁶⁴

159 Vero 2022.

160 Europol 2023a, s. 26.

161 Europol 2021, s. 17.

162 CoinMarketCap: Cryptocurrency market, viitattu 10.10.2023.

163 Pörssisäätiö: Nasdaq Helsinki markkina-arvo, viitattu 10.10.2023.

164 Bloomberg: Crypto World Hits \$3 Trillion Market Cap as Ether, Bitcoin Gain, viitattu 10.10.2023.

2.5.3.2 Virtuaalivaluutan tarjoajiin liitännäiset rahanpesun riskit

Virtuaalivaluuttasektorin kokonaisriskitasoksi arvioitiin 3 eli **merkittävä**. Finanssivalvonta on arvioinut vuoden 2022 ominaisriskiarviossaan virtuaalivaluuttapalveluiden tarjoajien riskitason erittäin merkittäväksi.¹⁶⁵ Myös komissio on arvioinut vuoden 2022 ylikansallisessa riskiarviossa virtuaalivaluuttasektorin riskillisyyttä ja rahanpesun osalta (asteikolla 1–4) sektorin arvio oli 4 eli erittäin merkittävä. Komissio nosti yhdellä arvosanalla sektorin riskillisyyttä verrattuna vuoden 2019 ylikansalliseen riskiarviioon.

Yksittäisten riskien arvioinnissa virtuaalivaluuttapalvelujen tarjoajiin kohdistuvien riskien osalta tunnistettiin eniten merkittäviä rahanpesun riskejä verrattuna muihin tämän osittaispäivityksen sektoreihin. Virtuaalivaluuttoihin liittyvien riskien keskeisenä veturina on niihin erottamattomasti liittyvä teknologia.

Merkittävänä riskinä nähdään **virtuaalivarojen käyttämiseen tarvittavien ohjelmien ja sovellusten lisääntyminen ja niiden helppokäyttöisyys**. Välittömät ja peruuttamattomat transaktiot, jotka voidaan toteuttaa maailmanlaajuisesti vuorokauden ympäri, lisäävät rahanpesun riskiä. Osa virtuaalivaluutoista on ohjelmoitavissa ja lisäksi esimerkiksi kaupankäynti niiden kanssa on automatisoitavissa bottien varaan. Merkittävänä riskinä pidetään myös joidenkin **viranomaisten tiedonpuutetta kryptovaroihin liittyvistä teknologioista ja näiden teknologioiden mahdollistamista liiketoimintamalleista**. Vaikka tavallisimmat liiketoimintamallit muistuttavat pitkälti kauppapaikkoja sekä sijoitus- tai valuutanvaihtopalveluita, liittyy virtuaalivaroihin myös nimenomaan teknologian mahdollistamia liiketoimintamalleja – erityisesti lohkoketjujen ylläpitämiseen ja niihin tiedon tallentamiseen liittyvä taloudellisia kannustimia sisältävä toiminta.

Toisaalta kryptovaraliiketoiminta saattaa olla hyvinkin monimutkaista, läpinäkymätöntä ja otollista eturistiriitojen syntymiselle.¹⁶⁶ Suomessa kryptovarojen kaupankäynti ei kuulu markkinoiden väärinkäyttövalvonnan piiriin.¹⁶⁷ Virtuaalivarasektori kehittyy jatkuvasti, jolloin myös viranomaisten ja lainsäätäjien osaamisen ja ymmärryksen tarve eri trendeistä korostuu. Lisäksi merkittäväksi riskiskenaarioksi on tunnistettu **järjestelmien ja prosessien tietoturva-aukot, jotka mahdollistavat asiakastietojen ja/tai virtuaalivarojen varastamisen** sekä

¹⁶⁵ Finanssivalvonta 2022c, s. 3.

¹⁶⁶ IOSCO 2023, s. 5 ja 16.

¹⁶⁷ Euroopan kryptovara-asetus MiCA tosin asettaa myös kryptovarapalvelun tarjoajille joitakin markkinoiden väärinkäytön estämiseen liittyviä velvoitteita. Asetusta aletaan soveltaa kuitenkin aikaisintaan 30.12.2024.

edelleen hyödyntämisen rahanpesussa. Tietoturva-aukkoja on tavattu etenkin ns. silloissa (eng. *bridge*), jotka mahdollistavat kryptovarojen siirtämisen lohkoketjusta toiseen.¹⁶⁸

Merkittäväksi riskiksi ja nousevaksi uhaksi arvioidaan se, että **virtuaalivaramarkkinoiden kasvu tekee rahanpesusta helpompaa**. Vaikka monet lohkoketjut ovat täysin julkisia, niistä saatavilla olevien tietojen hyödyntäminen vaatii erityisosaamista. Virtuaalivaluuttojen anonyymi tai pseudoanonyymi luonne voi siten vaikeuttaa varojen jäljittämistä ja varojen alkuperän selvittämistä. Näin myös **virtuaalivara- ja palveluntarjoajien palveluiden käyttö saattaa vähentää maksutietojen läpinäkyvyyttä**, kun **jakeluketjun eli transaktioiden seuraamisen monimutkaisuus vaikeuttaa asiakkaan liiketoimien seuranta**. Tämä nähdään myös merkittävänä riskinä. Kohtalaisena riskinä pidetään sitä, jos **transaktiotiedot eivät kirjaudu heti lohkoketjuun, vaan ne kirjataan ensin jonnekin muualle ja vasta myöhemmin lohkoketjuun** (ns. off-chain-transaktio¹⁶⁹). Tämä heikentää mahdollisuuksia jäljittää liiketoimia reaaliaikaisesti lohkoketjuanalytiikalla.

Erilaisten ulkomaisten **mixer-/sekoittajapalveluiden** ja **natiivisti anonyymien virtuaalivaluuttojen käyttö** on nähty merkittävästi riskiseksi, sillä niiden avulla yritetään häivyttää virtuaalivarojen alkuperä. Sekoittajapalveluihin kohdistuva riski on muun muassa materialisoitunut jo Yhdysvalloissa, sillä yhdysvaltalaisen sekoittajapalvelun Tornado Cashin kahta perustajaa syytetään yli miljardin dollarin rahanpesutapahtumien mahdollistamisesta ja satojen miljoonien dollarien rahanpesusta pakotteiden alaiselle pohjoiskorealaiselle kyberrikollisjärjestölle.¹⁷⁰ Merkittäväksi riskiksi arvioidaan myös se, että **virtuaalivaluuttoja voidaan digitalisuutensa vuoksi helposti ja nopeasti hajauttaa eri vaihtopalveluihin**. Vaihtopalveluita on tarjolla kansainvälisesti erittäin paljon, mikä mahdollistaa tehokkaan varojen alkuperän häivyttämisen useaa eri vaihtopalvelua käyttämällä.

Virtuaalivaluutan tarjoajat ovat tulleet rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan kansallisen sääntelyn piiriin vuonna 2019 viidennen rahanpesudirektiivin myötä ja EU-tasolla kryptovaramarkkinoita koskeva MiCA-asetus tulee sovellettavaksi asteittain vuoden 2024 aikana. Yleisesti sääntelyn lisääntymisen myötä merkittävänä riskinä pidetään sitä, että **alan toimijat etsivät toimintamallin, joka ei mene sääntelyn piiriin**. Lisäksi merkittävänä riskinä nähdään

168 Financial Stability Board 2023, s. 9.

169 Cointelegraph: On-chain vs. off-chain transactions: Key differences, viitattu 10.10.2023.

170 U.S. Department of Justice: Office of Public Affairs: Tornado Cash Founders Charged with Money Laundering and Sanctions Violations, viitattu 11.9.2023.

EU-tasoisien sääntelyn lisääntymisen aiheuttavan sen, että virtuaalivara-toimijat ja asiakkaat siirtyvät kolmansiin maihin, joissa lainsäädäntö on löyhempää ja viranomaisten on vaikeampaa monitoroida rahanpesua. Myös kansallisten toimijoiden **hinnasto sekä virtuaalivaluutta- ja palveluvalikoima tai käyttökokemus voivat ohjata asiakkaita käyttämään ulkomaisia toimijoita**, joita ei valvota Suomessa. Merkittävästi rahanpesuriskiä nostaa **kansainvälisten standardien puute** virtuaalivarasektorilla, minkä johdosta menetelmät ja käytännöt vaihtelevat merkittävästi maiden välillä.

Merkittävänä riskinä nähdään myös **omaan säilytysvastuuseen perustuvien lompakoiden** (eng. *unhosted wallets, self-hosted wallets*) **käyttäminen**. Tällöin virtuaalivarat ovat sääntelyn ulkopuolella käyttäjän omassa hallinnassa ja palveluntarjoaja on ohjelmistokehittäjä, joka ei pidä asiakkaan puolesta varoja hallussaan. Tällaisten lompakoiden käyttöä voidaan verrata osittain käteisen käyttöön ja siihen liittyviin riskeihin, mutta täysin digitaalisessa muodossa. Myös siirrot näiden lompakoiden välillä tallennetaan lohkoketjuihin, mikä voi mahdollistaa jäljittämisen. Vertaisten välillä tehtävät transaktiot (eng. *peer-to-peer, P2P*) nähtiin merkittävänä riskinä. Vaikka DeFi-toiminta onkin hyvin pieni osa kryptovaramarkkinoita ja erityisesti protokollien suora hyödyntäminen vaatii edistynyttä teknologista osaamista, perinteisen rahoitusmarkkinasääntelyn soveltamisen haasteet tekevät myös tästä toiminnasta rahanpesun kannalta riskillistä. Esimerkiksi nk. flash loanit mahdollistavat uudenlaisia arbitraasimahdollisuuksia vakuudettomilla/takaamattomilla kryptolainoilla. On kuitenkin todettava, että suurempi riski kohdistuu tällä hetkellä puhtaasti huomattavasti suurempien volyymien ja käyttäjämäärien vuoksi ”keskitettyihin” liiketoimintamalleihin.

Rajat ylittävän toiminnan osalta valvonta on nähty haasteellisena, sillä tieto epäilyttävää liiketoimea koskevista ilmoituksista menee vain toisen maan rahanpesun selvittelykeskukselle. Täten käytettävissä olevassa informaatiossa on katveita, ja se hidastaa monitorointia sekä lisää merkittävästi rahanpesun riskiä. EU-tasolla tietojenvaihtoa tehdään enemmän, mutta kolmansien maiden kanssa tietojenvaihto ei ole strukturoitua ja säännöllistä. Merkittävänä riskinä pidetään myös sitä, ettei **ulkomaisiin maksupalvelujen palveluntarjoajiin ja näiden asiamiehiin ole näkyvyyttä**. Vaikka ETA-maissa onkin rekisteröitymisvelvollisuus tietyille vaihto- ja lompakkopalveluille, edellytykset rekisteröinnin saamiseksi eroavat maiden välillä melko suurestikin. Joissakin tapauksissa on jopa epäselvää, mihin maahan toimijat ovat rekisteröityneet ja missä maissa ne tosiasiallisesti harjoittavat liiketoimintaa.

Pakotteiden kiertäminen virtuaalivaroja käyttämällä arvioitiin merkittäväksi rahanpesun riskiksi. Toistaiseksi pakotteiden kiertämisen laajuudesta ei ole tarkkaa kuvaa, mutta viranomaiset ovat havainneet, että venäläisiltä ruplatileiltä on

siirretty varoja Suomeen esimerkiksi käyttämällä eri virtuaalivaluuttoja sekä vaihtopalveluita, jolloin näkyvyys venäläiseen alkuperään on pystytty häivyttämään. Toisaalta myös maailman suurimpiin lukeutuvat kryptopörssit Binance ja Coinbase ovat sallineet kaupankäynnin venäläisille asiakkailleen pakotteista huolimatta.¹⁷¹

Tunnistetuista riskeistä kohtalaisen merkittäväksi nähdään **uniikkien, digitaalisten omaisuususerien** eli NFT:iden **käyttö**, sillä niitä voidaan käyttää edustamaan todellista omaisuutta eikä niiden omistuksen siirtämiseen tarvita rahoituslaitosta, mikä voi houkuttaa rahanpesuun niiden avulla. On tosin huomattava, että NFT:ien suosio on laskenut ankarasti vuoden 2022 jälkeen, kuten toimintaympäristö-analyyssissä on todettu. Virtuaalivaluuttoihin liittyvä liiketoiminta on kuitenkin jatkuvassa muutostilassa ja onkin todennäköistä, että vastaavia ilmiöitä voidaan vielä nähdä.

2.5.4 Asiantuntijapalvelut

Asiantuntijapalvelut käsittävät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sääntelyssä nimettyjä finanssialan ulkopuolisia toimialoja ja yhteisöjä (eng. *designated non-financial businesses and professions*, DNFBP¹⁷²). Asiantuntijapalvelut on riskiarvion sektorina jaettu kuuteen alaryhmään, joista neljää alaryhmää tarkastellaan tässä riskiarvion osittaispäivityksessä. Jaottelussa on huomioitu toiminnan luonne ja ominaispiirteet, jolloin riskien arviointi voidaan kohdistaa tehokkaammin. Asiantuntijapalveluihin olennaisena osana liittyvää ammattimaiset avustajat -ilmiötä käsitellään ennen sektorikohtaisten riskien arviointia.

2.5.4.1 Ammattimaiset avustajat ilmiönä

Verohallinto on toteuttanut selvityksen ammattimaisista avustajista vuoden 2023 aikana.¹⁷³ Ammattimaisilla avustajilla tarkoitetaan henkilöitä tai tahoja, jotka omalla osaamisellaan mahdollistavat erilaisten talousrikosten tekemisen. Näitä voivat olla esimerkiksi:

- veroasiantuntijat, lakimiehet, kirjanpitäjät tai taloudelliset neuvonantajat,

171 Helsingin Sanomat: Venäjällä kryptokauppa jatkuu pakotteista huolimatta – Bitcoin-kaupat kasvoivat hyökkäyksen alettua, viitattu 7.11.2023.

172 Ks. määritelmästä tarkemmin FATF 2012–2020, s. 120.

173 Selvitystä ei ole julkaistu ja se on salassa pidettävä. Keskeiset havainnot on kuvattu riskiarviossa yhteistyössä Verohallinnon kanssa.

- yrityksen perustamis- tai muita palveluita tarjoavat tahot (myös valmisyhtiötehtaat),
- notaarit, säätitöt tai saattohoitajat, jotka palkkiota vastaan ottavat maksuvaikeuksissa olevan yrityksen haltuun,
- pankit ja rahoituslaitokset rahoittamalla toimintaa,
- huolitsijat.

Ammattimaisia avustajia voivat olla myös kilpimiehet¹⁷⁴ ja bulvaanit sekä ns. crime as a service -toimijat. Kyseessä ovat usein koulutetut ammattilaiset, jotka neuvovat keinoja esim. verojen välttämiseksi piilottamalla tuloja, hämärtämällä varojen todellista omistajaa monimutkaisten rakennelmien avulla, tai käyttämällä tekaistuja liiketoimia, dokumentteja tai tositteita. Ammattimaisen avustajan rooli voi vaihdella aktiivisesta auttajasta passiiviseen toiminnan mahdollistamiseen ja rahoittamiseen.

Tyypillisiä ammattimaisten avustajien tekoja ovat järjestelyt maksukyvyttömyys-, konkurssi- tai pesänselvitystilanteissa. Osinkojen lähdeverojen palautuspetokset ovat olleet niin kansainvälisesti kuin myös Suomessa petostyyppi, jonka taustalla on toiminut ammattimaisia avustajia. Valtio on maksanut perusteettomia palautuksia, kun useat eri tahot ovat saaneet tositteet samasta osingosta peritystä verosta, joka on todellisuudessa maksettu vain kertaalleen. Näissä tilanteissa useat nopeat siirrot ja välikäsien käyttö on hämärtänyt todellisen omistajan ja tekijät. Ammattimaiset avustajat hyödyntävät myös virtuaalivaluuttoja talousrikoksissa.

Ammattimaiset avustajat voivat myös avustaa perustamaan yrityksiä, trustien kaltaisia oikeushenkilöitä tai muita keinotekoisia rakenteita, joiden avulla rikolliset varat sekoitetaan lailliseen liiketoimintaan. Varat useimmiten kiertävät edelleen koti- tai ulkomaisten pankkitilien kautta todellisten toimijoiden haltuun. Keinot, jotka on tarkoitettu yhteiskunnassa alun perin vähentämään ihmisten ja yritysten hallinnollista taakkaa ja nopeuttamaan talouskasvua, ovat kääntäen rikollisille mahdollisuus. Rikolliset hyödyntävät nopeaa päätöksentekoa ja automaatiota omiin tarkoituksiinsa. Esimerkkinä tästä ovat offshore-yhtiöt, jotka ovat helppo, halpa ja nopea keino yritysten perustamiseen niin kotimaassa kuin ulkomaillakin.

174 Kilpimiehen tehtävänä on suojata todellinen rikoksenteijä. Esimerkiksi järjestäytyneen rikollisryhmän jäsenet käyttävät kilpimiehiä suojatakseen oman identiteettinsä. Oikeusministeriö 2010, s. 82.

Ammattimaista avustamista ei tunnisteta tai sitä tunnistetaan hyvin heikosti. Verohallinnon tekemän selvityksen mukaan finanssisektorilla:

- ei ole ollut tietoa ammattimaisesta avustamisesta, joten tunnistamiseen ei ole osattu kiinnittää huomiota,
- ammattimaisten avustajien roolit ja ammattimaisen avustamisen muodot eivät ole yleisesti tiedossa,
- ei ole osattu epäillä, että yhteistyötahot tai asiakkaiden käyttämät asiantuntijat olisivat voineet toimia ammattimaisina avustajina.

Ammattimaiset avustajat toimivat nykyisin usein verkossa, rajat ylittäen. Ne voivat toimia verkostomaisesti eli verkostoon kuuluu eri toimijoita ja hyöty jaetaan useiden toimijoiden kesken. Järjestelyissä käytetään alihankkijoita, joista kukin hoitaa oman osansa eikä täten välttämättä näe kokonaisuutta, ja voi siksi kokea toimivansa vilpittömästi. Näin voidaan esimerkiksi saada hyödynnettyä suuren ja tunnetun toimijan hyvää mainetta ja saada ujutettua vilpillinen ammattimainen avustaja toimeksiantoon mukaan.

Ammattimaiset avustajat luovat rahanpesuverkoston, jossa voi toimia tahoja eri tasoilla, aina yrittäjän lähipiiriin kuuluvista kirjanpitäjistä ja tilitarkastajista lähtien. Toimintatapana on useiden kerrostasojen luonti, millä häivytetään rahan alkuperä. Rahan alkuperää voi olla vaikea selvittää, sitä ei tiedosteta tai ei välitetä selvittää, kun varat tuodaan asiantuntijaorganisaation tai neuvonnan piiriin.

Suomessa ollaan siirtymässä siihen, mitä jo muualla tapahtuu eli ammattimaiseen rahanpesuun. Tästä kertoo se, että Suomessa on jo jonkin verran havaittu rahamuulien käyttöä ja niiden värväämistä. Ison luokan rahanpesu tapahtuu kansainvälisillä markkinoilla eikä miljardiluokan rahanpesukuvioita voitaisi toteuttaa, ellei järjestelyihin osallistuisi osaavia ammattilaisia.

Ammattimaisten avustajien asiakkaiden skaala on laaja. Esimerkkeinä ovat pienet ja keskisuuret yritykset yrityskauppatilanteissa ja yritykset, joilla menee huonosti ja jotka hakevat ns. joustavia ratkaisuja sekä lisää katetta toiminnalle. Osakesijoitusten tuottojen lasku nykyisessä markkinatilanteessa on lisännyt kiinnostusta ammattimaisten avustajien käyttämiselle yrityksen toiminnassa ja tuottojen tavoittelussa. Myös järjestäytyneen rikollisuuden toimijat hyödyntävät ammattimaisia avustajia, vaikka heillä on omat kirjanpitäjät ja tilintarkastajat. Lisäksi ammattimaisia avustajia hyödyntävät pakotevalvonnan alaiset yritykset ja ulosottovelkaiset henkilöt. Motiivina ammattiavustajien käytölle saattaa olla esimerkiksi negatiivinen suhtautuminen viranomaiseen tai verojen maksamiseen. Ammattimaisen avustajan käyttäminen voi olla myös keino saada tekaistu liiketoimi näyttämään ulospäin uskottavammalta.

Ammattimaisten avustajien asiakashankinta voi tapahtua Verohallinnon havaintojen mukaan esimerkiksi kohdennetulla sosiaalisen median markkinoinnilla, tapaamispyynnöillä varakkaille, mainostamalla pimeään netin sivustoilla tai yhteydenotoilla veroparatiiseista. Ammattimaiset avustajat mainostavat myös aktiivisesti verosuunnittelua ja markkinoivat toimintaansa esimerkiksi lomakohteissa. Yrityskauppatilanteessa asiakas (pieni tai keskisuuri yritys) joko itse etsii ammattimaisen avustajan tai kyseisen palvelun tarjoaja lähestyy asiakasta yrityskaupan jälkeen.

Kun asiakas hankkii palvelun ns. kertaostoksena, palveluntarjoaja löytyy useimmiten internetistä. Riskien ja palvelun hankintahinnan ollessa korkeita, turvautaan henkilökohtaisiin kontakteihin ja suosituksiin, joista edetään henkilökohtaisiin tapaamisiin. Ammattimaisten avustajien nimiä ei näissä tilanteissa kerrota automaattisesti asiakkaille.

Verohallinnossa on tehty laaja analyysi ammattimaisista avustajista, jossa käsitellään muun muassa toimijoita, näiden toimintatapoja, asiakashankintaa ja asiakkaita. Analyysin tekemisessä hyödynnettiin muun muassa haastatteluita, joiden avulla selvitettiin viranomaisten ja esimerkiksi finanssisektorin näkemyksiä rahanpesun torjunnasta ja roolista torjuntatyössä sekä ymmärrystä ammattimaisista avustajista. Analyysin perusteella on tehty seuraavia havaintoja:

- Pankkisektorilla on panostettu rahanpesun estämistyöhön. Tätä koskeva osaaminen on hyvällä tasolla. Estämistyöllä katsotaan olevan suuri yhteiskunnallinen merkitys. Ammattimaisten avustajien tunnistamiskyky on kuitenkin pankkisektorilla vaihteleva.
- Tilintarkastusyhteisöt näkevät roolinsa rahanpesun estämistyössä merkittävänä, sillä niiden on mahdollista nähdä yritysten kokonaistilanne ja rahaliikenne. Tästä huolimatta tilintarkastajat tekevät hyvin vähän rahanpesuilmoituksia.
- Varainhoitoalalla rahanpesun estäminen nähdään yhteiskunnallisesti tärkeänä lakisääteisenä velvollisuutena, mutta toimijat katsovat hoitavansa lähinnä suomalaisia varoja, eikä niitä nähdä riskillisinä.
- Taloushallinta-ala pitää rooliaan rahanpesun estämistyössä keskeisenä, koska kirjanpitäjillä ja tilitoimistoilla on hyvät mahdollisuudet havaita epäilyttäviä liiketoimia. Tämä johtuu siitä, että maksuliikennetietojen lisäksi näillä toimijoilla on käytössä tiedot siitä, miksi maksutapahtuma on todellisuudessa tehty. Siltikään toimialalla ei täysin vielä ymmärretä tilitoimistojen ja kirjanpitäjien roolia ja merkitystä rahanpesun estämisessä. Ymmärrys on lisääntynyt valvontaviranomaisen toteuttaman tiedottamisen ja ohjeistuksen selkeyttämisen kautta.

- Asianajajat pitävät mahdollisuuttaan havaita rahanpesua rajallisena, koska asianajajilla on roolissaan harvemmin näkymää asiakkaiden rahaliikenteeseen tai maksutapahtumiin. Rahanpesulain soveltaminen sekä asianajajien että muiden oikeudellisia palveluita tarjoavien osalta koetaan tulkinnanvaraisena ja epäselvänä.

Eri valtioissa ei pääsääntöisesti ole kriminalisoitu juuri ammattimaisten avustajien toimintaa, vaan lainsäädännöllä on kriminalisoitu esimerkiksi rikoksen avunanto tai tekijäkumppanuus. Nämä on myös sanktioitu eri valtioissa hyvin eri tavoin hallinnollisista seuraamuksista rikosseuraamuksiin.

2.5.4.2 Kiinteistönvälittäjät ja vuokrahuoneistojen välittäjät

Kiinteistönvälittäjien ja vuokrahuoneistojen välittäjien toimintaympäristö

Riskiarvion kiinteistönvälittäjät ja vuokrahuoneiston välittäjät -alasektorin rahanpesulain mukaisiin ilmoitusvelvollisiin kuuluvat:

- kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetussa laissa (1075/2000) tarkoitetut kiinteistönvälitysliikkeet sekä vuokrahuoneiston välitysliikkeet,
- Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä tarkoitetut kiinteistönvälitysliikkeet sekä vuokrahuoneiston välitysliikkeet.

Kiinteistönvälitysliikkeitä ja vuokrahuoneistojen välitysliikkeitä valvoo Etelä-Suomen aluehallintovirasto, joka myös ylläpitää välitysliikerekisteriä kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välitysliikkeistä. Välitysliikerekisterissä oli vuoden 2023 syksyllä 1629 kiinteistönvälitysliikettä ja niistä vuokrahuoneiston välitysliikkeiden osuus oli noin 10 %.¹⁷⁵ Ahvenanmaalla toimivien kiinteistönvälittäjien ja vuokrahuoneiston välittäjien osalta rahanpesulain mukaisena valvojana toimii Ahvenanmaan maakunnan hallitus. Ahvenanmaan maakunnan hallitus pitää rekisteriä kiinteistönvälittäjäliikkeistä Ahvenanmaalla. Syksyllä 2023 rekisterissä oli 10 kiinteistönvälittäjää ja vuokrahuoneiston välittäjää.

¹⁷⁵ Etelä-Suomen aluehallintoviraston mukaan tarkkaa tietoa ei ole saatavissa. Tämä johtuu siitä, että kiinteistönvälitysliike voi harjoittaa vuokravälitystä, mutta vuokravälitysliike ei voi harjoittaa kiinteistönvälitystä. Sen takia moni liike rekisteröityy kiinteistönvälitysliikkeeksi, vaikka todellisuudessa suorittaisi lähes pelkästään vuokravälitystä.

Vuonna 2021 kiinteistönvälitysalan kokonaisliikevaihto oli noin 1,6 miljardia euroa ja välitysrekisterissä alalla toimijoita oli 1611, joista lähes 60 %:lla liikevaihto oli yli 100 000 euroa. Kiinteistönvälittäjät ja vuokrahuoneistojen välittäjät ovat suurimmaksi osaksi osakeyhtiöitä 87 %:n osuudella. Toimijoista suurin osa on keskittynyt Uudellemaalle (43 %). Pirkanmaa (10 %) ja Varsinais-Suomi (9 %) ovat seuraavina ja loput toimijat ovat sijoittautuneet muihin maakuntiin tasaisesti. Kiinteistönvälittäjät ja vuokrahuoneistojen välittäjät maksoivat palkkaa 14 765 palkansaajalle vuoden 2022 aikana. Yritykset maksoivat vuonna 2022 veroja noin 357 miljoonaa euroa.¹⁷⁶

Kiinteistönvälitysala koki merkittävän muutoksen vuoden 2022 lopussa. Asuntoja myytiin yhteensä 66 831, mutta loppuvuoden aikana kauppa hiljeni ja myyntimäärät laskivat merkittävästi aikaisempiin vuosiin verrattuna. Asuntoja myytiin joulukuussa 2022 viiden vuoden pitkäaikaiseen keskiarvoon nähden 37,8 % vähemmän. Vuoteen 2021 verrattuna laskua oli yhteensä 45,2 %. Alueellisesti erot olivat vielä merkittävämpiä, kun verrataan vuoteen 2019; pk-seudulla laskua oli 50,6 %, pk-seudun kehyskunnissa 54,2 % vähemmän ja muualla suomessa 40,2 %.¹⁷⁷

Vuonna 2021 toimialalla 40 % yrityksistä oli kannattavuusluokassa hyvällä tasolla ja 35 % heikolla tasolla. Velkaantumistasen osalta 59 % yrityksistä oli hyvällä, 7 % tyydyttävällä ja 20 % heikolla tasolla. Yritysten maksuvalmiusluokassa 56 % oli hyvällä tasolla, 9 % tyydyttävällä tasolla ja 9 % heikolla tasolla.

Vuonna 2022 kiinteistönvälittäjät tekivät 32 rahanpesuilmoitusta rahanpesun selvittelykeskukselle, mikä on kaksinkertainen määrä verrattuna edelliseen vuoteen.¹⁷⁸ Määrän tuplaantuminen vuodessa on luultavasti merkki tietoisuuden lisääntymisestä koskien rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä.

Kiinteistönvälittäjiin ja vuokrahuoneistojen välittäjiin liitännäiset rahanpesun riskit

Kiinteistönvälittäjien kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalainen**. Myös vuokrahuoneiston välittäjien kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalainen**. Vaikka kokonaisuutena tarkasteltuna kiinteistönvälittäjiin voidaan nähdä kohdistuvan hieman

176 Vero 2023c, johdanto ja s. 11.

177 Kiinteistönvälitysalan Keskusliitto: Hintaseurantapalvelun vuosikatsaus 2022: Hyvin alkaneen kauppavuoden volyyymi hiljeni kolmoskvartaalista alkaen, hinnat alemmalle tasolle, viitattu 11.9.2023.

178 Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s. 12.

korkeampi rahanpesun riski verrattuna vuokrahuoneiston välittäjiin, on kuitenkin vuokrahuoneiston välittäjien ymmärrys rahanpesun estämisprosessista havaittu puutteellisemmaksi. Ahvenanmaan osalta riskiä pienentää ns. kotiseutuoikeus¹⁷⁹, jonka perusteella oikeuden omaava henkilö saa omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta Ahvenanmaalla. Luonnollisen henkilön, jolla ei ole kotiseutuoikeutta, on pääsääntöisesti haettava maakunnan hallitukselta maanhankintalupaa kiinteän omaisuuden hankkimiseksi tai hallitsemiseksi Ahvenanmaalla. Lisäksi kaikkien oikeushenkilöiden on haettava maakunnan hallitukselta maanhankintalupaa kiinteän omaisuuden hankkimiseksi tai hallitsemiseksi Ahvenanmaalla.

Komissio on arvioinut vuoden 2022 ylikansallisessa riskiarviossa kiinteistönvälittäjiin kohdistuvia rahanpesun riskejä tunnistamalla sektoriin kohdistuvia uhkia ja haavoittuvuuksia. Ylikansallisen riskiarvion mukaan kiinteistönvälityssektoria on havaittu käytettävän usein rahanpesuun ja koska sen palvelut voidaan yhdistää myös muiden kuin rahoitusalan ammattilaisten palveluihin. Kiinteistönvälitystoimintaan kohdistuvan rahanpesun uhkan tasoa pidetään erittäin merkittävänä. Sektorin haavoittuvuuden osalta todetaan, ettei sektori ole riittävän hyvin organisoitunut, jolloin riskitietoisuus ei nouse riittävälle tasolle. Useiden ilmoitusvelvollisten osallistuminen kiinteistökauppoihin/liikesuhteisiin aiheuttaa sen, että alalla toimijat laiminlyövät asiakkaan tuntemisvelvollisuutensa. Lisäksi epäilyttävistä liiketoimista ilmoittaminen ei ole tyydyttävällä tasolla. Näin ollen myös kiinteistöalaan liittyvän rahanpesun haavoittuvuuden taso arvioidaan erittäin merkittäväksi.¹⁸⁰

Myös kansallinen valvontaviranomainen pitää kiinteistö- ja vuokrahuoneistosektoriin kohdistuvia rahanpesun uhkia ja haavoittuvuuksia merkittävänä. Merkittävä uhkataso perustuu siihen, että alalla liiketoimissa kauppasummat ovat huomattavan suuria, mikä mahdollistaa myös suurempien rikollisten varallisuuserien rahanpesun. Lisäksi alalla on käytössä asiakasvaratilejä, jotka ovat alttiita väärinkäytöksille ja rahoituslaitosten osallistuessa liiketapahtumaan välittäjä luottaa rahoituslaitoksen tekemiin selvityksiin välttäen oman vastuunsa ilmoitusvelvollisena. Haavoittuvuustasoa perustellaan sillä, että välittäjät tukeutuvat liikaa pankkien suorittamiin asiakkaiden tuntemistoimiin. Haavoittuvuuden tasoa nostavat myös valvojan havainnot, joiden mukaan sektorin henkilöstön saama koulutus ja

179 Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) säädetään kotiseutuoikeudesta. Kyse on oikeudesta, jonka perusteella vain kotiseutuoikeuden omaava henkilö on oikeutettu äänestämään maakuntapäivävaaleissa, omistamaan tai hallinnoimaan kiinteää omaisuutta tai harjoittamaan elinkeinoa.

180 Ylikansallinen riskiarvio 2022, s. 181–183.

yritysten sisäiset toimintaohjeet ovat usein puutteellisia, välittäjät välttävät epäilyttävistä liiketoimista ilmoittamista kaupan menettämisen pelossa ja käytössä olevat asiakasvaratilit mahdollistavat väärinkäytön.¹⁸¹

Tässä kansallisessa riskiarviossa kiinteistönvälittäjien tai vuokrahuoneistojen välittäjien osalta ei ole havaittu yksittäisiä merkittäviä tai erittäin merkittäviä riskejä.

Kohtalaiseksi riskiksi on tunnistettu se, että **pienet toimijat eivät tunne hyvin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen lainsäädäntöä**. Riskin osalta havaittiin merkittäviä eroavaisuuksia sektorin sisällä toimijoiden osaamisessa. Isoissa organisaatioissa havaittiin osaamisen olevan paremmalla tasolla, sillä sisäisen koulutuksen ja tietoisuuden lisäämisen merkitys ymmärretään. Lisäksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen lainsäädäntö on ollut paljon esillä julkisuudessa. Vaikka aihe on ajankohtainen, nousi riskiä arvioitaessa esiin myös lainsäädännön veloitteet etätunnistamiseen liittyen ja siihen kohdistuvat haasteet alalla.

Tosiasiallisia omistajia koskevien tietojen puuttuminen ketjutusten vuoksi on havaittu kohtalaiseksi riskiksi. Pitkät omistajaketjutukset vaikeuttavat tosiasiallisten edunsaajien tunnistamista ja havaitsemista. Esimerkiksi bulvaaneja käytetään myös kiinteistökaupoissa tosiasiallisten edunsaajien häivyttämiseksi. Osa toimijoista mitigoi riskiä kieltäytymällä kaupoista tai oikeustoimista, joissa tosiasiallisia edunsaajia ei voida tunnistaa. Lisäksi havaittiin, että haasteelliset ketjutukset kohdistuvat usein ulkomaisiin toimijoihin. Riskin katsotaan esiintyvän etenkin toimitilavälityksen puolella.

Venäjän hyökkäyssodan myötä myös pakotteiden noudattamiseen liittyvät riskit ovat nousseet tarkastelun kohteeksi. Kohtalaiseksi riskiksi tunnistettiin tilanteet, joissa pakotteita **kierretään ostamalla suomalaisia kiinteistöjä suomalaisten osakeyhtiöiden nimiin**. Suomalaiset yhtiöt/yritykset eivät lähtökohtaisesti tarvitse erillistä lupaa kiinteistön ostamiseen, vaikka osa tai kaikki yrityksen omistajista olisivat EU/ETA-alueen ulkopuolisia tahoja. Tämä riski koskee laajemminkin asiakkaan tuntemista eri sektoreilla kuin pelkästään kiinteistökauppojen yhteydessä. Riski liittyy siten olennaisesti myös tosiasiallisten omistajien tietojen selvittämiseen.

Venäläisten kaksoiskansalaisten mahdollisuus ostaa kiinteistöjä ilman valvontaa ja venäläisten asiakkaiden osakauppa, jossa ensin yksi henkilö ostaa kiinteistön, minkä jälkeen omistajuus jaetaan useammalle henkilölle,

181 Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2022, s. 77–78.

tunnistettiin kohtalaisiksi riskeiksi. Ensiksi mainitun riskin osalta viranomaiset tunnistivat riskillisiksi tilanteet, joissa erityisesti kaksoiskansalaiset tekevät kiinteistökauppoja, jolloin puolustusministeriön tarkastukset eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain nojalla eivät kohdistu näihin tapauksiin.¹⁸² Lainsäädännöllä on pyritty puuttumaan EU/ETA-alueen luonnollisten henkilöiden mahdollisuuksiin ostaa kiinteistöjä, mutta lainsäädännössä on saattanut jäädä huomaamatta, että lakia voidaan kiertää esimerkiksi hankkimalla kiinteistöt kaksoiskansalaisten omistukseen. Tämä saattaa muodostaa rahanpesuriskin. Riskiä pienentäviksi tekijöiksi katsottiin mm. kuntien ja puolustusvoimien mahdollisuutta käyttää etuosto-oikeutta sekä EU/ETA-alueen ulkopuolisten asiakkaiden poisrajaamista.

Kohtalaiseksi riskiksi havaittiin **useamman yrityksen tai luonnollisen henkilön rekisteröiminen vuokrahuoneiston käyttäjiksi**. Tässä skenaariossa vuokrahuoneisto voidaan rekisteröidä usealle henkilölle, joista kukaan ei todellisuudessa asu asunnossa.

Kiinteistön vuokraus ali- tai ylihintaan katsottiin vähäiseksi riskiksi. Riskejä arvioidessa havaittiin, että kiinteistöä vuokraamalla ali- tai ylihintaan on myös mahdollista kierrättää varoja lailliselta vaikuttavan toiminnan avulla. Riskiä kuitenkin mitigoi välittäjien hintatietoisuus ja vuokrien oleminen lähtökohtaisesti linjassa markkinatilanteen kanssa.

2.5.4.3 Asianajajat ja muut oikeudellisia palveluja tarjoavat sekä veroneuvontapalveluita tarjoavat tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavat

Asianajajien ja muiden oikeudellisia palveluja tarjoavien sekä veroneuvontapalveluita tarjoavien tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavien toimintaympäristö

¹⁸² Eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu luonnollinen henkilö tai yhteisö saa hankkia kiinteistön Suomen valtion alueelta vain, jos puolustusministeriö myöntää hankinnalle luvan.

Tämän alasektorin rahanpesulain mukaisiin ilmoitusvelvollisiin kuuluvat seuraavat toimijat:

- asianajajista annetussa laissa (496/1958) tarkoitettu asianajaja¹⁸³ ja hänen apulaisensa sekä muu liike- tai ammattitoimintana oikeudellisia palveluita tarjoava siltä osin kuin toimitaan asiakkaan puolesta tai lukuun taloudelliseen toimintaan tai kiinteään omaisuuteen liittyvissä liiketoimissa taikka osallistutaan asiakkaan puolesta seuraavien liiketoimien suunnitteluun tai suorittamiseen:
 - kiinteistöjen tai liiketoimintayksikköjen ostamiseen tai myyntiin,
 - asiakkaan rahavarojen, arvopaperien tai muiden varojen hoitamiseen,
 - pankki-, säästö- tai arvo-osuustilien avaamiseen tai hoitamiseen,
 - yhtiöiden perustamiseen, johtamiseen tai yritysten hallinnoimiseksi tarvittavien varojen järjestelyyn tai
 - säätiöiden, yhtiöiden tai vastaavien yhteisöjen perustamiseen, johtamiseen tai niiden toiminnasta vastaamiseen.
- pääasiallisena liike- tai ammattitoimintana suoraan tai välillisesti veroneuvontapalveluita tai verotukseen liittyvää tukea tarjoava.

Asianajajaliitto valvoo asianajajien osalta rahanpesulain säännösten ja määräysten noudattamista niiltä osin, kuin asianajajien tarjoamat palvelut kuuluvat rahanpesulain soveltamisalan piiriin. Vuoden 2022 lopussa Asianajajaliittoon kuului 2 255 asianajajaa ja 743 asianajajotoimistoa. Asianajajista hieman yli kolmannes työskenteli 1–2 juristin toimistossa ja noin kolmannes suurissa, yli 26 juristin toimistoissa.¹⁸⁴

Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvonnassa ovat muut oikeudellisia palveluja tarjoavat kuin asianajajat sekä näiden lisäksi veroneuvontapalveluita tai verotukseen liittyvää tukea tarjoavat. Vuoden 2022 loppuun mennessä rahanpesun valvontarekisteriin oli hakeutunut 522 veroneuvontapalvelujen tarjoajaa, joista päätoimisesti veroneuvontapalvelua tarjosi 30 toimijaa ja sivutoimisesti 492 toimijaa. Oikeudellisia palveluja tarjosi 165 toimijaa, joista päätoimisia oli 106 ja sivutoimisia 59.

183 Asianajajana voi toimia ainoastaan Suomen Asianajajaliiton hyväksymä ja liiton jäsenrekisteriin merkitty henkilö.

184 Suomen Asianajajaliitto 2022a, s. 2.

Sektorin ilmoitusvelvollisten yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 2021 yhteensä 836 miljoonaa euroa ja yritysten lukumäärä 873.¹⁸⁵ Pelkästään asianajoalan yhteenlaskettu liikevaihto vuonna 2021 oli Tilastokeskuksen mukaan noin 773 miljoonaa euroa.¹⁸⁶

Sektorilla toimivat ovat suurimmaksi osaksi osakeyhtiöitä 73 %:n osuudella, mutta sektorilla toimii myös luonnollisia henkilöitä (18 %) ja henkilöyhtiöitä (9 %). Eniten sektorin toimijoita löytyy Uudeltamaalta, sillä peräti 47 % toimijoista tarjoaa palvelujaan Uudenmaan alueella. Palkansaajia alalla oli vuonna 2022 yli 7800. Toimijat maksoivat veroja vuonna 2022 lähes 324 miljoonaa euroa.

Yritysten kannattavuus vuonna 2021 oli 64 %:lla yrityksistä hyvällä tasolla ja 16 %:lla yrityksistä heikolla tasolla. Velkaantumistasen osalta 68 % yrityksistä oli hyvällä, 5 % tyydyttävällä ja 12 % heikolla tasolla. Yritysten maksuvalmiusluokassa 65 % oli hyvällä tasolla, 5 % tyydyttävällä tasolla ja 6 % heikolla tasolla.

Asianajajat ja muut oikeudellisia palveluita tarjoavat tekivät yhdeksän rahanpesu-ilmoitusta vuonna 2022, mikä oli kolme vähemmän kuin edellisvuonna.¹⁸⁷ Myös pitkän aikavälin tarkastelussa rahanpesu-ilmoitusten määrät ovat pysyneet vähäisinä. Asianajajaliitto on tarkastusten yhteydessä ja koulutuksissaan vuonna 2022 ohjeistanut tarkemmin valvottaviaan siitä, missä tilanteissa rahanpesu-ilmoitus tulee tehdä.

Asianajajiin ja muita oikeudellisia palveluja tarjoaviin sekä veroneuvontapalveluita tarjoaviin tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoaviin liitännäiset rahanpesun riskit

Asianajajiin ja muita oikeudellisia palveluja tarjoaviin sekä veroneuvontapalveluita tarjoaviin tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoaviin toimijoihin kohdistuva kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalainen**. Oikeudellisia palveluja tarjoaviin toimijoihin voidaan nähdä kohdistuvan hieman korkeampi rahanpesun riski verrattuna asianajajiin muun muassa siksi, että kaikki asianajajat ovat Suomen Asianajajaliiton jäseniä ja jäsenyydelle on laissa säädetyt kriteerit ja lisäksi asianajajia valvotaan tarkasti kaikessa toiminnassaan. Veroneuvontapalveluita

185 Vero 2023d, johdanto.

186 Tilastokeskus: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto: Luokka 69101 Asianajotoimistot, viitattu 12.9.2023.

187 Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s. 12.

tarjoaviin toimijoihin kohdistuva riski katsotaan puolestaan korkeammaksi verrattuna muihin sektorin toimijoihin. Veroneuvojat ovat varsin usein mukana neuvojina monimutkaisissa liiketoimissa, koska tällaisten asioiden hoitaminen on alan ydinliiketoimintaa.¹⁸⁸

Ylikansallisessa riskiarviossa oikeudellisiin palveluntarjoajiin kohdistuva rahanpesun riski on katsottu merkittäväksi tai erittäin merkittäväksi. Yhtenä syynä korkealle riskitasolle komissio näkee, että alan tietoisuus riskeistä ei ole yhtenäistä.¹⁸⁹ Sen sijaan Etelä-Suomen aluehallintovirasto arvioi valvojakohtaisessa riskiarviossaan oikeudellisiin palveluntarjoajiin kohdistuvan sekä uhka- että haavoittuvuustason olevan kohtalaisesti merkittävä. Uhkien osalta katsotaan, että oikeudellisten palveluntarjoajien hyödyntäminen rahanpesutarkoituksessa edellyttää sellaista osaamista ja asiantuntemusta lainsäädännöstä, jollaista ei ole kovin monella rikoksentekijällä. Haavoittuvuuden osalta ongelmina nähdään ilmoitusvelvollisten puutteellinen kyky arvioida omiin palveluihin ja asiakkaisiin liittyviä riskejä sekä puute sitoutuneisuudessa noudattaa rahanpesulainsäädäntöä.¹⁹⁰

Myös Suomen Asianajajaliitto on omassa valvojan riskiarviossaan arvioinut asianajotoimistoihin ja asianajotoimintaan liittyvät riskit. Keskeiset riskit ovat:

- vähäinen ilmoittaminen epäilyttävistä liiketoimista,
- rahanpesulain soveltamisalaan liittyvä epäselvyys,
- liiallinen luottaminen toisen ilmoitusvelvollisen suorittamiin toimiin asiakkaiden tuntemiseksi tai varojen alkuperän selvittämiseksi sekä
- covid-19-pandemian jälkeen muuttuneet toimintatavat (etäasioinnin lisääntyminen).¹⁹¹

Sektoriin kohdistuvina riskeinä tunnistettiin yksi merkittävän tason riski sekä useita kohtalaisia riskejä. Tässä riskiarviossa käsitellään ainoastaan keskeisimmät sektoriin kohdistuvat riskit.

Merkittäväksi koko sektoriin kohdistuvaksi riskiksi on tunnistettu **tarkoituksella hankaliksi rakennetut omistukset ja monimutkaiset yritysjärjestelyt, jotka mahdollistavat todellisten toimijoiden ja toiminnan piilottamisen**. Myös FATF on tunnistanut monimutkaiset omistukset ja yritysjärjestelyt merkittäväksi

188 Ylikansallinen riskiarvio 2022, s. 190.

189 Ylikansallinen riskiarvio 2022, s. 197–199.

190 Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2022, s. 16.

191 Suomen Asianajajaliitto 2022b, riskiarvion yhteenveto, s. 2.

sektoriin kohdistuvaksi riskiksi ja toimintamallia pidetään merkittävänä rahanpesun indikaattorina. Usein riski kohdistuu enemmän ulkomaisiin asiakkaisiin, sillä omistusketjujen selvittäminen on katsottu myös muiden sektoreiden osalta haastavaksi ulkomaisten asiakkaiden kohdalla. On kuitenkin hyvä huomata, että riski voi kohdistua myös kotimaisiin toimijoihin.¹⁹²

Kohtalaisena riskinä pidetään sitä, että **rahanpesuilmoituksia tehdään sektorilla vuosittain erittäin vähän**. Komission ylikansallisessa riskiarviossa on merkittäväksi sektoriin kohdistuvaksi riskitasoa nostavaksi tekijäksi havaittu oikeudellisten palveluntarjoajien matalat ilmoitusmäärät sektorin toiminnan ollessa kuitenkin korkeariskistä.¹⁹³ Riskiin liittyy myös Etelä-Suomen aluehallintoviraston tekemät havainnot valvojakohtaisessa riskiarviossaan siitä, että alalla toimijat eivät tunnista, arvioi tai välttämättä ymmärrä niitä rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyviä riskejä, joille saatetaan omassa toiminnassa altistua.¹⁹⁴ Lisäksi rahanpesulain mukaiset velvollisuudet voivat tuntua toimijoista kohtuuttomilta vaikuttavuuden ja resurssien näkökulmasta, jolloin myöskään lainsäädännön vaatimuksia ei täytetä. Lisäksi asianajajalle on tyypillistä, että asianajajat kieltäytyvät epäilyttävästä toimeksiannosta jo ennen kuin he saavat siitä tietoja epäilyilmoituksen tekemiseksi. Rahanpesulain 4 luvun 1 §:n mukaan ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta on tehtävä riippumatta siitä, onko asiakassuhde perustettu tai siitä kieltäytytty tai onko liiketoimi suoritettu, keskeytetty tai siitä kieltäytytty. Lisäksi asianajajat pitävät ilmoittamiskynnystä tarpeettoman korkeana ajatellen, ettei heillä ole riittävää näyttöä ilmoituksen tekemiseksi.

Järjestäytyneen rikollisuuden toimijoiden tunnistamisen haastavuus tunnistettiin kohtalaiseksi riskiksi erityisesti yhtiöinä toimivissa ilmoitusvelvollisissa. On havaittu, että sektoriin kohdistuva uhka muodostuu osittain niin kutsutuista ”valkokaulusrikollisista”¹⁹⁵, jotka suosivat monimutkaisia yritysrakenteita ja pyrkivät sekoittamaan laittoman toiminnan lailliseen. Riskiä nostaa erityisesti uudet tuntemattomat asiakkaat, joiden taustojen tarkastaminen järjestäytyneen rikollisuuden osalta on haastavaa. Ilmoitusvelvolliset ilmoittavat pyrkivänsä mitigoimaan riskiä saatavilla olevien tietolähteiden ja mm. haastatteluiden avulla.

192 FATF 2013a, s. 52 ja 125.

193 Ylikansallinen riskiarvio 2022, s. 198.

194 Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2022, s.16.

195 Valkokaulusrikollinen = Maailmalla käytetty termi ”White-Collar crime”, jolla viitataan usein erityisesti talousrikollisiin. On kuitenkin huomioitava, että termit eivät ole synonyymejä toisilleen.

Asianajajien tai oikeudellisten palveluiden tarjoajien osalta lain soveltamisalan tulkinnanvaraisuus ja sääntelyn selkeyden puuttuminen on tunnistettu kohtalaiseksi riskiksi. Rahanpesulain mukaisen soveltamisalan piiriin kuulumisen katsotaan olevan tulkinnanvaraista, sillä oikeudelliset palvelut eivät ole kaikilla toimijoilla olennaisessa roolissa tai toimijan rooli voi muuttua asiakassuhteen aikana. Esimerkkinä voisi olla tilanne, jossa asianajaja on ensin rikosasiassa avustajana oikeudessa, jolloin ei olla rahanpesulain osalta sääntelyn piirissä. Mikäli sama asiakas haluaisi sen lisäksi tehdä esimerkiksi kiinteistökaupan saman asianajajan avustuksella, silloin toimeksianto tulee rahanpesulain soveltamisalan piiriin. Riskiksi on tunnistettu myös se, että valvonta on hajautettu kahdelle valvojalle Suomen Asianajajaliitolle ja Etelä-Suomen aluehallintovirastolle. Asianajajaliitto valvoo asianajajia ja aluehallintovirasto valvoo oikeudellisten palvelujen tarjoajia.

Silloin kun kyseessä on pitkä ja tärkeä asiakassuhde, oikeudellisten palveluiden tarjoajien ja kiinteistönvälittäjien kynnys hankkia selvitystä asiakkaan taustoista ja varojen alkuperästä voi olla asiakkaan menettämisen pelossa korkea, mikä johtaa seikkojen selvittämättä jäämiseen. Samalla ei tunnisteta rahanpesua omassa asiakaskunnassa. Tämä riski on arvioitu kohtalaiseksi. Nämä riskit nousivat erityisesti viranomaisasiantuntijoiden taholta esille. Moni asianajajatoimisto tai lakiasiantointimisto muodostuu yhdestä tai kahdesta juristista. Tällaisissa toimijoissa paikalliset asiakassuhteet ovat pitkiä ja tärkeitä. Rahanpesun riskiä ei useinkaan tunnisteta omassa asiakaskunnassa. Joidenkin ilmoitusvelvollisten mukaan pitkäaikainen asiakassuhde kuitenkin aikaansaa sen, että tieto varojen alkuperästä on nimenomaan tiedossa. Myös pienten paikkakuntien ja suurten kaupunkien erot tulevat esiin. Ilmoitusvelvollisten joukossa esiintyy näkemys, että tämä riski on relevantti isoissa kaupungeissa, joissa ihmiset eivät tunne toisiaan.

On esitetty, että tunnistamatta jättäminen maineen tai taustan vuoksi on kuitenkin todennäköistä. Myös viranomaisten keskuudessa nähdään, että asiakkaan hyvä maine, kun kyseessä on esimerkiksi varakkaat suvut, voi vaikuttaa siihen, miten asiakasta kohdellaan. Monilla asiakkailla on kertynyt perusvarallisuutta paljon, jolloin taustatutkimus saattaa jäädä tekemättä. Tämä koskee sekä kotimaista ns. "vanhaa rahaa" että ulkomaisia asiakkaita. Osa ilmoitusvelvollisista ilmoittaa, että veropalveluja tarjoavat tutustuvat asiakkaisiinsa ja heidän taustoihinsa paljon laissa vaadittua tarkemmin haastattelujen ja muiden taustaselvitysten kautta, eikä asiakkaan maine rajoita hänen tunnistamistaan.

Koska **sivutoimista veroneuvontapalvelua tarjoavat toimijat eivät ole rahanpesulain sääntelyn piirissä**, kohdistuu niihin korostettu rahanpesun riski. Rikolliset toimijat voivat pyrkiä käyttämään hyväkseen sääntelyn ulkopuolisia toimijoita, sillä

se laskee kiinnijäämisen riskiä. Riskiä kuitenkin mitigoi se, että usein näitä palveluita tarjoavat ovat rahanpesulain soveltamisalan piirissä muun toiminnan osalta (esimerkiksi tilintarkastajat tai kirjanpitäjät).

Kohtalaisena riskinä nähdään **yksittäisten asianajajien mahdollinen osaamisen puute isoissa asianajotoimistoissa**, joissa rahanpesun estämistä koskevat toiminnot on keskitetty. Yleisesti isojen asianajotoimistojen rahanpesun estämistä koskevat prosessit ovat kunnossa ja hyvällä tasolla, mutta keskittämisen seurauksena yksittäisen asianajajan osaamisessa voi olla puutteita. Samanaikaisesti luotetaan muiden ilmoitusvelvollisten suorittamaan valvontaan, esimerkiksi pankin suorittamaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaan valvontaan.

Kohtalaiseksi riskiksi tunnistetaan tällä sektorilla myös se, että **etäasioinnin lisääntymisen ja tunnistamisteknologian kehityksen myötä luotetaan liikaa palveluntarjoajan teknologiaan ja palveluntarjoajan tietojen oikeellisuuteen**. Ongelmana on asiantuntijoiden mukaan se, että alalla toimijat hyödyntävät erilaisia tunnistamispalveluja, mutta tiedossa ei ole, kuka palvelua tarjoaa ja mihin tiedot perustuvat. Ilmoitusvelvollisten on hyvä tiedostaa etätunnistamiseen liittyvät riskit, vaikka etätunnistamisen lisäämisen katsotaan olevan tärkeää. Riski kasvaa erityisesti niissä tilanteissa, joissa palvelua käyttävä ilmoitusvelvollinen ei ymmärrä riittävästi tunnistamisessa käytettyjä teknologioita ja on näin altis väärinkäytöksille. Tunnistamistavan luotettavuuden varmistaminen on merkittävä keino mitigoida etätunnistamisen kautta nousevaa riskiä.

2.5.4.4 Yrityspalvelujen tarjoajat

Yrityspalvelujen tarjoajien toimintaympäristö

Rahanpesulain mukaan yrityspalvelujen tarjoajalla tarkoitetaan yhteisöä tai elinkeinonharjoittajaa, joka tarjoaa liiketoimintana kolmannelle osapuolelle jotakin seuraavista palveluista:

- yhteisön perustaminen,
- yhtiöoikeudellisesti vastuullisena henkilönä, yhtiömiehenä tai samankaltaisessa asemassa muussa oikeushenkilössä toimiminen,
- kotipaikan, yritys- tai postiosoitteen tai muiden vastaavien palvelujen tarjoaminen,
- rahanpesudirektiivin 3 artiklan 7 kohdan d alakohdassa tarkoitetun ulkomaisen express trustin tai oikeusmuodoltaan samankaltaisen oikeudellisen järjestelyn omaisuudenhoitajana toimiminen Suomessa,

- hallintarekisteröinnin hoitajana toimiminen, kun hallintarekisteröinnin hoitaja on merkitty muun kuin julkisen osakeyhtiön osakasluetteloon.

Suomessa harjoitettava yrityspalveluiden tarjoamista koskeva toiminta on usein yhtiöiden perustamista tai yrityksen hallinnollisen osoitteen tarjoamista. Yrityspalveluihin ei nykyisen rahanpesulain mukaan kuulu valmisyhtiöiden kauppa.¹⁹⁶

Suomen oikeusjärjestelmässä ei ole trusteja tai niiden rakenteita, joten omaisuudenhoitopalvelujen osalta rahanpesulaissa viitataan nimenomaisesti ulkomaisiin trusteihin ja niiden omaisuudenhoitajana toimimiseen. Tämä kattaa neljännen rahanpesudirektiivin mukaisesti myös trustin kanssa oikeusmuodoltaan samankaltaisten oikeudellisten järjestelyjen omaisuudenhoitajana toimimisen.¹⁹⁷

Yrityspalvelujen tarjoajat kuuluvat Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvomiin ilmoitusvelvollisiin. Vuoden 2022 joulukuun loppuun mennessä valvontarekisteriin oli rekisteröitynyt yhteensä 253 yrityspalvelujen tarjoajaa, joista 40 olivat päätoimisia ja 213 sivutoimisia.

Vuonna 2022 yrityspalvelujen tarjoajat tekivät 5 rahanpesuilmoitusta, mikä on 2 enemmän kuin edellisvuonna. Yrityspalvelujen tarjoajat ovat tehneet vuosittain ylipäänsä vain kourallisen rahanpesuilmoituksia.

Yrityspalvelujen tarjoajiin liitännäiset rahanpesun riskit

Yrityspalvelun tarjoajien kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalainen**. Komissio on arvioinut ylikansallisessa riskiarviossa yrityspalvelun tarjoajien sektoriin¹⁹⁸ kohdistuvan erittäin merkittävän rahanpesun riskin.¹⁹⁹ Etelä-Suomen aluehallintovirasto on omassa valvojakohtaisessa riskiarviossaan arvioinut alan kokonaisriskitason kohtalaiseksi. Vaikka alaan liittyy merkittäviä riskejä, on niitä vähentäviä tekijöitä useita: alalla ei käytetä juurikaan käteistä rahaa, asiakassuhteet ovat yleensä pitkäaikaisia ja toimijoiden asiakasmäärät ovat vähäisiä.²⁰⁰

196 HE 228/2016 vp, s. 95.

197 HE 228/2016 vp, s. 91.

198 Komission ylikansallisessa riskiarviossa ei ole yrityspalvelun tarjoajien sektoria kuten Suomen lainsäädännössä, vaan siinä arvioidaan toimijat kolmen toimijan kautta: yritykset (companies), trustit ja edustaja/valtuutettu (nominees).

199 Ylikansallinen riskiarvio 2022, s. 133–150.

200 Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2022, s. 92.

Toimialan merkittävimpanä riskinä nähdään **bulvaanirakenteiden käyttäminen**, kuten pöytälaatikkoyhtiöiden käyttäminen rahanpesussa. Myös komissio arvioi bulvaanien käytön olevan merkittävä riski todellisten omistajien piilottamiseksi.²⁰¹

Kohtalaiseksi riskiksi arvioidaan **laskutus- tai kauttakulkyhtiöiden käyttö rahanpesussa silloin kun nämä** eivät edellytä asiakkaan tuntemista eivätkä toimijat ole ilmoitusvelvollisia valmisyhtiöiden²⁰² myyntiin liittyen. Kohtalainen riski on myös se, että **valmisyhtiöiden myynti ei kuulu ilmoitusvelvollisuuden piiriin**, jolloin valmisyhtiöiltä ei edellytetä asiakkaan tuntemista eivätkä toimijat ole ilmoitusvelvollisia valmisyhtiöiden myyntiin liittyen. Näin ollen havaintoja valmisyhtiöihin kohdistuvista rahanpesun riskeistä on haastavaa todentaa, vaikka riski tunnistetaankin kohtalaiseksi kansallisella tasolla.

2.5.4.5 Tavarakauppiat

Tavarakauppioiden toimintaympäristö

Rahanpesulain soveltamisalan piiriin kuuluvat liike- tai ammattitoimintana tavaroita myyvät tai välittävät siltä osin kuin maksetaan tai otetaan vastaan käteistä yhtenä suorituksena tai toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina yhteensä vähintään 10 000 euroa.

Rahanpesulaissa tarkoitettuja liike- tai ammattitoimintana tavaroita myyviä valvoo Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Kyseisten toimijoiden tulee ilmoittautua rahanpesun valvontarekisteriin, johon oli vuoden 2023 joulukuussa ilmoittautunut yhteensä 52 tavarakauppiasta, joista neljä oli sivutoimisia. Etelä-Suomen aluehallintoviraston asiantuntijan mukaan toimialalla on todennäköisesti kohtalainen määrä yrityksiä, jotka ovat ilmoitusvelvollisia, mutta eivät joko ole tietoisia velvoitteestaan hakeutua rahanpesurekisteriin, tai ovat tietoisia, mutta eivät silti hakeudu.

201 Ylikansallisen riskiarvio, s. 149.

202 Valmiilla yhtiöllä tarkoitetaan osakeyhtiötä, joka on perustettu, mutta jolla ei ole harjoitettu liiketoimintaa. Rekisteröinnit ja muut aikaa vievät toimenpiteet on hoidettu pois alta. Valmisyhtiö on ikään kuin laitettu hyllylle odottamaan ostajaa ja liiketoiminnan alkua.

Sektorin toimijoiden kokonaismäärää ja toimialan liikevaihtoa voidaan kokonaisuudessaan pitää merkittävänä. Esimerkiksi ajoneuvokaupoissa sekä kello- ja korukaupoissa maksettavat summat voivat olla suuria. Moottoriajoneuvokauppiaita oli vuonna 2021 lähes 2700, joiden yhteenlaskettu liikevaihto oli noin 13,3 miljardia euroa.²⁰³ Vuonna 2021 kello- ja kultasepäniikkeitä oli puolestaan 370 kappaletta, joiden yhteenlaskettu liikevaihto oli noin 210 miljoonaa euroa.²⁰⁴

Vuonna 2022 yli 10 000 euroa käteistä vastaanottaneet toimijat tekivät 43 rahanpesuilmoitusta, mikä on seitsemän enemmän kuin edellisvuonna.²⁰⁵

Tavarakauppiaisiin liitännäiset rahanpesun riskit

Tavarakauppiaisiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalainen**. Sektoriin kohdistuvina riskeinä tunnistettiin vain neljä uutta riskiä verrattuna edelliseen riskiarvioon. Kaikki riskit arvioitiin kohtalaisiksi riskeiksi.

Rahanpesulain velvoitteiden ymmärtäminen tunnistettiin sektorin osalta heikoksi. Ilmoitusvelvolliset eivät välttämättä tiedosta lainmukaista ilmoitusvelvollisuuttaan. Rahanpesulain soveltamisalaan kuuluvien liiketoimien määrä saattaa jäädä usein vähäiseksi suhteessa ilmoitusvelvollisen kokonaisliiketoimintaan, jolloin myös rahanpesun riskien ymmärtäminen, tunnistaminen ja arviointi voi joillakin toimijoilla jäädä heikoksi.

Toisena riskinä tunnistettiin erityisesti **autokauppioiden provisiopalkka, myyntipaine tai oman liiketoiminnan pyörittäminen**, jotka saattavat aiheuttaa painetta hyväksyä kaupoissa käteistä rahaa, niissäkin tilanteissa, joissa toimija ei virallisesti ota vastaan käteistä. Tällöin ilmoitusvelvollisella ei välttämättä ole olemassa lainkaan rahanpesulain edellyttämiä toimintamalleja ja menettelytapoja, joita soveltaa, kun yksittäinen liiketoimi tulee poikkeuksellisesti rahanpesulain soveltamisalan piiriin. Silloinkin kun menettelytavat ovat olemassa, yksittäinen myyjä ei välttämättä noudata niitä kynnsarvon ylittyessä taikka myyntipaineen vuoksi esimerkiksi asiakkaan tuntemistoimien suorittamisesta tai selonottovelvollisuudesta saatetaan lipsua.

203 Tilastokeskus: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto: Luokka 451 Moottoriajoneuvojen kauppa, viitattu 12.9.2023.

204 Tilastokeskus: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto: Luokka 4777 Kultasepänteosten ja kellojen vähittäiskauppa, viitattu 12.9.2023.

205 Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s. 12.

Autokaupassa ulkomaisten autojen hyödyntäminen rikolliseen toimintaan on myös tunnistettu riskiksi. Viranomaisiasiantuntijan mukaan varastettujen autojen kauppa mahdollistuu, sillä viranomaiset eivät enää kerää dokumentteja omistusketjuista.

Käteisilmoittajiin kohdistuvaksi riskiksi tunnistetaan myös **toisiinsa kytkeytyvien maksujen epäselvyys**. Mikäli ostaja ostaa eri kerroilla alle 10 000 euron edestä tuotteita, näiden seurannan puutteellisuus mahdollistaa myös rahanpesun. Mikäli ostaja käyttää yksittäisissä ostotapahtumissa alle 10 000 euroa, mutta tapahtumat liittyvät toisiinsa muodostaen yli 10 000 euron yhteen lasketun tapahtuman, syntyy myyjälle rahanpesulain mukainen ilmoitusvelvollisuus. Toisiinsa kytkeytyvien maksujen riski muodostuu erityisesti siitä, että näitä maksuja ei seurata/monitoroida ilmoitusvelvollisen toimesta. Tällöin ilmoitusvelvollinen ei välttämättä havaitse kynnysarvorajan ylittymistä tai hahmota esimerkiksi sitä, kuinka suurilla kokonaissummilla yksittäinen asiakas asioi hänen kanssaan.

3 Terrorismin rahoittaminen

3.1 Yleiskuva terrorismista Suomessa

Suomen harjoittama terrorismintorjunta perustuu kansalliseen terrorismintorjunnan strategiaan. Viimeisin strategia on annettu valtioneuvoston periaatepäätöksenä vuonna 2022, ja se on voimassa vuoden 2025 loppuun asti. Sisäministeriö vastaa strategian valmistelusta ja toimeenpanon seurannasta. Strategia määrittää yhteensä 23 strategista toimenpidettä terrorismin torjumiseksi. Yksi näistä on terrorismin rahoittamisen torjunta. Terrorismin rahoittamisen torjunnalla selvitetään terrorismin rahoitustapauksia, paljastetaan terrorismintorjunnan kohdehenkilöihin liittyviä verkostoja ja kartoitetaan terrorismin rahoituskeinoja. Terrorismin rahoittamisen torjuntaa kehitetään voimassa olevan kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion ja toimintasuunnitelman linjausten mukaisesti.²⁰⁶

Suojelupoliisin viimeisimmän uhka-arvion mukaan terrorismin uhka on Suomessa neliportaisella asteikolla arvioituna tasolla kaksi eli ”kohonnut”, mikä on asteikon toiseksi alin taso. Suomeen kohdistuvan terrori-iskun todennäköisyys on arvioitu lyhyellä aikavälillä epätodennäköiseksi. Todennäköisimmän isku-uhkan aiheuttavat yksittäiset henkilöt tai pienryhmät. Suojelupoliisi on tunnistanut äärioikeistolaisia ja radikaali-islamistisia toimijoita, joilla on todennäköisesti halu ja kyky väkivaltaisten iskujen tekemiseen. Todennäköisimmän uhkan aiheuttavat näiden ideologioiden yksittäiset kannattajat ja pienryhmät.

Suojelupoliisin mukaan radikaali-islamistisen terrorismin uhka on säilynyt ennallaan. Valtaosa terrorismin torjunnan kohdehenkilöistä on edelleen radikaali-islamismien kannattajia. Islamia loukkaavaksi tai sitä vastustavaksi tulkitut teot tai tapahtumat, kuten Koraanien polttaminen tai sotilaalliset toimet terroristijärjestöjä vastaan konfliktialueella, todennäköisesti lisäävät terrori-iskun uhkaa lyhyellä aikavälillä. Suomessa keskeisimpiä radikaali-islamismien tukitoimia ovat varojen välittäminen ja ideologian levittäminen verkossa. Vierastaistelijailemiö vaikuttaa edelleen radikaali-islamistiseen toimintaympäristöön Suomessa. Syyrian ja Irakin konfliktialueilla oleskelee yhä joitakin radikaali-islamismia kannattavia henkilöitä, joilla on

206 Kansallinen terrorismintorjunnan strategia 2022–2025, Sisäministeriön julkaisuja 2022:36.

kytköksiä Suomeen. Lyhyellä aikavälillä on epätodennäköistä, että konfliktialueilta palanneiden verkostot tai yksittäiset palaajat aktivoituvat terroristiseen toimintaan Suomessa. Äärivasemmiston ja Kurdistanin työväenpuolueen (jäljempänä PKK) muodostama terrorismin uhka Suomessa on matala. PKK ja sen tukijat keskittyvät Suomessa erityisesti rahoituksen keräämiseen ja vaikuttamistoimintaan. Äärivasemmistolainen toiminta keskittyy Suomessa pääasiassa antifasistiseen aktiivisiin sekä PKK:n toiminnan tukemiseen. Hallinnon vastaisten liikkeiden toiminta on Suomessa ollut pääsääntöisesti väkivallatonta.²⁰⁷

Suomessa on tehty yksi jihadistisessa tarkoituksessa tehty radikaali-islamistinen terroriteko, joka oli yhden henkilö teräseella tekemä isku Turussa vuonna 2017. Henkilö tuomittiin vuonna 2018 kahdesta terroristisessa tarkoituksessa tehdystä murhasta ja kahdeksasta terroristisessa tarkoituksessa tehdystä murhan yrityksestä. Tuomio on lainvoimainen.

Suojelupoliisin mukaan kansainvälisesti äärioikeistolaisessa ideologiassa painottuvat rasismien, antisemitismien ja muukalaisvihamielisyyden kaltaiset tekijät. Tunnusomaista on aiemmista iskuista inspiroituminen, kokemus valkoiseen väestönsaan kohdistuvasta uhkasta sekä terrorismin ihannointi verkossa. Myös Suomessa äärioikeistolla on samankaltaisia näkemyksiä. Suojelupoliisi on tunnistanut äärioikeistolaista terroristista toimintaa kannattavia ja sympatisoivia henkilöitä. Yksittäiset äärioikeistolaiset henkilöt ja pienryhmät muodostavat huomionarvoisen terrorismin uhkan Suomessa. Väkivallan uhka kohdistuu erityisesti etnisten ja uskonnollisten vähemmistöryhmien edustajiin sekä ideologisiksi vastustajiksi koettuihin poliittisiin toimijoihin. Potentiaalisia iskukohteita ovat myös muut tahot, joita pidetään äärioikeistolaisessa ideologiassa vihollisina. Suojelupoliisi on tunnistanut yksittäisiä Suomesta Ukrainan sota-alueelle lähteneitä äärioikeistolaisia. Konfliktialueella toimiminen lisää myös suomalaisten radikalisoitumisen todennäköisyyttä. Sosiaalisen median alustoille painottuva verkostoituminen, propagandan levittäminen ja väkivaltaisen toiminnan edistäminen ovat olennainen osa Suomen äärioikeistolaista toimintaa. Suomalaisia kytkeytyy myös Siege-kulttuuriin, jossa valkoisen ylivoimallisuuden kannattajat yllyttävät terroristiseen väkivaltaan ja rotusotaan yhteiskunnan romahduttamiseksi. Vuonna 2020 lakkautettuun Pohjoismaiseen vastarintaliikkeeseen kytkeytyneet aktiivit ovat jatkaneet samankaltaista toimintaa uusissa kokoonpanoissa. Järjestäytynyt äärioikeistoliikehdintä ei tällä hetkellä aiheuta terroristista uhkaa, mutta luo potentiaalisen kasvualustan yksittäisten henkilöiden radikalisoitumiseen.²⁰⁸

207 Suojelupoliisi: Vuosikirja 2022, viitattu 30.8.2023.

208 Suojelupoliisi: Vuosikirja 2022, viitattu 30.8.2023.

Suomessa on viime vuosina ollut kaksi äärioikeistoon liittyvää tutkintaa. Ensimmäinen äärioikeistolaisena terrorismina tutkittu tapaus on ns. Kankaanpään tapaus, joka sijoittuu vuodelle 2019. Hiljattain päättynyt esitutkinta kohdistui pieneen ryhmään, jonka epäillään suunnitelleen terroristisia tekoja. Miesten epäillään kannattaneen akselerationistista äärioikeistolaista ideologiaa. Toisesta tutkinnasta, ns. Lahden tapauksesta, on lokakuussa 2023 annettu käräjäoikeuden tuomio, jossa kolme äärioikeistolaista akselerationistista aatetta omaksunut miestä tuomittiin vankeusrangaistuksiin terroristisessa tarkoituksessa tehdyistä rikoksista. Rikokset tehtiin Lahdessa marraskuun 2021 ja maaliskuun 2023 välisenä aikana. Tuomio ei ole lainvoimainen.

Europolin arvion mukaan oikeistolaisen, vasemmistolaisen ja ympäristölähtöisen terrorismin ja väkivaltaisen ekstremismin odotetaan kasvavan entisestään tulevaisuudessa.²⁰⁹

Euroopan unionin neuvosto on päättänyt jatkaa ISILiin/Daeshiin ja al-Qaidaan sekä niitä lähellä oleviin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin, ryhmiin, yrityksiin ja yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä vuodelta 31 lokakuuta 2024 saakka. Tällä hetkellä pakotteita sovelletaan 14 henkilöön ja viiteen ryhmään. Toimenpiteinä ovat varojen jäädyttäminen ja matkustuskielto EU:hun. Lisäksi EU:n henkilöitä ja yhteisöjä kielletään asettamasta varoja, rahoitusomaisuutta tai taloudellisia resursseja pakoteluetteluun merkittyjen tahojen saataville. Nämä autonomiset rajoittavat toimenpiteet täydentävät YK:n turvallisuusneuvoston ISILiä/Daeshia ja al-Qaidaa vastaan määräämiä pakotteita.²¹⁰

3.2 Terrorismin rahoittaminen Suomen kontekstissa

Suomessa on havaittu terrorismin rahoittamista, mikä voi näkyä esimerkiksi rahoituksen hankkimisena, joko suoraan tai välikäsiä kautta, ulkomailla toimivalle terroristiryhmälle – toisin sanoen ryhmälle, jonka iskukohteet ovat muualla kuin Suomessa, tai kotimaisessa toiminnassa esimerkiksi äärioikeistolaisen terrorismin rahoittamisessa. Lisäksi Suomeen voi kohdistua ns. ”ei toivottua ulkomaista rahoitusta”, jolla pyritään vaikuttamaan Suomen demokraattiseen järjestelmään ihmis- ja

²⁰⁹ Europol 2023b, s. 73.

²¹⁰ Euroopan unionin neuvosto: ISIL/Daesh ja al-Qaida: vuosi jatkoa EU:n rajoittaville toimenpiteille, viitattu 8.11.2023.

perusoikeuksien vastaisesti. Tällainen toiminta voi johtaa epäluottamukseen hallitusta tai demokraattisia instituutioita kohtaan sekä yllyttää syrjintään, vihaan, polarisaatioon, eriytymiseen ja kaikenlaiseen ääriliikkeiden muotoon.

Erialaisten konfliktien ja Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan myötä eri tahot, kuin on perinteisesti mielletty, voivat suunnitella ja toteuttaa terroristisia tekoja, jolloin myös niiden rahoittaminen on mahdollista. Yhteiskunnalliset tapahtumat ja ilmiöt, kuten keskusteluilmapiiirin polarisoituminen ja kansainväliset konfliktit ja tapahtumat voivat osaltaan vaikuttaa yksilöiden kiinnostumiseen myös väkivaltaisista ääriliikkeistä. Väkivaltainen radikalisoituminen on kuitenkin prosessina yksilöllinen ja dynaaminen, minkä seurauksena tapahtumille annetut tulkinnot, merkitykset ja painoarvo vaihtelevat. Näihin voivat vaikuttaa myös yksilöiden henkilökohtaiset kokemukset, kuten taloudelliset vaikeudet ja kokemukset epäoikeudenmukaisuudesta. Yhteiskunnan polarisaatio voi tarjota myös mahdollisuuksia eri toimijoille, mukaan lukien valtiolliset toimijat, hyödyntää vastakkainasettelua omien tarkoitusperien ajamiseen esimerkiksi rahoituksen keinoin.²¹¹

Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomuksessa 2022 todetaan, että kansainvälisesti arvioiden vuodelle 2022 on ollut leimallista äärioikeistolaisten toimijoiden ja erilaisten hallinnonvastaisten toimijoiden liikehdinnän kasvu. Selvittelykeskuksen terrorismin rahoitukseen liittyvissä selvittelykokonaisuuksissa tyypillisiä piirteitä olivat muun muassa kansainvälinen ulottuvuus, joissa terroristiryhmien tai näihin kytköksissä olevien henkilöiden epäillään keränneen varoja välitettäväksi terroristijärjestöille ulkomaille. Kansainvälisyys ilmeni niin transaktioiden kuten tilisiirtojen ja rahalähetysten osalta, kuin yksittäisen henkilön tavoissa siirtää tai lähettää varoja useille eri henkilöille ja useisiin eri maihin, Eurooppaan ja Euroopan ulkopuolelle, sekä mm. kansainvälisten maksunvälittäjien käyttämisessä ulkomaan siirtoja varten. Selvittelykokonaisuuksissa on ollut viitteitä paitsi laittomasta varojen keruusta myös laillisen liike- tai yhdistystoiminnan kautta hankitusta varallisuudesta, jonka siirtämisestä terrorististen toimijoiden käyttöön on havaittu viitteitä.²¹²

Rahanpesun selvittelykeskuksen vuonna 2021 julkaiseman terrorismin rahoittamisen ominaispiirteitä koskevan selvityksen mukaan kolme selvästi yleisintä varojen siirron välinettä kaikissa aikavälillä 1/2017–6/2019 avatuissa selvittelykokonaisuuksissa olivat tilisiirto, käteinen ja rahanvälityspalvelu. Varojen keräys- ja kierrätystapoja havaittiin kolme: voittoa tavoittelematon yhdistys, varainkeruu ja rahapeli. Selvittelykokonaisuuksiin liittyi runsaasti erilaisia kansainvälisiä yhteyksiä.

211 Asiantuntijahaastattelut.

212 Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s. 17.

Suurin osa, lähes 75 %, selvityksen ilmoituksista oli luotto- ja rahoituslaitos-ilmoittajaryhmän, ts. pankkien tekemiä. Selvityksen mukaan ilmoitusten pienet summaindikaattorit tukevat vallitsevaa käsitystä, jonka mukaan mahdolliseen terrorismin rahoittamiseen liittyvät summat ovat melko pieniä.²¹³

Seuraavaksi tarkastellaan todennäköisimmän isku-uhkan muodostavien tahojen, eli äärioikeistolaista ja radikaali-islamistista ideologiaa kannattavien toimijoiden, rahoitustoimintaa Suomessa. Näiden toimijoiden osalta on havaittu suojelupoliisin toimesta todennäköisin halu ja kyky väkivaltaisten iskujen tekemiseen. Lisäksi huomioidaan näiden kansainväliset kehityssuunnat, sillä terrorismin rahoittaminen on laajaa ja rajat ylittävää toimintaa.

3.2.1 Radikaali-islamismien rahoitustoiminta

Viranomaisarvion mukaan radikaali-islamismien rahoitustoiminta Suomessa keskittyy ensisijaisesti rahan lähettämiseen konfliktialueille. Tyypillisesti tuetaan pienillä rahasummilla konflikteissa mukana olevia lähiomaisia tai ystäviä, jolloin tukitoiminta ei kohdistu niinkään ideologiaan. Rahoituskanavina toimivat mm. viralliset ja epäviralliset hawalat. Rahavälittäjiä käytettäessä rahoja ei tyypillisesti lähetetä suoraan lopulliselle vastaanottajalle, vaan vastaanottajana toimii välikäsi (esim. sukulainen, ystävä). Toinen merkittävä rahoituskanava on niin käteisen kuin muun omaisuuden kuin rahan kuljettaminen konfliktialueelle. Varallisuuden lähteenä voi toimia esimerkiksi laittomat rahankeräykset, erilaiset petokset ja laitton liiketoiminta, mutta myös laillisen liiketoiminnan tuottoja ja yksityishenkilöiden varallisuutta voidaan ohjata radikaali-islamistisen terrorismin rahoitukseen.

Vuoden 2021 artikkelissa "Crime and Punishment: Jihadist Financing and Criminal Accountability in Finland" todetaan, että 2010-luvulla jihadistien rahoitus Suomessa on yleistynyt ja monipuolistunut. Artikkelissa on tunnistettu ainakin kolme erilaista jihadistien rahoitustapaa Suomessa. Ensinnäkin varoja on kerätty ja siirretty ulkomailla sijaitsevilla konfliktialueilla toimiville aseistetuille jihadistiryhmille. Toiseksi, Syyriaan ja Irakiin matkustavat vierastaistelijat ovat rahoittaneet matkansa ja varusteensa itse osittain laittomin keinoin, ja ainakin yhdessä tapauksessa he ovat myös siirtäneet varoja ryhmänsä hyödyksi. Kolmanneksi, Suomessa on hankittu varoja, jotka on siirretty jihadistiseen toimintaan osallistuville henkilöille ulkomaille.

213 Keskusrikospoliisi 2021a, s. 4.

Omarahoitteen terroritoiminnan lisäksi varainhankinnassa on käytetty sekä laillisia yrityksiä että voittoa tavoittelemattomia järjestöjä, ja osa on saattanut joissain tapauksissa painostaa tai jopa pakottaa muita lahjoittamaan rahaa.²¹⁴

Europol raportoi, että jäsenvaltioiden vuonna 2022 ilmoittamista 380 terrorismiin liittyvästä pidätyksestä 14 koski terrorismin rahoittamista, jotka kaikki liittyvät jihadistiseen terrorismiin. Suurin osa pidätetyistä kuului kahteen terroristiryhmään, jotka keräsivät rahaa rahoittaakseen EU:n ulkopuolelta käsin toimivien terroristijärjestöjen toimintaa. Vaikka suurin osa kerätyistä varoista ohjautuu konfliktialueille, varoja käytetään myös EU:n jihadististen yhteisöjen radikalisoitumiseen ja rekrytointiin. Varojen lähteinä ideologiasta riippumatta käytetään mm. laillista liiketoimintaa, lahjoitusten ja jäsenmaksujen keräämistä, joukkorahoituskampanjoita, aatteellista myyntitoimintaa ja rikollista toimintaa. On havaittu, että tavat siirtää varoja ovat entistä monikerroksisempia ja ketjuttamisessa käytetään esimerkiksi virtuaalivaluuttoja, hawala-järjestelmää, muita maksupalvelujen tarjoajia, sekä rahamuu- leja. Rahaa siirretään edelleen yleisesti myös perinteisen pankkijärjestelmän kautta, mutta sitä on havaittu käytettävän vähemmän niissä jäsenvaltioissa, joissa valvontamekanismit ja riskiprofilointi ovat tiukkoja tai joissa on otettu käyttöön uutta rahanpesun vastaista lainsäädäntöä.²¹⁵

3.2.2 Äärioikeistolaisen terrorismin rahoittaminen

Viranomaisarvion mukaan äärioikeistolainen terroristinen toiminta on ensisijaisesti kansallista ja/tai paikallista, jossa toimijat pyrkivät rahoittamaan ensisijaisesti oman sanomansa levittämistä ja ns. valmistautumista esimerkiksi välineistöä hankkimalla, mutta tämä ja mahdollinen iskutoiminnan suunnittelu on lähinnä omakustanteista ja rahamäärät ovat pienehköjä. Raha liikkuu äärioikeiston toiminnassa melko avoimesti esim. pankkitilien välityksellä. Lisäksi on havaintoja virtuaalivaluuttojen käytöstä esim. lahjoitustoiminnassa ja materiaalin hankkimisessa. Myös Europolin mukaan äärioikeiston on havaittu käyttävän virtuaalivaluuttoja toimintansa rahoittamisessa Euroopassa, mutta se on edelleen marginaalinen metodi.²¹⁶ Yhdistysten jäsenmaksut ja erilaiset tapahtumamaksut ovat merkittävä varojen lähde Suomen äärioikeistolle. Lisäksi äärioikeistossa on havaittu aatteellista liiketoimintaa, esim. kirjallisuuden ja musiikin myyntiä. Yksittäiset henkilöt harjoittavat myös rikollista toimintaa ja ohjaavat todennäköisesti varat osittain äärioikeiston tukemiseen.

214 Tuomaala-Järvinen – Saarinen 2021, s. 59–71.

215 Europol 2023b, s. 21.

216 Europol 2023b, s.19.

Vastaavia varainkeräysmuotoja on havaittu myös kansainvälisesti. Tutkimusprojekti CRAAFT:n raportin mukaan äärioikeiston yksi perinteinen tapa kerätä varoja on ollut jäsenmaksujen kerääminen ja aatteellinen liiketoiminta. Ryhmät ovat saaneet tuloja myös mm. verkkosisältöjen tuottamisesta saatujen mainostulojen tai maksu-muurin takana olevan sisällön avulla ja joukkorahoituskampanjoilla. Myös erilaiset musiikkitapahtumat ja oheismyynti on ollut tuottoisa varainkeruumuoto. Luotto- ja rahoituslaitokset ovat kuitenkin viime vuosina rajoittaneet ääriliikkeille tarjoamiaan palveluita ja sosiaalisen median alustat ovat pyrkineet puuttumaan verkossa leviävään terroristiseen ja radikaaliin sisältöön. Esimerkiksi virtuaalivaluuttojen yleistymisen on kuitenkin mahdollistanut äärioikeistolle uusia tapoja rahoittaa toimintaansa.²¹⁷

FATF julkaisi vuonna 2021 etnisesti tai rodullisesti motivoitunutta terrorismin rahoittamista käsittelevän raportin. Raportissa nostetaan äärioikeistolaisen terrorismin rahoittamisen osalta samoja rahoitustapoja kuin CRAAFT:n raportissa on havaittu. Näiden lisäksi huomioidaan kiinteistöillä ja rikollisella toiminnalla saadut tulot, mutta raportin mukaan suurin osa äärioikeistolaisten ryhmien rahoituksesta näyttää tulevan laillisista lähteistä. Ryhmien on havaittu tulleen entistä operatiivisesti kehittyneemmiksi varojen siirtämisessä. FATF identifioi useita haasteita radikaalin äärioikeiston rahoittamisen torjumisessa, kuten erilaiset oikeudelliset järjestelmät torjua toimintaa, suppea määrä kansallisia terroristiryhmäksi listaamisia, kansainvälisten kytkösten lisääntyminen ryhmien välillä, ns. yksinäisten susien suuri määrä iskujen toteuttajina ja haasteet viranomaisten ja yksityisen sektorin välisessä tietojenvaihdossa.²¹⁸

3.2.3 Uudet teknologiat terrorismin rahoittamisen kontekstissa

Vuoden 2021 riskiarviossa käsiteltiin tiettyjä teknologian kehityksen mukanaan tuomia uhkia ja haasteita, kuten sosiaalisen median, virtuaalivaluuttojen, joukkorahoituksen ja erilaisten verkkoalustojen käyttäminen terroristien välisessä viestinnässä, rekrytoinnissa ja varojenkeruussa. Näiden lisäksi tulevaisuuden uusina uhkina näyttäytyy esimerkiksi tekoälyn, robotiikan, kvanttiteknologian ja Web 4.0 ja virtuaalimaailmojen (metaverse) kehitys ja niiden mahdollistamat uudet rikollisuuden muodot ja tekotavat. Mahdollisia uusia tekniikoita, joita voidaan hyödyntää myös terrorismin rahoittamisessa, voi olla esimerkiksi lisätyn todellisuuden

²¹⁷ Johnson 2020, s. 2.

²¹⁸ FATF 2021a.

koulutusleirit, 3-D tulostetut aseet, deepfake-teknologia, netin pimeän verkon käytön yleistyminen, automatisoidut robottikuljetukset maassa, merellä ja ilmassa ja miehittämättömien ajoneuvojen yleistyminen.²¹⁹

Europolin mukaan viime vuosina jihadistiset ja oikeistopropagandistit ovat saaneet enemmän jalansijaa ja vakiinnuttaneet läsnäolonsa hajautetuissa sovelluksissa. Hajautetut teknologiat, jotka perustuvat keskitettyjen infrastruktuurien sijaan vertaisverkkoprotokollaan (P2P), muodostavat vakavan haasteen sisällön moderoinnille ja tutkintatoimille. Europol arvioi, että finanssiteknologian (FinTech) käyttö on vaikuttanut myös terroristi- ja väkivaltaisten ekstremististen ryhmien taloudelliseen toimintaan ja todennäköisesti muuttaa terrorismin rahoittamista entisestään. Lisäksi mm. digitaalisen pankkitoiminnan (eng. *neo banks*) kehittyminen, virtuaali-IBANit ja hajautettu rahoitus (eng. *Decentralised Finance*), joka tarkoittaa lohko-tekijuteknologian käyttöä perinteisen keskitetyn rahoitusjärjestelmän täydentäjänä tai korvaajana, tarjoavat mahdollisuuksia rikollisille toimijoille. Tulevaisuudessa terroristit voivat yhä useammin käyttää digitaalisia valuuttoja ja alustoja virtuaaliseen varainsiirtoon. Jo nyt on ollut merkkejä siitä, että NFT:itä (non-fungible token) testataan tai käytetään varojen hankkimiseen, mikä osoittaa, että terroristit tutkivat digitalisaation ja teknologian kehittymisen tarjoamia mahdollisuuksia. Terroristit voivat vastaavasti käyttää kehittyneempiä ja monikerroksisempia menetelmiä kerätäkseen, siirtäkseen ja kätkeäkseen järjestöjensä ja operaatioidensa ylläpitämiseen käytetyt varat.²²⁰

Yhdysvaltojen kansallinen terrorismintorjunnan innovaatio-, teknologia- ja koulutuskeskuksen (NCITE) ja Lontoon King's College:n Kansainvälisen radikalisoitumisen tutkimuskeskuksen (ICSR) julkaiseman artikkelin mukaan useimmat terroristijärjestöt, solut ja yksilöt omaksuvat vähitellen uuden teknologian, taktiikan, strategiat ja prosessit. Useimmat terroristitoimijat ovat sidoksissa rahoitus- ja talousinstituutioihin, mikä vaikeuttaa terrorismin rahoittamista. Artikkelin mukaan terroristiset toimijat käyttävät rahoitusteknologiaa ja virtuaalivaluuttoja vasta siinä vaiheessa, kun ne ovat helppokäyttöisiä ja laajasti käytössä. Motivoituneet yksilöt tai solut voivat innovoida, mutta ryhmät, vakiintuneemmat solut tai organisaatiot harvoin ottavat uusia rahoitusmuotoja käyttöön varhaisessa vaiheessa.²²¹

219 Asiantuntijahaastattelut.

220 Europol 2023b, s. 75.

221 Argentino, Davis & Refslund Hamming 2023, s. 3.

FATF on korostanut digitalisaation mukanaan tuomien uhkien lisäksi myös sen hyödyntämisen mahdollisuuksia lainvalvontaviranomaisten työssä. FATFin mukaan lainvalvontaviranomaiset ovat viime vuosina kehittäneet digitaalisia valmiuksiaan hyödyntää datavetoisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen strategian valtavia mahdollisuuksia. Automaatio, lohkoketjuanalytiikka, big data, tekoäly (AI), koneoppiminen ja muu kehittynyt analytiikka voivat auttaa viranomaisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen selvittämisessä, riskien arvioinnissa sekä tiedonvaihdossa.²²²

Suomessa rahanpesun selvittelykeskus jatkaa työtään tekoälyn ja älykkään automaation hyödyntämisen parissa. Se on mm. käynnistänyt vuonna 2021 viisivuotisen DIGI-hankkeen, jonka lopputuloksena koneet hoitavat niille parhaiten soveltuvat rutiinityöt – tarkistukset ja erilaiset esityöt – valmistellen käsiteltävät asiat rahanpesun selvittelijöille parhaiten soveltuvaan muotoon vapauttaen ihmiset keskittymään perustehtävän kannalta olennaiseen eli päätöksiin sekä analyysi- ja tiedonvaihtotyöhön.²²³

3.2.4 Muutokset lainsäädännössä

Suomi on päivittänyt terrorisminvastaista lainsäädäntöään viimeisen vuosikymmenen aikana. Merkittävä osa näistä muutoksista liittyy terrorismin rahoittamiseksiin. Vuonna 2015 terrorismin rahoittamista koskevia säännöksiä täydennettiin niin, että terrorismin rahoittamisena (nykyisin terrorismirikoksen rahoittaminen) rangaistavaksi tuli kaikkien muiden rikoslain 34 a luvussa rangaistaviksi tuolloin säädettyjen terrorismirikosten rahoittaminen. Samalla kertaa säädettiin rangaistavaksi terroristiryhmän yleinen rahoittaminen. Vuonna 2016 säädettiin rangaistavaksi matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja sen rahoittaminen, vuonna 2018 terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen ja sen rahoittaminen, vuonna 2021 yksittäisen terroristin rahoittaminen sekä vuonna 2022 terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen ja sen rahoittaminen.

Yksittäisen terroristin rahoittamisen kriminalisoinnin myötä rangaistavaa on antaa tai kerätä varoja sellaisen henkilön rahoittamiseksi, joka tekee rikoksia terroristisessa tarkoituksessa tai osallistuu niiden tekemiseen. Rangaistukseksi tuomitaan vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään kuusi vuotta. Myös terroristin

²²² FATF 2022, s. 1.

²²³ Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s. 22.

rahoittamisen yritys tuli rangaistavaksi vuonna 2021. Samalla terroristiryhmän rahoittamisen rangaistusasteikkoa ankaroitettiin vastaavasti niin, että teosta voidaan tuomita vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään kuusi vuotta.²²⁴

3.2.5 Korkeariskiset kolmannet maat

Komission mukaan korkeariskisissä kolmansissa maissa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmissä olevat strategiset puutteet muodostavat merkittävän uhkan unionin rahoitusjärjestelmälle. EU:n komission delegoidussa asetuksessa listataan korkeariskiset maat ja listaa päivitetään säännöllisesti.²²⁵ FATFin listaus lisääntyneen monitoroinnin kohteena olevista lainkäyttöalueista (ns. ”harmaa lista”) pitää sisällään lähes samat valtiot kuin komission listauksessa. FATFin toimenpiteiden kohteena olevat suuririskiset valtiot ja alueet (”musta lista”) ovat Iran, Pohjois-Korea ja Myanmar.²²⁶ Rahanpesun selvittelykeskuksen havaintojen mukaan komission korkeariskisten kolmansien maiden listan lisäksi terrorismin rahoittamisen kannalta riskillisinä valtioina tulisi käsitellä mm. Somaliata, jossa YK:n toimesta terroristiryhmäksi luokiteltu Al-Shabaab pitää hallussaan laajoja alueita Etelä-Somaliassa.

3.2.6 Varojen jäädyttämiset terrorismin torjumiseksi

Suomessa on käytössä varojen hallinnollinen jäädyttämisjärjestelmä. Terrorismin torjumiseksi ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi voidaan luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön kohdistaa varojen jäädytys siten kuin laissa varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi säädetään. Suomessa keskusrikospoliisi tekee varojen jäädyttämisspäätökset ja ylläpitää julkista luetteloa jäädyttämisspäätöksistä. Jäädyttämisspäätöksen panee täytäntöön ulosottoviranomainen. Ulosoton erikoisperinnän tilastotietojen mukaan vuonna 2022 tehtiin varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain mukaisia varojen jäädyttämissiä 106 095 euron arvosta. Vuonna 2021 sama luku oli 111 090 euroa, kun taas vuonna 2020 luku oli 256 euroa.

224 HE 135/2020 vp, s. 30.

225 Komission delegeoitu asetus (EU) 2016/1675 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 täydentämisestä yksilöimällä suuririskiset kolmannet maat, joilla on strategisia puutteita.

226 FATF: Black & grey lists, viitattu 1.9.2023.

3.3 Keskeisiä huomioita

3.3.1 Terrorismin rahoittamisen tunnistamisen haasteet

Sekä yksityisen että julkisen sektorin on haastavaa tunnistaa toimijoita, jotka harjoittavat terroristista toimintaa ja sen rahoittamista. Yksityisellä sektorilla myös tietoisuus ja ymmärrys terrorismin rahoittamisesta havaitaan heikommaksi kuin tietämys rahanpesusta. Europolin mukaan tulevaisuudessa eri terrorismin muotojen väliset rajat, mukaan lukien äärioikeisto, vasemmisto, anarkistiset, jihadistiset ja muut ideologiat hämärtyvät, mikä osaltaan tekee eri terrorismin ilmiöiden ja muotojen seuraamisesta vaikeaa. Viitteitä rajojen hämärtymisestä on jo havaittu.²²⁷ Tämä näkyi sektorikohtaisten riskien arvioinnin vastausmäärissä, sillä terrorismin rahoittamista koskevaan kyselyyn saatiin huomattavasti vähemmän vastauksia kuin rahanpesua koskevaan kyselyyn. Joskaan terrorismin rahoittamista ja rahanpesua ei voi ilmiöinä rinnastaa toisiinsa, joten on myös luonnollista, että rahanpesuun liittyvä tietämys on korkeammalla tasolla.

Saman huomion on tehnyt Euroopan pankkiviranomainen EPV, joka toteaa vuoden 2023 rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä koskevassa lausunnossaan, että sen toimivaltaiset viranomaiset olivat huolissaan siitä, että terrorismin rahoittamisen riskien hallinta oli riittämätöntä kaikilla aloilla. Järjestelmien ja valvonnan puutteet liittyivät siihen, että terrorismin rahoitukseen liittyviä riskejä ei ymmärretty riittävästi ja turvauduttiin liikaa kohdistettujen taloudellisten pakotteiden luetteloihin ainoana seurantavälineenä.²²⁸

Rahanpesun selvittelykeskuksen vastaanottamien epäilyttävää liiketoimea koskevien ilmoitusten määrät koskien terrorismin rahoittamista tukevat omalta osaltaan havaintoja siitä, että terrorismin rahoittaminen on ilmiönä vaikeasti havaittavissa. Vuoden 2023 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana selvittelykeskus vastaanotti yhteensä 203 432 ilmoitusta, joista vain 18 ilmoitusta oli luokiteltu terrorismin rahoittamiseen liittyviksi.²²⁹ Aikaisempina vuosina selvittelykeskus on vastaanottanut terrorismin rahoittamista koskevia tai terrorismin rahoittamista indikoivia ilmoituksia keskimääräisesti saman verran tai hieman enemmän. Vuoden 2022 aikana ilmoituksia vastaanotettiin 55²³⁰ ja vuoden 2021 aikana 35. Vastaanotettujen ilmoitusten lisäksi selvittelykeskuksessa luokitellaan epäilyttäviä liiketoimia koskevia ilmoituksia niiden asiasisällön tai henkilökytkösten perusteella mahdollisesti

227 Europol 2023b, s. 73.

228 European Banking Authority 2023, s. 31.

229 Rahanpesun selvittelykeskus 2023, s. 2.

230 Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s. 17.

terrorismin rahoittamiseen liittyviksi. Terrorismin rahoittamista koskevien ilmoitusmäärien voidaan arvioida olevan matalampia kuin mitä niiden odottaisi olevan riskiarviossa kuvattuihin havaintoihin, Suomen kontekstiin ja viranomaisten arvioimaan uhkatasoon nähden.

Sekä yksityisen sektorin että viranomaisten tietoisuutta ja ymmärrystä on pyritty parantamaan mm. rahanpesun selvittelykeskuksen kesällä 2020 käynnistämällä viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten AML-yhteistyöryhmä FAMLITilla (Finnish Anti Money Laundering Intelligence Task Force), jonka toiminnasta kerrotaan tarkemmin osiossa 1.3.4. FAMLIT-yhteistyöryhmässä on mm. käyty läpi terrorismin rahoittamisen indikaattoreita ja pidetty aiheesta koulutus keväällä 2023.²³¹ Lisäksi Finanssivalvonta on julkistanut ensimmäisen rahanpesun estämisen valvontastrategian keväällä 2023. Strategian tavoitteena on vähentää rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja talouspakotteiden rikkomisen riskiä ilmoitusvelvollisten toiminnassa.

3.3.2 Terrorismin rahoittamisen tutkimisen ja syytteeseen asettamisen haasteet

Esitutkinnan aloittamisen terrorismin rahoittamisesta päättää pääsääntöisesti valtakunnansyyttäjä. Valtakunnansyyttäjän syytemääräys tarvitaan, kun rikos on tehty ulkomailla. Jos epäilty rikos on tapahtunut Suomessa, poliisi päättää esitutkinnan aloittamisesta. Suomessa ei ole annettu lainvoimaisia tuomioita terrorismin rahoittamisesta. Kaikkiaan terrorismin rahoittamisesta on aloitettu kolme esitutkintaa Suomessa. Syytteitä terrorismin rahoittamisesta on nostettu vain kahdesti, mutta niistä kumpikaan ei ole johtanut lainvoimaisiin tuomioihin.

Rahanpesun selvittelykeskuksen vuonna 2020 julkaiseman selvityksen *Terrorismin rahoittamiseen liittyvät tuomiot Euroopassa 2015–2020* mukaan, terrorismin rahoittamistuomioiden puuttuminen on huomionarvoista ottaen huomioon erityisesti Suomesta lähteneiden vierastaistelijoiden määrän sekä kohonneen terrorismin uhkatason. Selvityksen perusteella enemmistö terrorismin rahoittamista koskevista oikeustapauksista muissa EU-jäsenvaltioissa liittyi vierastaistelijoiden rahoittamiseen. Kun tarkastellaan maasta konfliktialueelle lähteneiden vierastaistelijoiden määrää sekä maan väkilukua, on Suomesta lähteneiden vierastaistelijoiden suhteellinen määrä Euroopan keskitasoa. Tämän valossa voidaan pitää huomionarvoisena, ettei syytteeseen ole päätyntä esimerkiksi yhtään vierastaistelijan rahoittajaa. Selvityksessä esitetään useita syitä tuomioiden ja tapausten puuttumiselle. Ensinnäkin osa tällä hetkellä kriminalisoiduista teoista/tekotavoista eivät ole tietyissä

231 Rahanpesun selvittelykeskus.

tapauksissa olleet rikoksia tekohetkellä, johtuen terrorismilainsäädännön vaihteisesta kehitymisestä. Toiseksi, rikoslain terrorismin rahoittamisen tunnusmerkistön täyttyminen edellyttää rahoittajan korotettua tahallisuusastetta. Suomessa esitutkinnan käynnistämisen kynnys terrorismin rahoittamisesta samoin kuin terrorismirikoksista näyttää olevan asetettu suhteellisen korkealle. Lainsäädännön ja terrorismirikostutkintojen erityispiirteiden vuoksi syyttäjän rooli syytä epäillä -kynnyksen arvioinnissa on ollut suuri. Yksittäisissä jutuissa on päädytty usein tulkinintaan, ettei esitutkintaa edeltävässä vaiheessa ole kyetty keräämään riittävästi todistusaineistoa eikä täten riittävää näyttöä syytä epäillä -kynnyksen ylittymiseksi. Kolmanneksi, on katsottu, että terroristinen tukitoiminta Suomessa on suhteellisen vähäistä eurooppalaisessa vertailussa. Terrorismin rahoittamisessa rikoksen vaikutus suuntautuu pääsääntöisesti Suomen ulkopuolelle ja sen välitön yhteys ulkomailla tapahtuvaan terroristiseen toimintaan tai yksittäiseen tekoon esim. terrori-iskuun voi olla vaikeasti osoitettavissa. Lisäksi terrorismirikoksissa näytön hankkimisen haasteet ovat merkittäviä mm. lähettäjän terroristisen tarkoituksen osoittamisesta sekä vastaanottajan terroristijärjestöön kuulumisesta. Tämä koskee varsinkin todisteiden keräämistä kansainvälisesti, erityisesti konfliktialueilta.²³² Mikäli esitutkintaa ei ole käynnistetty, rajaa tämä poliisin mahdollisuuksia hankkia todisteita ulkomailta esimerkiksi oikeusaputeitse.

Haasteita aiheuttaa myös poliisin resurssien rajallisuus ja tarve priorisoida tutkintoja, sekä se, että tiedustelupalveluiden hallussa olevien tiedustelutietojen käyttämisessä lainvalvontaviranomaisten toimesta on haasteita tietojen ollessa luottamuksellisia.²³³ Myös rahanpesun selvittelykeskuksen raportissa huomioidaan, että Suomessa on vain vähän erikoistumista terrorismirikosten tutkimiseen ja syyttämiseen ja terrorismirikosten tutkinta on usein aikaa ja resursseja vievää, mikä saattaa nostaa kynnystä käynnistää esitutkinta terrorismirikoksista. Euroopassa terrorismin rahoittamisen tutkinnoissa rahamäärät ovat olleet melko pieniä, tyyppillisesti muutamia tuhansia euroja, jolloin niitä on vaikea havaita muun tiedonhankinnan ohessa.²³⁴

232 Keskusrikospoliisi 2021b, s. 6–8.

233 Tuomaala–Järvinen–Saarinen 2021, s. 67.

234 Keskusrikospoliisi 2021b, s. 6–8.

Syyksi luettavien ennakkopäätösten sekä esitutkintojen puuttuminen luo tilanteen, jossa jokainen uusi tuomioistuimeen päätyvä tapaus saa ennakkotapauksen luonteen. Vähäinen määrä aloitettuja esitutkintoja terrorismin rahoittamisesta ja sitä myöten oikeuskäytännön puuttuminen vaikuttavat myös esitutkintojen aloittamiseen.²³⁵

Suomen terrorismirikoksia koskeva pääosin kansainvälisiin velvoitteisiin perustuva lainsäädäntö otettiin käyttöön vuonna 2002, minkä jälkeen sitä on useaan kertaan täydennetty. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta ovat toistuvasti nostaneet esiin sääntelyn kokonaistarkastelun tarpeen. Valiokuntien mukaan terrorismirikoksia koskeva rikoslain 34 a luku muodostaa vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Kokonaisarvioinnin tarpeeseen on kiinnittänyt huomiota vuonna 2020 myös oikeusministeriön asettama työryhmä mietinnössään.

Hallitusohjelman mukaan hallitus tekee terrorismilainsäädännön kokonaisuudistuksen vastaamaan nykyisiä uhkia ja poistaakseen nykyisen sääntelyn vaikeaselkoisuuden. Edelleen hallitusohjelmassa todetaan, että mahdolliset aukot nykyisissä kriminalisoinneissa arvioidaan ja että rangaistusasteikkoja tarkistetaan siten, että rangaistukset terrorismirikoksista kovenevat. Hallitusohjelmakirjausten johdosta on marraskuussa 2023 perustettu oikeusministeriön asettama työryhmä suorittamaan terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaistarkastelua ja valmistelemaan sen perusteella terrorismirikoksia koskevat lainsäädäntömuutokset. Tarkastelu koskee muiden säännösten ohessa myös terrorismin rahoittamista koskevia rangaistussäännöksiä (terrorismirikoksen rahoittaminen, terroristin rahoittaminen ja terroristiryhmän rahoittaminen).

3.4 Sektorikohtaisten terrorismin rahoittamisen riskien arviointi

Alla on kuvattu kansallisen riskiarvion tarkastelemien sektoreiden riskitasot asteikolla 1–4. Riskitasojen muodostuminen on kuvattu tarkemmin riskiarvion metodologiaa koskevassa liitteessä (liite 1). Jokaisen sektorin osalta riskiarviossa tarkastellaan merkittävät ja kohtalaiset riskit. Vähäiset riskit löytyvät riskiarvion liitteestä 3. Sektoreiden toimintaympäristön kuvaukset löytyvät riskiarvion rahanpesu-osiosta.

235 Keskusrikospoliisi 2021b, s. 7–8.

Taulukko 8. Kansallisessa riskiarviossa tarkasteltujen sektoreiden terrorismin rahoittamista koskevat kokonaisriskitasot 2023.

Sektori	Riskitaso
Hawalat	4
Maksupalvelujen tarjoajat	3
Luottolaitokset	3
Virtuaalivaluuttapalvelujen tarjoajat	3
Rahoituslaitokset ja muut rahoituspalveluja tarjoavat	2
Perintäliikkeet	2

3.4.1 Maksupalvelujen tarjoajat

Maksupalvelujen tarjoajien toimintaympäristöä on kuvattu tarkemmin luvussa 2.5.1.1.

3.4.1.1 Hawala-toimijoihin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Hawala-toimijoihin kohdistuva terrorismin rahoittamisen kokonaisriskitaso on 4 eli **erittäin merkittävä**. Viranomaiset arvioivat hawala-toiminnan huomattavasti riskillisemmäksi kuin kyselyyn vastanneet ilmoitusvelvolliset. Finanssivalvonta on arvioinut vuonna 2022 ilmestyneessä ominaisriskiarviossaan, että rahanvälittäjiin kohdistuu erittäin merkittävä terrorismin rahoittamisen riski (4/4).²³⁶

Hawala on toissijainen tai rinnakkainen rahanlähetyspalvelu, joka toimii virallisen pankkijärjestelmän ulkopuolella ja se on keino/metodi siirtää varoja maasta toiseen. Joissakin maissa toimintaan liittyy myös valuutanvaihtoa. Yleisesti hawala on yksi liiketoiminnan muoto, joka perustuu toimijoiden luottamukseen toisia kohtaan. Suomessa toimivat hawalat pohjaavat toimintansa käytännössä kansainvälisiin järjestelmiin, joten valvonnan tehokas toteuttaminen edellyttää ymmärrystä hawalajärjestelmän toimivuudesta ja siihen liittyvistä riskeistä. Lisäksi valvontaan liittyen haasteena on rahakuljetusten lopullisen määränpään ja käyttötarkoituksen selvittämisen haasteet. Hawala-toiminnassa tapahtuvan käteisen käytön johdosta

²³⁶ Finanssivalvonta 2022c, s. 3. Sektorin rahanpesun ominaisriskitasot vastaavat vuonna 2020 julkaistun yhteenvedon ominaisriskitasoja.

on käytännössä mahdotonta selvittää, mihin varat loppujen lopuksi päätyvät. Suomessa toimii myös tuntematon määrä rekisteröimättömiä hawala-toimijoita, jotka arvioitiin vuoden 2021 riskiarviossa erittäin merkittäväksi riskiksi niin rahanpesun kuin terrorismin rahoittamisen osalta. Rekisteröimättömiin hawaloihin liittyviä riskejä käsitellään tässä osittaispäivityksessä tarkemmin rahanpesuun liittyvissä riskeissä, mutta ne ovat relevantteja myös terrorismin rahoittamisen näkökulmasta.

Komission ylikansallisen riskiarvion mukaan hawala-toiminnan laajuutta ei tunneta EU:ssa. Komission mukaan lähettäjän ja vastaanottajan välillä ei ole suoria raha-/arvovirtoja, joita lainvalvontaviranomaiset voisivat seurata tai jäljittää. Tämä tekee rahan/arvon jäljittämisen hawala-verkossa käytännössä mahdottomaksi. Vaikka tili-kirjat takavarikoitaisiinkin, ne yleensä salataan ja sijoitetaan yhä useammin yhteistyöhaluttomissa maissa sijaitseville pilvipalvelimille. Tämä läpinäkyvyyden puute tekee toiminnasta houkuttelevan rikollisille.²³⁷

Hawaloiden kohdalla merkittävimpänä riskinä nähdään se, että **viranomaisten ohjeita ja sääntöjä ei noudateta vaan toimijat tulkitsevat ohjeistuksia itselleen edullisella tavalla, mikä ei vastaa ohjeiden ja sääntöjen tarkoitusta. Eri-tyisesti hawaloiden kirjanpidossa nähdään puutteita.** Tämän riskin arvioinnissa viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten näkemykset erosivat toisistaan huomattavasti, viranomaisten arvioidessa tämän riskin korkeammaksi. Kirjanpito voi puuttua kokonaan, tai sellainen on, mutta se ei täytä virallisen kirjanpidon säädöksiä. Usein myös kirjanpitoa kerätään ulkomailla oleviin ns. keskus-hawaloihin, joista tietojen saanti ja luotettavuus ovat ongelma viranomaisvalvonnan näkökulmasta.

Teknologian kehitys näkyy myös hawaloiden toiminnassa ja merkittävänä riskinä havaitaan **uusien mobiiliapplikaatioiden käyttäminen**, mikä lisää saavutettavuutta ja tarjoaa esimerkiksi mahdollisuuden suomalaisen hawala-toimijan ohittamiseen. Lisäksi on mahdollista, että **raha siirtyy fyysisestä käteisestä rahasta mobiiliapplikaatioon ja takaisin** useita kertoja eri henkilöiden toimesta, mikä vaikeuttaa monitorointia. Hawala-toiminta on jatkossa mahdollista myös kriisialueille mobiiliapplikaatioiden avulla ja kehittyneen puhelininfrastruktuurin johdosta. Valtaosa hawala-toimijoista tallettaa varojen siirrot jossain muodossa ja uusien mobiiliapplikaatioiden käyttö tekee tarpeettomaksi paperiset muistikirjat, minkä lisäksi sisältö saadaan salattua applikaatioiden avulla entistä paremmin. Tämä puolestaan tekee varojen seurannasta entistä hankalampaa.

237 Ylikansallinen riskiarvio 2022, s. 81–83.

Kohtalaisena haavoittuvuutena pidetään **sanktiouhan vaikuttavuutta**, sillä rangaistusasteikkoa ja seuraamuksia ei pidetä riittävinä hawala-toimintaan liittyvissä rikkomuksissa. Viranomaiset arvioivat tämän haavoittuvuuden huomattavasti korkeammaksi kuin ilmoitusvelvolliset. Lisäksi hawala-toiminnan **valvonnan ja tarkastusten tekemisen on havaittu vievän paljon valvojen resursseista**, koska tarkastukset kestävät kauan. Viranomaisten toimintaa hankaloittaa omalta osaltaan myös **lainsäädännön asettamat haasteet viranomaisten oma-aloitteisessa tiedonluovuttamisessa**. Kun tietoja ei voida luovuttaa joustavasti viranomaisten välillä on haasteena väärinkäytösten havaitseminen hawala-toimintaan liittyen. Kohtalaisena riskinä koetaan myös **vastuun keskittyminen vakiintuneiden verkostojen keskushenkilöille**, jotka toimivat yleensä ulkomailta käsin. Huomioitavaa on myös, että huomattava **osa hawala-toimijoista ei ole minkään lisenssin alla** edes sellaisissa maissa, joissa rekisteröityminen on pakollista. Näin ollen voi olla paljonkin toimijoita, jotka eivät ole viranomaisten tiedossa.

3.4.1.2 Maksupalvelujen tarjoajiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Maksupalvelujen tarjoajiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 3 eli **merkittävä**. Finanssivalvonta on arvioinut vuoden 2022 ominaisriskiarviossa, että terrorismin rahoittamisen ominaisriski sektorilla on erittäin merkittävä (4/4). Komissio on arvioinut vuoden 2022 ylikansallisessa riskiarviossa maksupalvelusektorin riskillisyyttä ja terrorismin rahoittamisen osalta (asteikolla 1–4) sektorin arvio oli 4 eli erittäin merkittävä.

Merkittävä riskinä nähdään **eri toimijoiden ketjuttaminen, joka mahdollistaa varojen alkuperän ja loppukohteen häivyttämisen sekä vaikeuttaa valvontaa**. Merkittävänä riskinä pidetään myös **luvattoman maksupalveluntarjoajan valintaa tilanteissa, joissa varoja siirretään konfliktialueille**. Varojen vastaanottajan tunnistaminen tilanteissa, joissa käytetään epävirallisia maksutapoja, on erittäin vaikeaa ja joissain tapauksissa täysin mahdotonta. Uudet teknologiat mahdollistavat nopeuden ja anonymiteetin. Erilaisten maksunvälittäjien ketjumainen käyttö heikentää myös pankkien mahdollisuutta monitorointiin.

Yleisenä kohtalaisen merkittävä riskinä **havaitaan maksupalvelujen tarjoajien puutteellinen kyky tunnistaa eri terrorismin muotoja ja tapoja rahoittaa terrorismia, sekä monitoroida reaaliaikaisia terrorismin rahoittamisen uhkia**. Ennakoiva monitorointi on avainasemassa terrorismin rahoittamisen torjunnassa, mutta ennakoivaa monitorointia vaikeuttavat erilaisten monitorointikäytänteiden kehittymättömyys havaita terrorismin rahoituksen riskejä. Jokaisen toimijan on itsenäisesti kehitettävä omia tapoja monitoroida maksuliikennettä ja kehittää hyviä käytänteitä niihin liittyen, mutta tämä tekee samalla monitoroinnista ja monitoroinnin tasosta

hyvin kirjavaa eri toimijoiden kesken. Rikolliset myös tutkivat koko ajan uusia keinoja ja tapoja välttää monitorointia ja osaavat jo nyt hyödyntää tehokkaasti uusia mobiilimaksamisen järjestelmien aukkoja, joilla voidaan siirtää suuriakin rahsummia kerralla.

Kohtalaisena riskinä nähdään myös **maksupalvelujen tarjoajien puutteellinen kyvykkyys monitoroida pakotteiden kohteena olevia tahoja**, sillä toimijoilla ei ole riittävästi tietoa ja osaamista ilmiöön liittyen. Tähän voi osaltaan liittyä myös pakoteasetusten monimutkaisuus ja niiden tulkintaan liittyvät haasteet.

Haavoittuvuuden näkökulmasta kohtalaisena riskinä havaitaan **monitoroivan tahon haasteet kokonaiskuvan saamisessa, kun käytetään maksunvälittäjän palveluita ja virtuaalivaluuttaa rinnakkain**. Lisäksi kohtalaisena haavoittuvuutena nähdään **palveluntarjoajien tosiasialliset mahdollisuudet valvoa asiakkaitaan ja asiakkaitaan** liittyen rahanpesulain ja asiakkaantuntemisprosessin eli KYC-prosessin (eng. *Know Your Customer*, KYC) vaatimuksiin.

3.4.2 Luottolaitokset

Luottolaitoksien toimintaympäristöä on kuvattu tarkemmin luvussa 2.5.2.1.

3.4.2.1 Luottolaitoksiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Luottolaitoksiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 3 eli **merkittävä**. Finanssivalvonta on vuoden 2022 luottolaitossektorin riskiarvion yhteenvedossa arvioinut, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kokonaisriski on luottolaitossektorilla kokonaisuudessaan merkittävä.²³⁸

Kaikki tunnistetut riskit ovat merkittävydeltään joko kohtalaisia tai vähäisiä. Suurin osa riskeistä liittyy luottolaitosten omiin kyvykkyyksiin. Korkein riski liittyy **luottolaitosten kykyyn monitoroida reaaliaikaisia terrorismin rahoittamisen uhkia ja tunnistaa eri terrorismin muotoja ja tapoja rahoittaa terrorismia**. Tämän riskin arvioinnissa viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten arviot poikkesivat toisistaan merkittävästi, viranomaisten arvioidessa kyseisen riskin huomattavasti korkeammaksi. Terrorismin rahoittamista on lähtökohtaisesti hyvin haasteellista tunnistaa pelkän tililiikenteen ja asiakastiedon perusteella. Luottolaitokset pystyvät tunnistamaan pakoteluetteloissa olevat tahot sekä maksut terrorismin rahoittamisen näkökulmasta korkean riskin maihin. Uusien ilmiöiden ja rahoitustapojen tunnistaminen

²³⁸ Finanssivalvonta 2022a, s. 5.

tapahtuu ensisijaisesti viranomaisten toimesta, joten tehokas yhteistyö viranomais-
ten ja luottolaitosten välillä on keskeistä tämän riskin mitigoimiseksi. Tähän riskiin
liittyy myös kulttuuristen eroavaisuuksien, kuten tietynlaisen kulttuurisidonnaisen
poikkeavan maksukäyttäytymisen, tunnistaminen ja huomioiminen transaktioissa
ja asiakkuuksissa. Riskin todennäköisyyteen vaikuttaa se, mikäli koko toimintaketju
ei tunnista riskejä. Siksikin koulutusta ja tietoisuutta terrorismin rahoittamisen ris-
keistä tulee lisätä edelleen aktiivisesti, sekä panostaa teknologian kehitykseen ja
automaation parantamiseen monitorointiprosessien kehittämisessä. Mahdollisim-
man reaaliaikainen ja tarkka monitorointi on tärkeää erityisesti jo tunnistettujen
korkean riskin asiakkaiden suhteen.

Etäasiointi ja nopeat, verkossa toimivat palveluntarjoajat/palvelut nähdään
myös riskillisinä, koska asiakkaan tunnistaminen ja tunteminen, varojen alkuperän
selvittäminen ja varojen käyttötarkoitus voi näissä tilanteissa olla haastavaa.

**Pienten toimijoiden transaktiomonitoroinnin ja indikaattoreiden päivittämi-
sen puutteellisuus**, mikä voi johtua osittain pienemmistä resursseista ja osittain
myös siitä, että käytettävää dataa on vähemmän ilmiöiden tunnistamiseen, näh-
dään kohtalaisena riskinä.

Kohtalaisena riskinä koetaan lisäksi **luottolaitostoimijoiden puutteet laillisen ja
laittoman yhdistystoiminnan tunnistamisessa**. Yhdistystoiminnan riskillisyyttä
tulee aina arvioida tapauskohtaisesti ottaen huomioon sekä asiakkuuden riskiä
lisääviä että sitä vähentäviä tekijöitä. Mikäli ilmoitusvelvollinen ei tapauskohtaisesti
arvioi asiakkuuteen liittyviä riskejä ja sitä voiko se hallita näitä riskejä, voi vaarana
olla de-risking-ilmiö, jossa palveluiden tarjoamista rajoitetaan aiheetta korkea-
riskisille asiakkaille. Finanssivalvonta on julkaissut joulukuussa 2022 teema-arvion²³⁹
korkeariskisten asiakkaiden aiheettomista pankkipalveluiden rajoittamisista, jonka
havaintojen avulla tätä riskiä voidaan mitigoida.

De-risking nähdään kohtalaisena riskinä, sillä mikäli luottolaitokset kategorisesti
kieltäytyvät tarjoamasta palveluita tietyille ryhmälle, syrjiväksi koettu toiminta saat-
taa lisätä vastakkainasettelua ja siirtää toiminnan pimeisiin palveluihin, jolloin terro-
rismin rahoittamista ei havaita. Esimerkiksi yhdistystoimijoilla tai hawala-toimijoilla
saattaa olla vaikeuksia saada pankkipalveluita Suomessa, mikä saattaa ohjata toi-
mintaa Suomen ulkopuolisille tahoille, joissa valvonta on vähäisempää.

239 Finanssivalvonta 2022e.

3.4.3 Virtuaalivaluutan tarjoajiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Virtuaalivaluutan tarjoajien toimintaympäristöä on kuvattu tarkemmin luvussa 2.5.3.1.

3.4.3.1 Virtuaalivaluutan tarjoajiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Virtuaalivaluutan tarjoajiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 3 eli **merkittävä**. Finanssivalvonta on arvioinut vuoden 2022 ominaisriskiarviossaan virtuaalivaluuttopalveluiden tarjoajien riskitason erittäin merkittäväksi.²⁴⁰ Myös komissio on arvioinut vuoden 2022 ylikansallisessa riskiarviossa virtuaalivaluuttasektorin riskillisyyttä ja terrorismin rahoittamisen osalta (asteikolla 1–4) sektorin arvio oli 4 eli erittäin merkittävä.

Virtuaalivaluuttojen **yleinen soveltuvuus terrorismin rahoittamiseen** mm. niihin liittyvästä anonymiteetista, nopeudesta, kansainvälisyydestä ja transaktioiden monitoroinnin haasteista johtuen, nähdään merkittävänä riskinä. Virtuaalivaluuttoja käytetään tällä hetkellä laillisessa käytössä ennen kaikkea sijoittamisessa, mutta tulevaisuudessa on mahdollista, että virtuaalivaluuttojen käyttäminen yleisty maksutapana päivittäisasioinnissa virallisiin valuuttoihin perustuvien maksuvälineiden rinnalla. Tämä nähdään riskinä, koska kasvaneeseen volyyymiin voi helpommin piilottaa myös terrorismin rahoittamiseen liitännäisiä rahavirtoja. Virtuaalivaluutoista ja niiden käytöstä ei myöskään ole tällä hetkellä mahdollista saada tarkkoja tilastoja. Lisäksi virtuaalivaluutat eroavat myös huomattavan paljon toisistaan muun muassa ominaisuuksiensa ja käyttötapansa suhteen.

EPV:n mukaan kolmasosa kyselyyn vastanneista toimivaltaisista viranomaisista ilmoitti, että virtuaalivaluuttojen rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvät riskit ovat kasvaneet edelleen sen jälkeen, kun edellinen lausunto julkaistiin vuonna 2021. Tämä johtui virtuaalivaluuttojen markkinoiden jatkuvasta kasvusta viime vuosina sekä EU:n jäsenvaltioiden lisääntyneestä tietoisuudesta uusiin kryptoihin liittyviin liiketoimintamalleihin liittyvistä riskeistä. Riskiä suurentaa se, että virtuaalivaluutat eivät vielä ole laajalti voimassa olevan sääntelykehityksen piirissä.²⁴¹

²⁴⁰ Finanssivalvonta 2022c, s. 3.

²⁴¹ European Banking Authority 2023, s. 24.

Viranomaisten välisessä kansainvälisessä keskustelussa on viime aikoina korostunut pelko siitä, että virtuaalivaluuttojen käyttö terrorismin rahoituksen välineenä lisääntyy koko ajan globaalissa mittakaavassa. NCITE:n ja ICSR:n artikkelissa kuitenkin huomautetaan, että huolimatta yleisestä pelosta, jonka mukaan kryptovaluutoista tulisi keskeinen terrorismin rahoituksen väline mikä myötävaikuttaisi todellisten terrori-iskujen rahoittamiseen, on niukasti näyttöä. NCITE:n ja ICSR:n artikkelissa ennustetaan, että jihadistien ja rasisestisesti tai etnisesti motivoituneiden väkivaltaisen ekstremismin sekä hallituksen vastaisten toimijoiden kryptovaluuttojen käyttö hyökkäysten rahoittamiseksi jää lähivuosina todennäköisesti vähäiseksi ja pitkälti teknisesti kehittyneempien toimijoiden vastuulle. Osa ääriliikkeistä saattaa pyrkiä hankkimaan kryptovaluuttoja sijoitusmuotona, jonka tuotoilla voitaisiin rahoittaa iskuja tai terroristijärjestöä, mutta tämä ei todennäköisesti toteudu lähitulevaisuudessa ja se olisi todennäköisesti pitkän aikavälin rahoitusstrategia. Tämä ei artikkelin mukaan kuitenkaan poista tarvetta ylläpitää kattavaa tilannekuvaa virtuaalivaluutoista ja Fintech-tekniikasta, sillä niiden käyttöönotto todennäköisesti kasvaa ajan myötä.²⁴² Huomionarvoista on, että esimerkiksi Ranskassa annettiin vuonna 2022 tuomiot terrorismin rahoituksesta kahdelle miehelle, jotka olivat siirtäneet 280 000 euron arvosta virtuaalivaluuttoa Syyriaan Euroopassa sijainneen verkoston kautta.²⁴³ Lisäksi esimerkiksi lohkoketjuanalytiikkayritys Ellipticin mukaan esimerkiksi Al-Qaida, ISIS ja Hamas olisivat hyödyntäneet virtuaalivaluuttoja toimintansa rahoitukseen.²⁴⁴

Toisena merkittävänä riskinä havaitaan **viranomaisten resurssien ja osaamisen puute**. Asiantuntijuus virtuaalivaluutoista vaatii pitkällistä perehdyttämistä ja erikoisosaamista. Siihen suunnitellut ohjelmistot ovat kalliita ja itse analyysityö on aikaa vievää. Lisäksi toimintaympäristö muuttaa muotoaan jatkuvasti.

Kohtalaisen merkittävänä riskinä nähtiin **suomalaisten toimijoiden mahdollinen poistuminen markkinoilta**, mikä aiheuttaa ulkomaisten toimijoiden käytön lisääntymisen ja vaikeuttaa viranomaisten mahdollisuuksia havaita terrorismin rahoittamista.

242 Argentino, Davis & Refslund Hamming 2023, s. 34.

243 Le Figaro: Deux hommes condamnés à Paris pour cyberfinancement du terrorisme en Syrie, viitattu 1.9.2023

244 Elliptic: How terrorist groups are exploiting crypto to raise funds and evade detection, viitattu 10.10.2023.

Virtuaalivaluuttojen hyödyntäminen terrorismiin liittyvien pakotteiden kiertämisessä nähtiin kohtalaisen merkittävänä riskinä. Tähän liittyy kiinteästi monitoroinnin vaikeus ja monimutkaisuus, koska varojen lähettäjistä ei saada useinkaan varmuutta eikä myöskään siitä, minne varat lopulta päätyvät. Pakoteluetteloiden seuraaminen ja vertailu eivät onnistu, vaikka itse varojen siirtoja kyettäisiinkin seuraamaan.

Virtuaalivaluuttojen hyödyntäminen esim. joukkorahoituksessa ja sosiaalisen median alustoilla katsottiin kohtalaisen merkittäväksi riskiksi. Sosiaalisen median rooli erilaisessa varainhankinnassa kasvaa kaiken aikaa ja myös virtuaalivaluuttojen myötä erilaisia kampanjoita on paljon vaikeampi havaita, koska niihin ei enää liity niin paljon käteisen käyttöä eikä perinteisiä maksutapoja kuten tilisiirtoja. Edellä mainittuun riskiin liittyy kiinteästi eri kryptovarojen käyttö rahankeräyksissä, joiden avulla varoja voidaan siirtää ilman välikättä vertaisten välillä. FATFin lokakuussa 2023 julkaisema raportti joukkorahoituksen käyttämisestä terrorismin rahoittamiseksi huomioi vuorovaikutuksen virtuaalivarojen ja joukkorahoituksen välillä. Bitcoin on ollut näkyvin, mutta myös muita virtuaalivaluuttatyyppejä, kuten natiivisti anonyymejä virtuaalivaluuttoja (eng. *privacy coins*), on havaittu yhä useammin, ja ne asettavat viranomaisille ainutlaatuisia haasteita. Myös tumblereiden ja mixereiden käyttöä on havaittu. Raportin mukaan virtuaalivaluuttojen käyttöön voi kuitenkin liittyä joitakin rajoituksia terrorismin rahoittamisen kannalta, sillä virtuaalivaluuttojen muuntaminen fiat-valuutaksi ei ole aina kätevää ja tiettyjen virtuaalivaluuttojen arvo voi vaihdella voimakkaasti. Niiden käyttäminen terrorismin rahoittamiseen tarkoitetuissa joukkorahoituskampanjoissa voi sen vuoksi vaihdella, ja sitä olisi edelleen arvioitava eri maissa.²⁴⁵

Virtuaalivaluutan käyttö ideologisista syistä erityisesti anti-government ajattelussa koettiin myös kohtaiseksi riskiksi, mutta ilmiön laajuudesta on hyvin vähän tietoa Suomessa eikä voida luotettavasti sanoa, kuinka isoa joukkoa tai ryhmää riski koskee. Esimerkkinä voidaan mainita Pohjoismainen vastarintaliike, joka NCITE:n ja ICSR:n artikkelin mukaan on vuonna 2020 julkaissut kryptovaluutan käytön toimintasuunnitelman, jota se perusteli mm. sillä, että se on tapa hyökätä järjestelmää vastaan. Samaa retoriikkaa on ollut artikkelin mukaan esimerkiksi uusfasistien piireissä.²⁴⁶

245 FATF 2023b: Crowdfunding for Terrorism Financing, s. 4.

246 Argentino, Davis & Refslund Hamming 2023, s. 31.

Kohtalaisena riskinä nähdään **terrorismin rahoitus virtuaalivaluuttojen louhinnan avulla**. Terroristisille toimijoille voidaan lähettää, tai he voivat ostaa louhintakoneita ja saada louhimalla itselleen virtuaalivaluuttoa ja siten rahoitusta. Vaikka riski koettiin kohtalaiseksi, sen laajuudesta Suomen mittakaavassa ei tällä hetkellä ole mahdollista antaa tarkkaa arviota. Louhiminen edellyttää lisäksi suurta sähkövirran määrää ja isoja louhintafarmeja, jotka koostuvat sarjaan kytketyistä tehokkaista tietokoneista, jolloin niiden piilossa pysyminen on vaikeaa ja louhiminen itsessään käy niin kalliiksi, ettei siitä saada helposti isoja tai merkittäviä määriä virtuaalivaluuttoa. Teoriassa terrorismia voitaisiin rahoittaa myös muuhun kuin louhintaan perustuvan lohkoketjun ylläpitoon ja transaktioiden varmentamiseen liittyvillä tekniikoilla (esim. staking).

3.4.4 Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet

Rahoituslaitoksiin, muihin rahoituspalveluja tarjoaviin sekä perintäliikkeisiin liittyviä riskejä on arvioitu tässä riskiarvion osittaispäivityksessä vain terrorismin rahoittamisen osalta.

3.4.4.1 Rahoituslaitosten, muiden rahoituspalveluja tarjoavien sekä perintäliikkeiden toimintaympäristö

Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet sisältävät sektorina suuren määrän hyvin erilaisia rahoitusalan toimijoita. Rahanpesulain mukaisia sektorin valvoja ovat Finanssivalvonta ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Sektorin ilmoitusvelvollisiin kuuluvat taulukossa 9 kuvatut toimijat.

Taulukko 9. Rahoituslaitosten, muiden rahoituspalveluja tarjoavien sekä perintäliikkeiden lukumäärä ja valvojat.²⁴⁷

Toimija	Ilmoitusvelvollisten määrä	Valvoja
Säilytysyhteisö ²⁴⁸	5 toimijaa	Finanssivalvonta
Sijoituspalveluntarjoaja ²⁴⁹	52 toimijaa	Finanssivalvonta
Arvopaperikeskus ²⁵⁰	1 toimija	Finanssivalvonta
Rahastoyhtiöt ²⁵¹	22 toimijaa	Finanssivalvonta
Vaihtoehtorahaston hoitaja ²⁵²	143 toimijaa	Finanssivalvonta
Tilinhoitajayhteisö ²⁵³	9 toimijaa	Finanssivalvonta
Asuntoluotonvälittäjä ²⁵⁴	2 toimijaa	Finanssivalvonta
Rahoituspalveluja tarjoavat yritykset (muut kuin Finanssivalvonnan valvomat), esim. rahoitusleasingiä tarjoavat, muuta rahoitustoimintaa tai takaustoimintaa harjoittavat	63 toimijaa	Etelä-Suomen aluehallintovirasto

247 Finanssivalvonnan ilmoitusvelvollisten määrät perustuvat Finanssivalvonnan ilmoittamiin tietoihin 1.10.2023 ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston rahanpesurekisteriin syyskuussa 2023.

248 Sijoitusrahastolain (213/2019) nojalla toimiluvan saaneet säilytysyhteisöt ja luottolaitoslaissa (610/2014) tarkoitetut talletuspankit toimilupansa nojalla.

249 Sijoituspalvelulaissa (747/2012) tarkoitetut sijoituspalveluyritykset. Talletuspankit eivät sisälly lukuun.

250 Arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetussa laissa (348/2017) tarkoitetut arvopaperikeskukset mukaan lukien sen perustama kirjausrahasto ja selvitysrahasto.

251 Sijoitusrahastolaissa tarkoitetut rahastoyhtiöt.

252 Sellaiset vaihtoehtorahastojen hoitajat, joille on myönnetty vaihtoehtorahastojen hoitajista annetussa laissa (162/2014) tarkoitettu vaihtoehtorahastojen hoitajan toimilupa, sekä mainitussa laissa tarkoitetut rekisteröitymisvelvolliset vaihtoehtorahastojen hoitajat. Luku sisältää myös rahastoyhtiöt, joilla on vaihtoehtorahastojen hoitajan toimilupa.

253 Arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetussa laissa tarkoitetut tilinhoitajat ja tilinhoitajan oikeudet saaneen ulkomaisen yhteisön Suomessa sijaitsevat toimipisteet. Luvussa on mukana suomalaiset pankkikonsernit ja ulkomaisten pankkien sivuliikkeet, joilla on oikeus kirjausten tekemiseen arvo-osuusjärjestelmässä.

254 Asunto-omaisuuteen liittyvien kuluttajaluottojen välittäjistä annetussa laissa (852/2016) tarkoitetut suomalaiset luotonvälittäjät ja ulkomaisen luotonvälittäjän Suomessa toimivat sivuliikkeet.

Toimija	Ilmoitusvelvollisten määrä	Valvoja
Kuluttajaluottojen myöntäjät ja vertaislainanvälittäjät ²⁵⁵	40 toimijaa	Finanssivalvonta
Sijoituspalvelun oheispalvelua tarjoavat (muut kuin Finanssivalvonnan valvomat) ²⁵⁶	12 toimijaa	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Perintätoiminnan harjoittaja ²⁵⁷	84 toimijaa	Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Sektorin suurin toimijaryhmä ovat vaihtoehtorahastojen hoitajat. Myös rahastoyhtiöillä on usein vaihtoehtorahastojen hoitajan toimilupa. Vaihtoehtorahastolla tarkoitetaan yhteisöä tai muuta yhteistä sijoittamista, jossa varoja hankitaan useilta sijoittajilta ja sijoitetaan määritellyn sijoituspolitiikan mukaisesti sijoittajien eduksi. Vaihtoehtorahaston hoitajien toimenkuva pitää sisällään salkunhoitoa ja riskienhallinnan harjoittamista.²⁵⁸ Toinen sektorin suuri toimijakategoria ovat sijoituspalvelua tarjoavat. Sijoituspalveluyritykset tarjoavat sijoittamiseen liittyviä palveluita, kuten omaisuudenhoitoa, sijoitusneuvontaa tai rahoitusvälineitä koskevien toimeksiantojen toteuttamista.²⁵⁹

Myös perintätoimintaa voidaan pitää merkittävänä sektorin toimialana toimijoiden lukumäärään suhteutettuna. Perintätoiminnalla tarkoitetaan saatavien perintää toisen lukuun tai omien saatavien perintää, kun saatavat on otettu vastaan perintätarkoituksessa.²⁶⁰ Perintä koostuu toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on saada velallinen vapaaehtoisesti suorittamaan erääntynyt velkojan saatava. Perintätoiminnan harjoittajien on rekisteröidyttävä Etelä-Suomen aluehallintoviraston ylläpitämään perintätoiminnan harjoittajien rekisteriin.

255 Eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain (186/2023) soveltamisalaan kuuluvat elinkeinonharjoittajat.

256 Sijoituspalvelulain 2 luvun 3 §:n 1 momentin 1–8 kohdassa tarkoitettua palvelua liiketäi ammattitoimintana tarjoavat.

257 Perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä annetussa laissa (411/2018) tarkoitettujen perintätoiminnan harjoittajat.

258 Finanssivalvonta: Vaihtoehtorahastojen hoitajat, viitattu 11.9.2023.

259 Finanssivalvonta: Sijoituspalveluyritykset, viitattu 11.9.2023.

260 Etelä-Suomen aluehallintovirasto: Perintätoiminnan harjoittajan rekisteri-ilmoitus, viitattu 22.7.2023.

Tämän sektorin toimijoista 9 % oli rekisteritietojen perusteella toimimattomia tai niiden toiminta oli lakannut. Sektorin yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 2021 yhteensä noin 6,9 miljardia euroa ja 61 %:lla toimijoista liikevaihto oli yli 100 000 euroa. Sektorin toimijoilla oli vuonna 2022 yhteensä 15 961 palkansaajaa ja yritykset maksoivat veroja vuonna 2022 yhteensä 584 miljoonaa euroa.²⁶¹

Yritysten kannattavuus vuonna 2021 oli 34 %:lla yrityksistä hyvällä tasolla ja 31 %:lla heikolla tasolla. Velkaantumisasteen osalta 46 % yrityksistä oli hyvällä, 8 % tyydyttävällä ja 23 % heikolla tasolla. Yritysten maksuvalmiusluokassa 62 % oli hyvällä tasolla, 7 % tyydyttävällä tasolla ja 6 % heikolla tasolla.²⁶²

Vuonna 2022 luotto- ja rahoituslaitokset (muut kuin pankit) tekivät 107 629 rahanpesuilmoitusta. Vuonna 2022 sijoituspalveluyritykset tekivät viisi rahanpesuilmoitusta ja perintätoimen harjoittajat kolme ilmoitusta. Vertaislainan välittäjät eivät tehneet yhtään ilmoitusta vuoden 2022 aikana.²⁶³

3.4.4.2 Rahoituslaitoksiin, muihin rahoituspalveluja tarjoaviin sekä perintäliikkeisiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Rahoituslaitoksiin ja muihin rahoituspalveluja tarjoaviin kohdistuva kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalainen**. Perintäliikkeisiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalainen**. Sektorin osalta ei havaittu yhtään merkittävää riskiä. Kaikki tässä osiossa käsitellyt riskit on arvioitu kohtalaisen merkittäviksi.

On syytä huomioida, että sektorin toimijoiden toiminnan luonne ja laajuus sekä siihen liittyvät terrorismin rahoittamisen riskit eroavat toisistaan. Esimerkiksi asunto-luotonvälittäjien kohdalla terrorismin rahoittamisen riski on merkittävästi pienempi kuin sektorin kokonaisriskitaso. Finanssivalvonnan päämarkkinatoimijoiden (sijoituspalveluyritykset, rahastoyhtiöt ja vaihtoehtorahastojen hoitajat) sektori-kohtaisessa riskiarviossa on arvioitu terrorismin rahoittamisen riskit kokonaisuudessaan pääomamarkkinasektorilla vähemmän merkittäväksi (1/4).

Riskinä nähdään **varojen loppukäyttäjän tunnistamisen vaikeus** kaikessa sektoriin kuuluvassa toiminnassa. Riski liittyy olennaisesti varojen seuraamisen vaikeuteen tapauksissa, joissa siirretyt varat ketjutetaan ja lähetetään eteenpäin, nostetaan käteiseksi tai muunnetaan esimerkiksi virtuaalivaluutaksi. Mikäli

²⁶¹ Vero 2023f, s. 6, 8 ja 10–11.

²⁶² Vero 2023f, s. 15–16.

²⁶³ Rahanpesun selvittelykeskus 2023, s. 12.

luotonantaja, luotonvälittäjä tai rahoituspalveluja tarjoava toimija on myöntänyt tai välittänyt luoton asiakkaalle ja varat on maksettu asiakkaan ilmoittamalle tilille, toimija ei pysty tosiasiallisesti enää tämän jälkeen seuraamaan mihin varat päätyvät. Tässä vaiheessa terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun osalta reaaliaikainen valvonta ja monitorointi siirtyvät tyypillisesti perinteiselle pankille, joka hoitaa rahaliikennettä.

Varojen loppukäyttäjän tunnistamisen haasteet liittyvät myös toiseen tunnistettuun riskiin, jossa **leasing-omaisuudella tai rahoitetulla omaisuudella kuten asunto, auto tms. rahoitetaan terrorismia**. Useinkaan toimijoilla ei ole mahdollisuutta valvoa kuin välttävästi esimerkiksi rahoitetun auton käyttöä. Lisäksi toimijoiden **vajavainen kyky monitoroida pakotteiden kohteena olevia tahoja** nähdään riskillisenä. Riskiä voi pienentää se, että markkinoilla on kasvavassa mittakaavassa myös tarjolla kaupallisia toimijoita, joilta pakotteiden kohteena olevia tahoja voi tarkastaa ja jotka ylläpitävät pakoteluetteloita.

Riskinä nähdään myös **luottojen myöntäjien yleinen motivaation puute tarkistaa asiakkaan taustat** ja se, että **markkinoille tulevien uusien toimijoiden myöntämiä, helposti saatavia, luottoja voidaan nostaa ilman aikomusta maksaa luottoa takaisin ja varat voidaan helposti ohjata terroristisiin tarkoituksiin**. Nämä luotonantajat, luotonvälittäjät ja rahoituspalveluja tarjoavat toimijat koetaan erityisesti viranomaisten näkökulmasta kohtalaisen riskillisinä. Riskiä voivat lisätä liiketaloudelliset perusteet myöntää lainoja lähtökohtaisesti korkeampirikisille asiakkaille tilanteessa, jossa yleinen taloustilanne on heikko ja toimijalla on paine myydä luottoja, jotta oma toiminta pysyy käynnissä. Valtaosa toimijoista kuitenkin pyrkii toimimaan oikein asiakasvalintaa ja riskiarviota tehdessään ennen liiketoimen suorittamista.

Riskinä nähdään lisäksi se, että rahoituslaitokset ja muita rahoituspalveluja tarjoavat eivät kaikki **tarkista asiakkaan ilmoittaman tilin omistajaa**. Tähän riskiin linkittyy tiukka pankkivalvontasuuden sääntely, minkä johdosta pankki ei vahvista kolmannelle osapuolelle tilin omistajatietoa. Toimijat voivat kuitenkin vaatia asiakkailtaan esimerkiksi todistetta pankkitilin kuulumisesta asiakkaalle, mikä pienentää riskiä.

Viimeisenä kohtalaisen merkittävänä riskinä sektorilla nähdään tilanne, jossa **toimeksiantaja ilmoittaa perintäliikkeelle jonkun toisen henkilön tilinumeron**, sillä perintäliikkeellä ei ole mahdollisuutta tarkistaa, kenen tilinumero oikeasti on. Perintäliikkeillä on kuitenkin erilaisia keinoja mitigoida tätä riskiä. Esimerkiksi perusteelliset asiakkaan tuntemistoimet ja asiakkaan hyväksymisedellytykset tukevat sitä, että toimeksiantajan antamien tietojen oikeellisuudesta voidaan varmistua.

Tästä riskistä ei ole saatavilla tarkempaa tilastotietoa ilmiön laajuudesta tai tapaus-esimerkkejä. Viranomaisten kokonaisarvion perusteella kyseinen riski nähdään tästä syystä vähäisenä.

Kaikki edellä mainitut riskit voivat johtaa siihen, että sektorin toimijoiden voi olla **haastavaa monitoroida reaaliaikaisia terrorismin rahoittamisen uhkia ja tunnistaa eri terrorismin muotoja ja tapoja rahoittaa terrorismia.**

4 Ilmiöt

Alkuvuodesta 2023 toteutettiin riskiarvio-alatyöryhmän jäsenille kysely, jossa selvitettiin rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyviä ajankohtaisia ja uusia ilmiöitä. Riskiarvion ilmiöosuuden tarkastelukohteiksi valittiin ajankohtaisia rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liitännäisiä aiheita. Tarkasteltavana olevat ilmiöt ovat:

- Venäjän hyökkäyssota Ukrainaun,
- etäasiointi,
- korruptio.

4.1 Venäjän hyökkäyssota Ukrainaun

Venäjä aloitti 24.2.2022 YK:n peruskirjaa ja kansainvälistä oikeutta rikkovan hyökkäyksen Ukrainaa vastaan. Ukrainan sodalle ei näy nopeaa loppua ja sillä on ollut laajoja vaikutuksia myös Suomen viranomaisten toimintaan: sodan mahdollisia vaikutuksia on seurattu aktiivisesti eri toimijakentillä eri viranomaisten toimesta heti sodan alkumetreiltä alkaen.

Venäjän ja Ukrainan välinen sota ja sen vaikutukset kansallisesti erityisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen näkökulmasta valittiin yhdeksi tässä riskiarviossa käsiteltäväksi ilmiöksi. Sotaan liitännäisiä ilmiöitä käsitellään tässä alaluussa riskiarvion kontekstiin nähden.

Tarkasteltavana olevat ilmiöt ovat: ihmiskauppa ja hyväksikäyttö, pakotteet sekä rahankeräykset ja lahjoitukset.

Venäjän ja Ukrainan väliseen sotaan liittyen tunnistettiin 29 riskiä, joista kuusi riskiä arvioitiin merkittäviksi ja loput kohtalaisiksi riskeiksi.

4.1.1 Ihmiskauppa ja hyväksikäyttö

Venäjän ja Ukrainan sota on muuttanut rikollisuuden toimijakenttää. Tulevaisuuden uhkakuvat liittyvät ihmiskauppaan, ihmissalakuljetukseen ja laittoman maahantulon järjestämiseen sekä pakolaisten – erityisesti naisten ja Suomeen yksin tulleiden lasten – hyväksikäyttöön. **Sodan myötä tapahtuvan ihmiskaupan kasvun** arvioidaan olevan kohtalainen riski.

Ihmiskaupalla tarkoitetaan hyväksikäyttöä, jossa ihmiskaupan uhri alistetaan taloudellisen hyödyn saamiseksi tekijän määräysvaltaan erilaisin keinoin. Ihmiskauppa ei ole vain hetkellistä kaupantekoa, vaan hyväksikäytön prosessi, jossa tekijä eri keinoin alistamalla uhriaan pyrkii hyötymään tästä useita kertoja taloudellisesti. Suomen rikoslain mukaan ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa sekä niiden yritykset tai yritykset ovat rangaistavia tekoja. Ihmiskaupan kaltaiset rikoslain mukaiset rikokset, kuten törkeä paritus, törkeä laittoman maahantulon järjestäminen ja kiskonnantapainen työsyörintä, ovat myös riskiarvion ihmiskauppamääritelmän mukaisia rikoksia.

Suomessa aihetta tutkitaan ja seurataan viranomaistasolla ennen kaikkea yhdenvertaisuusvaltuutetun, Maahanmuuttoviraston ja Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin HEUNI:n toimesta. Oikeusministeriöön on lisäksi perustettu erillinen ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin virka. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii Suomen kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Maahanmuuttoviraston yhteydessä toimii Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Auttamisjärjestelmän toimintaan kuuluu ihmiskaupan uhrien sekä heidän alaikäisten lastensa tukeminen ja avustaminen.

Ihmiskauppa liittyy olennaisesti myös rahanpesuun, sillä ihmiskaupalla saatu rikoshyöty pyritään häivyttämään rahanpesumenetelmiä käyttämällä. Ihmiskauppatapauksia tunnistamalla ja estämällä voidaan estää myös rahanpesua. Ihmiskaupan voidaan nähdä siis olevan rahanpesun esirikos. Ihmiskauppaa on tarkasteltu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien näkökulmasta vuoden 2021 riskiarviossa.

Ihmiskaupan uhrit joutuvat poikkeuksetta painostuksen kohteeksi ja usein uhreiksi valikoituvat jo valmiiksi yhteiskunnassa haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt. Erilaisten konfliktien on havaittu luovan otollisen maaperän ihmiskaupalle ja pakolaisvirtojen ja ihmiskaupan välillä on havaittu selkeä yhteys. Pakolaiset ovat elämäntilanteensa vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa ja näin ollen he ovat myös hyvin alttiita ihmiskaupan kaltaiselle hyväksikäytölle pakomatkinsa aikana.²⁶⁴

²⁶⁴ Ihmiskauppa.fi, viitattu 5.8.2023.

Erityisesti aseellisten konfliktien on todettu nostavan ihmiskaupan uhrien määrää.²⁶⁵ Uhrien ollessa usein ulkomaalaisia henkilöitä, voi kynnys avun hakemiseen olla myös korkeampi.

EU-alueella rekisteröityjä ukrainalaisten tilapäisen suojelun hakemuksia on tällä hetkellä aktiivisena noin 4,2 miljoonaa. Suomessa ukrainalaiset ovat jättäneet yhteensä yli 64 100 tilapäisen suojelun hakemusta, joista kuluvana vuonna 17 500 (tilanne 7.11.2023).²⁶⁶ Suomessa Ukrainan sodan ei kuitenkaan ole nähty vaikuttavan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ohjattujen ukrainalaisten määrään. Vuonna 2022 auttamisjärjestelmän asiakkaaksi tuli kuusi Ukrainan kansalaista, mikä ei poikkea edellisvuosien luvuista. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä kuitenkin vastaanotti ukrainalaisiin liittyviä ilmoituksia ja tiedusteluja mahdollisesta työvoiman hyväksikäytöstä ja palkanmaksuongelmista.²⁶⁷ Vuonna 2023 (1.1.2023–4.12.2023) auttamisjärjestelmän asiakkaaksi on otettu vain kolme Ukrainan kansalaista.²⁶⁸

Ukrainasta Suomeen tulevilla pakolaisilla on kuitenkin arvioitu olevan kohonnut riski joutua **ihmiskaupan sekä muunlaisen hyväksikäytön uhreiksi**. Ilmiöön liittyvien riskien arvioinnin yhteydessä arvioitiin kohtalaisen riskin alueelle etenkin **haavoittuvaisessa asemassa olevien pakolaisten hyödyntäminen** esimerkiksi erilaisten tukien hakemiseen, pankkitilien avaamiseen tai muunlaiseen liiketoimintaan. Myös EU on ottanut huomioon, että Ukrainan sodan aiheuttama massiivinen pakkomuutto ja pakolaisvirta luovat edellytykset ihmiskaupan lisääntymiselle etenkin naisten osalta.²⁶⁹

Poliisihallitukselta saatujen tietojen mukaan rikosilmoitusten lukumäärää verraten Suomeen saapuneiden, haavoittuvassa asemassa olevien pakolaisten lukumäärään, on Ukrainan kansalaisiin Suomessa Ukrainan sodan alettua kohdistuneiden ihmiskauppa- ja lähirikosilmoitusten määrä pysynyt melko maltillisena. Huomioitavaa on myös se, että Ukrainasta arvioidaan lähteneen ensin paremmassa taloudellisessa asemassa olevia henkilöitä ja aidosti haavoittuvaisemmassa asemassa olevat lähtevät mitä todennäköisemmin myöhemmin, vasta kun on pakko. Tämä voi nostattaa

265 UNODC Global Report on Trafficking in Persons 2022, s. 52, viitattu 5.8.2023.

266 Sisäministeriö, viitattu 10.11.2023.

267 Ihmiskauppa.fi: Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän vuosikatsaus 2022: Tilastot: Suomessa ihmiskaupan uhriksi joutuneet uudet asiakkaat, viitattu 5.8.2023.

268 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, viitattu 4.12.2023.

269 Euroopan parlamentin päätöslauselma 5. toukokuuta 2022 Ukrainan sodan vaikutuksista naisiin (2022/2633(RSP)).

tulevaisuudessa ihmiskaupan ja hyväksikäytön määriä myös Suomessa, mikä on tiedostettu myös poliisin toiminnassa. Lisäksi Poliisihallitukselta huomautetaan ihmis-kaupparikollisuuden olevan usein pitkäkestoista toimintaa, joka voi paljastua vasta ajan kuluessa, joten rikollisen toiminnan eriävät muodot ja niiden laajuus saattavat yksityiskohtaisemmin näyttäytyä vasta pidemmän ajan kuluessa. Tämän myötä ukrainalaisiin kohdistuvan hyväksikäyttörikollisuuden määrän odotetaan hyvin todennäköisesti kasvavan maltillisesti lähitulevaisuudessa.

4.1.2 Pakotteet

Venäjän hyökkäyssotaan liittyen erityisesti **pakotteiden kiertäminen** katsotaan merkittäväksi riskiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen näkökulmasta. Tässä luvussa käsitellään erilaisia pakotteiden kiertämisen menetelmiä, joiden osalta on tunnistettu myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä. Pakotteisiin liittyviä riskejä on käsitelty myös luvussa 2.5.2.2 Luottolaitoksiin liitännäiset rahanpesun riskit sekä luvussa 2.3.2.2 Venäjän hyökkäyssodan vaikutus vientiin ja tuontiin.

Venäläiset ja Venäjään sidoksissa olevat EU:n ja kolmansien maiden talouden toimijat ovat luoneet lukuisia tapoja EU:n pakotteiden kiertämiseksi. Tämä koskee erityisesti henkilöitä ja yhteisöjä, jotka helpottavat pakotteiden kiertämistä tahallaan ja tietoisesti. Venäjää koskevien pakotteiden kiertämisen keskeisiä ilmenemismuotoja ovat pakotteiden alaisten tuotteiden vienti Venäjälle kolmansien maiden kautta tai keskeytetyn kauttakulun²⁷⁰ avulla sekä pakotteiden kohteena olevan tahon osallisuuden piilottaminen maksussa tai liiketoimessa. Myös Venäjältä tapahtuvaan tuontiin voi liittyä riski pakotteiden kiertämisestä.

Havaintojen mukaan pakotteita kierretään **kierrättämällä tavara- ja rahanliikenne sellaisten maiden kautta, jotka eivät ole asettaneet Venäjän vastaisia pakotteita**. Toiminnassa voidaan hyödyntää myös Suomeen rekisteröityjä yrityksiä ja niiden pankkitilejä. Yritysten vastuuhenkilöinä voi olla sekä Venäjän että Suomen kansalaisia. Myös rahanpesun selvittelykeskus on vuoden 2022 vuosikertomuksessaan kiinnittänyt huomiota pakotteiden kiertämiseen ja keskeiseksi on arvioitu Venäjään neutraalisti tai myönteisesti suhtautuvat kolmannet maat, joiden kautta liiketoimintaa pakotteiden alaisilla raaka-aineilla ja hyödykkeillä voidaan pyrkiä jatkamaan.²⁷¹ Havaittuja toimintatapoja ovat esimerkiksi:

²⁷⁰ Keskeytetyllä kauttakululla tarkoitetaan tilannetta, jossa pakotteiden alaisia tuotteita on ilmoitettu vietävän Venäjän kautta kolmanteen maahan, mutta kauttakulun aikana tuotteet jäävätkin Venäjälle.

²⁷¹ Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s.9.

- varojen kierrättäminen kolmansiin maihin avattujen pankkitilien kautta;
- pakotteiden kohteena olevien yritysten toimintaa jatkavien yritysten perustaminen kolmansiin maihin; tai
- pakotteiden kohteena olevien tuotteiden kierrättäminen kolmansien maiden kautta Venäjälle.

Merkittäväksi riskiksi katsottiin myös **pakotteiden kiertäminen käyttämällä varojen ja omaisuuden siirrossa bulvaaneja**. Esimerkkinä voidaan pitää pakotteiden kohteena olevan tahon perheenjäsenten ja asianhoitajien käyttöä varojen ja omaisuuden siirrossa. Kyseisessä toiminnassa todettiin todellisen omistajan tai määräysvallan käyttäjän peittelyn murentavan pohjan henkilöpakotteiden toimeenpanolta. Bulvaanien käyttöä on jo ilmennyt Suomessa. Samaan teemaan liittyy myös merkittävänä riskinä arvioitu **vaikkeasti tunnistettavien kuoriyhtiöiden käyttäminen**. Kuoriyhtiöiden taustalla on monimutkainen omistusjärjestely, joissa tosiasiallinen edunsaaja on usein piilotettu ns. salaisuusvaltioon ("secrecy jurisdiction") rekisteröidyn yrityksen taakse.

Syynä siihen, ettei pakotteiden kiertämistä onnistuta estämään tehokkaasti, voi olla se, ettei julkisella tai yksityisellä sektorilla ole riittävästi tietoa pakotteiden kiertämiseen liittyen.

Pakotteiden teho häviää, mikäli pakotteiden kiertämistä ei pystytä estämään. Mikäli **pakotteiden kiertämisyrityksiä ei havaita, Suomea ja suomalaisia yrityksiä pyritään käyttämään vastaisuudessa entistä useammin pakotteiden vastaisessa toiminnassa** ja tämän on katsottu muodostavan kohtalaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin. Asiantuntijoiden mukaan Suomessa logistiikka- ja kuljetusalaan sekä elektroniikka-alaan²⁷² kohdistuu kohonnut riski pakotteiden kiertämisestä. Lisäksi maksuja välittävät pankit ja muut maksulaitokset ovat vaarassa "altistua" pakotteiden kiertämiselle. Pakotteita koskevan riskiarvion laatiminen sekä koulutuksen ja tietoisuuden lisääminen pakotteista ja pakotteiden kiertämisestä ovat tehokkaita keinoja estää pakotteiden kiertämistä.

Viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa on havaittu haasteita lainsäädännössä olevien tiedonvaihtoa koskevien esteiden ja puutteiden vuoksi. Tämä ongelma arvioidaan kohtalaiseksi riskiksi. Toisaalta myös **pakoteasetusten monimutkaisuus ja niiden tulkinta** katsotaan toimintaa haittaavaksi tekijäksi. Riskien arvioinnin yhteydessä nostettiin myös esille huoli pakoteosajien vähäisestä määrästä niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla.

272 Esimerkiksi korkean teknologian valmistajat tai myyjät.

Edellä listattujen riskien lisäksi Venäjän hyökkäyssotaan liittyväksi riskiksi nostetaan esille **kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyihin liittyvä pakotteiden kiertämisen riski**. Joissakin maissa (ml. EU-maita) on mahdollista saada oleskelulupa ja jopa kansalaisuus, jos maahan tekee riittävän suuren investoinnin tai ostaa kiinteää omaisuutta. On myös havaittu tapauksia, joissa henkilö voi tässä yhteydessä vaihtaa nimensä. Nämä Golden Visa- ja Golden Passport -ohjelmat lisäävät pakotteiden kieltämisen riskiä, mutta tietoa siitä, onko Suomessa ilmoitusvelvollisten asiakkaiksi pyrkinyt ja päässyt tällaisia asiakkaita, ei ole. Myös ylikansallisessa riskiarviossa on nostettu esille kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyihin liittyvät kohonneet riskit Venäjän hyökkäyssodan johdosta. Komissio on mm. kehottanut jäsenvaltioitaan kumoamaan kansalaisuusjärjestelyitään antamassaan suosituksessa.^{273 274}

4.1.3 Rahankeräykset ja lahjoitukset

Venäjän hyökkäyssodalla Ukrainaan on ollut merkittävä vaikutus rahankeräysten järjestämisen volyyymiin vuosina 2022 ja 2023. Volyymien muutos on näkynyt niin rahankeräyslupien nojalla kerättyjen varojen määrässä kuin pienkeräysilmoitusten määrässä. Ukraina-liitännäiset luvanvaraiset rahankeräykset edellyttävät rahankeräyslain (863/2019) mukaisesti keräysvarojen käyttämistä yksinomaan yleishyödyllisiin käyttötarkoituksiin. Näissä keräyksissä varat käytetään käytännössä katastrofiavun järjestämiseen sekä muuhun ukrainalaisten hyväksi tehtävään avustustyöhön. Tällä hetkellä voimassa on 22 kappaletta rahankeräyslupia, joissa kerättävien varojen käyttötarkoituksessa on maininta Ukrainan tai ukrainalaisten auttamisesta. Näiden lisäksi Ukrainan hyväksi kerätään rahaa lukuisten muidenkin avustusjärjestöjen rahankeräyslupien nojalla, joissa lupa mahdollistaa avustustyön tekemisen laajemmin, sisältäen kuitenkin myös Ukrainan. Arvio Ukrainan hyväksi kerätystä varojen määrästä on kymmeniä miljoonia euroja.

Vuonna 2022 poliisilaitokset käsittelivät 230 kappaletta pienkeräysilmoituksia, joissa keräysvarojen käyttötarkoitus liittyi Ukrainaan tai ukrainalaisiin. Vuonna 2023 vastaavien pienkeräysten määrä on ollut noin 130 kappaletta. Pienkeräysten keräysvarojen käyttö on jakaantunut suoraan Ukrainaan lähetettävään tukeen, Suomessa tapahtuvaan toimintaan ja esimerkiksi matkustamisesta aiheutuviin kuluihin. Valtaosa Ukrainaan toimitetusta avusta on ollut erilaista avustustavaraa, mutta myös rahaa. Suomessa pienkeräysvaroilla on ilmoitusten mukaisesti rahoitettu

273 Komission suositus sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä ja sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyjä koskevista välittömistä toimista Venäjän hyökättyä Ukrainaan C(2022) 2028 final, s.1–2.

274 Ylikansallinen riskiarvio 2022, s. 13–14.

ukrainalaisten pakolaisten auttamisesta aiheutuvia kuluja. Useassa pienkeräyksessä käyttötarkoituksena on myös ollut esimerkiksi pakolaisten kuljettamisesta Suomeen aiheutuvat matka- ja kuljetuskulut.

Tilanne on lisännyt muutoinkin kansalaisaktiivisuutta rahankeräystoiminnassa. Poliisihallitus on vastannut lukuisiin kansalaisten ja järjestöjen kansalaiskysymyksiin asiassa. Useassa tapauksessa kantaa on otettu siihen, voiko Suomessa järjestää rahankeräyksen suoraan Ukrainan armeijan tukemiseksi esimerkiksi hankkimalla taisteluvälineistöä. Poliisihallituksen kanta on ollut, ettei kyseinen käyttötarkoitus täytä rahankeräyslaissa säädettyä edellytystä keräysvarojen yksinomaiselta yleishyödyllisyydeltä, joten lupia tarkoitukseen ei ole myönnetty. Tulkinnan oikeellisuudesta ei ole vielä olemassa oikeuskäytäntöä.

Rahankeräyksiin voidaan nähdä liittyvän riski **petosrikollisuuteen**, kuten rahankeräysten järjestäminen vilpillisessä mielessä, jonka arvioitiin kyselyn mukaan olevan kohtalaisella tasolla. Etenkin pienkeräysten osalta arvioitiin riskin olevan konkreettisempi, mutta samalla nähtiin, ettei rahamääräisesti riski ole kovin vakava.

Kohtalaiseksi riskiksi arvioitiin myös **Suomesta lähetettyjen avustuksien hyödyntäminen eri tarkoitukseen kuin oli tarkoitettu**. Avustukset voivat päätyä esimerkiksi rikillisille toimijoille, kuten terrorismin rahoittamiseen. Rahankeräystoiminnan valvonnassa on todettu olevan nähtävissä viitteitä siitä, etteivät lahjoitusvarat välttämättä päädy kokonaisuudessa apua tarvitsevien avustamiseen. Konfliktialueille suunnatut rahankeräykset ovat yleisesti tunnistettu olevan merkittävä rahankeräystoiminnassa havaittu riski.

4.1.4 Muut hyökkäyssodan seurauksena esiin tulleet riskit

Myös muita riskejä on nähty syntyneen terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun kannalta Venäjän Ukrainaan aloittaman hyökkäyssodan seurauksena. Yksi näistä on **kyberhyökkäysten lisääntyminen** yhteiskuntatoimintojen kannalta tärkeisiin IT-järjestelmiin ja kyberrikollisuuden lisääntyminen. Kyseisen riskin arvioitiin olevan merkittävällä tasolla. Myös Finanssivalvonta on seurannut Venäjän hyökkäyssodan johdosta kyberturvallisuutta ja maksujärjestelmien toimintavarmuutta tehostetusti. Loppuvuonna 2022 palvelunestohyökkäykset suomalaisia pankkeja kohtaan lisääntyivät. Pankit pystyivät kuitenkin torjumaan niitä tehokkaasti, eivätkä ne vaikuttaneet merkittävästi verkkopankkipalveluihin. Finanssiala ry on kuitenkin tuonut esille, että hakkerikollektiivi Anonymous on ilmoittanut kaataneensa

palvelunestohyökkäyksiin muun muassa ison osan valkovenäläisistä pankeista sekä Venäjän keskuspankin. Finanssiala ry:n mukaan ei täten ole mahdotonta, että samaan pystyisivät myös venäläiset hakkerit Suomessa tai muualla EU:ssa.²⁷⁵

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien näkökulmasta kohtalaisena riskinä havaitaan myös **kaksikäyttötuotteiden myyminen yksityishenkilöille**. Yksityishenkilöille kohdistuva myynti voi olla riski, sillä myös yksityiset toimijat voivat pyrkiä kuljettamaan tai salakuljettamaan maksua vastaan tuotteita Venäjälle. Rajalla tapahtuva liikennöinti on kuitenkin vähentynyt merkittävästi Venäjän hyökkäyssodan ja matkustusrajoitusten johdosta.

Merkittävänä riskinä nähdään myös hyökkäyssodan myötä tapahtunut **tietojenvaihdon lakkaaminen Suomen ja Venäjän välillä** minkä vuoksi venäläisistä rikollisista ei saada enää tietoa. Tosin tietojenvaihdossa on havaittu puutteita jo aiempina vuosina.

Sodan myötä kohtalaiseksi riskiksi arvioitiin myös **Ukrainassa anastettujen asioiden levittäminen Suomessa** rikollisille. Mm. Europol on varoittanut ilmiön leviämisestä jo kesällä 2022. Lisäksi kohtalaiseksi riskiksi arvioitiin **ukrainalaisen järjestäytyneen rikollisuuden toiminta-alueen leviäminen Suomeen**. Esi-merkkinä nostettiin tilanne, jossa henkilö hakee tilapäisen suojelun statusta hyödyntäen sitä maahan pääsemiseksi.

4.2 Etäasiointi

Etäasiointi liittyy lähes kaikkeen digitaaliseen toimintaan ja on välttämätön osa modernin yhteiskunnan toimintoja sekä yritysten että julkishallinnon kannalta. Etäasiointi on lisääntynyt huomasti viime vuosien aikana, etenkin covid-19-pandemian myötä ja tämän jälkeen se on laajemmin yleistynyt vaihtoehtoiseksi käytännöksi yhteiskunnassa. Tästä syystä etäasiointi nähtiin myös tärkeänä ilmiönä riskiarvion näkökulmasta.

Tarkasteltavana olevia etäasiointiin liittyviä asioita ovat muun muassa asiakkaan tunteminen, teknologian kehitys ja tekoäly.

275 Finanssiala: Venäjän sotatoimet, viitattu 11.9.2023.

4.2.1 Yleistä etäasioinnista

Etäasioinnin ja teknologian kehityksen myötä yritysten palvelumuodot ovat myös muuttuneet, eikä esimerkiksi pankkitoiminta ole tästä poikkeus. Etäasioinnin hyödyntäminen on nopeuttanut ja helpottanut monien ihmisten päivittäistä toimintaa, mutta tämän myötä ilmenee myös jatkuvasti uusia riskejä, joihin erinäisten toimijoiden tulee varautua ja siten yrittää ehkäistä väärinkäytöksiä ja rikoksia. Etäasiointi muun muassa mahdollisti covid-19-pandemian aikana monien finanssialan palveluiden saatavuuden, kun pankkikonttoreita ei voitu pitää auki tai henkilökohtainen pankkiasiointi olisi aiheuttanut riskin asiakkaan terveydelle. Haittapuolena pandemian aikaan ilmeni se, että jotkut pankit uhkasivat irtisanoa asiakkuuksia, jos tuntemistietoja ei päivitetty pankin asettamassa määräajassa. Ongelma kohdistui etenkin niihin, jotka eivät osanneet tai pystyneet käyttämään etäpalveluita. Finanssivalvonta antoi tämän yhteydessä valvottavatiedotteen²⁷⁶, jossa ohjeistettiin poikkeuksellisessa tilanteessa ilmoitusvelvollisia tekemään riskiperusteista arviointia eikä tarpeettomasti rajoittamaan palveluja.

Teknologian huima ja jatkuva kehitys onkin johtanut rikollisen toiminnan muotojen kehittymiseen vastaavasti. Sähköisten palvelujen lisääntynyt käyttö ei kuitenkaan ole palvellut koko yhteiskuntaa, sillä esimerkiksi iäkkäiden ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten osalta etäasiointi on tuonut mukanaan uusia haasteita, joka on myös johtanut siihen, että tietyt ihmisryhmät edelleen suosivat lähikontaktia asiointissaan. Teknologian nopean kehityksen takia osaaminen ja sitä kautta riskien tunnistaminen ja ehkäisy saattavat helposti jäädä jälkeen. Tätä ei kuitenkaan tunnistettu merkittäväksi riskitekijäksi riskien arvioinnin yhteydessä.

Henkilöllisyyden todentaminen on yksi tärkeimmistä osa-alueista etäasioinnissa. Suomessa sähköisinä tunnistusvälineinä toimivat muun muassa pankkien verkkopankkitunnukset, teleyritysten mobiilivarmenteet, Digi- ja väestötietoviraston (jäljempänä DVV) kansalaisvarmenne, sekä joukko muita harvinaisempia tunnistusvarmenteita.²⁷⁷

²⁷⁶ Finanssivalvonta: Finanssivalvonnan valvottavatiedote (47/2020) , viitattu 15.11.2023.

²⁷⁷ Rahanpesu.fi 2023. Etätunnistamisen menetelmät asiakkaan tunnistamisessa ja henkilöllisyyden todentamisessa, viitattu 20.6.2023.

Finanssiala ry:n Maksutavat 2022 -tutkimusraportista käy ilmi, että 17 % 15–79 vuotiaista kyselyyn vastaajista haluaisi saada pankkipalveluitaan vain digitaalisesti, ja 64 % samasta ikäjakaumasta toivoisi saavansa kyseisiä palveluita pankin konttorista. Tämä eroaa 12–14 vuotiaista vastaajista, joista 26 % toivoisi saavansa pankkipalveluitaan vain digitaalisesti ja 41 % pankin konttorista.²⁷⁸

Suomessa pankkikonttorien lukumäärä on vähentynyt huomattavasti vuosien varrella, ja Finanssiala ry:n Pankkivuosi 2022 -raportin mukaan Suomessa oli vuoden 2022 lopussa 772 pankkikonttoria. Viimeisen 10 vuoden aikana lukumäärä on lähes puolittunut.²⁷⁹ Pankkikonttorien väheneminen ja asioiden siirtyminen sähköisiin palveluihin etäasioinnin avulla vaikuttaa myös rikollisen toiminnan muotoihin. Pankkikonttorien väheneminen, etenkin pienillä paikkakunnilla, joista on pitkä matka lähimpään konttoriin, ohjaa asukkaita voimakkaasti siirtymään käyttämään pankin tarjoamia sähköisiä palveluita, vaikkei henkilö itse olisi halukas käyttämään niitä. Mikäli sähköisiin palveluihin siirtyminen ei ole luonnollinen henkilöille, etenkin iäkkäille ja haavoittuvassa asemassa oleville, voidaan heidän rajoitettu ymmärryksensä ja osaamisensa digitaalisista palveluista nähdä haavoittuvuutena, jota rikolliset pystyvät hyödyntämään.

DVV:n vuonna 2021 laatiman Nuorten digitaidot -kartoituksen mukaan 14–24 vuotiaiden ihmisten keskuudessa kyberturvallisuus on yksi tärkeimmistä digitaidoista, joka osoittaa hyvää tietämystä ja tietoisuutta mahdollisista riskeistä digitaalisten palveluiden käytössä. Nuorten tietoisuus riskeistä auttaa heitä myös toimimaan vastuullisemmin verkossa.²⁸⁰ Ero ikäihmisiin tässä suhteessa näkyy selkeästi jälkimmäisen ryhmän puutteellisena teknisenä osaamisena ja ymmärryksenä teknologian luotettavuudesta, mikä aiheuttaa heille helposti ahdistusta ja turhautumista.²⁸¹ Ihmisten tietämyksen taso turvallisesta asioiden verkossa ja yleisesti luottamus digitaalisiin palveluihin voidaan nähdä niin haavoittuvuutena kuin riskinäkin. Lisäämällä iäkkäitten ihmisten osaamista ja tietämystä digiasioissa, poissulkematta kaikkia muita ihmisiä, jotka kokevat tarvitsevansa apua, voidaan pienentää riskejä etäasiointiin liittyen. Sama koskee myös muita rikoksia jotka tapahtuvat internetin välityksellä.

278 Finanssiala ry 2022a, s. 18.

279 Finanssiala ry 2022b, s. 20.

280 DVV 2021, s. 5.

281 Valli.fi: Ikäystävällisyys mukaan digiyhteiskuntaan: Pankkipalveluselitys 2020. s. 7.

Asiakkaan tunnistaminen ja todentaminen ovat keskeisimpiä asioita asiakkaan tuntemista koskevien velvoitteiden kannalta. Jos asiakas tunnistetaan ilman henkilökohtaista tapaamista, henkilöllisyyden varmentamiseen tulisi käyttää luotettavia menetelmiä. Etätunnistamisen menetelmät asiakkaan tunnistamisessa ja henkilöllisyyden todentamisessa -raportin (rahanpesu.fi 2023) mukaan teknologian kehityksen myötä etätunnistusratkaisuissa hyödynnetään esimerkiksi tekoälyä. Kasvojen tunnistamisessa voidaan esimerkiksi hyödyntää tekoälyä, tai sitä voidaan käyttää vaihtoehtoisesti fyysisten henkilöpapereiden oikeellisuuden todentamiseen. Asiakkaan etänä tapahtuvassa tunnistamisessa voidaan myös hyödyntää mobiililaitetta. Tekoälyä voidaan hyödyntää myös asiakkaan biometrisessä tunnistuksessa, esimerkiksi kasvojen todentamiseen kuvasta tai henkilön elävyyden tunnistamiseen liikkuvien kuvien avulla.²⁸²

Lähiasioinnissa inhimillisen erehdyksen riskin on arvioitu voivan olla suurempi kuin hyvin edistynyttä teknologiaa käytettäessä. Näin ollen etätunnistamiseen nähdään liittyvän edistynyttä teknologiaa hyödynnettäessä jopa pienempi riski kuin lähiasioinnissa perinteisistä henkilöllisyyden todentamisasiakirjoista tapahtuneessa henkilöllisyyden todentamisessa. Myös FATF²⁸³ on todennut ohjeistuksessaan, että luotettavia menetelmiä käyttämällä etätunnistamiseen kohdistuu normaalitason riski tai jopa matalampi riski kuin lähiasiointiin.

Europolin raportin (Europol 2022) mukaan deepfake-teknologia on yksi uusimmista ja vakavimmista riskeistä, joita yhteiskuntamme kohtaa tällä hetkellä. Deepfake hyödyntää generoivaa tekoälyä ääni- ja videosisällön käsittelemiseen, jonka avulla voidaan tehdä vakuuttavia väärennöksiä henkilöistä. Deepfake-teknologian avulla voidaan luoda illuusio henkilöistä sanomassa tai tekemässä asioita, joita he eivät ole tehneet, tai vaihtoehtoisesti sen avulla pystytään generoimaan keksittyjä henkilöitä. Samaan aikaan kun teknologia kehittyy yleisesti, kehittyvät myös deepfake-menetelmät, jonka seurauksena kasvavat niihin liittyvät riskit rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen näkökulmista. On myös tärkeää yhteiskunnallisella tasolla ymmärtää deepfake-teknologiaa, sillä lähiaikoina tehtyjen tutkimusten perusteella kyseisen uhan uskotaan lisääntyvän rikollisten käytössä.²⁸⁴

282 Rahanpesu.fi 2023: Etätunnistamisen menetelmät asiakkaan tunnistamisessa ja henkilöllisyyden todentamisessa, viitattu 20.6.2023.

283 FATF 2020, s. 5.

284 Europol 2022.

4.2.2 Etäasiointiin liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit

Etäasiointiin liittyen tunnistettiin 38 rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvää riskiä, joista pääosa arvioitiin kohtalaisiksi riskeiksi. Vain yksi riski – tietoverkkoavusteiset rikokset, joissa anastetaan verkkopankkitunnuksia – arvioitiin merkittäväksi. Myös FATF²⁸⁵ on nostanut esiin tuoreessa raportissaan, että kyberympäristöön liittyvät petokset ovat merkittävä osa kansainvälistä järjestäytyntä rikollisuutta, joka on viime vuosina kasvanut räjähdysmäisesti sekä petosten määrän että niiden maailmanlaajuisen leviämisen osalta. FATF näkee tärkeänä, että valtiot tekevät yhteistyötä ja ryhtyvät toimiin kyberpetosten kasvavan uhan torjumiseksi. Torjuntatoimet voivat olla esimerkiksi kansallisen koordinoinnin tehostamista julkisella ja yksityisellä sektorilla, monikansallisen yhteistyön tukemista sekä havaitsemisen ja ennaltaehkäisyn vahvistamista edistämällä tietoisuutta asiasta.

Rikollisten keskuudessa etäasioinnin hyödyntäminen rahanpesutarkoitukseen on teknologisen kehityksen myötä tullut yhä suosittumaksi. Rikollisten mahdollisuudet pestä rahaa ovat kehittyneet nopeaan tahtiin teknologian avulla, ja ne hyödyntävät uusimpia teknologioita, joihin niillä on tyypillisesti suhteellisen vaivaton pääsy. Tämä korostuu erona lainsäätäjiin sekä tässä riskiarviossa mainittuihin ilmoitusvelvollisiin, joiden toimintaa rajoittavat muun muassa lainsäädännölliset ja taloudelliset seikat, joiden vuoksi uusien teknologioiden tuomiin uikiin reagoiminen voi olla hidasta. Tästä syystä etäasioinnin nähdään lisäävän rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä, koska voidaan olettaa riskialttiiden teknologioiden kehityksen edelleen jatkuvan nopeana.

Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomuksen mukaan erilaiset tietoverkkoavusteiset petokset ovat olleet jo vuosikausia lukumääräisesti suurimpana yksittäisenä paljastettavana rikoslajina selvittelykeskuksessa.²⁸⁶ Lisäksi yksittäisten riskien arvioinnissa **rikokset, joissa anastetaan verkkopankkitunnuksia**, nähdään tunnistetuista riskeistä merkittävimäksi.

Kohtalaisena riskinä nähdään **maksujen reaaliaikaisuus**, jonka vuoksi joissain tapauksissa vain jälkikäteinen valvonta on mahdollista. Lisääntyvät välittömät teknologiat aiheuttavat sen, että ne tekevät transaktioista nopeita myös eri maiden välillä. Maksuliikenteen automatisointi luo kustannussäästöjä, joten sen käyttämiseen on taloudellisia kannustimia. Kohtalaisena riskinä nähdään myös se, että **monimutkaisia teknologioita on vaikeaa valvoa**, jos niiden ominaisuuksia ei

285 FATF 2023a.

286 Rahanpesun selvittelykeskus 2022, s. 30.

ymmärretä. Etenkin **pienien toimijoiden kyky arvioida etätunnistautumisen välinettä** voi olla heikko. Kaupallisten palvelujen maksualustoilla on paljon **tarjottavia palveluja** (esim. transaktioiden ja pakotteiden monitorointijärjestelmiä), **joita kukaan ei valvo**. Näin ollen toimijan tulee itse arvioida järjestelmien luotettavuutta.

Kohtalaisena riskinä pidetään tilannetta, jossa **tunnistamisessa käytettävien tietolähteiden oikeellisuuden verifiointia ei tehdä riittävän perusteellisesti**. Taustalla voi olla esimerkiksi **rikollinen toimija, joka onnistuu saamaan haltuunsa varastamalla tai toisen henkilön itse luovuttamana alisteisen asemansa tai muun syyn vuoksi pankkitunnukset tai henkilötunnisteen**. Suomen Pankin Talouslukutaito 2020-luvulla -julkaisun mukaan n. 70 % iäkkäistä ihmisistä, jotka käyttävät sähköisiä palveluita, käyttävät tunnistautumiseen pankkitunnuksia. Iäkkäiden ihmisten joutuminen huijauksen kohteeksi on suurempi, sillä heillä ei ole yhtä laajaa osaamista tai tietämystä sähköisten palveluiden käytöstä ja erityisesti pankkitunnuksiin liittyvistä riskeistä.²⁸⁷ Jos pankkitunnukset joutuvat väärin käsiin, voi niiden avulla hyväksikäyttää kyseisen henkilön henkilöllisyyttä lähes kaikessa etäasioinnissa. Lisäksi pankkitunnuksia voi hyödyntää esiintymällä toisena henkilönä ja siirtämällä rahoja nopeasti pois esimerkiksi johonkin virtuaalivaluuttalompakkoon tai huijaukseen perustuvaan sijoituspalveluun.

Europolin (Europol 2022) raportissa todetaan, että deepfake-teknologiaa voidaan hyödyntää identiteettivarkauksissa rahanpesutarkoituksessa. **Rikolliset voivat hyödyntää tätä teknologiaa myös laajemmin kiristyksen sekä petosrikosten tekemistä varten, asiakirjapetosten helpottamista tai verkkoidentiteettien väärentämistä ja asiakkaan tunnistamismekanismeja huijaamista varten**. Synteettisellä medialla viitataan mediaan, joka on luotu kokonaan tyhjästä, tai manipuloitu olemassa olevaa mediaa tekoälyn avulla. Synteettistä mediaa voidaan hyödyntää esimerkiksi dokumenttien väärennöksessä, esimerkiksi manipuloimalla henkilön valokuvia digitaalisesti asiakirjapetosta varten.

Deepfake-teknologian avulla tehtyjen väärennösten automaattista tunnistusta varten käytetään tunnistusteknologiaa, joka yrittää havaita väärennösten puutteita esimerkiksi ihmisen ihonvärin luonnollisen vaihtelun perusteella. Havaitsemisteknologiassa on kuitenkin useita haasteita, sillä muuttamalla deepfaken generointimenetelmää voidaan estää väärennösten havaitseminen. Tämän vuoksi tulisi puuttua tehokkaasti uuhkiin, joita deepfake-teknologia on jo aiheuttanut, sekä pyrkiä ennakoimaan tulevia uusia riskitekijöitä. Nämä tarpeet tulisi ottaa huomioon

287 Suomen Pankki 2018, s.32.

lainsäädäntöä ja sääntelyä edelleen kehitettäessä. Investoinnit uhkien havaitsemiseen sekä ennaltaehkäisemiseen ovat hyvin tärkeitä, sillä digitaalisen kehityksen myötä uutta teknologiaa hyödynnetään väärinkäytöksissä ja rikollisissa tarkoituksissa, kuten rahanpesussa tai terrorismin rahoittamisessa.

Henkilöllisyyden varmentaminen asiakkaan tuntemisessa on yhä tärkeämpää tänä päivänä, mikä johtuu etäasioinnin käytön laajuudesta. Vaikka uuden asiakkuuden avaaminen pankissa ja pankkitapaaminen etäyhteydellä edellyttävät vahvaa tunnistautumista, voi näihinkin tilanteisiin liittyä väärinkäytösten riski, jos pankkitunnukset ja varmenne ovat joutuneet väärän henkilön haltuun. Kohtalaisena riskinä pidetään sitä, että **globaali toimintakenttä ajaa etätunnistamisen piiriin**, jolloin riskinä on se, ettei tunnistusväline ole todellisen omistajan käytössä. **Järjestelmissä voi olla myös vanhentuneita tietoja**, etenkin pitkissä asiakassuhteissa. Ilmoitusvelvollisilla on kuitenkin velvollisuus pitää asiakkaiden tiedot ajan tasalla ja ilmoitusvelvollinen voi rajoittaa palveluidensa saatavuutta tai viime kädessä jopa irtisanoa asiakkuuden rahanpesulain 3 luvun 1 §:n perusteella, jos asiakas ei päivitä tietojaan ja tuntemistietojen puute on olennainen ja välttämätön.²⁸⁸

Yritysten toimintaan liittyvien riskien näkökulmasta deepfake-teknologiaa voidaan hyödyntää esimerkiksi esiintymällä yrityksen toimitusjohtajana tai pankin työntekijänä, jotta voitaisiin saada tarvittavia tietoja esimerkiksi tilisiirron tekemistä, pankkitilin avaamista tai varojen anastusta varten rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen tarkoituksessa. Etätyön ja etäasioinnin suosio voivat deepfake-teknologian vuoksi myös laajemmasta näkökulmasta ilmetä erilaisina riskeinä, esimerkiksi hyökkäyksenä yritysten työntekijöitä kohtaan, joiden avulla voidaan päästä käsiksi organisaatioiden arkaluontoisiin tietoihin ja käyttää näitä tietoja rahanpesuun ja/tai terrorismin rahoittamiseen.

Riskien arvioinnissa ei kuitenkaan nouse erityisesti esille deepfake-teknologian riskin vakavuus tai todennäköisyys siitä huolimatta, että Europol pitää tätä ilmiötä yhtenä suurimmista uhkakuvista tulevaisuudessa. Täten olisi syytä pyrkiä edelleen vahvistamaan tähän teknologiaan liittyvää osaamis pohjaa viranomaisten ja muiden ilmoitusvelvollisten keskuudessa. Rahanpesurikokset ovat usein hyvin moninaisia ja etäasioinnin haavoittuvuuksien hyödyntäminen on vain yksi osa laajempaa kokonaisuutta, jonka avulla rikolliset pyrkivät toteuttamaan operaatioitaan.

288 Hallituksen esitys HE 228/2016 vp: *Palveluiden rajoittamisiin tai maksuvälineen sulkemiseen ei saisi kuitenkaan ryhtyä, ellei puute asiakkaan tuntemistiedoissa ole olennainen ja välttämätön, kun arvioidaan asiakkaan tuntemiseksi säädettyjä toimia ja asiakkaan riskiperusteista arvioita.*

Kansallisia havaintoja etäasioinnin haavoittuvuuksien hyödyntämisestä terrorismin rahoittamisen kontekstissa ei ole tehty. Esimerkkinä ulkomailla tapahtuneesta tämän kaltaisesta toiminnasta on Saksan syyttäviviranomaisen tutkinta ISIS-järjestön jäsenten toiminnan rahoittamisesta tarjottujen tilien ja digitaalisten lahjoitusvarojen kautta.²⁸⁹

4.3 Korruptio

Korruptio ja sen liityntä rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen kansallisesti valittiin yhdeksi tässä riskiarviossa käsiteltäväksi ilmiöksi. Kansainvälisissä vertailussa Suomessa esiintyy vähän korruptiota ja se on useimmiten rakenteellista, jonka vuoksi sitä on vaikea havaita. Suomessa korruptioon liittyvää lainsäädäntöä kehitetään muun muassa kriminalisoimalla vaikutusvallan kauppaamista. Muita toimia, joilla edistetään korruption torjuntaa ovat viranomaisten välisen yhteistyön tiivistäminen, korruption nykyistä parempi tunnistaminen ja päätöksenteon läpinäkyvyyden lisääminen.

4.3.1 Korruption määritelmä

Korruptio määritellään usein vaikutusvallan väärinkäytöksi perusteettoman tai yksityisen edun tavoittelemiseksi. Väärinkäyttö voi olla lainvastainen teko tai muuten epäeettistä toimintaa.²⁹⁰ Kyseessä on monialainen ilmiö, jota esiintyy sekä julkisella että yksityisellä sektorilla ja politiikassa. Korruptio voi olla lievää rikollisuutta tai monimutkaista korkean tason korruptiota, mutta se voi myös piiloutua suosinnan ja nepotismin, eturistiriitojen ja pyöröovien taakse – jossa liike-elämä kohtaa politiikan.²⁹¹

289 Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof: Festnahmen von sieben mutmaßlichen Unterstützern der ausländischen terroristischen Vereinigung „Islamischer Staat“ (IS) sowie bundesweite Durchsuchungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Beteiligung an einem internationalen IS-Finanzierungsnetzwerk, viitattu 13.9.2023.

290 Korruptiontorjunta.fi: Mitä korruptio tarkoittaa?, viitattu 14.8.2023.

291 Euroopan unionin komissio: Corruption, viitattu 14.8.2023.

Transparency International määrittelee korruption uskotun vallan väärinkäytöksi, joka horjuttaa luottamusta, heikentää demokratiaa, haittaa talouskehitystä ja pahentaa entisestään eriarvoisuutta, köyhyyttä, sosiaalista jakautumista ja ympäristökriisejä.²⁹² Korruptio voidaan määritellä myös Maailmanpankin tavoin julkisen vallankäyttäjän väärinkäytöksi yksityisen edun hyväksi.²⁹³

Kuten rahanpesussa myös korruptiossa on eri vaiheita. Näitä ovat valta-asema, väärinkäyttö ja yksityinen etu. Korruptio toteutuu määritelmän mukaisesti silloin, kun nämä vaiheet esiintyvät yhdessä, joskaan kaikkien ei tarvitse tapahtua samaan aikaan.²⁹⁴

Korruptio voi ilmetä mm. seuraavissa muodoissa:

- eturistiriidat ja kaksoisroolit (esim. sama henkilö osallistuu tarjouskilpailuun ja toimii päätöksentekijänä)
- kartellit ja kilpailun vastainen toiminta
- pyöröovi-ilmiö (päättäjä siirtyy julkiselta sektorilta yksityiselle ja päinvastoin)
- lahjusten antaminen ja vastaanottaminen
- asiaton vaikuttaminen toisen henkilön päätöksiin
- sukulaisten tai tuttavien suosiminen.²⁹⁵

4.3.2 Korruption haitallisuus

Korruptio on ilmiönä haitallinen, koska se hidastaa taloudellista kehitystä, lisää eriarvoisuutta ja ympäristötuhoja sekä heikentää demokratiaa. Korruptiota on verrattu tautiin, joka tunkeutuu yhteiskunnan rakenteisiin ja tuhoaa sen keskeisiä toimintoja.²⁹⁶

292 Transparency International: WHAT IS CORRUPTION?, viitattu 8.8.2023.

293 Maailmanpankki: Anticorruption Fact Sheet, viitattu 13.8.2023.

294 Peuraala & Muttilainen 2015, s. 14.

295 Korruptiontorjunta.fi: Mitä korruptio tarkoittaa?, viitattu 14.8.2023.

296 Korruptiontorjunta.fi: Mitä korruptio tarkoittaa?, viitattu 14.8.2023.

Eräs teoria korruption haitallisuudesta on ylijäämäntavoittelu (eng. *rent-seeking*). Teorian mukaan ylijäämäntavoittelu vääristää markkinoita allokoimalla resursseja taloudelle tehottomiin kohteisiin, kasvattaa julkisen sektorin kokoa ja lisää vapaiden markkinoiden sääntelyä vähentäen näin kilpailua, yksityistä investointia ja siten myös innovointia.²⁹⁷

Ylijäämän tavoittelu perustuu julkisen vallan ristiriitaiseen rooliin vapaiden markkinoiden säätelijänä. Taloudellista epätasa-arvoa pyritään julkisen vallan toimesta korjaamaan puuttamalla talouden kulkuun. Näin tekemällä vastuuta siirretään maan byrokraattiselle rakenteelle resurssien allokoinnissa, mikä synnyttää otolliset puitteet virkamiesten korruptoituneelle toiminnalle.²⁹⁸

Vaikka Euroopan unioni on vähiten korruptoituneita alueita maailmassa, korruptiolla on täälläkin haitallisia vaikutuksia, kuten seuraavista luvuista voidaan havaita:

- Euroopan komissio on arvioinut korruption maksavan EU:n taloudelle 179–990 miljardia euroa vuodessa, mikä on suurimmillaan jopa 6 % EU:n BKT:sta.
- 68 % eurooppalaisista uskoo, että korruptio on laajalle levinnyt heidän maissaan ja 41 % uskoo, että se on lisääntynyt viime vuosina.
- 34 % EU:ssa toimivista yrityksistä pitää korruptiota ongelmana liiketoiminnassaan.
- 59 % EU:ssa toimivista yrityksistä yhtyy väitteeseen, jonka mukaan lahjonta ja yhteyksien käyttö on usein helpoin tapa saada tiettyjä julkisia palveluita.²⁹⁹

Komissio esitti tiedonannossaan 3.5.2023 uusia korruption vastaisia toimenpiteitä kuten ehdotuksen uudeksi direktiiviksi korruptiontorjunnasta rikosoikeudellisin keinoin. Sen tavoitteena on saattaa ajan tasalle ja yhdenmukaistaa EU:n säännökset, jotka koskevat korruptiorikosten määritelmiä ja rangaistuksia, jotta varmistetaan korkeat standardit kaikkia korruptiorikoksia vastaan. Siinä säädetään myös korruption ehkäisystä/ennalta estämisestä.³⁰⁰

297 Acemoglu – Verdier 2000, s. 194–211.

298 Ehrlich – Lui 1999, s. 272.

299 Euroopan unionin komissio: Corruption, viitattu 14.8.2023.

300 Euroopan unionin komissio: Corruption, viitattu 14.8.2023.

4.3.3 Korruptio Suomessa

Korruption havaintoindeksin mukaan Suomi oli vuonna 2022 toisella sijalla vähiten korruptoituneiden maiden joukossa.³⁰¹ Suomessa esiintyvän korruption nähdään olevan rakenteellista, jossa toimijat käyttävät hyväksi yhteiskunnan rakenteista löydettäviä porsaanreikiä, jolloin lakia ei välttämättä rikota.³⁰²

Vaikka näkyvää, niin sanottua katutason korruptiota ei Suomessa juurikaan ilmene, tutkimukset osoittavat, että korruptiota esiintyy suomalaisen yhteiskunnan kaikilla tasoilla sekä monella alalla ja kontekstissa. Katutason korruption sijasta Suomessa esiintyy rakenteellista ja vaikeammin havaittavaa korruptiota, joka usein ilmenee elinkeinoelämän ja viranomaisten toiminnan rajapinnassa sekä osana muuta talousrikollisuutta. Suomessa esiintyvä korruptio on suurelta osin piilorikollisuutta ja viranomaisten tietoon tulee vain osa korruptiivisista rikoksista. Korruption liittyvät tilastotiedot ovat puutteellisia, ja tutkimusta korruptiosta on tehty verrattain vähän.³⁰³

Keskeisimpiä korruption riskikohteita ovat julkiset hankinnat, rakennusala ja yhdyskuntasuunnittelu sekä poliittinen toimintaympäristö. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksessa korruption riskikohteista on haastateltu eri alojen asiantuntijoita sekä virkamiehiä. Asiantuntijat näkivät korruptioriskejä erityisesti kaavoituksessa ja julkisissa hankinnoissa sekä kansainvälisesti myös terveydenhuoltosektorilla. Muita korruptioriskien kohteita ovat muun muassa virkanimitykset, kuntasektori, tietotekniikka- ja järjestelmähankinnat, kansainvälinen kauppa, lobbaaminen verkostoissa sekä järjestäytynyt rikollisuus.³⁰⁴

Korruptio muodostuu vallan väärinkäytöstä ja tilivelvollisuuden tai rangaistusten puuttumisesta tilanteessa, jossa kansalaisosallistumisen vaikutus on poissa. Viranomaistoiminnan avoimuus lisää kansalaisten mahdollisuutta osallistua. Rakenteellinen korruptio on järjestelmille ja instituutioille tyypillinen korruption muoto. Rakenteellinen korruptio on sikäli erilaista, että sitä ilmenee laillisissa rakenteissa ja siinä hyödynnetään laillisissa rakenteissa olevia mahdollisuuksia.³⁰⁵

301 Transparency International: Corruption Perceptions Index, viitattu 16.8.2023.

302 Ks. esim. Salminen 2015; Nazarenko ym. 2019.

303 Valtioneuvosto 2021, liite 2, s. 2.

304 Peurala – Muttilainen 2015, s. 28 ja Muttilainen – Ollus – Salminen 2020, s. 42.

305 Salminen 2015, s. 23.

Edellä mainittujen lisäksi huolta ovat herättäneet intressikonfliktit, jotka voivat ilmetä esteellisyyksinä päätöksenteossa tai epäeettisinä verkostoina. Muita huolenaiheita ovat Suomessa toimivat hyvä veli -verkostot, maan tapa ja esteellisyydet. Puhuttaessa epäeettisistä vastavuoroisuuden verkostoista, korruptio näissä tilanteissa ei yleensä tarkoita välitöntä rahallista etuutta, vaan muita etuja, kuten palveluksia ja tietoja. Kun henkilö esiintyy esimerkiksi ristiriitaisissa rooleissa, intressiristiriitaa ja siitä seuraavaa korruptiota ei ole helppo tunnistaa. Samoin voi olla vaikea nähdä sallitun ja kielletyn toiminnan raja.³⁰⁶

Myös Suomessa tehdään töitä korruption torjunnan edistämiseksi. Oikeusministeriössä on valmisteltu hallituksen esitystä vaikutusvallan kauppaamisesta. Suomi sai 2022 komissiolta suosituksen, että korruption torjuntaa tulee tehostaa kriminalisoimalla vaikutusvallan kauppaaminen. Vaikutusvallan kauppaaminen tarkoittaa esimerkiksi palkkion tarjoamista konsultille tai muulle välikädelle siitä, että tämä vaikuttaisi epäasiallisesti virkahenkilön päätöksentekoon tai päätöksen valmisteluun. Euroopan komission raportin mukaan Suomi on edistynyt tässä suosituksessa jonkin verran, mutta työtä tulee jatkaa edelleen. Ehdotus sisältyy myös komission korruptiontorjuntadirektiiviehdotukseen.³⁰⁷

Suomi on hyväksynyt ensimmäisen kansallisen korruptionvastaisen strategian ja sen toimenpideohjelman toukokuussa 2021. Niiden keskeisiä tavoitteita ovat viranomaisten välisen yhteistyön tiivistäminen, korruption nykyistä parempi tunnistaminen ja päätöksenteon läpinäkyvyyden lisääminen. Strategialla pyritään lisäksi vahvistamaan eettisesti hyviä käytänteitä julkisessa hallinnossa ja yrityksissä sekä torjumaan korruptiota esimerkiksi julkisten hankintojen yhteydessä ja lisäämään hankintojen avoimuutta.³⁰⁸

306 Salminen 2015, s. 58.

307 Korruptiontorjunta.fi: Komission oikeusvaltiokertomus julkaistu – Suomi edistynyt korruption torjunnassa, viitattu 15.8.2023.

308 Korruptiontorjunta.fi: Korruptionvastainen strategia, viitattu 16.8.2023.

4.3.4 Korruption rikokset Suomen rikoslaisissa

Suomessa ei ole korruptiontorjuntaa tai korruption kriminalisointia erikseen säätelävää lainsäädäntöä. Korruption katsotaan kuuluvan useita tekoja, joista osa ei ole rikosoikeudellisesti rangaistavia.³⁰⁹ Rikoslaisissa mainittuja lahjusrikoksia ovat:

- vaalilahjonta (rikoslaki 14 luku 2 §),
- (törkeä) lahjuksen antaminen (rikoslaki 16 luku 13 ja 14 §),
- (törkeä) lahjuksen antaminen kansanedustajalle (rikoslaki 16 luku 14 a ja 14 b §),
- (törkeä) lahjominen elinkeinotoiminnassa (rikoslaki 30 luku 7 ja 8 §),
- (törkeä) lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa (rikoslaki 30 luku 8 ja 9 §),
- (törkeä) lahjuksen ottaminen (rikoslaki 40 luku 1 ja 2 §),
- lahjusrikkomus (rikoslaki 40 luku 3 §),
- (törkeä) lahjuksen ottaminen kansanedustajana (rikoslaki 40 luku 4 ja 4 a §).

Myös monet muut rikoslaisissa mainitut rikokset voivat sisältää piirteitä, jotka viittaavat korruption:

- luottamusaseman väärinkäyttö (rikoslaki 36 luku 5 §),
- (törkeä) Euroopan unionin varojen väärinkäyttö kansanedustajana (rikoslaki 40 luku 8 a ja 8 b §),
- petos (rikoslaki 36 luku 1 §),
- kavallus (rikoslaki 28 luku 4 §),
- rahanpesu (rikoslaki 32 luku 6 §),
- yrityssalaisuuden rikkominen (rikoslaki 30 luku 5 §),
- yrityssalaisuuden väärinkäyttö (rikoslaki 30 luku 6 §),
- (tuottamuksellinen) virkasalaisuuden rikkominen (rikoslaki 40 luku 5 §),
- (törkeä) virka-aseman väärinkäyttäminen (rikoslaki 40 luku 7 ja 8 §),
- (tuottamuksellinen) virkavelvollisuuden rikkominen (rikoslaki 40 luku 9 ja 10 §),
- (törkeä) sisäpiirintiedon väärinkäyttö (rikoslaki 51 luku 1 ja 2 §).

Korruptio on kuitenkin laaja käsite ja on hyvä muistaa, ettei kaikki korruptio ole rikosoikeudellisesti rangaistavaa.

309 Korruptiontorjunta.fi: Kansalliset lait, viitattu 15.10.2023.

Taulukko 10. Lahjusrikoksia ja muita rikoksia, jotka saattavat liittyä korruptioon 2018–2022.³¹⁰

Rikosnimike rikoslaissa / Vuosi	2018	2019	2020	2021	2022
Vaalilahjonta (14 luku 2 §)	0	1	0	2	0
Lahjuksen antaminen (16 luku 13 §)	4	1	10	2	6
Törkeä lahjuksen antaminen (16 luku 14 §)	2	1	3	2	4
Lahjuksen antaminen kansanedustajalle (16 luku 14 a §)	0	0	0	0	0
Törkeä lahjuksen antaminen kansanedustajalle (16 luku 14 b §)	0	0	0	0	0
Lahjominen elinkeinotoiminnassa (30 luku 7 §)	0	4	5	4	5
Törkeä lahjominen elinkeinotoiminnassa (30 luku 7 a §)	5	3	1	0	0
Lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa (30 luku 8 §)	2	2	205	7	2
Törkeä lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa (30 luku 8 a §)	6	2	3	1	0
Luottamusaseman väärinkäyttö (36 luku 5 §)	72	81	87	91	70
Lahjuksen ottaminen (40 luku 3 §)	5	0	36	5	4
Törkeä lahjuksen ottaminen (40 luku 2 §)	1	0	3	2	1
Lahjusrikkomus (40 luku 3 §)	2	0	1	0	0
Lahjuksen ottaminen kansanedustajana (40 luku 4 §)	0	0	0	0	0
Törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana (40 luku 4 a §)	0	0	0	0	0

310 Tilastokeskus: Tietoon tulleet rikokset ja niiden selvittäminen rikosnimikkeittäin tutkivan viranomaisen mukaan, viitattu 1.9.2023. Muuttujina vuosi, rikos, viranomainen ja tiedot.

Rikosnimike rikoslaissa / Vuosi	2018	2019	2020	2021	2022
Euroopan unionin varojen väärinkäyttö kansanedustajana (40 luku 8 a §)	0	0	0	0	0
Törkeä Euroopan unionin varojen väärinkäyttö kansanedustajana (40 luku 8 b §)	0	0	0	0	0
Yhteensä	99	95	354	116	92

4.3.5 FATFin vaatimukset koskien korruption torjuntaa

FATF edellyttää jäsenmailtaan toimia korruption torjumiseksi. Keskeisillä valtion virastoilla ja laitoksilla on oltava riittävä toiminnallinen riippumattomuus ja autonomia, jotta ne ovat vapaita asiattomasta vaikuttamisesta ja asioihin puuttumisesta. Tämä vähentää todennäköisyyttä siihen, että viranomaiset joutuisivat korruptoituneiden henkilöiden vaikutusvallan tai kontrollin alaiseksi (FATFin suositukset 26 ja 29).³¹¹

Jäsenmailta edellytetään, että keskeisille valtion virastoille on annettava riittävät budjettivarat, jotta ne voivat hoitaa tehtävänsä täysimääräisesti ja tehokkaasti. Riittävä korvaus voi vähentää kannustimia osallistua korruptoituneeseen toimintaan (FATFin suositukset 1, 8, 26, 28, 29, 30, 32, 37 ja 39).³¹²

Lisäksi FATFin vaatimuksena on, että keskeisten valtion virastojen henkilöstöllä on oltava asianmukaiset taidot, riittävä koulutus ja korkeat ammatilliset vaatimukset. Tällaiset toimenpiteet edistävät rehellisyyden ja ammattimaisuuden kulttuuria (FATFin suositukset 8, 26, 28, 29, 30, 32, 37 ja 39).³¹³

4.3.6 Korruption liityntä rahanpesuun

Myös korruptiosta voi syntyä laitonta hyötyä tai varoja, joiden alkuperä halutaan häivyttää tai peittää. Tällöin korruptiorikos toimii esirikoksena rahanpesulle.³¹⁴

311 FATF 2012, s. 3.

312 FATF 2012, s. 3.

313 FATF 2012, s. 3.

314 Mugarura 2016, s.75 & 78.

Yksinkertainen ja helppo rahanpesumuoto on yksityisen talletuslokeroon käyttö. Korruptoituneet varat voidaan sijoittaa turvallisessa maassa olevaan säilytyslokeroon, ja virkamiehet voivat piilottaa omistuksensa bulvaanien avulla sen sijaan, että rekisteröisivät talletuslokeroon omiin nimiinsä.³¹⁵

Monimutkaisempi tapa pestä lahjuksia on perustaa konsulttiyritys, sillä näiltä yrityksiltä puuttuu usein hinnoittelumekanismien läpinäkyvyys. Esimerkki järjestelmästä, jossa mukana on konsulttiyritys, on markkina-analyysin myyminen lahjuksen maksamisesta vastaavalle osapuolelle. Mitään markkina-analyysia ei välttämättä tehdä, mutta raha saadaan näyttämään lailliselta.³¹⁶

Ulkomaiset pankkitilit ovat edelleen suosittuja korruptoituneiden virkamiesten keskuudessa. Kun lahjuksen siirtää suoraan ulkomaiselle pankkitilille, voidaan yhdistää lahjonta ja rahanpesu yhteen liiketoimeen. Yleensä bulvaaneja käytetään monimutkaisten yritysrakenteiden perustamiseen, kerrostamiseen ja varallisuuden todellisten edunsaajien piilottamiseen. Vaikka bulvaanit tunnistettaisiin, heitä voi olla vaikea yhdistää korruptoituneeseen virkamieheen, vaikka rahan siirtämisestä ulkomaisille tileille jää jälki. Sen lisäksi, että lahjuksia salataan liike- tai sijoitusjärjestelyillä, on olemassa yksinkertaisempia tapoja antaa lahjuksia, kuten taide- tai antiikkikauppa ja korujen sekä muiden ylellisyustuotteiden ostaminen.³¹⁷

Pohjoismaisessa yhteistyössä tehty poliisiammattikorkeakoulun selvitys paljastaa, että korruption ja rahanpesun torjunta on melko eriytynyttä, vaikka ilmiöt ovat toisiinsa kytköksissä. Vaikka Pohjoismaissa esiintyy melko vähän näkyvää korruptiota, kuten lahjontaa, pohjoismaisia toimijoita voidaan käyttää hyväksi korruptiivisten varojen alkuperän häivyttämisessä. Selvitys painotti erityisesti lahjontaa kansainvälisessä liiketoiminnassa ja sitä, miten pohjoismaiset yritykset ja viranomaiset tunnistavat ja torjuvat korruptiota. Tutkimuksen perusteella lahjontaa on hankalaa paljastaa, koska lahjonta ei aina toteudu rahoitustapahtumana ja siihen voi liittyä useita rakenteellisen korruption muotoja.³¹⁸

Tutkimuksessa tunnistettiin myös muita keskeisiä haasteita:

- Korruption vastaiset ja rahanpesun estämisen strategiat jakavat tavoitteen kansainvälisestä tietojenvaihdosta talousrikosten tuottaman

315 Poliisiammattikorkeakoulu 2021, s. 13.

316 Poliisiammattikorkeakoulu 2021, s. 13.

317 Poliisiammattikorkeakoulu 2021, s. 14.

318 Rikkilä – Jukarainen – Muttilainen 2022, s. 82.

hyödyn vähentämiseksi ja menetetyksi tuomitsemiseksi. Haasteeksi muodostuu se, että korruption ehkäisy ei ole valtakunnallisesti yhtä hyvin jäsenelty kuin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäisy.³¹⁹

- Monella yrityksellä on korruption vastaisia ja asiakkaiden lahjomattomuuteen liittyviä käytäntöjä, joita on liitetty yritysten talousrikollisuuden estämisen riskienhallintakehikkoon. On kuitenkin mahdollista, että mahdollisia korruptiohavaintoja ei raportoida viranomaisille, vaan ne käsitellään sisäisesti. Ideaalitilanteessa molempia, rahanpesun ja korruption havaintoja, ilmoitettaisiin matalalla kynnyksellä rahanpesun selvittelykeskukselle. Tällä tavoin rahanpesun selvittelykeskuksilla olisi hallussaan riittävästi dataa, joita voitaisiin käyttää hyväksi tekoälyä hyödyntäviä teknisiä työkaluja käyttäen.³²⁰
- Yleisellä tasolla yritysten talousrikollisuuden estämisen menettelytapoja voidaan käyttää myös korruption torjunnassa. Haasteena Pohjoismaissa nähdään kuitenkin kattavan korruption vastaisen strategian puuttuminen.³²¹

4.3.7 Korruption liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit

Korruption liittyen tunnistettiin 27 rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvää riskiä, joista merkittävimmätkin riskit on arvioitu kohtalaisesti merkittäviksi riskeiksi.

Korruptiorikoksissa näytön hankkimisen haastavuus on tunnistettu riskiksi, jolla voi olla merkittäviä seurauksia. Vaikeus tunnistaa ja hankkia näyttöä korruptiorikoksista pitkittää esitutkinta- ja oikeusprosessia. Tämä helposti kirvoittaa arvostelua Suomen oikeusjärjestelmää kohtaan. Korkealla näyttökynnyksellä on vaikutusta myös esitutkintakynnykseen, jolloin monimutkaisten rikosten kohdalla syytä epäillä -kynnyksen ei katsota ylittyvän ja tutkintaa ei aloiteta. OECD on neljännen vaiheen maataarkastuskierroksen Suomea koskevassa raportissa moittinut Suomea siitä, että näyttökynnys on kansainvälisissä lahjusrikoksissa liian korkea. Raportin mukaan

319 Rikkilä – Jukarainen – Muttilainen 2022, s. 84.

320 Rikkilä – Jukarainen – Muttilainen 2022, s. 84.

321 Rikkilä – Jukarainen – Muttilainen 2022, s. 84.

Suomi on nostanut syytteet viidessä ulkomaisen virkamiehen lahjontatapauksessa, joissa syytettynä on ollut 18 luonnollista henkilöä ja neljä oikeushenkilöä. Yksikään tapaus ei ole johtanut tuomioon ulkomaisen virkamiehen lahjonnasta.³²²

Uusi tunnistettu riski on **strateginen korruptio** uutena korruption muotona. Asiantuntijoiden mukaan tämä riski liittyy esimerkiksi tilanteeseen, jossa pyritään aiheuttamaan energiariippuvuutta toisesta valtiosta. Eräät valtiot voivat pyrkiä esimerkiksi palkkaamaan lobbareikseen demokraattisten maiden entisiä johtajia.³²³ Muita esimerkkejä strategisesta korruptiosta ovat mm. isot rakennushankkeet, joilla on synnytetty riippuvuutta vaikuttajavaltiosta. Vaikuttajavaltio voi myös edistää omia intressejä tukemalla toimijoita, jotka heikentävät kansallista yhtenäisyyttä.

Kyvyttömyys tunnistaa riittävästi korruption eri muotoja poliittisessa päätöksenteossa on arvioitu kohtalaiseksi riskiksi. Oikeusministeriön tekemän selvityksen mukaan korruption ilmenemismuodot eri riskialueilla ovat moninaiset, mutta tietoisuus kunnallishallinnossa on vielä riittämättömällä tasolla. Kuntien johtotehtävissä ja hallinnon lainmukaisuudesta vastuussa olevien suhtautuminen korruption ja sen torjuntaan vaihtelee. Korruptioksi tunnistetaan lahjusten vastaanottaminen ja rikosoikeudellisesti selvästi moitittavat teot. Sen sijaan rakenteellista korruptiota kuten ns. maan tapa ja hyvä veli -verkostoja ei yleensä pidetä vakavana korruptiona.³²⁴

322 OECD 2017, s. 10. Suomi on ollut mukana OECD:n lahjonnanvastaisessa työryhmässä vuodesta 1999. Ryhmä on tehnyt neljä arviointia siitä, miten ulkomaisten virkamiesten lahjontaan liittyvä yleissopimus toteutuu Suomessa.

323 The New York Times: The Former Chancellor Who Became Putin's Man in Germany ja Thomson Reuters: Strategic Corruption: Being ready to act.

324 Oikeusministeriö 2022, s. 75.

Case: Kaupunginhallituksen puheenjohtajan epäilty lahjuksen ottaminen ja virka-aseman väärinkäyttäminen

Kaupunginhallituksen puheenjohtajana toiminutta henkilöä syytettiin törkeästä lahjuksen ottamisesta ja törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä. Syyte koski lainaa, jonka henkilö sai yrittäjältä toimiessaan kaupunginhallituksen puheenjohtajana. Tuolloin kaupunginhallituksessa käsiteltiin kahden tontin etuostoasiaa. Käräjäoikeus arvioi sitä, oliko lainan saamisella vaikutusta henkilön toimintaan tonttien etuosto-oikeusasiassa. Käräjäoikeuden tuomion mukaan henkilön mahdollisuudet vaikuttaa yksittäiseen kaupunginhallituksessa päätettävään asiaan olivat varsin rajalliset. Käräjäoikeuden mukaan ei voitu todistaa, että henkilö olisi vaikuttanut etuosto-oikeusasian poistamiseen esityslistalta. Oikeuden mukaan asia oli jätetty pöydälle siihen liittyneiden uusien tietojen vuoksi. Käräjäoikeus kuitenkin katsoi, että henkilö oli ollut esteellinen osallistuessaan etuosto-oikeusasian käsitelyyn kaupunginhallituksen kokouksissa. Oikeuden mukaan esteellisenä kokouksiin osallistuminen ei kuitenkaan täyttänyt törkeän virka-aseman väärinkäyttämisen, virkavelvollisuuden rikkomisen tai tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkkejä. Käräjäoikeus hylkäsi henkilöön kohdistuneet syytteet.³²⁵ Myöhemmin Helsingin hovioikeus muutti käräjäoikeuden tuomiota ja tuomitsi kaupunginhallituksen puheenjohtajana toimineen henkilön sakkoon lahjusrikkomuksesta ja virka-aseman väärinkäyttämisestä.³²⁶

Myös **julkiset hankinnat** ja **sote-uudistus** ovat nousseet esiin kyselyssä kohtuullisina riskeinä. Julkiset hankinnat on tunnistettu yhdeksi korruption riskikohteeksi niiden suuren taloudellisen merkityksen vuoksi. Myös hyvinvointialueet ovat uusia hankintayksiköitä, joilla on merkittävä määrä varoja käytössä. Hankintaosaamisen puutteellisuus ja valvonnan heikkous tekevät julkisista hankinnoista merkittävän riskialueen.

325 Yle: Käräjäoikeus hylkäsi entisten kansanedustajien Tapani Mäkisen ja Juhani Sjöblomin korruptiosyytteet, viitattu 17.11.2023.

326 Helsingin hovioikeuden tuomio 4.4.2023 nro 113754, Dnro 21/665.

Kuntien hankinnat nousevat riskikohteiksi niiden paikallisuuden vuoksi. Samat henkilöt voivat olla samanaikaisesti useassa eri asemassa, heillä on toimivaltaa ja vaikutusvaltaa kunnallisten ja muiden organisaatioiden toimielimissä sekä sidonnaisuuksia yrityksissä ja muissa instituutioissa. Näissä tilanteissa erityisesti hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu voivat vaarantua.³²⁷

Muita kohtalaisia riskiskenaarioita ovat kyselyn perusteella **avustusvarojen päätyminen korruption kautta väärin käsiin sota-alueen jälleenrakentamisen yhteydessä** ja **kolmansien osapuolien tai välikäsien hyödyntäminen korruption rikosten tekemisessä**. Ensimmäisessä skenaariossa sotaa käyvään maahan lähetetään varoja avustamaan jälleenrakentamista ja ne päätyvät väärin käsiin. Toisessa skenaariossa avustusten lähettäjä perustaa kohdemaihin tytäryhtiötä, jolloin varojen kontrolli on vähäisempää ja se mahdollistaa korruptiivisen toiminnan, esimerkiksi lahjonnan.

Lisäksi tunnistettiin lainsäädäntöön kohdistuvia riskejä. Kohtalaisiksi riskeiksi havaitaan mm. **vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin puute, avoimuussääntelyn puuttuminen kunnallis- ja aluehallintotasolla** sekä se, ettei **riskillisiin toimijoihin (esim. kunnallistason päättäjät) kohdistu asiamukaisia tuntemis- ja selonottoimenpiteitä ilmoitusvelvollisten osalta**.

327 Oikeusministeriö 2022, s. 38.

Liitteet

1. Liite – Metodologia
2. Liite – Sektoreiden kokonaisriskillisyyden ja yksittäisten riskien arvioinnin osallistujamäärät
3. Liite – Lista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviotyöpajoissa tunnistetuista riskeistä

Liite 1 – Metodologia

Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion osittaispäivityksessä käytettiin pääosin samaa metodologiaa kuin vuoden 2021 riskiarviossakin. Riskiarvion metodologia seurasi FATFin ohjeistusta riskiarvion vaiheista, joissa riskejä tunnistetaan, analysoidaan ja arvioidaan. Riskiarviossa hyödynnettiin laadullista ja määrällistä aineistoa, joita analysoitiin yhdessä ja joiden avulla muodostettiin kokonaiskuva riskeistä. Riskiarviossa toteutettiin useita viranomaiskyselyjä, työpajoja, asiantuntijahaastatteluja sekä kyselyitä yksityisen sektorin toimijoille.³²⁸ Lisäksi hyödynnettiin viranomaisten ja rahanpesulain mukaisten valvojen materiaaleja sekä erilaisia kansallisia ja kansainvälisiä julkaisuja. Tilastolähteinä toimivat useat eri tahot, kuten rahanpesun selvittelykeskus, Oikeusrekisterikeskus, Tilastokeskus, Valtakunnansyyttäjän toimisto, Maanmittauslaitos ja Tulli.

Riskiarvion osittaispäivityksessä käytettiin samoja ilmoitusvelvollissectoreita kuin vuoden 2021 riskiarviossakin. Kaikkia sektoreita ei päivitetty, vaan riskiarvio-alatyöryhmän toimesta valittiin sektorit, joihin tunnistettiin kohdistuvan eniten merkittäviä yksittäisiä riskejä.

Riskiarvion ilmiövalinnat pohjattiin asiantuntijoiden havaitsemiin kansallisiin rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liitännäisiin ajankohtaisiin ilmiöihin. Lisäksi huomioitiin komission vuoden 2022 ylikansallisen riskiarvion tarkastelemat ilmiöt ja FATFin esiin nostamat ilmiöt.

328 Viranomaiskyselyihin ja työpajoihin osallistuivat pääasiassa riskiarvio-alatyöryhmän jäsenet ja heidän organisaationsa. Alatyöryhmään kuului valtiovarainministeriön, sisäministeriön, oikeusministeriön, ulkoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, rahanpesun selvittelykeskuksen, suojelupoliisin, Poliisihallituksen, Poliisihallituksen arpajaishallinnon, Patentti- ja rekisterihallituksen, Tullin, Verohallinnon, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Finanssivalvonnan, Valtakunnansyyttäjän toimiston, Rajavartiolaitoksen ja Suomen Asianajajaliiton asiantuntijoita. Näiden lisäksi työpajoihin osallistuivat keskusrikospoliisin, HEUNIn, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen, ja Ulosottolaitoksen asiantuntijoita.

FATFin³²⁹ määritelmän mukaan riski muodostuu uhan, haavoittuvuuden ja seurauksen yhdistelmästä.

- **Uhka** on henkilö tai ryhmä ihmisiä, esine tai toimintaa, joka voi aiheuttaa haittaa esimerkiksi valtiolle, yhteiskunnalle tai taloudelle. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen yhteydessä tähän kuuluvat rikolliset ja terroristiryhmät varoineen sekä näiden toiminnan edistäjät. Rahanpesun esirikokset voidaan katsoa olevan uhkia. Uhka toimii tyypillisesti keskeisenä lähtökohtana kehitettäessä käsitystä rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskistä.
- **Haavoittuvuudet** ovat asioita, joita uhat voivat hyödyntää tai jotka voivat tukea tai edesauttaa uhkien toteutumista. Riskien arvioinnissa haavoittuvuuden tarkasteleminen tarkoittaa keskittymistä esimerkiksi tekijöihin, jotka edustavat heikkouksia rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen vastaisissa järjestelmissä tai tarkastuksissa, tai valtion tiettyjä ominaispiirteitä. Haavoittuvuuksiin voi sisältyä myös tietyn sektorin, tuotteen tai palvelun tyyppisiä, jotka tekevät niistä houkuttelevia rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen tarkoituksiin.
- **Seurauksella** tarkoitetaan vaikutuksia tai haittoja, joita rahanpesu tai terrorismin rahoittaminen voivat aiheuttaa. Seuraukset sisältävät taustalla olevan rikos- ja terroristitoiminnan vaikutukset rahoitusjärjestelmiin ja -instituutioihin sekä talouteen ja yhteiskuntaan yleensä. Rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen seuraukset voivat olla lyhyt- tai pitkäaikaisia.

Riskiärviossa käsitellyt riskit voivat kuitenkin myös painottua joko uhkien tai haavoittuvuuksien näkökulmaan. Suomen kansallisessa riskiärviossa ei käsitellä seurauksia. Sektoreiden riskitasot muodostettiin riskilomakkeiden ja riskimatriisin perusteella. Riskilomakkeet sisälsivät jokaiselta sektorilta tunnistetut riskit, joita arvioitiin vakavuuden ja todennäköisyyden näkökulmasta. Riskimatriisissa arvioitiin koko sektorin riskillisyyttä uhkien ja haavoittuvuuksien kannalta tarkasteltuna. Sekä riskilomakkeissa että riskimatriisissa vastaajat arvioivat kutakin riskiä ja sektorin yleistä riskitasoa asteikolla 1–4. Asteikko pohjautuu ylikansallisen riskiärvion metodologiaan, jonka mukaan 1 = vähäisesti merkittävä riski, 2 = kohtalaisesti merkittävä riski, 3 = merkittävä riski ja 4 = erittäin merkittävä riski. Riskimatriisit ja riskilomakkeet toimitettiin keskeisille rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaisille, rahanpesulain mukaisille valvojille ja huolehtimisvelvollisille sekä riskiärvion osittaispäivityksessä mukana olevien sektoreiden osalta yksityisen

329 FATF 2013a, s. 7.

sektorin toimijoille. Riskitason määrittelyssä huomioitiin kunkin sektorin kohdalla vastaajien määrä sekä heidän subjektiivinen käsityksensä asiantuntijuuden tasostaan.

Riskiarvion metodologia pääpiirteittäin:

1. **Uhkien ja haavoittuvuuksien tunnistaminen.** Listattiin sekä tunnetut että potentiaaliset rikolliset menetelmät, rikolliset toimijat ja haavoittuvuudet jokaiselle riskiarvion tarkastelemalle sektorille sekä tarpeen mukaan myös ilmiöille.
2. **Uhkien ja haavoittuvuuksien merkittävyyden arviointi riskimatriisissa.** Kunkin sektorin keskeisiä riskikriteerejä arvioitiin 4-portaisella asteikolla (vähäisesti merkittävä, kohtalaisesti merkittävä, merkittävä, erittäin merkittävä). Matriisin uhkia koskevat riskikriteerit olivat
 - kapasiteetti (parametrina toimijoiden valmiudet ja kyky),
 - määrä (parametrina toimijoiden määrä) sekä
 - laajuus (parametrina yleisyys).

Haavoittuvuuksien merkittävyyttä arvioitiin samoin kuin uhkien kohdalla. Kunkin sektorin keskeisiä riskikriteerejä arvioitiin 4-portaisella asteikolla (vähäisesti merkittävä, kohtalaisesti merkittävä, merkittävä, erittäin merkittävä). Matriisin haavoittuvuuksia koskevat riskikriteerit olivat

- houkuttelevuus (parametreina anonymiteetti ja nopeus),
- syytteen ja tuomion todennäköisyys (parametreina syytteen ja tuomion mahdollisuus),
- lainsäädännölliset puitteet ja valvonta (parametreina lainsäädännön ajantasaisuus, sektorin ymmärrys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisprosessista ja yhteistyö rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä) sekä
- mahdollisuus havaita (parametreina rajat ylittävä toiminta ja sektorin kehitystahti).

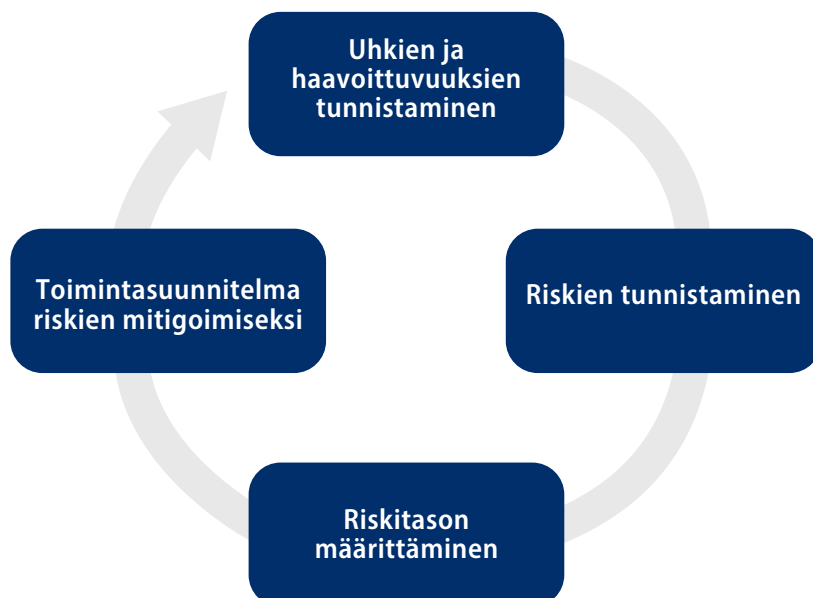
Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskimatriisit olivat keskenään erilliset. Käytännössä erona matriisien välillä oli syytteen ja tuomion todennäköisyyttä koskevan haavoittuvuuden puuttuminen terrorismin rahoittamista koskevasta matriisista.

3. **Riskien arviointi riskilomakkeissa.** Kaikki tunnistetut riskit koottiin arviointilomakkeisiin. Riskejä arvioitiin 4-portaisella asteikolla painottaen vakavuutta ja todennäköisyyttä (vähäisesti merkittävä, kohtalaisesti merkittävä, merkittävä, erittäin merkittävä).

4. **Riskitason määrittäminen kullekin sektorille matriisin pohjalta.** Kullekin uhan ja haavoittuvuuksien yhdistelmälle määritettiin riskitaso. Tämä tehtiin matriisin pohjalta, jossa haavoittuvuuksien painoarvo (60 %) oli hieman suurempi kuin uhkien (40 %). Lisäksi riskitason määrittämisessä otettiin huomioon mm. yksittäisten riskien riskitasot, asiantuntija-arviot, komission ylikansallisen riskiarvio ja valvojien riskiarviot, joiden pohjalta tehtiin kokonaisvaltainen riskianalyysi.
5. **Riskitason määrittäminen kullekin sektorin riskille riskilomakkeiden perusteella.** Viranomaisten, rahanpesulain mukaisten valvojien ja huolehtimisvelvollisten arvioille sekä yksityisen sektorin arvioille annettiin molemmille 50 prosentin painoarvo.
6. **Toimenpiteiden tarve.** Riskien pienentämistä koskevat toimenpiteet esitellään riskiarvion oheistuotteena laaditussa toimintasuunnitelmassa.

Kansallinen riskiarvio ei pyri käsittelemään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen tarkkoja yhteiskunnallisia tai taloudellisia vaikutuksia, koska nämä ovat joka tapauksessa haitallisia ja toisaalta seurausten aukotonta arviointia varten ei ole tällä hetkellä riittävästi tausta-aineistoa.

Kuvio 14. Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion metodologia.



Metodologia on kuvattu kehänä, sillä vaikka riskiarvio on evolutiivinen prosessi, on metodologian kehittämisessä huomioitu sen päivitettävyys ja toistettavuus sekä pakolliset vaiheet riskiarviotyössä.

Liite 2 – Sektoreiden kokonaisriskillisyyden ja yksittäisten riskien arvioinnin osallistujamäärät

Alla olevissa taulukoissa on esitetty sektoreiden kokonaisriskitasoa koskevaan riskimatriisikyselyyn sekä sektori- ja ilmiökohtaisesti yksittäisten riskien arviointikyselyyn vastanneiden organisaatioiden määrät julkiselta sektorilta ja yksityiseltä sektorilta. Jokaisesta organisaatiosta on voinut osallistua useampi asiantuntija arvioinnin antamiseen.

Rahanpesu

Sektori	Alasektori	Sektorin kokonaisriskitason arviointiin osallistuneet tahot	Yksittäisten riskien arviointiin osallistuneet tahot
Maksupalvelujen tarjoajat	Maksupalvelujen tarjoajat	3 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 62 organisaatiota yksityiseltä sektorilta	8 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 131 organisaatiota yksityiseltä sektorilta
Maksupalvelujen tarjoajat	Hawala-toimijat	3 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 22 organisaatiota yksityiseltä sektorilta	7 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 53 organisaatiota yksityiseltä sektorilta
Luottolaitokset	Luottolaitokset	3 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 29 organisaatiota yksityiseltä sektorilta	7 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 78 organisaatiota yksityiseltä sektorilta
Virtuaalivaluutan tarjoajat	Virtuaalivaluutan tarjoajat	4 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 15 organisaatiota yksityiseltä sektorilta	7 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 38 organisaatiota yksityiseltä sektorilta
Asiantuntijapalvelut	Kiinteistönvälittäjät	5 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 178 organisaatiota yksityiseltä sektorilta	8 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 259 organisaatiota yksityiseltä sektorilta

Sektori	Alasektori	Sektorin kokonaisriskitason arviointiin osallistuneet tahot	Yksittäisten riskien arviointiin osallistuneet tahot
Asian-tuntija-palvelut	Vuokrahuoneiston välittäjät	4 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 101 organisaatiota yksityiseltä sektorilta	Vuokrahuoneiston välittäjiä koskevat yksittäiset riskit arvioitiin yhdessä kiinteistönvälittäjiä koskevien riskien kanssa.
Asian-tuntija-palvelut	Asianajajat ja muita oikeudellisia palveluja tarjoavat sekä veroneuvonta-palveluita tarjoavat tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavat toimijat	4 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 34 organisaatiota yksityiseltä sektorilta	9 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 94 organisaatiota yksityiseltä sektorilta
Asian-tuntija-palvelut	Yrityspalvelujen tarjoajat	3 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 24 organisaatiota yksityiseltä sektorilta	8 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 56 organisaatiota yksityiseltä sektorilta
Asian-tuntija-palvelut	Tavarakauppiat	4 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 21 organisaatiota yksityiseltä sektorilta	7 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 42 organisaatiota yksityiseltä sektorilta

Terrorismin rahoittaminen

Sektori	Alasektori	Sektorin kokonaisriskitason arviointiin osallistuneet tahot	Yksittäisten riskien arviointiin osallistuneet tahot
Maksu- palvelujen tarjoajat	Maksupalvelujen tarjoajat	3 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 12 organisaatiota yksityiseltä sektorilta	8 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 28 organisaatiota yksityiseltä sektorilta
Maksu- palvelujen tarjoajat	Hawala-toimijat	3 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 4 organisaatiota yksityiseltä sektorilta	7 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 15 organisaatiota yksityiseltä sektorilta
Luotto- laitokset	Luottolaitokset	3 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 9 organisaatiota yksityiseltä sektorilta	7 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 31 organisaatiota yksityiseltä sektorilta
Virtuaali- valuutan tarjoajat	Virtuaalivaluutan tarjoajat	3 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 5 organisaatiota yksityiseltä sektorilta	8 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 16 organisaatiota yksityiseltä sektorilta
Rahoitus- laitokset ja muita rahoitus- palveluja tarjoavat sekä perintä- liikkeet	Rahoituslaitokset ja muita rahoituspalveluja tarjoavat	3 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 11 organisaatiota yksityiseltä sektorilta	8 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 48 organisaatiota yksityiseltä sektorilta
Rahoitus- laitokset ja muita rahoitus- palveluja tarjoavat sekä perintä- liikkeet	Perintäliikkeet	3 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 22 organisaatiota yksityiseltä sektorilta	7 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 42 organisaatiota yksityiseltä sektorilta

Ilmiöt

Ilmiö	Yksittäisten riskien arviointiin osallistuneet tahot
Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	15 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 90 organisaatiota yksityiseltä sektorilta
Etäasiointi	14 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 180 organisaatiota yksityiseltä sektorilta
Korruptio	10 organisaatiota julkiselta sektorilta ja 89 organisaatiota yksityiseltä sektorilta

Liite 3 – Lista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio -työpajoissa tunnistetuista riskeistä

RAHANPESU

Riski	Sektori	Riskin merkittävyys
Tarkoituksella hankaliksi rakennetut omistusketjut ja monimutkaiset yritysjärjestelyt mahdollistavat todellisten toimijoiden ja toiminnan piilottamisen.	Asiantuntijapalvelut: Asianajajia ja muita oikeudellisia palveluja tarjoavia sekä veroneuvontapalveluita tarjoavia tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavia koskevat riskit	Merkittävä
Asianajajien toimiala huomioiden, että rahanpesuilmoituksia tehdään vuosittain erittäin vähän.	Asiantuntijapalvelut: Asianajajia ja muita oikeudellisia palveluja tarjoavia sekä veroneuvontapalveluita tarjoavia tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavia koskevat riskit	Kohtalainen
Järjestäytyneen rikollisuuden toimijoiden (erityisesti yhtiöiden) tunnistaminen haastavaa.	Asiantuntijapalvelut: Asianajajia ja muita oikeudellisia palveluja tarjoavia sekä veroneuvontapalveluita tarjoavia tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavia koskevat riskit	Kohtalainen

Riski	Sektorit	Riskin merkittävyys
Asianajajien/oikeudellisten palveluiden tarjoajien osalta lain soveltamisalan tulkinnanvaraisuus, eikä sääntely ole selkeää.	Asiantuntijapalvelut: Asianajajia ja muita oikeudellisia palveluja tarjoavia sekä veroneuvontapalveluita tarjoavia tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavia koskevat riskit	Kohtalainen
Silloin kun kyseessä on pitkä ja tärkeä asiakassuhde, oikeudellisten palveluiden tarjoajien ja kiinteistönvälittäjien kynnys hankkia selvitystä asiakkaan taustoista ja varojen alkuperästä voi olla asiakkaan menettämisen pelossa korkea, mikä johtaa seikkojen selvittämättä jäämiseen. Samalla ei tunnisteta rahanpesua omassa asiakaskunnassa.	Asiantuntijapalvelut: Asianajajia ja muita oikeudellisia palveluja tarjoavia sekä veroneuvontapalveluita tarjoavia tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavia koskevat riskit	Kohtalainen
Syvälinen ymmärrys rahanpesun nykymuodoista voi olla puutteellista.	Asiantuntijapalvelut: Asianajajia ja muita oikeudellisia palveluja tarjoavia sekä veroneuvontapalveluita tarjoavia tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavia koskevat riskit	Kohtalainen
Rahanpesulain ilmoitusvelvollisuus koskee ainoastaan päätoimisia veroneuvoja.	Asiantuntijapalvelut: Asianajajia ja muita oikeudellisia palveluja tarjoavia sekä veroneuvontapalveluita tarjoavia tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavia koskevat riskit	Kohtalainen

Riski	Sektori	Riskin merkittävyys
Asiakkaiden tuntemisprosessien keskittäminen etenkin isoilla toimijoilla voi johtaa siihen, että yksittäinen työntekijä ei tunnista asiakassuhteeseen tai toimeksiantoon liittyviä riskejä toimeksiannon hoitamisen aikana. Lisäksi luotetaan siihen, että pankit selvittävät varojen alkuperän.	Asiantuntijapalvelut: Asianajajia ja muita oikeudellisia palveluja tarjoavia sekä veroneuvontapalveluita tarjoavia tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavia koskevat riskit	Kohtalainen
Ammattisalaisuuden ja rahanpesulain ilmoitusvelvollisuuden ristiriita, kun asiakassuhteessa tapahtuu muutoksia. Esimerkkinä tilanne, jossa asiakas on ensin vastaajana rikosasiassa ja myöhemmin osallisena yrityskaupassa.	Asiantuntijapalvelut: Asianajajia ja muita oikeudellisia palveluja tarjoavia sekä veroneuvontapalveluita tarjoavia tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavia koskevat riskit	Kohtalainen
Sivutoimisten verotuspalvelujen tarjoajien palveluja hyödynnetään mm. veronkierrossa.	Asiantuntijapalvelut: Asianajajia ja muita oikeudellisia palveluja tarjoavia sekä veroneuvontapalveluita tarjoavia tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavia koskevat riskit	Kohtalainen
Etäasioinnin lisääntymisen ja tunnistamisteknologian kehityksen myötä luotetaan liikaa palveluntarjoajan teknologiaan ja palveluntarjoajan tietojen oikeellisuuteen.	Asiantuntijapalvelut: Asianajajia ja muita oikeudellisia palveluja tarjoavia sekä veroneuvontapalveluita tarjoavia tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavia koskevat riskit	Kohtalainen

Riski	Sektori	Riskin merkittävyys
Järjestäytyneet rikollisryhmät soluttautuvat asianajopuolelle.	Asiantuntijapalvelut: Asianajajia ja muita oikeudellisia palveluja tarjoavia sekä veroneuvontapalveluita tarjoavia tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavia koskevat riskit	Vähäinen
Rahanpesua tapahtuu saneeraus- ja konkurssimenettelyiden hoitajien toimesta, jolloin rikoshyötyä legitimoidaan konkurssipesän jako-osuuksiin päättyvässä prosessissa.	Asiantuntijapalvelut: Asianajajia ja muita oikeudellisia palveluja tarjoavia sekä veroneuvontapalveluita tarjoavia tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavia koskevat riskit	Vähäinen
Valvonta hajautettu kahdelle valvojalle: aluehallintovirastolle ja asianajajaliitolle.	Asiantuntijapalvelut: Asianajajia ja muita oikeudellisia palveluja tarjoavia sekä veroneuvontapalveluita tarjoavia tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavia koskevat riskit	Vähäinen
Pienet toimijat eivät tunne hyvin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen lainsäädäntöä.	Asiantuntijapalvelut: Kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välittäjiä koskevat riskit	Kohtalainen
Tosiasiallisia omistajia koskevien tietojen puuttuminen ketjutusten vuoksi.	Asiantuntijapalvelut: Kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välittäjiä koskevat riskit	Kohtalainen

Riski	Sektori	Riskin merkittävyys
Pakotteita kierretään ostamalla suomalaisia kiinteistöjä osakeyhtiöiden nimiin.	Asiantuntijapalvelut: Kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välittäjiä koskevat riskit	Kohtalainen
Venäläisten kaksoiskansalaisten mahdollisuus ostaa kiinteistöjä ilman valvontaa. Tällöin riskinä on se, että kiinteistöt päätyvät ei-toivottujen tahojen haltuun.	Asiantuntijapalvelut: Kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välittäjiä koskevat riskit	Kohtalainen
Venäläisten asiakkaiden osakauppa, jossa ensin yksi henkilö ostaa kiinteistön, jonka jälkeen omistajuus jaetaan useammalle henkilölle.	Asiantuntijapalvelut: Kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välittäjiä koskevat riskit	Kohtalainen
Kultaisten passien/viisumien käyttäminen tosiasiallisten edunsaajien todellisen henkilöllisyyden piilottamiseksi.	Asiantuntijapalvelut: Kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välittäjiä koskevat riskit	Kohtalainen
Haluttomuus tehdä asiakkaista rahanpesuilmoituksia tai selvittää liiketoimia tarkemmin asiakkaan menettämisen pelossa.	Asiantuntijapalvelut: Kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välittäjiä koskevat riskit	Kohtalainen
Useamman yrityksen tai luonnollisen henkilön rekisteröiminen vuokrahuoneiston käyttäjiksi.	Asiantuntijapalvelut: Kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välittäjiä koskevat riskit	Kohtalainen
Taloudellisen tilanteen huonontuessa kiinteistökaupoissa ei kiinnitetä huomiota alihinnoitteluun tai muuhun epäilyttävään liiketoimeen. Taustalla on paine saada kiinteistö myydyksi.	Asiantuntijapalvelut: Kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välittäjiä koskevat riskit	Kohtalainen
Kiinteistöjä myydään ylihintaan, jotta esim. laittomia varoja saadaan siirrettyä eteenpäin.	Asiantuntijapalvelut: Kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välittäjiä koskevat riskit	Kohtalainen
Kiinteistön vuokraus alihintaan tai ylihintaan.	Asiantuntijapalvelut: Kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välittäjiä koskevat riskit	Vähäinen

Riski	Sektori	Riskin merkittävyys
Kyky ymmärtää rahanpesulain velvoitteita on heikkoa.	Asiantuntijapalvelut: Käteisilmoittajia (tavarakauppiaat) koskevat riskit	Kohtalainen
Autokauppiaiden provisiopalkka, myyntipaine tai oman liiketoiminnan pyörittäminen aiheuttavat paineen hyväksyä käteistä kaupoissa silloinkin, kun yritys ei virallisesti ota vastaan käteistä.	Asiantuntijapalvelut: Käteisilmoittajia (tavarakauppiaat) koskevat riskit	Kohtalainen
Ulkomaisten autojen kaupan hyödyntäminen rikolliseen toimintaan.	Asiantuntijapalvelut: Käteisilmoittajia (tavarakauppiaat) koskevat riskit	Kohtalainen
Toisiinsa kytkeytyvien maksujen epäselvyys.	Asiantuntijapalvelut: Käteisilmoittajia (tavarakauppiaat) koskevat riskit	Kohtalainen
Bulvaanirakenteiden käyttäminen, kuten pöytälaatikkoyritykset.	Asiantuntijapalvelut: Yrityspalvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Laskutus- tai kauttakulkuyhtiöiden käyttö rahanpesussa silloin kun nämä eivät kuulu ilmoitusvelvollisuuden piiriin.	Asiantuntijapalvelut: Yrityspalvelujen tarjoajia koskevat riskit	Kohtalainen
Valmisyhtiöiden myymiseen liittyvät valvonnan puutteet. Valmisyhtiöiden myynti ei kuulu ilmoitusvelvollisuuden piiriin, jolloin valmisyhtiöiden kaupassa ei edellytetä asiakkaan tuntemista.	Asiantuntijapalvelut: Yrityspalvelujen tarjoajia koskevat riskit	Kohtalainen
Rahanpesulain valvojen, huolehtimisvelvollisten, esitutkintaviranomaisten, Syyttäjälaitoksen ja oikeuslaitoksen resurssien vähäisyys.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Merkittävä

Riski	Sektori	Riskin merkittävyys
Pakotteiden kohteena olevien varojen alkuperän selvittäminen haasteellista. Selvitys edellyttää ilmoitusvelvollisilta manuaalista työtä, joka edellyttää paljon resursseja.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Merkittävä
Ilmoitusvelvollisten vaikeus löytää osaavia työntekijöitä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen (sis. pakotesäännösten noudattaminen)	Luottolaitoksia koskevat riskit	Merkittävä
Ilmoitusvelvolliset eivät voi hyödyntää yksityishenkilöasiakkaan riskillisyyden arvioimisessa tai epäilyttävän liiketoimen selonottovelvollisuuden täyttämiseksi henkilön rikostuomiotietoja.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Merkittävä
Viranomaisten ja yksityisen sektorin välinen tietojenvaihto on rajoitettua.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Merkittävä
Rahanpesulain valvojien, huolehtimisvelvollisten, esitutkintaviranomaisten, Syyttäjälaitoksen ja oikeuslaitoksen resurssien vähäisyyteen liittyen osaavien työntekijöiden löytäminen on haastavaa.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Merkittävä
Digipankkitoimijoiden toimintaan liittyy kohonnut rahanpesun riski, koska asiakasta ei tavata henkilökohtaisesti, rahavarat liikkuvat nopeasti, käytetään talletuslaitteita ja tunnistautumisen käytännöt ovat erilaisia eri maissa.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Kohtalainen
Ukrainan sota: Järjestäytynyt rikollisuus hyödyntää haavoittuneessa tilanteessa olevia henkilöitä rahanpesurikoksissa.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Kohtalainen
Nopea teknologinen kehitys aiheuttaa sen, ettei koulutus pysy kehityksessä mukana.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Kohtalainen

Riski	Sektori	Riskin merkittävyys
Ukrainan sota: Järjestäytyneen rikollisuuden toimijat voivat hyödyntää laillisia kanavia rahanpesuun.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Kohtalainen
Digipankkitoimijoiden virtuaali IBAN-tilejä käytetään rahanpesussa.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Kohtalainen
Joidenkin viranomaisten kansainväliset tiedonvaihtokanavat ovat vanhanaikaiset/puutteelliset.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Kohtalainen
Sääntelyn puutteet rikostuomion hyödyntämisessä ovat aiheuttaneet sen, että oikeus peruspankkipalveluihin koetaan riskinä. Lisäksi haavoittuvassa tilanteessa olevien henkilöiden hyödyntäminen esimerkiksi tilien avaamisessa ja rahanvälittämisessä.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Kohtalainen
Taloudellisen tilanteen vuoksi voi olla haluttomuutta panostaa uusiin ratkaisuihin (teknologisiin yms.), jolloin kyky reagoida riittävän nopeasti muutoksiin on heikkoa.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Kohtalainen
Euroopan talousalueen ulkopuoliset hawala-sovellukset (maksamisapplikaatiot) mahdollistavat maksujen välittämisen ilman tietoa siitä, miten varmistetaan varojen alkuperä.	Maksupalvelujen tarjoajat: Hawala-toimijoita koskevat riskit	Merkittävä
Resursseja rekisteröimättömien hawala-toimijoiden poistamiseksi markkinoilta ei ole.	Maksupalvelujen tarjoajat: Hawala-toimijoita koskevat riskit	Merkittävä
Rekisteröimättömät hawala-toimijat synnyttävät varjotaloutta, joihin kuuluu mm. veropetoksia ja kirjanpitorikoksia.	Maksupalvelujen tarjoajat: Hawala-toimijoita koskevat riskit	Merkittävä
Rekisteröimättömiä hawala-toimijoita ei valvota.	Maksupalvelujen tarjoajat: Hawala-toimijoita koskevat riskit	Merkittävä

Riski	Sektori	Riskin merkittävyys
Rekisteröimättömät hawala-toimijat jatkavat lainvastaista toimintaa, sillä rangaistukset rekisteröimättömänä toimimisesta ovat pieniä.	Maksupalvelujen tarjoajat: Hawala-toimijoita koskevat riskit	Merkittävä
Rikolliset voivat hyödyntää hawala-toimijoita käteiskuljetuksissa riskimaihin.	Maksupalvelujen tarjoajat: Hawala-toimijoita koskevat riskit	Merkittävä
Hawala-toimijoiden liiketoiminta ei aina täytä kaikkia vero- ja kirjanpitosäännöksiä, jolloin seuraamusmaksut voivat jäädä virallisten tilinpäätösten perusteella liian alhaisiksi.	Maksupalvelujen tarjoajat: Hawala-toimijoita koskevat riskit	Merkittävä
Rekisteröitymättömä hawala-toimijaa ei voi suoraan sanktioida.	Maksupalvelujen tarjoajat: Hawala-toimijoita koskevat riskit	Merkittävä
Hawala-toimijoiden osalta viranomaisvalvonnan vaikuttavuutta vähentää hallinnollisten seuraamusmaksujen matalana pidetty taso.	Maksupalvelujen tarjoajat: Hawala-toimijoita koskevat riskit	Merkittävä
Käyttötarkoitussidonnaisuuden vuoksi eri viranomaisten tietoja käteiskuljetuksista ei voida jakaa muille viranomaisille valvonnan tukemiseksi. Tästä syystä valvonta ei ole niin tehokasta.	Maksupalvelujen tarjoajat: Hawala-toimijoita koskevat riskit	Merkittävä
Toimiluvan/rekisteröinnin poistaminen hawala-toimijalta on raskas prosessi, mikä mahdollistaa lainvastaisen toiminnan jatkumisen.	Maksupalvelujen tarjoajat: Hawala-toimijoita koskevat riskit	Kohtalainen
Ulkomaisiin maksupalvelujen tarjoajiin ja näiden asiamiehiin ei ole näkyvyyttä.	Maksupalvelujen tarjoajat: Rahanvälitystä ja uusia maksupalvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä

Riski	Sektorit	Riskin merkittävyys
Jakeluketjun eli transaktioiden seuraamisen monimutkaisuus vaikeuttaa asiakkaan liiketoimien seuranta. Ilmoitusvelvolliset näkevät vain osan liiketoimiketjusta.	Maksupalvelujen tarjoajat: Rahavälitystä ja uusia maksupalvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Rikolliset hyödyntävät viranomaisten tiedonpuutetta uusista teknologioista.	Maksupalvelujen tarjoajat: Rahavälitystä ja uusia maksupalvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Rajat ylittävän toiminnan osalta valvonta on haasteellista, sillä tieto epäilyttävää liiketoimea koskevista ilmoituksista menee vain sen maan rahanpesun selvittelykeskukselle, johon toimija on rekisteröitynyt. Täten käytettävissä olevassa informaatioissa on katveita, ja se hidastaa monitorointia.	Maksupalvelujen tarjoajat: Rahavälitystä ja uusia maksupalvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Maksupalvelun tarjoajien palvelujen käyttö saattaa vähentää maksutietojen läpinäkyvyyttä. Esim. suurten myyjäliikkeiden osalta maksut ”niputetaan”, jolloin yksittäisen maksajan tietoja voi olla hankala selvittää.	Maksupalvelujen tarjoajat: Rahavälitystä ja uusia maksupalvelujen tarjoajia koskevat riskit	Kohtalainen
Rahanpesuun liittyvät asiat saattavat olla vieraita uusille maksupalvelun tarjoajille ja täten niihin voidaan suhtautua ylimalkaisesti.	Maksupalveluntarjoajat: Yleiset riskit	Kohtalainen
Oma-aloitteisen tiedon jakaminen viranomaisten välillä on toisinaan haastavaa nykyisen lainsäädännön puitteissa.	Maksupalveluntarjoajat: Yleiset riskit	Kohtalainen
Maksupalveluntarjoajat eivät tunne rahanpesulakia hyvin, jolloin lain noudattamisessa voi olla puutteita.	Maksupalveluntarjoajat: Yleiset riskit	Kohtalainen

Riski	Sektori	Riskin merkittävyys
Virtuaalivarojen alkuperä häivytetään teknologian avulla, esim. käyttämällä natiivisti anonyymejä valuuttoja tai mikseriä.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Rikolliset hyödyntävät viranomaisten tiedonpuutetta uusista teknologioista.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Kansainvälisten standardien puute.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
P2P (Peer-to-peer) vertaisverkossa ilman virtuaalivara palveluntarjoajaa tapahtuvat transaktiot.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Isännöimättömien lompakoiden (unhosted wallets) käyttäminen, jolloin kryptovarat ovat sääntelyn ulkopuolella.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Virtuaalivara palveluntarjoajien palvelujen käyttö saattaa vähentää maksutietojen läpinäkyvyyttä.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
DeFi-liiketoimintamalleissa (esim. kryptolainapalvelut) käytetty teknologia eroaa perinteisistä rahoituspalveluista eikä sitä välttämättä tunneta niin hyvin.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Pakotteita kierretään virtuaalivarojen siirroilla.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Hinta ja palveluvalikoima ohjaavat asiakkaita käyttämään ulkomaisia toimijoita, joita ei valvota Suomessa. Valvonta joissain maissa saattaa olla vähäisempää.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Ulkomaisiin maksupalvelujen tarjoajiin ja näiden asiamiehiin ei ole näkyvyyttä.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä

Riski	Sektori	Riskin merkittävyys
Virtuaalivarojen käyttämiseen tarvittavien ohjelmien ja sovellusten lisääntyminen ja helppokäyttöisyys voivat houkutella käyttämään virtuaalivaroja rahanpesussa.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Kolmansista osapuolista riippumaton DeFi (Decentralized Finance) on avointa ja hajautettu finanssimaailma mahdollistaa virtuaalivarojen siirtämisen ilman valvontaa.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Sääntelyn lisääntymisen myötä alan toimijat etsivät toimintamallin, joka ei mene sääntelyn piiriin.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Järjestelmissä ja prosesseissa olevia tietoturva-aukkoja hyödyntämällä voidaan varastaa asiakastiedot ja virtuaalivarat.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Sääntelyn lisääntyminen EU:ssa aiheuttaa sen, että toimijat ja asiakkaat siirtyvät kolmansiin maihin, joissa lainsäädäntö on löyhempää.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Jakeluketjun monimutkaisuus vaikeuttaa asiakkaan liiketoimien seuranta. Ilmoitusvelvolliset näkevät vain osan liiketoimiketjusta.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Globaalin viranomaisyhteistyön haasteet ja hitaus.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Virtuaalivarojen markkinoiden kasvu tekee rahanpesusta helpompaa.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä

Riski	Sektori	Riskin merkittävyys
Rajat ylittävän toiminnan osalta valvonta on haasteellista, sillä tieto epäilyttävää liiketoimea koskevista ilmoituksista menee vain sen maan rahanpesun selvittelykeskukselle, johon toimija on rekisteröitynyt. Täten käytettävissä olevassa informaatiossa on katveita, ja se hidastaa monitorointia.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Kryptopalveluita voidaan järjestää siten, ettei transaktiotietoja kirjata heti lohkoketjuun (niistä vain pidetään kirjaa, kunnes ne lopulta kirjataan "könttänä" lohkoketjuun), mikä edelleen heikentää mahdollisuuksia seurata liiketoimia esim. lohkoketjuanalytiikalla.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Kohtalainen
NFT:itä voidaan käyttää edustamaan todellista omaisuutta, mikä voi houkuttaa rahanpesuun.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Kohtalainen
Kryptoyrityksillä ei ole kovin mittavia raportointivelvollisuuksia.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Kohtalainen
NFT-varallisuuden (non fungible token) käyttö. NFT:n omistuksen siirtämiseen ei tarvita rahoituslaitosta.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Kohtalainen

TERRORISMIN RAHOITTAMISEN RISKIT

Riski	Sektori	Riskin merkittävyys
Luottolaitosten kyky monitoroida reaaliaikaisia TF-uhkia ja tunnistaa eri terrorismin muotoja ja tapoja rahoittaa terrorismia.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Kohtalainen
Kulttuuriset eroavaisuudet; tunnistavatko luottolaitokset todellisen riskin tietyissä transaktioissa ja asiakkuudessa.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Kohtalainen
Mikäli luottolaitokset kategorisesti kieltäytyvät tarjoamasta palveluita tietyille ryhmälle, syrjiväksi koettu toiminta saattaa lisätä vastakkainasettelua ja siirtää toiminnan pimeisiin palveluihin.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Kohtalainen
Etäasiointi ja nopeat, verkossa toimivat palveluntarjoajat/palvelut (asiakkaan tunnistaminen ja tunteminen, varojen alkuperän selvittäminen ja varojen käyttötarkoitus).	Luottolaitoksia koskevat riskit	Kohtalainen
Luottolaitostoimijoiden puutteet laillisen ja laittoman yhdistystoiminnan tunnistamisessa.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Kohtalainen
Pienten toimijoiden transaktiomonitoroinnin ja indikaattoreiden päivittäminen puutteellista.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Kohtalainen
Luottolaitosten kyvykyys monitoroida pakotteiden alaisia toimijoita.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Vähäinen
Luottolaitosten kyky pysyä mukana uusien palvelujen ja tuotteiden teknologisessä kehityksessä.	Luottolaitoksia koskevat riskit	Vähäinen
Viranomaisten ohjeita ja sääntöjä ei noudateta vaan toimijat tulkitsevat ohjeistuksia itselleen edullisella tavalla, mikä ei vastaa ohjeiden ja sääntöjen tarkoitusta. Erityisesti hawaloiden kirjanpidossa puutteita.	Maksupalvelujen tarjoajat: Hawala-toimijoita koskevat riskit	Merkittävä

Riski	Sektori	Riskin merkittävyys
Hawala-toimijat hyödyntävät enenevässä määrin mobiiliapplikaatioita ja teknologiaa, mikä lisää saavutettavuutta ja tarjoaa esimerkiksi mahdollisuuden suomalaisen hawala-toimijan ohittamiseen.	Maksupalvelujen tarjoajat: Hawala-toimijoita koskevat riskit	Merkittävä
Rangaistusasteikko ja seuraamukset eivät ole riittäviä toimintaan liittyvissä rikkomuksissa.	Maksupalvelujen tarjoajat: Hawala-toimijoita koskevat riskit	Kohtalainen
Hawalatoiminnan valvonta ja toimintaan tehtävät tarkastukset syövät valvojan resursseja, koska tarkastukset kestää kauan.	Maksupalvelujen tarjoajat: Hawala-toimijoita koskevat riskit	Kohtalainen
Raha siirtyy fyysisestä käteisestä rahasta mobiiliapplikaatioon ja takaisin useita kertoja eri henkilöiden toimesta, mikä vaikeuttaa monitorointia.	Maksupalvelujen tarjoajat: Hawala-toimijoita koskevat riskit	Kohtalainen
Lainsäädännön asettamat haasteet viranomaisten oma-aloitteisessa tiedonluovuttamisessa.	Maksupalvelujen tarjoajat: Hawala-toimijoita koskevat riskit	Kohtalainen
Pankkitilien sulkeminen liian löyhin perustein, mikä johtaa näkyvyyden katoamiseen kokonaan, koska vaarana on, että irtisanotut asiakkaat siirtyvät käyttämään kanavia, joissa valvonta on vähäisempää tai jotka ovat kokonaan valvonnan ulkopuolella (esim. rekisteröitymättömät hawalat).	Maksupalvelujen tarjoajat: Hawala-toimijoita koskevat riskit	Kohtalainen
Vastuun keskittyminen verkostojen keskushenkilöille.	Maksupalvelujen tarjoajat: Hawala-toimijoita koskevat riskit	Kohtalainen
Toimijoiden ketjuttaminen, joka mahdollistaa varojen alkuperän ja loppukohteen häivyttämisen ja vaikeuttaa valvontaa.	Maksupalvelujen tarjoajat: Rahavälitystä ja uusia maksupalvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä

Riski	Sektori	Riskin merkittävyys
Konfliktialueille varoja siirrettäessä valitaan joku epävirallinen/laiton maksupalvelujen tarjoaja.	Maksupalvelujen tarjoajat: Rahavälitystä ja uusia maksupalvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Kokonaiskuvan saaminen, kun käytetään maksunvälittäjiä ja virtuaalivaluuttaa rinnakkain.	Maksupalvelujen tarjoajat: Rahavälitystä ja uusia maksupalvelujen tarjoajia koskevat riskit	Kohtalainen
Palveluntarjoaja vastaa asiamiestensä ja asiakkaidensa valvonnasta. Asiamiesten puutteellinen kyky/osaaminen noudattaa rahanpesulain ja KYC-prosessin vaatimuksia.	Maksupalvelujen tarjoajat: Rahavälitystä ja uusia maksupalvelujen tarjoajia koskevat riskit	Kohtalainen
Maksupalvelujen tarjoajien kyky monitoroida reaaliaikaisia terrorismin rahoittamisen uhkia ja tunnistaa eri terrorismin muotoja ja tapoja rahoittaa terrorismia.	Maksupalvelujen tarjoajat: Yleiset riskit	Kohtalainen
Maksupalvelujen kyvykkyys monitoroida pakotteiden alaisia toimijoita.	Maksupalvelujen tarjoajat: Yleiset riskit	Kohtalainen
Varojen loppukäyttäjän tunnistamisen vaikeus toiminnassa kuin toiminnassa.	Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet: Yleiset riskit	Kohtalainen
Rahoituslaitosten kyky monitoroida reaaliaikaisia terrorismin rahoittamisen uhkia ja tunnistaa eri terrorismin muotoja ja tapoja rahoittaa terrorismia.	Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet: Yleiset riskit	Kohtalainen
Asiakkaan ilmoittaman tilin omistajaa ei voi tarkistaa mistään.	Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet: Yleiset riskit	Kohtalainen

Riski	Sektori	Riskin merkittävyys
Markkinoille tulevat uudet toimijat, joiden myöntämiä, helposti saatavia, luottoja voidaan nostaa ilman aikomusta maksaa takaisin ja ohjata terroristisiin tarkoituksiin.	Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet: Yleiset riskit	Kohtalainen
Terrorismin rahoittaminen leasing-omaisuudella tai rahoitetulla omaisuudella kuten asunto, auto tms.	Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet: Yleiset riskit	Kohtalainen
Luottojen myöntäjien motivaatio tarkistaa asiakkaan taustat voi olla pieni.	Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet: Yleiset riskit	Kohtalainen
Rahoituslaitosten kyvykyys monitoroida pakotteiden alaisia toimijoita.	Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet: Yleiset riskit	Kohtalainen
Toimeksiantaja ilmoittaa perintäliikkeelle jonkun toisen henkilön tilinumeron. Perintäliikkeellä ei ole mahdollisuutta tarkistaa, kenen tilinnumero oikeasti on.	Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet: Yleiset riskit	Kohtalainen
Perintäliikkeelle tehdään liिकासuoritus ja palautus pyydetään eri tilille.	Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet: Yleiset riskit	Vähäinen
Valeoikeustoimet: Tekaistujen oikeustoimien kautta vapaaehtoisessa perinnässä ja oikeudellisessa perinnässä (yksipuoliset tuomiot) tapahtuvat varojen siirrot.	Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet: Yleiset riskit	Vähäinen
Perintäsaatavien myynti: Saatavien ostaja voi olla rikollinen taho. Yrityksen kautta on helpompi toimia. Toiminta on muotoiltu perintätoiminnaksi, mutta varat ohjataan rikollisiin tarkoituksiin kuten terrorismin rahoittamiseen.	Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet: Yleiset riskit	Vähäinen

Riski	Sektori	Riskin merkittävyys
Virtuaalivaluuttojen soveltuvuus terrorismin rahoittamiseen.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Viranomaisten resurssien ja osaamisen puute.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Merkittävä
Suomalaisten toimijoiden poistuminen markkinoilta aiheuttaa ulkomaisten toimijoiden käytön lisääntymisen ja vaikeuttaa viranomaisten mahdollisuuksia havaita terrorismin rahoittamista.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Kohtalainen
Kryptopalveluiden hyödyntäminen pakotteiden kiertämisessä.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Kohtalainen
Virtuaalivaluuttojen yleistymisen maksutapana päivittäisasioinnissa Fiat-valuutan rinnalla, jolloin kasvaneeseen volyyymiin helpompi piilottaa myös terrorismin rahoittamiseen (tai muu laiton toiminta) liitännäisiä rahavirtoja.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Kohtalainen
Virtuaalivaluuttojen hyödyntäminen esim. joukkorahoituksessa ja sosiaalisen median alustoilla.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Kohtalainen
Tokenien (mukaan lukien NFT:t ja unhosted walletit) käyttö rahankeräyksissä, joiden avulla varoja voidaan siirtää ilman välikättä vertaisten välillä.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Kohtalainen
Virtuaalivaluutan käyttö ideologisista syistä erityisesti anti-government ajattelussa.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Kohtalainen
Terrorismin rahoitus virtuaalivaluuttojen louhinnan avulla: terroristeille voidaan lähettää (tai he voivat ostaa) louhintakoneita ja saada louhimalla itselleen virtuaalivaluutta ja siten rahoitusta.	Virtuaalivaluutta-palvelujen tarjoajia koskevat riskit	Kohtalainen

RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITTAMISEN ILMIÖIDEN RISKIT

Riski	Ilmiö	Riskin merkittävyys
Tietoverkkoavusteiset rikokset, joissa anastetaan verkkopankkitunnuksia.	Etäasiointi	Merkittävä
Lainsäädäntö ei pysy teknologisen kehityksen perässä.	Etäasiointi	Kohtalainen
Rikolliset asioivat väärennetyillä tuntemistiedoilla.	Etäasiointi	Kohtalainen
Yhteisen alustan puuttuminen viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon.	Etäasiointi	Kohtalainen
Pankkitunnusten joutuminen väriin käsiin tilanteissa, joissa henkilö on esim. alisteisessa asemassa tai muuten johdateltu antamaan henkilötunniste toiselle osapuolelle.	Etäasiointi	Kohtalainen
Rikolliset tuovat henkilöitä, jotka rekisteröityvät ja luovuttavat identiteettinsä rikollisille.	Etäasiointi	Kohtalainen
Maksujen reaaliaikaisuuden vuoksi vain jälkikäteinen valvonta on mahdollista.	Etäasiointi	Kohtalainen
Uudet finanssi-instrumentit, jotka eivät ole sääntelyn piirissä.	Etäasiointi	Kohtalainen
Monimutkaisia teknologioita on vaikeaa valvoa, koska niiden ominaisuuksia ei välttämättä ymmärretä.	Etäasiointi	Kohtalainen
Maksupalvelujen ja -menetelmien suuri määrä mahdollistaa sen, että varoja saadaan siirrettyä lopulta tavalla tai toisella.	Etäasiointi	Kohtalainen
Tiedonvaihto eri viranomaisten kesken vähäistä tai oma-aloitteinen tietojenvaihto on korkean kynnyksen takana.	Etäasiointi	Kohtalainen
Asiakkaan tuntemista ei tehdä riittävän kattavasti.	Etäasiointi	Kohtalainen
Globaali toimintakenttä ajaa etätunnistamisen piiriin, jolloin riskinä on, ettei tunnistusväline ole sen omistajan käytössä.	Etäasiointi	Kohtalainen

Riski	Ilmiö	Riskin merkittävyys
Rikollisilla toimijoilla on resurssit palkata ohjelmiston kehittäjiä, eikä viranomaisilla ole puolestaan aina resursseja tai osaamista tarkistaa ohjelmiston alkuperää.	Etäasiointi	Kohtalainen
Järjestelmissä on vanhentuneita tietoja. Ilmoitusvelvollinen luottaa liikaa siihen, että asiakkaan tuntemistiedot ovat oikeita tai tunnistusväline on edelleen vain omistajan hallussa.	Etäasiointi	Kohtalainen
Automaattinen algoritmi pystyy tekemään virtuaalivarojen tilisiirtoja ja näin häivyttämään todellisen tekijän.	Etäasiointi	Kohtalainen
Automaation käyttäminen ja uusien teknologioiden käyttöönotto saattavat altistaa virheille järjestelmissä. Mahdollisia takaportteja hyödynnetään rikollisten toimesta.	Etäasiointi	Kohtalainen
Ulkomaalaistaustaisille henkilöille saatetaan myöntää henkilötunnuksia lyhytaikaista oleskelua varten (esim. lyhytaikainen työnteko). Maasta poistumisen jälkeen käyttämättömiä henkilötunnuksia on helppoa väärinkäyttää.	Etäasiointi	Kohtalainen
Ihmiskaupassa uhreilta otetaan etäasiointitunnukset ja käytetään rikosten tekemiseen.	Etäasiointi	Kohtalainen
Asiakkuuksien keskittyminen tiettyihin maksulaitoksiin, joissa etätunnistamisen ja KYC-prosessit eivät ole niin korkealla tasolla tai ovat eri tasolla kuin toimija ilmoittaa sen olevan.	Etäasiointi	Kohtalainen
Maksupalveluntarjoajat eivät tunne rahanpesulakia hyvin, jolloin lain noudattamisessa voi olla puutteita.	Etäasiointi	Kohtalainen
Etäasiointi tehty liian helpoksi, eikä läsnäolotunnistamista suoriteta missään vaiheessa. Tämä mahdollistaa sen, että ulkomailta käsin tehdään rikoksia Suomessa.	Etäasiointi	Kohtalainen
Tunnistamisessa käytettävien tietolähteiden oikeellisuuden verifiointia ei tehdä. Tietojen oikeellisuudesta tällöin ei ole mitään takeita.	Etäasiointi	Kohtalainen

Riski	Ilmiö	Riskin merkittävyys
Asiakasvalintaa ei tehdä heikentyneen taloudellisen tilanteen vuoksi riskiperusteisesti, vaan liiketoiminta edellä.	Etäasiointi	Kohtalainen
Pienen ilmoitusvelvollisen kyky arvioida etätunnistautumisen välinettä on heikko tai siihen ei panosteta.	Etäasiointi	Kohtalainen
Kaupallisten palvelujen maksualustoilla on paljon tarjottavia palveluja (esim. maksujen monitorointi- ja pakotteiden skriinausjärjestelmiä), joita kukaan ei valvo.	Etäasiointi	Kohtalainen
Oikeudellista avustajaa ei käytetä enää toiminnan aloittamisen jälkeen. Kun sääntelyn ja valvojan vaatimuksia ei kuitenkaan ymmärretä, ei käytännössä toimita siten kuin on alun perin valvojalle ilmoitettu.	Etäasiointi	Kohtalainen
Eri maissa on käytössä erilaisia henkilöllisyyden todentamisen menetelmiä. Osa toimijoista käyttää riskiperusteisesti ei-vahvoja menetelmiä. Toimijasta riippuen myös Suomessa on käytössä erilaisia henkilöllisyyden todentamisen menetelmiä.	Etäasiointi	Kohtalainen
Väärin perustein saatu etätunnistautumisen menetelmä ja sen väärinkäyttäminen.	Etäasiointi	Kohtalainen
Asiakkaan antamia tietoja ei monitoroida tai ristiin tarkisteta, vaan ne hyväksytään sellaisinaan.	Etäasiointi	Kohtalainen
Suuret datamäärät edellyttävät automatisointia ja kaikki järjestelmät eivät liputa epäilyttäviä toimia.	Etäasiointi	Kohtalainen
Käytetään teknologiaa, esim. deepfakea (syväväärennöstä) tai morphingia, henkilöllisyyden väärentämiseksi.	Etäasiointi	Kohtalainen
Asiakas ei toimita kaikkia pyydettyjä tietoja. Koska halutaan pitää asiakkaasta kiinni, osa käytössä olevista asiakkaan tietojen päivitysjärjestelmistä eivät pakota antamaan kaikkia tietoja.	Etäasiointi	Kohtalainen

Riski	Ilmiö	Riskin merkittävyys
Etätunnistautumisen ulkoistamisessa valitaan edullisempia palveluntarjoajia, jolloin tietoturva voi olla heikompaa.	Etäasiointi	Kohtalainen
Käytetään ympäristö-/resurssisyistä etätunnistamista kasvokkain tehtävän tunnistamisen sijaan.	Etäasiointi	Kohtalainen
Eri viranomaiset tekevät eri perustein päätöksiä, jolloin ulkomaalainen henkilö voi tulla rekisteröidyksi yhden viranomaisen toimesta, kun toinen viranomainen saattaa evätä rekisteröinnin. Tällöin vilpillinen henkilö voisi pyrkiä hyödyntämään porsaanreikiä.	Etäasiointi	Kohtalainen
Teknologian ja tietoturvallisuuden huonon tuntemisen vuoksi etäasiointipalveluja käyttävät saattavat käyttää etäasiointipalveluja tarkoitusta vastaamattomalla tavalla.	Etäasiointi	Vähäinen
Asiakas ei välttämättä saa vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä, vaikka asiakkaalle myönnetään muut peruspankkipalvelut. E-tunnisteen myöntämisen käytänteet vaihtelevat ja lakia tulkitaan eri tavoilla. Vahvan sähköisen tunnistusvälineen myöntämiskriteerit ovat liian tiukat.	Etäasiointi	Vähäinen
Korruptiorikoksissa näytön saaminen/kerääminen on haastavaa.	Korruptio	Kohtalainen
Strateginen korruptio uutena korruption muotona, joka liittyy siihen, että jotkut valtiot pyrkivät palkkaamaan esimerkiksi lobbareikseen demokraattisten maiden entisiä johtajia. Liittyy esimerkiksi energiariippuvuuden rakentamiseen.	Korruptio	Kohtalainen
Poliittisessa päätöksenteossa ei tunnisteta riittävästi korruption eri muotoja.	Korruptio	Kohtalainen
Avustusvarojen päätyminen rikollisille korruption kautta sota-alueen jälleenrakentamisen yhteydessä.	Korruptio	Kohtalainen
Rikolliset tahot hyödyntävät kolmansia osapuolia tai välikäsiä korruptionrikosten tekemiseen.	Korruptio	Kohtalainen

Riski	Ilmiö	Riskin merkittävyys
Hyvinvointialueet ovat uusia hankintayksiköitä, joilla on merkittävä määrä varoja käytössä. Riskinä on, ettei kilpailuteta oikein.	Korruptio	Kohtalainen
Julkiset hankinnat ovat merkittävä korruption riski-alue, koska hankintaosaaminen on puutteellista ja valvonta heikkoa.	Korruptio	Kohtalainen
Kaksoisasema: virkamiehet, jotka samanaikaisesti toimivat kunnan palveluksessa ja yhtiötetyissä toiminnoissa vastuullisessa asemassa.	Korruptio	Kohtalainen
Korruption valvonnan ja kontrollin vähäisyys.	Korruptio	Kohtalainen
Avoimuussäätely ei koske kunta- ja aluehallintotasoa.	Korruptio	Kohtalainen
Isojen hankkeiden edistäminen saattaa synnyttää korruptiota, kun hankkeiden takana olevat tahot pyrkivät lahjomaan päätöksentekijöitä.	Korruptio	Kohtalainen
Vaikutusvallan väärinkäyttö ei ole kriminalisoitu.	Korruptio	Kohtalainen
Riskillisiin toimijoihin (esim. kunnallistason päättäjät) ei kohdistu asianmukaisia tuntemis- tai selonottoimenpiteitä ilmoitusvelvollisten osalta.	Korruptio	Kohtalainen
Merkittävässä julkisessa tehtävässä olevien lähipiirin sidonnaisuudet eivät tule ilmoitusvelvollisten tietoon, jolloin riskiperusteinen arviointi ei toteudu riittävällä tavalla.	Korruptio	Kohtalainen
Julkisella rahoituksella toimivia tahoja voidaan hyödyntää korruptioon tai rahanpesuun.	Korruptio	Kohtalainen
Järjestäytyneiden rikollisryhmien soluttautuminen kunnallisiin päätöksentekuelimiin, jolloin voidaan esim. suosia läheisyhtiöitä.	Korruptio	Kohtalainen
Järjestäytyneiden rikollisryhmien jäsenten soluttautuminen ilmoitusvelvollisiin.	Korruptio	Kohtalainen
Ottelumanipulaation ja laittoman vedonlyönnin avulla voidaan pestä rahaa.	Korruptio	Kohtalainen

Riski	Ilmiö	Riskin merkittävyys
Jätteiden hävittäminen ympäristöön, sillä jätteiden asianmukainen hävittäminen on kallista. Jättemaksujen välttäminen vähentää toimijan kuluja ja kasvattaa rikoshyötyä.	Korruptio	Kohtalainen
Ei tunnisteta korruptiota omassa työyhteisössä tai toiminnassa riittävästi.	Korruptio	Kohtalainen
Korruption tunnistamisen haasteet selvittämättömän vaurastumisen taustalla.	Korruptio	Kohtalainen
Yritys voi saada väärillä tiedoilla tukia, joita myönnetään ainoastaan vihreää siirtymää tukeviin hankkeisiin.	Korruptio	Kohtalainen
Siirtymät yksityiseltä sektorilta julkiselle ja julkiselta yksityiselle (ns. pyörövi- ilmiö) voivat aiheuttaa korruptioriskin, jos perehdytys korruption torjuntaan ja asialliseen toimintakulttuuriin on riittämätöntä.	Korruptio	Kohtalainen
Vilpillinen toimija saa vihreän leiman perusteettomasti (viherpesu) ja saa mahdollisesti kilpailuetua ja asiakkaita koska ESG-sijoituskohteet (european green bond standard) ovat suosittuja.	Korruptio	Kohtalainen
Suomalaiset yritykset syyllistyvät lahjomiseen kaupan aikaansaamiseksi.	Korruptio	Kohtalainen
Suomalaisilla ilmoitusvelvollisilla voi olla kultaisten viisumin omaavia asiakkaita, jolloin asiakkaan henkilöllisyyden tunnistaminen ja todentaminen vaikeutuu.	Korruptio	Vähäinen
Järjestäytyneiden rikollisryhmien jäsenten soluttautuminen valvoviin viranomaisiin.	Korruptio	Vähäinen
Kyberhyökkäysten lisääntyminen yhteiskuntatoimintojen kannalta tärkeisiin IT-järjestelmiin.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Merkittävä
Venäjän pakotteiden seurauksena kierretään pakotteita tekemällä kauppaa jonkun muun maan kautta, minkä johdosta läpinäkyvyys transaktioihin ja liiketoimen toisiin osapuoliin hämärtyy.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Merkittävä

Riski	Ilmiö	Riskin merkittävyys
Bulvaanien käyttö varojen/omaisuuden siirrossa. (esim. pakotteiden kohteena olevan tahon perheenjäsenten ja asianhoitajien käyttö)	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Merkittävä
Peiteyhtiöiden käyttö pakotteiden kiertämisessä.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Merkittävä
Venäjältä ja venäläisistä rikollisista ei saada tietoa perinteisten viranomaiskanavien kautta yhteistyösuhteiden katkettua Venäjän kanssa.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Merkittävä
Pakotteiden kiertäminen lisääntyy ja toimintamallit kehittyvät sodan pitkittymisen myötä.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Merkittävä
Viranomaistoimijoiden ja valvojien haasteet päivittää monitorointi ja teknologia uusiin realiteetteihin (pakotepäivitykset, lieveilmiöt, rahavirtojen muutokset). Tämä mahdollistaa rikollisen toiminnan.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Kryptopalveluiden hyödyntäminen pakotteiden kiertämisessä.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Venäjällä otetaan käyttöön muita rahansiirtokanavia, jotka eivät ole viranomaisten valvottavissa helposti. Esim. maksuliikenne voi muuttua läpinäkymättömäksi ja peiteliiketoimet lisääntyvät.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Pakotteiden kiertämiseksi hyödynnetään määrättyjen EU-maiden mahdollisuutta myöntää ”kultainen passi”, joka mahdollistaa nimen/identiteetin vaihtamisen ja EU:n sisämarkkinoiden hyödyntämisen.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Mikäli pakotteiden kiertämisyrityksiä ei havaita, riskinä on, että Suomea ja suomalaisia yrityksiä pyritään käyttämään vastaisuudessa entistä useammin pakotteiden vastaisessa toiminnassa (ml. luotto- ja maksulaitokset).	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen

Riski	Ilmiö	Riskin merkittävyys
Kaksikäyttötuotteiden myyminen yksityishenkilöille, jotka kuljettavat/salakuuljettavat maksua vastaan tuotteita Venäjälle.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Venäjältä tulee ihmisvirtojen mukana rikollisia.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Puutteellinen ymmärrys yrityksen omista velvoitteista pakotesäännösten noudattamisessa.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Ihmiskaupan kasvu sodan seurauksena.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Lainsäädännössä olevien tiedonvaihtoa koskevien esteiden ja puutteiden vuoksi viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa on havaittu haasteita.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Petosrikollisuus ja väärinkäytökset lisääntyvät taloudellisen tilanteen tiukentumisen johdosta.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Pimeä talous lisääntyy. Mikäli Venäjän kansalainen ei voi avata pankkitiliä, turvaututaan vaihtoehtoihin keinoihin, jotka eivät ole viranomaisten valvonnassa.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Laiton toiminta, ml. ihmiskauppa, normalisoituu (ns. harmaa markkina), kun siihen ei kyetä puuttumaan ajoissa.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Pakoteasetusten monimutkaisuus aiheuttaa virheellisiä tulkintoja, jotka voivat johtaa pakoterikkomuksiin.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen

Riski	Ilmiö	Riskin merkittävyys
Rahankeräyksiin liittyvä petosrikollisuus.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Ukrainalaisia pakolaisia (erityisesti haavoittuvassa asemassa olevia) hyödynnetään esim. tukien hakemiseen, pankkitilien avaamiseen tai muissa liiketoimissa.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Keskustelun polarisoituva luonne voi lisätä ääriliikehaintaa ja terrorismin rahoittamisen riskejä.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Suomesta lähetettyjä avustuksia ei hyödynnetä Ukrainassa siihen tarkoitukseen, mihin ne oli tarkoitettu ja avustukset menevät rikollisille toimijoille ml. terrorismin rahoittamiseen.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Ukrainalainen järjestäytynyt rikollisuus etsii uutta toiminta-aluetta Suomessa.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Viranomaisvalvonnan katvealueet/puutteet tilapäisen suojelustatuksen saaneiden osalta sekä luvan voimassaolon jatkumisen epävarmuus, mikä kasvattaa mm. yrittäjäksi pakottamisen ja työperäisen hyväksikäytön riskiä.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Pakotesäätelyn ylitulkinnaasta de-riskingin seurauksena palvelujen ulkopuolelle jääminen.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Ukrainassa anastettuja aseita levitetään Suomessa rikollisille.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen
Tilapäinen suojele -status haetaan perusteetta tai sitä hyödynnetään perusteetta maahan pääsemiseksi ja rikollisen toiminnan tekemiseksi.	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan	Kohtalainen

Lähteet

Virallisaineisto

Euroopan unionin lainsäädäntö

Asetusehdotus eurooppalaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaisen perustamisesta, COM(2021) 421 final.

Asetusehdotus euroseteleiden- ja metallirahojen asemasta laillisena maksuvälineenä, COM(2023) 364 final.

Asetusehdotus rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, COM(2021) 420 final.

Direktiiviehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1153 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisten viranomaisten pääsystä keskitettyihin pankkitilirekistereihin keskitetyn yhteyspisteen kautta, COM(2021) 429 final.

Direktiiviehdotus jäsenvaltioissa toteutettavista toimenpiteistä rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen ja direktiivin (EU) 2015/849 kumoamisesta, COM(2021) 423 final.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/1114 kryptovarojen markkinoista sekä asetusten (EU) N:o 1093/2010 ja (EU) N:o 1095/2010 ja direktiivien 2013/36/EU ja (EU) 2019/1937 muuttamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/794 neuvoston päätösten 2009/371/YOS, 2009/934/YOS, 2009/935/YOS, 2009/936/YOS ja 2009/968/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/1113 varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista ja direktiivin (EU) 2015/849 muuttamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1673 rahanpesun torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin.

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

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

Euroopan parlamentin päätöslauselma 5. toukokuuta 2022 Ukrainan sodan vaikutuksista naiseen (2022/2633(RSP)).

Komission delegoitu asetus (EU) 2016/1675 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 täydentämisestä yksilöimällä suuririskiset kolmannet maat, joilla on strategisia puutteita.

Komission suositus sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä ja sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyjä koskevista välittömistä toimista Venäjän hyökättyä Ukrainaun C(2022) 2028 final.

Neuvoston asetus (EU) N:o 833/2014 rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta.

Muut kansainvälisen tason virallislähteet

Ylikansallinen riskiarvio (2022)

Euroopan komission kertomus euroopan parlamentille ja neuvostolle sisämarkkinoihin vaikuttavia ja rajat ylittäviin toimiin liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä koskevasta arvioinnista. Bryssel 27.10.2022, COM(2022) 554 final.

Kansallinen lainsäädäntö

Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991)

Arpajaislaki (1047/2001)

Esitutkintalaki (805/2011)

Kaupparekisterilaki (564/2023)

- Laki arpajaislain muuttamisesta (1284/2021)
- Laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta (348/2017)
- Laki asunto-omaisuuteen liittyvien kuluttajaluottojen välittäjistä (852/2016)
- Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019)
- Laki eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä (186/2023)
- Laki luottolaitostoinnasta (610/2014)
- Laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (571/2019)
- Laki perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä (411/2018)
- Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017)
- Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 3 §:n muuttamisesta (1286/2021)
- Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta (444/2023)
- Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017)
- Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (617/2009)
- Laki vaihtoehtorahastojen hoitajista (162/2014)
- Laki valtion etuusto-oikeudesta eräillä alueilla (469/2019)
- Laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi (325/2013)
- Laki virtuaalivaluutan tarjoajista (572/2019)
- Pakkokeinolaki (806/2011)
- Rahankeräyslaki (863/2019)

Rikoslaki (39/1889)

Sijoituspalvelulaki (747/2012)

Sijoitusrahastolaki (213/2019)

Vankeuslaki (767/2005)

Valtioneuvoston asetukset

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

Hallituksen esitykset ja valtioneuvoston kirjelmät

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

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

HE 135/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamiseksi.

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

HE 236/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta.

HE 244/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kaupparekisterilaiksi ja elinkeinotoimintalaiksi sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

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

U 58/2023 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen asemasta (käteisasetus).

Muut virallislähteet

Oikeusministeriö (2010)

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 47/2010. Arviomuistio syytteestä sopimisesta (plea bargain). Lausuntotiivistelmä.

Oikeusministeriö (2022)

Oikeusministeriön julkaisuja. Selvityksiä ja ohjeita 2022:9. Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa. Askelmerkkejä hyvään hallintoon.

Sisäministeriö (2022)

Sisäministeriön julkaisuja 2022:36. Kansallinen terrorismintorjunnan strategia 2022–2025.

Valtioneuvosto (2020)

Valtioneuvoston julkaisuja 2020:52. Suomen kestävä kasvun ohjelma 2020 – Elpymis ja palautumissuunnitelma.

Valtioneuvosto (2021)

Valtioneuvoston julkaisuja 2021:66. Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2021–2023.

Valtioneuvosto (2023a)

Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023.

Valtioneuvosto (2023b)

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:39. Omaaloitteinen tietojen antaminen rikosten torjumiseksi.

Valtiovarainministeriö (2021a)

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:17: Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2021.

Valtiovarainministeriö (2021b)

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:45: Rahanpesusääntelyn osittaisuudistus.

Valtiovarainministeriö (2022)

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:18: Selvitys tietojenvaihdon parantamisesta kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa.

Valtiovarainministeriö (2023)

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:53: Tietojenvaihdon parantaminen kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa: Työryhmämuistio

Kirjallisuus, artikkelit ja julkaisut

Acemoglu – Verdier (2000)

Acemoglu, Daron – Verdier, Thierry: The choice between market failures and corruption. The American Economic Review. Vol. 90 (1).

Argentino, Davis & Refslund Hamming (2023)

Argentino Marc-André, Davis Jessica & Refslund Hamming Tore: Financing Violent Extremism: An Examination of Maligned Creativity in the Use of Financial Technologies. London, United Kingdom 2023.

CipherTrace (2023)

Cryptocurrency crime and anti-money laundering: Report, March 2023.

DVV (2021)

Nuorten digitaidot -kartoitus 2021. Diginatiivimyyttiä murtamassa – Myös nuoret kaipaavat digitukea.

Ehrlich – Lui (1999)

Ehrlich, Isaac – Lui, Francis: Bureaucratic corruption and endogenous economic growth. Journal of Political Economy. Vol. 107 (S6).

ESMA (2023)

TRV Risk Monitor: ESMA Report on Trends, Risks and Vulnerabilities, No. 2, 2023.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (2022)

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio, valvojakohmainen riskiarvio.

European Banking Authority (2021)

European Banking Authority: AML/CFT Supervisory Colleges. Luxembourg, 2021.

European Banking Authority (2023)

European Banking Authority: Opinion of the European Banking Authority on money laundering and terrorist financing risks affecting the EU's financial sector. Paris, France 2023.

Europol (2021)

Europol: Europol spotlight: Cryptocurrencies: Tracing the evolution of criminal finances. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Europol (2022)

Europol: Facing reality?: Law enforcement and the challenge of deepfakes: An observatory report from the Europol Innovation Lab. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2022.

Europol (2023a)

Europol: The Other Side of the Coin: An Analysis of Financial and Economic Crime: European Financial and Economic Crime Threat Assessment 2023. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2023.

Europol (2023b)

Europol: European Union Terrorism Situation and Trend report 2023. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2023.

FATF (2006)

FATF: Trade Based Money Laundering.

FATF (2012)

FATF: Corruption - A Reference Guide and Information Note on the use of the FATF Recommendations to support the fight against Corruption.

FATF (2012–2020)

FATF: International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. Paris, France 2012–2020.

FATF (2013a)

FATF Report: Money laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals. Paris, France 2013.

FATF (2013b)

FATF: National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment Guidance. Paris, France 2013

FATF (2019)

FATF: Terrorist Financing Risk Assessment Guidance. Paris, France 2019.

FATF (2020)

FATF: Guidance on Digital Identity. Paris, France 2020.

FATF (2021a)

FATF: Ethnically or Racially Motivated Terrorism Financing. Paris, France 2021.

FATF (2021b)

FATF: Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation. Paris, France 2021.

FATF (2022)

FATF: AML/CFT Digital Strategy for Law Enforcement Authorities.

FATF (2023a)

FATF: Illicit Financial Flows from Cyber-enabled Fraud. Paris, France 2023.

FATF (2023b)

FATF: Crowdfunding for Terrorism Financing. Paris, France 2023.

Financial Stability Board (2023)

Financial Stability Board: The Financial Stability Risks of Decentralised Finance. 16.2.2023.

Finanssiala ry (2022a)

Finanssiala ry: Julkaisut ja tutkimukset 2023: Maksutavat 2022.

Finanssiala ry (2022b)

Finanssiala ry: Julkaisut ja tutkimukset 2023: Pankkivuosi 2022.

Finanssivalvonta (2019)

Finanssivalvonta: Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet 4/2019. Virtuaalivaluutan tarjoajat. 14.6.2019.

Finanssivalvonta (2020)

Finanssivalvonta: Maksupalvelusektorin rahanpesun riskiarvion yhteenveto. 24.8.2020.

Finanssivalvonta (2022a)

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen: Luottolaitossektorin riskiarvion yhteenveto. 17.10.2023.

Finanssivalvonta (2022b)

Finanssivalvonnan lehdistötilaisuus 13.9.2022.

Finanssivalvonta (2022c)

Finanssivalvonta: Finanssivalvonnan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ominaisriskiarvion yhteenveto 2022.

Finanssivalvonta (2022d)

Finanssivalvonta: Toimintakertomus 2022.

Finanssivalvonta (2022e)

Finanssivalvonta: Teema-arvio korkeariskisten asiakkaiden aiheuttamista pankki-palveluiden rajoittamisista.

Finanssivalvonta (2023a)

Finanssivalvonta: Pakotesäätelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamiseen liittyvä asiakkaan tunteminen. Määräykset ja ohjeet. (voimaantulo 1.3.2024).

Finanssivalvonta (2023b)

Finanssivalvonta: Korkotason nousu kasvatti tuottoja epävarmassa toimintaympäristössä. 15.3.2023.

Finanssivalvonta (2023c)

Finanssivalvonta: Pankkisektorin vakavaraisuus säilyi vahvana – merkkejä luottoriskien kasvusta erityisesti kiinteistö- ja rakennusalan luotoissa. 12.9.2023.

Finanssivalvonta (2023d)

Finanssivalvonta: Korkotason nousu kasvatti tuottoja epävarmassa toimintaympäristössä. 15.3.2023.

IMF (2023)

IMF: IMF Country Report No. 23/320. Nordic-Baltic Regional Report. Technical Assistance Report - Nordic-Baltic Technical Assistance Project: Financial Flows Analysis, AML/CFT Supervision, and Financial Stability. Washington, D.C. 2023.

IOSCO (2023)

Policy Recommendations for Crypto and Digital Asset Markets Consultation Report: The Board of the International Organization of Securities Commissions.

Johnson (2020)

Johnson, Bethan: Financing Right-Wing Extremism and Terrorism. Research Briefing No. 5. 2020.

Keskusrikospoliisi (2021a)

Keskusrikospoliisi: Selvitys terrorismin rahoittamisen ominaispiirteistä: Tiivistelmä Keskusrikospoliisin Rahanpesun selvittelykeskuksen raportista.

Keskusrikospoliisi (2021b)

Keskusrikospoliisi: Terrorismin rahoittamiseen liittyvät tuomiot Euroopassa 2015–2020, Rahanpesun selvittelykeskuksen viranomaisyhteistyön kehittämisen näkökulma.

Mutttilainen – Ollus – Salminen (2020)

Mutttilainen, Vesa – Ollus, Natalia – Salminen, Ari: Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille, KORSI-projektin raportti 3.

Mugarura (2016)

Mugarura, Norman: Uncoupling the relationship between corruption and money laundering crimes. Journal of Financial Regulation and Compliance, 24(1).

Nazarenko & työryhmä (2019)

Nazarenko, Salla & työryhmä: Korruptio Suomessa. Into Kustannus Oy, Helsinki.

OECD (2017)

Implementing The Oecd Anti-Bribery Convention, Phase 4 Report: Finland, 2017.

Poliisiammattikorkeakoulu (2021)

Poliisiammattikorkeakoulu: Money Laundering and Corruption in International Business – Preliminary Study Based on Nordic Experiences.

Rahanpesun selvittelykeskus (2021)

Keskusrikospoliisi / Rahanpesun selvittelykeskus: Vuosikertomus 2021.

Rahanpesun selvittelykeskus (2022)

Keskusrikospoliisi / Rahanpesun selvittelykeskus: Vuosikertomus 2022.

Rahanpesun selvittelykeskus (2023)

Keskusrikospoliisi / Rahanpesun selvittelykeskus: Puolivuosisikatsaus 2023.

Rikkilä – Jukarainen – Muttilainen (2022)

Rikkilä, Saana – Jukarainen, Pirjo – Muttilainen, Vesa: Money Laundering and Corruption in International Business, Study based on Nordic experiences. Poliisiammattikorkeakoulun selvitys. Nordic Council of Ministers 2022.

Salminen (2015)

Salminen, Ari: Rakenteellinen korruptio: kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopisto: Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 203, Vaasa.

Suomen Asianajajaliitto (2022a)

Suomen Asianajajaliitto: Vuosikertomus 2022 rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnasta.

Suomen Asianajajaliitto (2022b)

Suomen Asianajajaliitto: Rahanpesulain edellyttämä vuosikertomus 2022.

Suomen Pankki (2018)

Suomen Pankki: Talouslukutaito 2020-luvulla. 8.5.2018.

The Swedish Police Authority (2022)

The Swedish Police Authority: The Financial Intelligence Unit Annual Report 2022.

Tulli (2021)

Tulli: Tullin rajoituskäsikirja – Kaksikäyttötuotteet.

Tuomaala-Järvinen – Saarinen (2021)

Tuomaala-Järvinen Lotta – Saarinen Juha: Perspectives on Terrorism, Volume 15, Issue 5: Crime and Punishment : Jihadist Financing and Criminal Accountability in Finland.

Peurala – Muttilainen (2015)

Peurala Johanna – Muttilainen Vesa: Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulu: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115, Tampere.

Valli.fi (2020)

Ikäystävällisyys mukaan digiyhteiskuntaan: Pankkipalveluselitys 2020.

Vero (2022)

Vero: Harmaan talouden selvitysyksikkö: Havaintoja muutoksista ja ilmiöistä: Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaviranomaisille lähetetyn kyselyn tuloksia.

Vero (2023a)

Vero: Harmaan talouden selvitysyksikkö: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen: Maksupalvelun tarjoajat. Asiakasluokittelu A31.2/2023.

Vero (2023b)

Vero: Harmaan talouden selvitysyksikkö: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen: Luottolaitokset. Asiakasluokittelu A31.1/2023.

Vero (2023c)

Vero: Harmaan talouden selvitysyksikkö: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen: Asiantuntijapalvelut: Kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välittäjät. Asiakasluokittelu A31.5/2023.

Vero (2023d)

Vero: Harmaan talouden selvitysyksikkö: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen: Asiantuntijapalvelut: Asianajajat, oikeudelliset palvelut, veroneuvonta. Asiakasluokittelu A31.7/2023.

Vero (2023e)

Vero: Harmaan talouden selvitysyksikkö: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen. Asiakasluokittelu A31/2023.

Vero (2023f)

Vero: Harmaan talouden selvitysyksikkö: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen. Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet. Asiakasluokittelu A31.3/2023.

Internet-lähteet

BBC: Facebook-funded cryptocurrency Diem winds down. Saatavissa: <https://www.bbc.com/news/technology-60156682>, viitattu 10.10.2023.

Bloomberg: Crypto World Hits \$3 Trillion Market Cap as Ether, Bitcoin Gain. Saatavissa: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-11-08/crypto-world-hits-3-trillion-market-cap-as-ether-bitcoin-gain#xj4y7vzkg>, viitattu 10.10.2023.

CoinMarketCap: Cryptocurrency market. Saatavissa: <https://coinmarketcap.com/charts/>, viitattu 10.10.2023.

Cointelegraph: On-chain vs. off-chain transactions: Key differences. Saatavissa: <https://cointelegraph.com/learn/on-chain-vs-off-chain-transactions>, viitattu 10.10.2023.

Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof: Festnahmen von sieben mutmaßlichen Unterstützern der ausländischen terroristischen Vereinigung „Islamischer Staat“ (IS) sowie bundesweite Durchsuchungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Beteiligung an einem internationalen IS-Finanzierungsnetzwerk. Saatavissa: <https://www.generalbundesanwalt.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/aktuelle/Pressemitteilung-vom-31-05-2023.html>, viitattu 13.9.2023.

Elinkeinoelämän keskusliitto 2023: Ulkomaankauppa. Saatavissa: <https://ek.fi/tutkitua-tietoa/tietoa-suomen-taloudesta/ulkomaankauppa/>, viitattu 23.8.2023.

Elliptic: How terrorist groups are exploiting crypto to raise funds and evade detection. Saatavissa: <https://www.elliptic.co/blog/how-terrorist-organizations-are-exploiting-crypto-to-raise-funds-and-evade-detection>, viitattu 10.10.2023.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto: Perintätoiminnan harjoittajan rekisteri-ilmoitus. Saatavissa: <https://avi.fi/asioi/henkiloasiakas/luvat-ilmoitukset-ja-hakemukset/raha-ja-omaisuus/perintatoimistot>, viitattu 22.7.2023.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto: Rahanpesun valvontarekisteri. Saatavissa: <https://avi.fi/asioi/yritys-tai-yhteiso/luvat-ilmoitukset-ja-hakemukset/raha-ja-omaisuus/rahanpesulain-valvonta>, viitattu 8.11.2023.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto: Valuutanvaihto ja yrityspalvelut. Saatavissa: <https://avi.fi/asioi/yritys-tai-yhteiso/valvonta-ja-kantelut/raha-ja-omaisuus/rahanpesulain-valvonta>, viitattu 5.9.2023.

Euroopan unionin neuvosto: ISIL/Daesh ja al-Qaida: vuosi jatkoa EU:n rajoittaville toimenpiteille. Saatavissa: <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2023/10/23/isil-da-esh-and-al-qaeda-eu-restrictive-measures-prolonged-for-an-additional-year/>, viitattu 8.11.2023.

Euro & Talous 2020: Digipankit haastavat konttoripankit kulutusluottojen tarjoannassa. Saatavissa: <https://www.eurojalous.fi/fi/blogit/2020/digipankit-haastavat-konttoripankit-kulutusluottojen-tarjonnassa/>, viitattu 8.11.2023.

Euroopan unionin komissio: Corruption. Saatavissa: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/corruption_en, viitattu 14.8.2023.

FATF: Black & grey lists. Saatavissa: <https://www.fatf-gafi.org/en/countries/black-and-grey-lists.html>, viitattu 1.9.2023.

FATF: What is Money Laundering? Saatavissa: <https://www.fatf-gafi.org/en/pages/frequently-asked-questions.html#tabs-36503a8663-item-6ff811783c-tab>, viitattu 27.7.2023.

Finanssiala: Venäjän sotatoimet. Saatavissa: <https://www.finanssiala.fi/aiheet/venajan-sotatoimet/#/>, viitattu 11.9.2023.

Finanssivalvonta: Finanssivalvonnan valvottavaluettelo. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/rekisterit/valvottavaluettelo/>, viitattu 15.11.2023.

Finanssivalvonta: Fivan selvitykset peruspankkipalveluiden saatavuudesta ja hinnoittelusta: Selvitykset peruspankkipalveluiden saatavuudesta ja hinnoittelusta. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/kuluttajansuoja/pankkipalvelut/peruspankkipalvelut/fivan-selvitykset-peruspankkipalveluista/>, viitattu 3.10.2023.

Finanssivalvonta: Maksupalvelun tarjoajat. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssisektorin-toimijalle/pankki/maksupalvelun-tarjoajat/>, viitattu 5.9.2023.

Finanssivalvonta: Sijoituspalveluyritykset. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssisektorin-toimijalle/paaomamarkkinat/sijoituspalvelun-tarjoajat/>, viitattu 11.9.2023.

Finanssivalvonta: Suomalaispankkien stressitestit julkaistu – pankkien kesto-kyky hyvä, mutta toimintaympäristön merkittävä heikkeneminen söisi puskureita. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/lehdistotiedotteet/2023/suomalaispankkien-stressitestit-julkaistu--pankkien-kestokyky-hyva-mutta-toimintaympariston-merkittava-heikkeneminen-soisi-puskureita/>, viitattu 3.10.2023.

Finanssivalvonta: Vaihtoehtorahastojen hoitajat. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssisektorin-toimijalle/paaomamarkkinat/vaihtoehtorahastojen-hoitajat/>, viitattu 11.9.2023.

Finanssivalvonnan valvottavatiedote (47/2020) :Asiakkaan tuntemistietojen päivittämisen tulee tapahtua riskiperusteisesti – tarpeettomia palvelujen rajoittamisia tulee välttää. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/valvottavatiedotteet/2020/asiakkaan-tuntemistietojen-paivittamisen-tulee-tapahtua-riskiperusteisesti--tarpeettomia-palvelujen-rajoittamisia-tulee-valttaa/>, viitattu 15.11.2023.

Finanssivalvonta: Virtuaalivaluutan tarjoajat. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssisektorin-toimijalle/paaomamarkkinat/fintech--finanssialan-innovaatiot/virtuaalivaluutan-tarjoajat/>, viitattu 14.3.2023.

Harmaa talous & talousrikollisuus: Rikostorjunta. Saatavissa: <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/torjuntatilastot/rikostorjunta/>, viitattu 3.10.2023.

Helsingin Sanomat: Venäjällä kryptokauppa jatkuu pakotteista huolimatta – Bitcoin-kaupat kasvoivat hyökkäyksen alettua. Saatavissa: <https://www.hs.fi/talous/art-2000008668668.html>, viitattu 7.11.2023.

Ihmiskauppa.fi: Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän vuosikatsaus 2022: Suomessa ihmiskaupan uhriksi joutuneet uudet asiakkaat. Saatavissa: <https://ihmiskauppa.fi/tietoa-ja-materiaaleja/tilastot-ja-tilannekatsaukset/ihmiskaupan-uhrien-auttamisjarjestelman-vuosikatsaus-2022/>, viitattu 5.8.2023.

IMF 2000: Offshore Financial Centers: IMF Background Paper. Saatavissa: <https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm>, viitattu 23.10.2023.

Kauppalehti: Valtaistuimelta pudonneelle kryptomogulille Sam Bankman-Friedille seitsemän tuomiota – Vankilaan jopa 115 vuodeksi. Saatavissa: <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/valtaistuimelta-pudonneelle-kryptomogulille-sam-bankman-friedille-seitseman-tuomiota-vankilaan-jopa-115-vuodeksi/1c585f3e-00fd-440b-acc2-bbeab8035dc8>, viitattu 30.11.2023.

Kiinteistövälitysalan Keskusliitto: Hintaseurantapalvelun vuosikatsaus 2022: Hyvin alkaneen kauppavuoden volyymi hiljeni kolmoskvartaalista alkaen, hinnat alemmalle tasolle. Saatavissa: <https://kiinteistonvalitysala.fi/asuntomarkkinat/kvkl-hintaseurantapalvelun-vuosikatsaus-2022-hyvin-alkaneen-kauppavuoden-volyymi-hiljeni-kolmoskvartaalista-alkaen-hinnat-alemmalle-tasolle/>, viitattu 11.9.2023.

Korruptiontorjunta.fi: Kansalliset lait. Saatavissa: <https://korruptiontorjunta.fi/kansalliset-lait>, viitattu 15.10.2023.

Korruptiontorjunta.fi: Komission oikeusvaltiokertomus julkaistu – Suomi edistynyt korruption torjunnassa. Saatavissa: <https://korruptiontorjunta.fi/-/komission-oikeusvaltiokertomus-julkaistu-suomi-edistynyt-korruption-torjunnassa>, viitattu 15.8.2023.

Korruptiontorjunta.fi: Korruptionvastainen strategia. Saatavissa: <https://korruptiontorjunta.fi/korruptionvastainen-strategia>, viitattu 16.8.2023.

Korruptiontorjunta.fi: Mitä korruptio tarkoittaa? Saatavissa <https://korruptiontorjunta.fi/mita-on-korruptio>, viitattu 14.8.2023.

Le Figaro: Deux hommes condamnés à Paris pour cyberfinancement du terrorisme en Syrie. Saatavissa: https://www.lefigaro.fr/flash-actu/deux-hommes-condamnes-a-paris-pour-cyberfinancement-du-terrorisme-en-syrie-20220916?utm_source=app&utm_medium=sms&utm_campaign=fr.playsoft.lefigarov3, viitattu 1.9.2023.

LocalBitcoins: LocalBitcoins will discontinue its service. Saatavissa: https://localbitcoins.com/service_closure/, viitattu 5.9.2023.

Maailmanpankki: Anticorruption Fact Sheet. Saatavissa: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>, viitattu 13.8.2023.

Poliisi: Talousrikokset. Saatavissa: <https://poliisi.fi/talousrikokset>, viitattu: 4.11.2023.

Pörssisäätiö: Nasdaq Helsinki markkina-arvo. Saatavissa: <https://www.porssisaatio.fi/blog/statistics/nasdaq-omx-helsinki-markkina-arvo-vuoden-lopussa/>, viitattu 10.10.2023.

Rahanpesu.fi 2020: Rahanpesusäännöksiä täydennetään rikoslaissa. Saatavissa: <https://rahanpesu.fi/-/1410853/rahanpesusaannoksia-taydennetaan-rikoslaissa>, viitattu 18.8.2023.

Rahanpesu.fi 2023: Etätunnistamisen menetelmät asiakkaan tunnistamisessa ja henkilöllisyyden todentamisessa. Saatavissa: <https://rahanpesu.fi/documents/46317582/0/Et%C3%A4tunnistamisen+menetelm%C3%A4t.pdf/f9539db5-9268-b65c-7b12-df8c885a6da4/Et%C3%A4tunnistamisen+menetelm%C3%A4t.pdf?t=1625221072309>, viitattu 20.6.2023.

Saksan liittovaltion syyttäjänvirasto - Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof 2023. Saatavissa: <https://www.generalbundesanwalt.de/Shared-Docs/Pressemitteilungen/DE/aktuelle/Pressemitteilung-vom-31-05-2023.html>, viitattu 28.7.2023.

Sisäministeriön hanke: Lainsäädäntöhanke poliisin rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Saatavissa: <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM047:00/2023>, viitattu 2.11.2023.

Sisäministeriön hanke: Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta ja voittoa tavoittelemattomat toimijat (NPO-toimijat). Saatavissa: <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM024:00/2023>, viitattu 19.10.2023.

Suojelupoliisi: Vuosikirja 2022. Saatavissa: <https://vuosikirja.supo.fi/terrorismin-uhka-arvio>, viitattu 30.8.2023.

Suomen Asiakastieto Oy. Saatavissa: <https://www.asiakastieto.fi/web/fi/>, viitattu 20.9.2023.

Suomen Pankki: Käteisen saatavuudessa isoja alueellisia eroja Suomessa. Saatavissa: <https://www.eurojalous.fi/fi/2021/artikkelit/kateisen-saatavuudessa-isoja-alueellisia-eroja-suomessa/>, viitattu 1.10.2023.

Suomen Pankki: Maksamisen sähköistyminen haastaa käteisverkon tehokkaan ylläpidon. Saatavissa: <https://www.eurojalous.fi/fi/2023/5/maksamisen-sahkoistymisen-haastaa-kateisverkon-tehokkaan-yllapidon/>, viitattu 10.10.2023.

The New York Times: The Former Chancellor Who Become Putin's Man in Germany. Saatavissa: <https://www.nytimes.com/2022/04/23/world/europe/schroder-germany-russia-gas-ukraine-war-energy.html>, viitattu 18.8.2023.

Thomson Reuters: Strategic Corruption: Being ready to act. Saatavissa: <https://www.thomsonreuters.com/en-us/posts/investigation-fraud-and-risk/strategic-corruption-ready-to-act/>, viitattu 30.8.2023.

Tilastokeskus: Selvitetty rikos: Määritelmä 1. Saatavissa: https://www.stat.fi/meta/kas/selvitetty_riko.html, viitattu 1.9.2023.

Tilastokeskus: Tavaroiden ja palveluiden ulkomaankauppa. Saatavissa: https://pxdata.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tpulk/?tablelist=true, viitattu 1.9.2023.

Tilastokeskus: Tietoon tuleet rikokset ilmoitusvuoden mukaan. Saatavissa: https://pxdata.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__rpk/statfin_rpk_pxt_13h4.px, viitattu 1.9.2023.

Tilastokeskus: Tietoon tulleet rikokset ja niiden selvittäminen rikosnimikkeittäin tutkivan viranomaisen mukaan. Saatavissa: https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__rpk/statfin_rpk_pxt_13gw.px/, viitattu 1.9.2023.

Tilastokeskus: Rangaistukset käräjäoikeuksittain ja rikoksittain (käräjäoikeudet ja hovioikeus ensimmäisenä oikeusasteena). Saatavissa: https://pxdata.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__syyttr/statfin_syyttr_pxt_13r7.px, viitattu 1.9.2023.

Tilastokeskus: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto. Saatavissa: https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__alyr/statfin_alyr_pxt_13wv.px/table/tableViewLayout1/, viitattu 12.9.2023.

Tivi: Kryptofirma Binancen toimitusjohtaja eroaa ja saa jättisakot. Saatavissa: <https://www.tivi.fi/uutiset/kryptofirma-binancen-toimitusjohtaja-eroaa-ja-saa-jattisakot/250c882e-c3e1-4cf1-a238-8aa2131ffba2>, viitattu 30.11.2023.

Tulli: Esitutkinta pakotteiden kiertämisestä epäillyn hinaajan osalta jatkuu. Saatavissa: <https://tulli.fi/-/esitutkinta-pakotteiden-kiertamisesta-epaillyn-hinaajan-osalta-jatkuu>, viitattu 3.11.2023.

Tulli: Tilastotietokanta Uljas - Tavaroiden ulkomaankauppatilastot. Saatavissa: <https://uljas.tulli.fi/>, viitattu 13.8.2023.

Tulli: Venäjän hyökkäys Ukrainaan – pakotteet sekä vaikutukset yrityksiin ja yksityishenkilöihin. Saatavissa: <https://tulli.fi/venajan-hyokkays-ukrainaan>, viitattu 25.8.2023.

Tulli: Vientirajoitukset. Saatavissa: <https://tulli.fi/yritysasiakkaat/vienti/vientirajoitukset>, viitattu 13.8.2023.

Transparency International: Corruption Perceptions Index. Saatavissa: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>, viitattu 16.8.2023.

Transparency International: WHAT IS CORRUPTION?. Saatavissa <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>, viitattu 14.8.2023.

UNODC: Global Report on Trafficking in Persons 2022. Saatavissa: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP_2022_web.pdf, viitattu 5.8.2023.

UNODC: Money-laundering. Overview. Saatavissa: <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html>, viitattu 8.8.2023.

U.S. Department of Justice: Office of Public Affairs: Tornado Cash Founders Charged with Money Laundering and Sanctions Violations. Saatavissa: <https://www.justice.gov/opa/pr/tornado-cash-founders-charged-money-laundering-and-sanctions-violations>, viitattu 11.9.2023.

Valtiovarainministeriön hanke: Arviomuistio poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden henkilötietojen käsittelystä keskitetyn kansallisen tietojärjestelmän avulla. Saatavissa: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM116:00/2022>, viitattu 29.9.2023.

Valtiovarainministeriön hanke: Työryhmä tietojenvaihdon parantamiseksi kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa. Saatavissa: <https://vm.fi/hankesivu?tunnus=VM063:00/2022>, viitattu 14.9.2023.

Valtiovarainministeriön hanke: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen lainsäädännön uudistamistyöryhmä. Saatavissa: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM191:00/2020>, viitattu 19.10.2023.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus: Venäjälle aiemmin vieneiden yritysten vienti sen lähimaihinkin kasvussa. Saatavissa: <https://vatt.fi/venajalle-aiemmin-vieneiden-yritysten-vienti-sen-lahimaihinkin-kasvussa>, viitattu 17.10.2023.

World Data: Members of the CIS: Commonwealth of Independent States. Saatavissa: <https://www.worlddata.info/alliances/cis-commonwealth-of-independent-states.php>, viitattu 13.8.2023.

Yle: Käräjäoikeus hylkäsi entisten kansanedustajien Tapani Mäkisen ja Juhani Sjöblomin korruptiosyytteet. Saatavissa: <https://yle.fi/a/3-11763050>, viitattu 17.11.2023.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-635-0 (pdf)

Helmikuu 2024