



Muistio

5.2.2024

VN/910/2024
VN/910/2024-VM-3Rahoitusmarkkinaosasto
Mia Pietarinen**Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion osittaispäivitykseksi 2023 ja toimintasuunnitelmaksi vuosille 2024–2025**

Riskiarvion ja toimintasuunnitelman tausta

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017, jäljempänä *rahanpesulaki*) 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan sisäministeriö ja valtiovarainministeriö toimivat kansallisina viranomaisina, jotka sovittavat yhteen kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion laadintaa. Valtiovarainministeriö vastaa kansallisen rahanpesun riskiarvion ja sisäministeriö terrorismin rahoittamisen riskiarvion laadinnasta. Riskiarviossa on otettava huomioon Euroopan komission laatima Euroopan unionin laajuinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio.

Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaisyhteistyöryhmän (jäljempänä *viranomaisyhteistyöryhmä*) alaisuuteen perustettiin syksyllä 2022 kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio -alatyöryhmä (jäljempänä *riskiarvio-alatyöryhmä*). Riskiarvio-alatyöryhmä koostuu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kannalta relevanteista kansallisista toimijoista.¹ Riskiarvio-alatyöryhmän tehtäviin kuuluu muun muassa esittää viranomaisyhteistyöryhmälle hyväksyttäväksi tarkoituksenmukainen tapa riskiarvion toteuttamiseksi ja riskiarviotyössä käytettäväksi metodologiaksi, ohjata riskiarviota tekeviä tahoja ja huolehtia, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen osallistuvien toimivaltaisten viranomaisten näkemykset huomioitiin riskiarviotyössä.

¹ Alatyöryhmään kuuluu valtiovarainministeriön, sisäministeriön, oikeusministeriön, ulkoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Finanssivalvonnan, keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen, Patenti- ja rekisterihallituksen, Poliisihallituksen sekä Poliisihallituksen Arpajaihallinnon, Rajavartiolaitoksen, suojelupoliisin, Syyttäjälaitoksen, Tullin, Verohallinnon ja Suomen Asianajajaliiton asiantuntijoita.

Riskiarviota päivitetään kahden vuoden välein, ellei kansallisista tai kansainvälisistä velvoitteista muuta johdu. Päivitys tehdään neljän vuoden sykleissä siten, että syklin toisena vuotena riskiarvio päivitetään ainoastaan keskeisten osa-alueiden osalta ja neljäntenä vuotena tehdään kokonaisvaltainen päivitys. Toimintasuunnitelmaa puolestaan päivitetään tarvittaessa riskiarvion päivittämisen yhteydessä.

Riskiarvion osittaispäivityksessä tarkastellaan korkeariskisiksi tunnistettuja sektoreita sekä ajankohtaisia rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyviä ilmiöitä. Osittaispäivitys ei siten korvaa vuonna 2021 laadittua riskiarviota, vaan ainoastaan täydentää sitä. Toimintasuunnitelma vuosille 2024–2025 korvaa aikaisemman toimintasuunnitelman, joka oli laadittu vuosille 2021–2023.

Riskiarvion ja toimintasuunnitelman tarkoitus

Riskiarvio ja toimintasuunnitelma muodostavat yhdessä kokonaisuuden, joka kuvastaa Suomen kansallista ymmärrystä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä ja niiden hallintakeinoista.

Kansallisessa riskiarviossa tunnistetaan ja arvioidaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä Suomessa eri ilmoitusvelvollissektoreilla² sekä osaltaan tuetaan ilmoitusvelvollisia ja rahanpesulain mukaisia valvojia riskiperusteisen lähestymistavan vahvistamisessa, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnan ja valvonnan kehittämisessä sekä resurssien kohdentamisessa tehokkaalla tavalla.

Kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion toimintasuunnitelmassa puolestaan esitellään kahdenlaisia toimenpiteitä. Ensinnäkin tarkoitus on mitigoida riskiarviossa esiin nostettuja riskejä. Toiseksi toimintasuunnitelmaan voidaan ottaa myös sellaisia toimenpiteitä, jotka johtuvat FATFin tai komission uusista vaatimuksista tai joita katsotaan tarpeelliseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi. Toimintasuunnitelmassa esitetään ennen kaikkea kohdennettuja lainsäädännöllisiä ja operatiivisia toimenpiteitä.

Riskiarvion päähavainnot

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

- Tietojenvaihtoon liittyvät puutteet sekä viranomaisten että yksityisen sektorin välillä on tunnistettu merkittäväksi riskiksi eri sektoreilla.

² Ilmoitusvelvollisilla tarkoitetaan rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 1 momentissa säädettyjä toimijoita, jotka kuuluvat rahanpesulain soveltamisalaan. Nämä toimijat voivat toiminnassaan tunnistaa rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyviä riskejä tai niitä voidaan arvella käytettävän hyväksi näihin tarkoituksiin.

- Erittäin merkittävä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski arvioidaan kohdistuvan edelleen hawala-toimijoihin³. Lisäksi merkittävä riski kohdistuu virtuaalivaluutan tarjoajiin⁴, luottolaitoksiin ja maksupalvelujen tarjoajiin.
- Rahanpesun osalta virtuaalivaluutan tarjoajiin liittyen on tunnistettu määrällisesti eniten yksittäisiä merkittäviä riskejä. Virtuaalivaluuttasektori kehittyä jatkuvasti, jolloin myös viranomaisten ja lainsäätäjien osaaminen ja ymmärrys eri trendeistä korostuu.
- 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 erityisenä riskinä nostettiin esille haasteet korruption tunnistamisessa, erityisesti poliittisessa päätöksenteossa.

Toimintasuunnitelman strategiset painopisteet ja toimintasuunnitelman täytäntöönpano

Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion toimintasuunnitelma koostuu neljästä strategisesta painopisteestä, jotka määrittävät toimintasuunnitelmaan sisältyvien yksittäisten toimenpiteiden tavoitteita. Toimintasuunnitelman strategiset painopisteet ovat:

1. Lisätä yleistä tietoisuutta rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta
2. Kehittää tietojenvaihtoa, kansallista lainsäädäntöä ja tilastointia
3. Toteuttaa riskiarvion esiin nostamien merkittävimpien yksittäisten riskien pienentämistoimia

³ Hawalat ovat kansainvälisiä rahansiirtojärjestelmiä. Esimerkiksi Suomessa toimivien rekisteröityneiden rahanvälittäjien eli hawala-toimijoiden kautta rahaa siirretään etenkin alueille, joilla pankkipalvelujen saatavuus on heikko.

⁴ Virtuaalivaluutan tarjoajalla tarkoitetaan virtuaalivaluutan liikkeeseenlaskijaa, virtuaalivaluutan vaihtopalvelua ja sen markkinapaikkaa sekä lompakkopalvelun tarjoajaa. Virtuaalivaluutoilla ei ole samaa oikeudellista asemaa kuin valuutalla tai rahalla. Luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt voivat hyväksyä virtuaalivaluutan vaihdantavälineenä, ja virtuaalivaluutaa voi siirtää, varastoida ja myydä sähköisesti.

4. Kehittää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnan ja riskien hallinnan digitalisointia

Toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa seurataan kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaisyhteistyöryhmässä, jolle myös raportoidaan toimenpiteiden täytäntöönpanon etenemisestä.

Toimintasuunnitelmaan kirjatuille toimenpiteille on osoitettu niiden täytäntöönpanosta vastaava taho ja aikataulu.

Riskiarvion ja toimintasuunnitelman vaikutukset

Rahanpesulain mukaan kansallisella rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviolla tuetaan ja tehostetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä ja voimavarojen kohdentamista Suomessa. Riskiarvion tarkoituksena on antaa toimivaltaisille valvontaviranomaisille, Asianajajaliitolle ja ilmoitusvelvollisille tietoa näiden omien riskiarvioiden laatimisen tueksi. Rahanpesulaissa on lisäksi erikseen korostettu, että toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja Asianajajaliiton on valvojakohtaista riskiarviota laatiessaan otettava huomioon kansallinen riskiarvio ja sen osoittamat kansalliset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit.

Toimintasuunnitelma tukee viranomaisten ja rahanpesulain mukaisten valvojien rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämishankkeiden ja toimenpiteiden priorisointia. Kunkin toimintasuunnitelmasta ilmenevän vastuutahon tehtävänä on määritellä ja toteuttaa yksittäisiä toimia toimenpiteiden tavoitteiden saavuttamiseksi.