



6.4.2021

Rahoitusmarkkinaosasto
Maarit Pihkala

Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvioksi 2021 ja toimintasuunnitelmaksi vuosille 2021-2023

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.

FATF:n (Financial Action Task Force) Suomea koskevassa maa-arvioraportissa vuodelta 2019 todettiin, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien ymmärtämiseksi Suomen tulisi päivittää kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio. FATF:n mukaan Suomen tulisi lisäksi laatia riskiarvion yhteydessä kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimintasuunnitelma. Myös Euroopan Unionin neuvosto on suosituksessaan Suomelle vuonna 2020 tuonut esille Suomen edellisen kansallisen riskiarvion vanhentuneisuuden.

Valtiovarainministeriö ja sisäministeriö asettivat 18.12.2019 kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion laadinnasta vastaavan työryhmän (*riskiarviotyöryhmä*), jonka alkuperäinen toimikausi päättyi 31.12.2020. Tämän jälkeen toimikautta jatkettiin 31.3.2021 asti. Riskiarviotyöryhmä koostui rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kannalta relevanteista kansallisista toimijoista.¹ Riskiarviotyöryhmän tehtäviin kuului muun muassa päättää riskiarvion toteuttamistavasta, ohjata riskiarviotyöhön osallistuvia tahoja ja huolehtia, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen osallistuvien toimivaltaisten viranomaisten näkemykset huomioitiin riskiarviotyössä. Lisäksi riskiarviotyöryhmän tehtäviin kuului huolehtia, että riskiarvion pohjalta laaditaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimintasuunnitelma. Riskiarviotyöryhmän päätöksenteon tueksi valtiovarainministeriö ja Poliisiammattikorkeakoulu laativat riskiarvion esiselvityksen (11/2019 – 1/2020), jolla tuotettiin

¹ Työryhmään kuului valtiovarainministeriön, sisäministeriön, oikeusministeriön, ulkoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen, Suojelupoliisin, Poliisihallituksen sekä Poliisihallituksen Arpajaishallinnon, Patentti- ja rekisterihallituksen, Tullin, Verohallinnon, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Finanssivalvonnan, Valtakunnansyyttäjän toimiston ja Suomen Asianajajaliiton asiantuntijoita.

riskiarviotyöryhmälle tietoa kansallisen riskiarvion tarkoituksenmukaisimman toteuttamistavan valitsemiseksi.

Riskiarvio ja toimintasuunnitelma laadittiin valtiovarainministeriön ja sisäministeriön koordinoimana. Riskiarviotyötä ohjasivat riskiarviotyöryhmän lisäksi koordinoivista tahoista, rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä suojelupoliisista koostuva projektinohjausryhmä.

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 ilmoitusvelvollissectoreilla² 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 ne toimenpiteet, joilla riskiarvion esiin nostamiin riskeihin reagoidaan riskien pienentämiseksi. Toimintasuunnitelmassa esitetään ennen kaikkea kohdennettuja lainsäädännöllisiä ja operatiivisia toimenpiteitä.

Riskiarviota päivitetään kahden vuoden välein, ellei kansallisista tai kansainvälisistä velvoitteista muuta johdu. Toimintasuunnitelmaa puolestaan päivitetään tarvittaessa riskiarvion päivittämisen yhteydessä.

Riskiarvion päähavainnot

Riskiarvion mukaan riskillisimpiä sektoreita (riskitaso neljä) rahanpesun näkökulmasta ovat rahanvälittäjät eli ns. hawala-toimijat³ ja virtuaalivaluutan tarjoajat.⁴ Hawala-toimijoiden kohdalla riski liittyy etenkin rahansiirtojen jäljittämisen sekä rahan alkuperän selvittämisen ja verifiointin vaikeuteen. Virtuaalivaluuttapalveluiden kohdalla riskinä nähdään virtuaalivaluuttojen mahdollinen anonymiteetti tai pseudoanonyymi luonne, joka vaikeuttaa varojen jäljittämistä ja varojen alkuperän selvittämistä. Myös transaktioiden suuri määrä ja reaaliaikaisuus nostavat virtuaalivaluuttapalveluihin liittyvää rahanpesun riskiä.

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

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 virtuaalivaluuttoa voi siirtää, varastoida ja myydä sähköisesti.

Luottolaitosten ja maksupalvelun tarjoajien riskillisyyden arvioidaan asettuvan riskitasolle kolme. Vaikka luottolaitosten suuret transaktiovolyymit nostavat rahanpesun riskiä, riskiä pienentäväksi tekijäksi havaitaan toimijoiden ymmärrys ja osaaminen sektoriin kohdistuvista riskeistä.

Yleisenä rahanpesuun liittyvänä huomiona riskiarviossa havaitaan, että useilla eri ilmoitusvelvollissectoreilla luotetaan liiallisesti luottolaitosten suorittamiin asiakkaan tunnistamis- ja tuntemismenettelyihin, mikä voi johtaa näiden sektoreiden toimijoiden puutteellisiin selvityksiin asiakkaiden liiketoimien taustoista tai varojen alkuperästä. Mikäli varat ovat peräisin kotimaisesta luottolaitoksesta, nojaututaan usein luottolaitoksen kykyyn havaita epäilyttävät liiketoimet ja selvittää varojen alkuperä.

Riskillisin sektori terrorismin rahoittamisen näkökulmasta on hawala-toimijat. Riskinä on etenkin hawaloiden helppokäyttöisyys terrorismin rahoittamiseksi, sillä hawaloiden kautta rahan siirtäminen on suhteellisen vaivatonta ja mahdollista myös konfliktimaihin. Yleisenä terrorismin rahoittamiseen liittyvänä huomiona havaitaan, että kyseisen toiminnan tunnusmerkkien tunnistaminen ja ymmärtäminen on kaikilla ilmoitusvelvollissectoreilla vaikeaa. Tämä vaikuttaa olennaisesti toimijoiden kykyyn havaita terrorismin rahoittamiseen liittyvää epäilyttävää toimintaa.

Toimintasuunnitelman strategiset painopisteet ja toimintasuunnitelman täytäntöönpano

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

1. Lisätä yleistä tietoisuutta rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta
2. Kehittää tietojenvaihtoa, tilastointia sekä kansallista lainsäädäntöä
3. Edistää viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten käytössä olevien rekisterien ajantasaisuutta ja sisältöä
4. Toteuttaa riskiarvion esiin nostamien merkittävimpien yksittäisten riskien pienentämistoimia
5. 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.

Toimintasuunnitelman täytäntöönpanon käynnistämiseksi ja riskiarvion ylläpitämisessä tarvittavien menettelyjen ja työkalujen kehittämiseksi valtiovarainministeriö ja sisäministeriö ovat tehneet hanke-esityksen harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimenpideohjelmasta haettavaksi rahoitukseksi. Hanke-esitys (150 000 e) sisältää myös tietojenvaihdon tehostamista koskevan kokonaisuuden, joka on kytköksissä myös toimintasuunnitelmassa esitettyyn tietojenvaihdon tehostamista koskevaan toimenpiteeseen. Lisäksi toimintasuunnitelmaan sisältyviin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnan ja täytäntöönpanon digitalisoinnin kehittämishankkeisiin on tarkoitus hakea rahoitusta Suomen kestävän kasvun ohjelmaan sisältyvän elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisesti.