



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2021

Rahoitusmarkkinat

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:17

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:17

Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2021

Essi Isoaho, Ida-Ellen Kaski

Valtiovarainministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

© 2021 tekijät ja valtiovarainministeriö

ISBN pdf: 978-952-367-715-9

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2021

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:17		Teema	Rahoitusmarkkinat
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Tekijä/t Toimittaja/t Yhteisötekijä	Essi Isoaho, Ida-Ellen Kaski		
Kieli	suomi	Sivumäärä	166
Tiivistelmä	<p>Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2021 on laadittu valtiovarainministeriön ja sisäministeriön koordinoimana. Riskiarviossa kuvataan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen uhkia, haavoittuvuuksia ja riskejä kaikilla ilmoitusvelvollissectoreilla sekä voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden (NPO-sektorin) toiminnassa. Lisäksi riskiarviossa tarkastellaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä liittyen valittuihin ilmiöihin.</p> <p>Riskiarvion yhteydessä on laadittu kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion toimintasuunnitelma. 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.</p>		
Asiasanat	rahanpesu, terrorismi, talousrikokset, riskit, riskinarviointi		
ISBN PDF	978-952-367-715-9	ISSN PDF	1797-9714
ISBN painettu		ISSN painettu	
Asianumero		Hankenumero	VM018:00/2020
Julkaisun osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-715-9		

Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism 2021

Finansministeriets publikationer 2021:17		Tema	Finansmarknaden
Utgivare	Finansministeriet		
Författare Redigerare Utarbetad av	Essi Isoaho, Ida-Ellen Kaski		
Språk	finska	Sidantal	166
Referat	<p>Den nationella riskbedömningen för penningtvätt och finansiering av terrorism 2021 har sammanställts under samordning av finansministeriet och inrikesministeriet. I riskbedömningen redogörs för hot, sårbarheter och risker som hänför sig till penningtvätt och finansiering av terrorism inom de rapporteringskyldiga sektorerna och inom ideella organisationer (NPO-sektorn). Riskerna med penningtvätt och finansiering av terrorism i samband med vissa utvalda fenomen tas också upp.</p> <p>En nationell handlingsplan för riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism har utarbetats i samband med 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.</p>		
Nyckelord	penningtvätt, terrorism, ekonomiska brott, risker, riskbedömning		
ISBN PDF	978-952-367-715-9	ISSN PDF	1797-9714
ISBN tryckt		ISSN tryckt	
Ärendenummer		Projektnummer	VM018:00/2020
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-715-9		

National risk assessment of money laundering and terrorist financing 2021

Publications of the Ministry of Finance 2021:17 **Subject** Financial Markets

Publisher Ministry of Finance

Authors Essi Isoaho, Ida-Ellen Kaski

Editor

Group Author

Language Finnish

Pages

166

Abstract

The preparation of the national risk assessment of money laundering and terrorist financing 2021 was coordinated by the Ministry of Finance and the Ministry of the Interior. The document describes the threats, vulnerabilities and risks arising from money laundering and terrorist financing in all sectors of obliged entities and in the activities of non-profit organisations (NPO sector). The risk assessment also examines money laundering and terrorist financing risks in relation to specific phenomena.

The national action plan for the risk assessment of money laundering and terrorist financing has been prepared in conjunction with the risk assessment. The action plan presents the measures designed to mitigate the risks identified in the risk assessment. The risk assessment and the action plan reflect the approach to money laundering and terrorist financing risks in Finland and the means to control them.

Keywords money laundering, terrorism, economic crime, risks, risk assessment

ISBN PDF 978-952-367-715-9

**ISBN printed
Reference number**

ISSN PDF 1797-9714

**ISSN printed
Project number** VM018:00/2020

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-715-9>

Sisältö

Lyhenteet	9
1 Yleinen osa	10
1.1 Tiivistelmä	10
1.2 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio ja käsitteistöä	11
1.2.1 Riskiarvion tarkoitus	11
1.2.2 Riskiarvion rakenne	12
1.2.3 Riskin muodostuminen	13
1.3 Rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen	14
1.3.1 Rahanpesu	14
1.3.2 Terrorismin rahoittaminen	16
1.4 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta Suomessa	18
1.4.1 Torjunnan rakenne	18
1.4.2 Valvojat ja valvojen ylläpitämät rekisterit	19
1.4.3 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistyöhön kohdennetut resurssit	21
1.4.4 Rahanpesun selvittelykeskuksen toiminta	22
1.4.5 Muut viranomaiset	24
1.4.6 Kansalliset FATF-johtoryhmä ja FATF-ryhmä	24
1.4.7 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kansallinen viranomaisyhteistyöryhmä	25
1.4.8 Public private partnership (PPP) – viranomaisten ja yksityisen sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen asiantuntijaryhmä	25
1.5 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva sääntely	26
1.5.1 Ylikansalliset toimijat ja sääntely	26
1.5.2 Kansallinen lainsäädäntö	28
2 Rahanpesu	31
2.1 Keskeisiä huomioita	31
2.2 Yleiset rahanpesun riskiin vaikuttavat tekijät	33
2.2.1 Rahanpesun esirikokset	33
2.2.2 Maantieteellinen sijainti	39
2.2.3 Asiakkaan tunteminen	40
2.2.4 Teknologian kehitys	42
2.3 Vakuutustoiminta	44
2.3.1 Toimintaympäristö	44
2.3.2 Rahanpesun riskit	45
2.4 Maksupalvelujen tarjoajat (sis. valuutanvaihdon ja Hawala-järjestelmät)	46
2.4.1 Toimintaympäristö	46
2.4.2 Rahanpesun riskit	47
2.5 Rahapelitoiminta	50
2.5.1 Toimintaympäristö	50
2.5.2 Rahanpesun riskit	52

2.6	Luottolaitokset.....	54
2.6.1	Toimintaympäristö	54
2.6.2	Rahanpesun riskit	55
2.7	Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet	57
2.7.1	Toimintaympäristö	57
2.7.2	Rahanpesun riskit	60
2.8	Virtuaalivaluutan tarjoajat	62
2.8.1	Toimintaympäristö	62
2.8.2	Rahanpesun riskit	63
2.9	Asiantuntijapalvelut.....	64
2.9.1	Kiinteistönvälittäjät ja vuokrahuoneistojen välittäjät.....	65
2.9.2	Asianajajat ja muut oikeudellisia palveluja tarjoavat sekä veroneuvontapalveluita tarjoavat tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavat	67
2.9.3	Kirjanpitäjät ja tilintarkastajat	70
2.9.4	Yrityspalvelujen tarjoajat	72
2.9.5	Panttilainaus.....	74
2.9.6	Taidekauppiaat	75
2.9.7	Tavarakauppiaat eli käteisilmoittajat.....	77
3	Terrorismin rahoittaminen	79
3.1	Keskeisiä huomioita	79
3.2	Yleiset terrorismin rahoittamisen riskiin vaikuttavat tekijät.....	82
3.2.1	Terrorismin rahoittaminen Suomen kontekstissa	82
3.2.2	Maantieteellinen sijainti	84
3.2.3	Teknologian kehitys.....	85
3.3	Vakuutustoimintaan liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit.....	86
3.4	Maksupalvelujen tarjoajiin (sis. valuutanvaihdon ja hawala-järjestelmät) liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit	86
3.5	Rahapelite toimintaan liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit.....	89
3.6	Luottolaitoksiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit	90
3.7	Rahoituslaitoksiin, muihin rahoituspalveluja tarjoaviin sekä perintäliikkeisiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit	91
3.8	Virtuaalivaluutan tarjoajiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit.....	93
3.9	Asiantuntijapalveluihin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit.....	94
3.9.1	Kiinteistönvälittäjiin ja vuokrahuoneiston välittäjiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit	94
3.9.2	Asianajajiin ja muihin oikeudellisia palveluja tarjoaviin sekä veroneuvontapalveluja tarjoaviin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit	95
3.9.3	Kirjanpitäjiin ja tilintarkastajiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit.....	96
3.9.4	Yrityspalvelujen tarjoajiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit.....	97
3.9.5	Panttilainaukseen liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit	97
3.9.6	Taidekauppiasiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit.....	97
3.9.7	Tavarakauppiasiin eli käteisilmoittajiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit	98

4	Ilmiöt	99
4.1	Käteinen	100
4.1.1	Käteiseen liitännäiset rahanpesun riskit	101
4.1.2	Käteiseen liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit	103
4.2	Covid-19-pandemia	104
4.2.1	Covid-19-pandemian vaikutukset rahanpesuun	105
4.2.2	Covid-19-pandemian vaikutukset terrorismin rahoittamiseen	107
4.3	Ihmiskauppa	107
4.3.1	Ihmiskaupan liityntä rahanpesuun	109
4.3.2	Ihmiskaupan liityntä terrorismin rahoittamiseen	110
4.4	Oikeushenkilöt	111
4.4.1	Oikeushenkilöihin liitännäiset rahanpesun riskit	114
4.4.2	Oikeushenkilöihin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit	117
4.5	Joukkotuhohaseiden leviämisen ja rahoittamisen estäminen	118
4.6	Muut kansainväliset ilmiöt	120
4.6.1	Ammattilaisjalkapallo ja kilpailumanipulaatio	120
4.6.2	Vapaasatamat	124
4.6.3	Sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyt	124
5	NPO-sektori	126
5.1	Tiivistelmä	126
5.2	NPO-riskiarvio	128
5.2.1	NPO-riskiarvion tarkoitus ja tausta	128
5.2.2	NPO-riskiarvion laajuus ja rajaukset	129
5.3	NPO-toimijan määritelmä	130
5.3.1	NPO-toimijan määritelmä kansainvälisessä kontekstissa	130
5.3.2	NPO-toimijan määritelmä kansallisessa riskiarviossa	131
5.4	Suomen NPO-sektori ja sen toimintaympäristö	132
5.4.1	Hallinnollinen ympäristö ja kansallinen sääntely	132
5.4.2	Rekisteröityneet NPO-toimijat Suomessa	137
5.5	NPO-sektoriin kohdistuvat terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun uhat	140
5.5.1	NPO-sektoriin kohdistuvia terrorismin rahoittamisen uhkia	140
5.5.2	NPO-sektoriin kohdistuvia rahanpesun uhkia	144
5.6	NPO-sektoriin kohdistuvia terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun haavoittuvuuksia	145
5.6.1	NPO-sektoriin kohdistuvia terrorismin rahoittamisen haavoittuvuuksia	145
5.6.2	NPO-sektoriin kohdistuvia rahanpesun haavoittuvuuksia	150
5.7	NPO-sektoriin kohdistuvat riskit	151
	Lähteet	153
	Liitteet	161

LYHENTEET

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 Keskusrikospoliisissa olevasta 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	EU:n 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 2021 kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio on järjestyksessään toinen kansallinen riskiarvio. Riskiarvio laadittiin valtiovarainministeriön ja sisäministeriön koordinoimana. Riskiarviotyötä ohjasivat koordinoivista tahoista, rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä suojelupoliisista koostuva projektinohjausryhmä sekä laajempi, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kannalta relevanteista kansallisista toimijoista koostuva riskiarviotyöryhmä.¹

1.1 Tiivistelmä

Vuoden 2021 kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion² päähavaintoina tuodaan esiin seuraavat huomiot:

- Useilla eri ilmoitusvelvollissektoreilla luotetaan pankkien monitorointijärjestelmiin liiallisesti, mikä voi johtaa sektoreiden omien toimijoiden puutteellisiin selvityksiin asiakkaan liiketoimien taustoista tai varojen alkuperästä. Mikäli varat ovat peräisin kotimaisesta pankista, luotetaan usein pankin kykyyn havaita epäilyttävät liiketoimet ja selvittää varojen alkuperä.
- Tietojenvaihdossa koetaan olevan puutteita etenkin ilmoitusvelvollisten välillä, mikä vaikuttaa mahdollisuuksiin havaita epäilyttäviä liiketoimia. Ilmoitusvelvollisilla olisi tarve varmistua esimerkiksi asiakkaan ilmoittaman tilin oikeasta omistajasta, mutta asian selvittämistä rajoittaa tietojenvaihtoon liittyvän sääntelyn epäselvä tilanne.
- Terrorismin rahoittamista koskevan ilmiön tunnistaminen on vaikeaa, joka vaikuttaa olennaisesti toimijoiden kykyyn havaita epäilyttävää toimintaa.
- Riskillisimpänä sektorina sekä rahanpesun että terrorismin rahoittamisen näkökulmasta on hawala-toimijat. Hawaloiden lisäksi korkeinta rahanpesun riskiä sisältävänä sektorina on virtuaalivaluutan tarjoajat.

¹ Työryhmään kuului koordinoivien ministeriöiden lisäksi 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.

² Riskiarviossa on huomioitu helmikuun 2021 loppuun mennessä käytettävissä ollut aineisto.

- Yleisenä oikeushenkilöihin kohdistuvana riskinä on havaittu bulvaanien hyväksikäyttö yritystoiminnassa eri muodoissa. Lisäksi olemassa olevien yritysten hyväksikäyttö ylipäänsä sekä passiivisten yritysten kaappaus rikollisten toimesta on tunnistettu mahdolliseksi riskiskenaarioksi.
- Yksi keskeisimmistä koronan vaikutuksista rikolliseen toimintaympäristöön ovat petosrikollisuuden erilaiset muodot, jotka vaikuttavat myös keskeisesti rahanpesun esirikoksina.

Ensimmäinen kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio laadittiin Poliisiammattikorkeakoulun RATERISK-projektissa vuonna 2015. Vertailtavuuden näkökulmasta esiin tuodaan kyseisen riskiarvion päähavaintoina seuraavat huomiot:

- Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen keskeiset riskit liittyivät kiinteistö-sijoituksiin, käteisrahan kuljetukseen, peiteyhtiöihin, verkkoasioinnin lisääntymiseen, varjorahoitusmarkkinoihin verkossa sekä asiakasvaratileihin.
- Valvojien toimivaltuuksien ja sanktiokeinojen epäyhtenäisyys nähtiin keskeisenä haavoittuvuutena rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntakeinoissa.
- Valtiolle menetettäväksi tuomitut varat olivat olleet vaatimattomia oletettuun rikoshyötyyn ja vakuustakavarikoituihin varoihin nähden.

1.2 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio ja käsitteistöä

1.2.1 Riskiarvion tarkoitus

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettu laki (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 laatima ylikansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio (Supranational Risk Assessment, SN-RA).³ Rahanpesulain mukaan riskiarvion yhtenä tarkoituksena on tukea toimivaltaisten

³ Neljännen rahanpesudirektiivin ((EU) 2015/849) 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kansallisia riskien arviointia koskevia toimenpiteitä suorittaessaan hyödynnettävä ylikansallisen riskiarvion tuloksia.

valvontaviranomaisten, asianajajayhdistyksen ja ilmoitusvelvollisten omien riskiarvioiden laadintaa. Euroopan komission mukaan ylikansallinen riskiarvio, jäsenmaiden kansalliset riskiarviot sekä sektorikohtaiset riskiarviot ovat yhtä lailla merkityksellisiä ja täydentävät toisiaan.⁴

Kansallista riskiarviota on päivitettävä säännöllisesti.⁵ Suomen kansallista riskiarviota päivitetään kahden vuoden välein, ellei kansallisista tai kansainvälisistä velvoitteista muuta johdu. FATF (Financial Action Task Force) 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 toinen 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 EU:n komissio edellyttävät toimia riskien pienentämiseksi,⁶ ja nämä toimet ilmenevät kansallisen riskiarvion tulosten perusteella laaditusta toimintasuunnitelmasta ("Action Plan"). Toimintasuunnitelmassa tuodaan esille kansallisella tasolla, miten havaittuihin riskeihin reagoidaan eli mitä toimenpiteitä niiden johdosta pannaan täytäntöön. Toimintasuunnitelmassa selvitetään ennen kaikkea kohdennettuja lainsäädännöllisiä ja operatiivisia toimenpiteitä havaittujen riskien pienentämiseksi.

1.2.2 Riskiarvion rakenne

Riskiarvio koostuu viidestä osasta. Ensimmäisenä oleva yleinen osa sisältää kuvauksen riskiarvion kansallisesta ja kansainvälisestä kehyksestä, ohjaavista laeista ja asiakirjoista, riskin muodostumisesta sekä riskiarvion tarkoituksesta. Toisessa osassa käsitellään rahanpesun ja kolmannessa osassa terrorismin rahoittamisen riskejä uhkien ja haavoittuvuuksien näkökulmasta. Neljäs osa sisältää rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyviä ajankohtaisia ilmiöitä. Viidennessä osassa käsitellään NPO-sektoria⁷ Suomen viitekehyksessä. Riskiarvion lopussa olevasta liitteestä löytyy tässä riskiarviossa käytetty metodologia.

4 EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, s. 5.

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

6 FATF 2012–2020, s. 8.

7 NPO-sektorin toimijoilla tarkoitetaan voittoa tavoittelemattomia organisaatioita. Ks. määritelmästä tarkemmin riskiarvion osiosta 5.3.

1.2.3 Riskin muodostuminen

Rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskillä tarkoitetaan uhan, haavoittuvuuden ja seurauksen yhdistelmästä koostuvaa tekijää. FATF:n määritelmien mukaan:

- **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.⁸
- **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.⁹
- **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.¹⁰

Riski voidaan muotoilla konkreettiseksi toimintamalliksi tai -tavaksi, kuten esimerkiksi käteisrahan kuljetus valtioiden rajojen yli. Riski voi olla myös tietty konkreettinen tekijä, kuten maantieteellinen sijainti tai teknologian kehittymiseen liittyvät seikat. Suomen kansallisessa riskiarviossa esitellyt riskit voivat kuitenkin joissain tapauksissa painottua enemmän haavoittuvuuksien tai uhkien puoleen.

FATF:n mukaan seurausten määrittely ja arviointi voivat näyttäytyä haastavana, jolloin on hyväksyttävää, että riskiarviota tehdessään valtio keskittyy ensisijaisesti saamaan kattavan käsityksen uhkista ja haavoittuvuuksista. Keskeistä seurausten osalta on, että riskien arvioinnissa omaksutaan lähestymistapa, jossa otetaan huomioon eri riskien pienentämistä koskevat toimenpiteet.¹¹ Näin päätettiin toimia myös tässä Suomen kansallisessa riskiarvi-

8 FATF 2013, s. 7.

9 FATF 2013, s. 7.

10 FATF 2013, s. 7—8.

11 FATF 2013, s. 8.

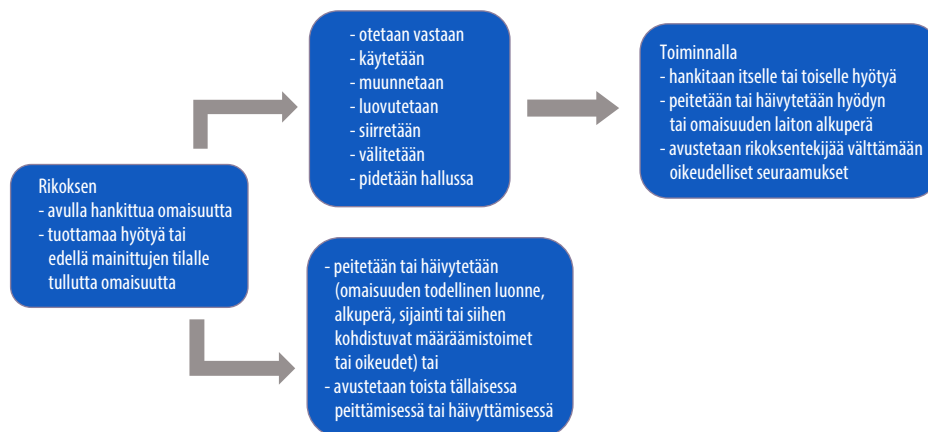
ossa. Perusteluna valitulle lähestymistavalle on se, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen taloudelliset ja yhteiskunnalliset seuraukset ovat lähtökohtaisesti vakavia ja rahanpesu ja terrorismin rahoittamistoiminta tuottaa jatkuvia, huomattavia negatiivisia vaikutuksia. Tätä lähestymistapaa kannattaa myös Euroopan komissio.¹²

1.3 Rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen

1.3.1 Rahanpesu

Rahanpesulla tarkoitetaan rikoslain (39/1889) 32 luvun 6 §:n mukaista toimintaa, jossa rikoksella hankitut varat pyritään kierrättämään laillisen maksujärjestelmän läpi varojen tosiasiallisen luonteen, alkuperän tai omistajien peittämiseksi tai häivyttämiseksi. Rahanpesu edellyttää taloudellista hyötyä tuottavan esirikoksen.

Kuva 1. Rahanpesun rakenne.



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.¹³

12 EU SNRA 2017 – Commission Staff Working Document, s. 235.

13 FATF: "What is Money Laundering?", viitattu 5.8.2020.

Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2019 Suomessa tuli viranomaisten tietoon 449 tapausta nimikkeillä rahanpesu, törkeä rahanpesu, tuottamuksellinen rahanpesu ja rahanpesurikkomus. Näistä 235 tapausta oli rahanpesua ja 186 tapausta törkeää rahanpesua. Törkeän rahanpesun taloudellisen hyödyn alarajana on pidetty lain esitöissä ja oikeuskäytännössä 13 000 euroa,¹⁴ mutta raja ei ole ehdoton.

Vuonna 2019 koko maassa nostettiin syyte rahanpesurikoksista 303 tapauksessa.¹⁵ Syytteistä 134 nostettiin rahanpesusta ja 168 törkeästä rahanpesusta. Tilastokeskuksen tiedot tuomioista (Taulukko 2) osoittavat kaikki syyksi luetut rahanpesurikossyytteet vuosilta 2015–2018. Tuomiokohtaisissa tiedoissa on huomioitava, että tuomio voi olla yhteisrangaistus sisältäen muitakin tekoja.

Taulukko 1. Rahanpesurikossyytteet vuosina 2015–2019.

Rikosnimike	2015	2016	2017	2018	2019
Rahanpesu	37	61	205	70	134
Törkeä rahanpesu	77	178	262	241	168
Tuottamuksellinen rahanpesu	2	17	6	1	-
Rahanpesurikkomus	1	-	6	1	1
Yhteensä	117	256	479	313	303

Taulukko 2. Rahanpesurikostuomiot vuosina 2015–2019.

Rikosnimike	2015	2016	2017	2018	2019
Rahanpesu	120	168	278	286	290
Törkeä rahanpesu	19	39	50	75	63
Tuottamuksellinen rahanpesu	22	38	42	71	71
Rahanpesurikkomus	22	25	34	31	46
Yhteensä	183	270	404	463	470

¹⁴ HE 53/2002 vp, s. 38.

¹⁵ Nimikkeillä rahanpesu, törkeä rahanpesu, tuottamuksellinen rahanpesu ja rahanpesurikkomus.

FATF:n mukaan on mahdotonta arvioida tarkasti, kuinka paljon rahaa pestään vuosittain.¹⁶ Esimerkiksi UNODC¹⁷ on kuitenkin arvioinut, että vuosittain rahaa pestään noin 2–5 prosenttia koko maailman bruttokansantuotteesta.¹⁸ Mikäli ilmiön oletetaan olevan yhtä laaja kuin muualla maailmassa, on rahanpesun kohteena olevien varojen kokonaismäärä Suomessa vuosittain noin 5–12 miljardia euroa.

Itsepesu

Itsepesu on omalla rikoksella saatuun hyötyyn tai omaisuuteen kohdistuvaa rahanpesua. Rahanpesun vakiintuneena lähtökohtana on ollut, että rahanpesijän ollessa itse osallinen esirikokseen, ei häntä rangaista erikseen rahanpesusta. Näin ollen rahanpesu on esirikoksen rankaisematon jälkitekko, sillä sen katsotaan tulevan riittävästi arvostelluksi jo esirikoksesta rangaistaessa.¹⁹

Joulukuussa 2020 rikoslakiin tehtiin EU:n rahanpesurikosdirektiivin edellyttämät täydennykset. Niiden myötä rikoshyödyn peittelystä tuli nykyistä laajemmin rangaistavaa ja jatkossa omalla rikoksella saatuun hyötyyn kohdistuvasta rahanpesusta, eli niin kutsutusta itsepesusta, voidaan tuomita laajemmin. Jos esirikokseen syyllistynyt henkilö ryhtyy erityisiin järjestelyihin rikoksella saamansa hyödyn ja varojen peittelemiseksi, voidaan häntä rangaista esirikoksen lisäksi myös rahanpesusta.²⁰ Alustavien arvioiden mukaan itsepesun rangaistavuuden laajentaminen tulee lisäämään tuomittujen rahanpesurikosten määrää vuositasolla noin 100–200 tuomiolla.²¹

1.3.2 Terrorismin rahoittaminen

Terrorismin rahoittamisella tarkoitetaan laillista tai laitonta alkuperää olevien varojen hankkimista tai keräämistä joko suoraan tai välillisesti tai tietoisena siitä, että niitä hyödynnetään terroristiseen tarkoitukseen. Terrorismin rahoittaminen on määritelty rikoslain 34 a luvun 5 §:ssä²² ja siihen katsotaan kuuluvan terroritekojen tai niiden valmistelun rahoittaminen sekä muu terroristisen toiminnan tai terroristiryhmän taloudellinen tukeminen ja terroristisen toiminnan edistäminen.

16 FATF: "What is Money Laundering?", viitattu 5.8.2020.

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

18 UNODC: Money-Laundering and Globalization, viitattu 4.8.2020.

19 HE 183/2020 vp, s. 5.

20 Rahanpesu.fi: Rahanpesusäännöksiä täydennetään rikoslaisissa, viitattu 5.1.2021.

21 HE 183/2020 vp, s. 33.

22 Ks. HE 135/2020 vp tuomista muutoksista rikoslain 34 a lukuun kohdasta 1.5.2 "Kansallinen lainsäädäntö".

Terrorismin rahoittamisen vaiheita ovat varojen kerääminen, siirtäminen ja käyttäminen.²³ Suomessa on havaittu, että terrorismia rahoitetaan pääosin laillisista lähteistä saaduilla varoilla ja rahaliikenne tapahtuu tilisiirroin, käteisellä tai rahanvälityspalveluiden välityksellä. Rahaliikennettä tapahtuu useiden eri maiden välillä.²⁴

Terrorismin torjumiseksi ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi voidaan luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön kohdistaa varojen jäädytys siten kuin laissa varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi (325/2013) säädetään. Suomessa keskusrikospoliisi tekee varojen jäädyttämispäätökset ja ylläpitää julkista luetteloa jäädyttämispäätöksistä. Jäädyttämispäätöksen panee täytäntöön ulosottoviranomainen. Ulosoton erikoisperinnän tilastotietojen mukaan vuonna 2019 tehtiin varojen jäädyttämisiä hieman alle 1 000 euron edestä. Vuonna 2018 sama luku oli hieman yli 10 000 euroa, kun taas vuonna 2017 varoja ei jäädytetty lainkaan.

Terrorismin torjumiseksi ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi määrätään myös pakotteita, jotka tarkoittavat käytännössä nimettyihin tahoihin kohdistuvia taloudellisen tai muun yhteistyön rajoituksia. Pakotteilla pyritään vaikuttamaan toimintaan, jonka katsotaan olevan uhka esimerkiksi turvallisuudelle. Terrorismin torjunnassa pakotteet voivat olla esimerkiksi varojen jäädyttämistä tarkoittavia finanssipakotteita. Ulkoministeriö listaa verkkosivuillaan muun muassa terrorismin vastaisia pakotteita.²⁵

Esitutinnan aloittamisen terrorismin rahoittamisesta päättää pääsääntöisesti valtakunnansyyttäjä. Valtakunnansyyttäjän syytemääräys tarvitaan, kun rikos on tehty ulkomailla. Jos epäilty rikos on tapahtunut Suomessa, poliisi päättää esitutinnan aloittamisesta. Vuoden 2015 jälkeen terrorismin rahoittamisesta on aloitettu yksi esitutkinta. Kaikkiaan terrorismin rahoittamisesta on aloitettu kolme esitutkintaa Suomessa. Terrorismin rahoittamista on käsitelty tuomioistuimessa kerran, mutta syytteet hylättiin hovioikeudessa maaliskuussa 2016.²⁶ Suomessa ei ole vuoteen 2020 mennessä annettu lainvoimaisia tuomioita terrorismin rahoittamisesta.

23 FATF 2019, s. 3 ja 29.

24 Rahanpesun selvittelykeskus 2020b.

25 Ulkoministeriö: Terrorismin vastaiset pakotteet, viitattu 4.8.2020.

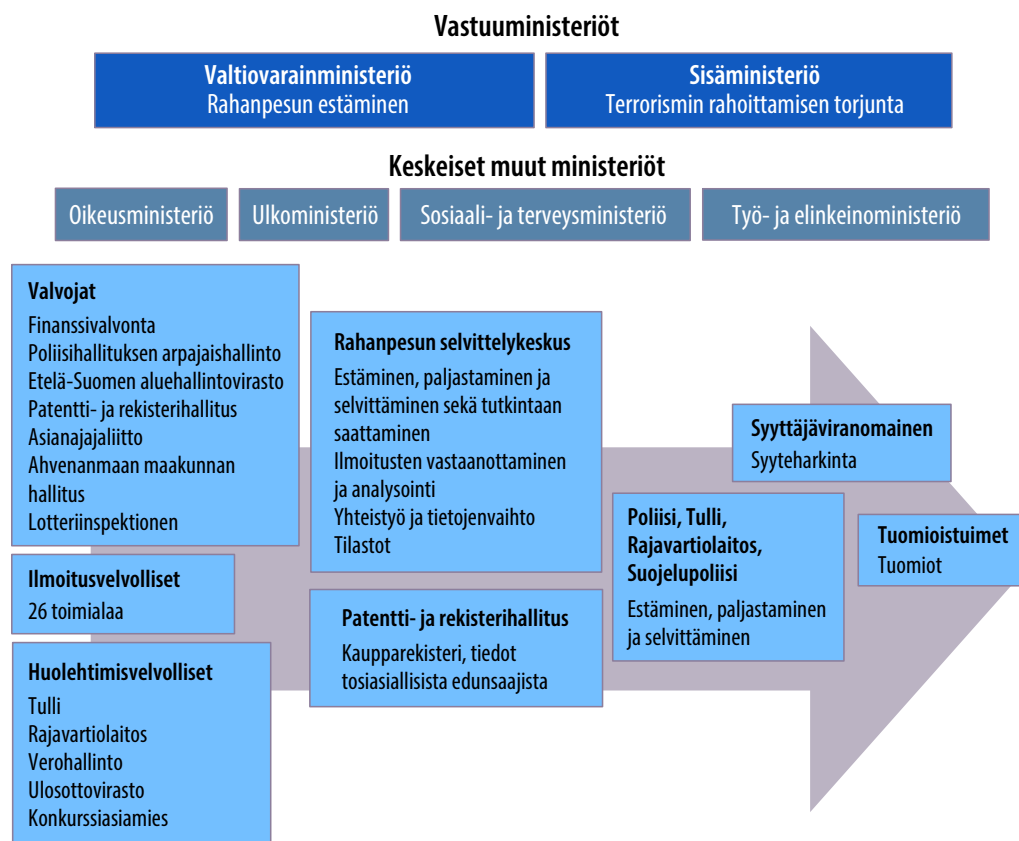
26 Helsingin HO 23.3.2016, nro 16/111925.

1.4 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta Suomessa

1.4.1 Torjunnan rakenne

Valtiovarainministeriö vastaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lain säätämisestä, sen nojalla annettavista säädöksistä, FATF-asioiden kansallisesta koordinaatiosta sekä kansallisen rahanpesun riskiarvion laadinnasta. Sisäministeriö vastaa rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain säätämisestä ja sen nojalla annettavista säädöksistä, kansallisen terrorismin rahoittamisen riskiarvion laadinnasta sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian mukaisesta toimenpidesuunnitelmasta. Muita keskeisiä ministeriöitä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä ovat oikeusministeriö, ulkoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö.

Kuva 2. Keskeiset toimijat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä.



1.4.2 Valvojat ja valvojen ylläpitämät rekisterit

Rahanpesulaissa on asetettu eri viranomaisille sekä asianajajayhdistykselle tehtäväksi valvoa, että ilmoitusvelvolliset noudattavat rahanpesulaissa asetettuja velvoitteitaan. Finanssisektorin ilmoitusvelvollisia valvoo Finanssivalvonta,²⁷ tilintarkastajia Patentti- ja rekisterihallitus ja asianajajia Asianajajaliitto. Poliisihallituksen arpajaishallinto valvoo arpajislain (1047/2011) 11 §:ssä tarkoitettua rahapeliyhteisöä.²⁸ Muita rahanpesulain mukaisia

²⁷ Lisäksi Etelä-Suomen aluehallintovirasto valvoo sellaisia finanssialan toimijoita, jotka eivät kuulu Finanssivalvonnan valvottaviin.

²⁸ Lisäksi rahanpesulain mukaan Poliisihallitus valvoo mainitun ilmoitusvelvollisen lisäksi 1 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua elinkeinonharjoittajaa ja yhteisöä, joka välittää osallistumismaksuja ja -ilmoituksia 1 luvun 2 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitetun rahapeliyhteisön tarjoamiin rahapeleihin. Toimivalta valvoa Ahvenanmaalla Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä tarkoitettua rahapeliyhteisöä on siirretty Lotteriinspektionille perustuen tasavallan presidentin asetukseen eräiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukaisten tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla (500/2018).

ilmoitusvelvollisia valvoo Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Ahvenanmaan maakunnan hallitus valvoo Ahvenanmaalla toimivia kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välitysmuotoja ja Lotteriinspektionen Ahvenanmaan rahapeliyhteisöä.

Taulukko 3. Rahanpesulain mukaiset valvojat ja heidän valvomansa ilmoitusvelvolliset.

Valvojat	Valvottavat ilmoitusvelvolliset
Finanssivalvonta	Talletuspankit ja muut luottolaitokset, maksupalveluntarjoajat, virtuaalivaluuttapalveluntarjoajat, sijoituspalveluntarjoajat, rahastoyhtiöt, joukkorahoitusyhtiöt, vaihtoehtorahastonhoitajat, henki- ja vahinkovakuutusyhtiöt, työeläkevakuutusyhtiöt, vakuutusedustajat, arvopaperikeskus, tilinhoitajayhteisöt, säilytysyhteisöt, asuntoluotonvälittäjät
Poliisihallitus	Manner-Suomen rahapeliyhteisö
Patentti- ja rekisterihallitus	Tilintarkastajat
Asianajajaliitto	Asianajajat
Etelä-Suomen Alue-hallintovirasto	Valuutanvaihtoliikkeet, omaisuudenhoito- ja yrityspalveluiden tarjoajat, rahoituspalveluiden tarjoajat, joita Finanssivalvonta ei valvo (esim. kuluttajaluotonantajat), perintäliikkeet, vertaislainan välittäjät, yritys-konsultointia ja sijoituspalveluiden oheispalvelua tarjoavat, panttilainauslaitokset, kiinteistönvälitysmuotoja ja vuokrahuoneistojen välitysmuotoja, veroneuvontapalveluita tarjoavat tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavat, kirjanpito tehtäviä toimeksiannosta hoitavat, tavaroita myyvät tai välittävät (suoritusten yhteisarvo vähintään 10 000 €), taidekauppiat (maksusuoritukset yhteensä vähintään 10 000 €), oikeudellisia palveluita tarjoavat (pois lukien asianajajat).
Ahvenanmaan maakunnan hallitus	Ahvenanmaalla toimivat kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välittäjät
Lotteriinspektionen	Ahvenanmaan rahapeliyhteisö

Valvontaviranomaiset voivat määrätä hallinnollisia seuraamuksia rahanpesulaissa säädettyjen velvoitteiden laiminlyönnistä tai rikkomisesta.²⁹ Hallinnollisen seuraamusjärjestelmän tarkoitus on ennaltaehkäistä lainvastaista toimintaa sekä estää sen toistuminen tai jatkaminen. Hallinnollisia seuraamuksia ovat julkinen varoitus, rikemaksu ja

²⁹ Asianajajaliitto ei voi määrätä hallinnollisia seuraamuksia asianajajille, vaan sen tulee tehdä esitys hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä Etelä-Suomen aluehallintovirastolle.

seuraamusmaksu. Julkinen varoitus voidaan antaa valvontaviranomaisen toimesta ilmoitusvelvolliselle silloin, kun tämä tahallaan tai huolimattomuudesta menettelee muiden rahanpesulain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten taikka maksajan tiedotasetuksen säännösten kuin 7 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa taikka 3 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettujen säännösten vastaisesti. Rikemaksu voidaan määrätä ilmoitusvelvolliselle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo velvoitteitaan. Seuraamusmaksun edellytyksenä on rahanpesulain mukaan vakava, toistuva tai järjestelmällinen velvoitteiden laiminlyönti tai rikkominen. Sekä rike- että seuraamusmaksun määrä perustuu kokonaisarviointiin.³⁰ Rahanpesulain mukaan valvontaviranomaisen on julkistettava päätös, jossa määrätään rikemaksu, julkinen varoitus tai seuraamusmaksu viipymättä sen jälkeen, kun päätöksestä on ilmoitettu sen kohteena olevalle henkilölle.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on 1.7.2019 lähtien ylläpitänyt rahanpesun valvontarekisteriä. Rahanpesulaki velvoittaa niiden aluehallintoviraston valvomien ilmoitusvelvollisten rekisteröitymistä valvontarekisteriin, jotka eivät ole toimilupavalvottavia tai velvollisia rekisteröitymään johonkin muuhun valvontaviranomaisen ylläpitämään rekisteriin. Valvontarekisterin tarkoitus on tehostaa aluehallintoviraston toteuttamaa valvontaa sekä valvojan ja ilmoitusvelvollisten välistä yhteydenpitoa.³¹

Patentti- ja rekisterihallitus rekisteröi yritykset, yhdistykset, säätiöt ja muut yhteisöt sekä kerää tiedot rekisteröityjen oikeushenkilöiden ja ulkomaisten express trustien tai oikeusmuodoltaan samankaltaisten oikeudellisten järjestelyjen tosiasiallisista edunsaajista. Patentti- ja rekisterihallitus kerää myös yritysten ja yhteisöjen tilinpäätöstietoja sekä valvoo, että säätiöiden toiminnassa noudatetaan säätiölakia ja säätiön sääntöjen määräyksiä.

1.4.3 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistyöhön kohdennetut resurssit

Rahanpesulain mukaan yksi riskiarvion tehtävistä on kuvata rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan rakenteita ja yleisiä toimenpiteitä sekä resursseja. Keskeisille rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaisille³² ja valvojille lähetettiin

30 Finanssivalvonta 2019, s. 1 ja 6. Finanssivalvonta on antanut kahdelle toimijalle hallinnollisen seuraamuksen (julkinen varoitus ja seuraamusmaksu) joulukuussa 2019 perustuen toimijoiden laiminlyönneihin koskien muun muassa asiakkaan tuntemista. On kuitenkin huomattava, että toisen toimijan seuraamukseksi saama julkinen varoitus perustui Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) säännöksiin, sillä tekohetkellä voimassa ollut rahanpesulaki ei tuntenut julkista varoitusta. Toiselle toimijalle langetettu seuraamusmaksu annettiin Finanssivalvonnasta annetun lain nojalla luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) ja rahanpesulain asianomaisten säännösten laiminlyönneistä.

31 Etelä-Suomen aluehallintovirasto: Rahanpesun valvontarekisteri, viitattu 29.7.2020.

32 Kysely lähetettiin riskiarviotyöryhmään kuuluvien organisaatioiden lisäksi Rajavartiolaitokselle ja Ulosottolaitokselle.

kysely, jossa kartoitettiin organisaatioiden käytettävissä olevia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan resursseja ja niiden riittävyyttä.

Kyselyn perusteella rahanpesulain mukaisten valvojien resurssit rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä ovat yhteensä noin 26 henkilötyövuotta. Luku kattaa päätoimisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistyötä tekevät. Näiden lisäksi organisaatioissa voi olla yksittäisiä henkilöitä, joiden työnkuvaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen osittain kuuluu. Rahanpesulain mukaisten huolehtimisvelvoitteen alaisten toimijoiden resursseja on puolestaan haastavaa mitata henkilötyövuosina, sillä näiden toimijoiden kohdalla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen on osana muita työtehtäviä. Organisaatiosta riippuen noin 50-300 henkilön työtehtävien voidaan katsoa edellyttävän myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä huolehtimista. Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen resurssit ovat noin 40 henkilötyövuotta.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kannalta keskeisten ministeriöiden estämistoimintaan kohdennetut resurssit ovat noin 6–8 henkilötyövuotta. Lukuun kuuluu myös osittain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä tekeviä henkilöitä.

Yleisesti ottaen kyselyn perusteella havaitaan, että resurssien määrä koetaan riittämättömäksi. Etenkin rahanpesulainsäädännön kehityksen, velvoitteiden lisääntymisen ja valvojien kohdalla paikoitellen laajan valvottavakentän koetaan edellyttävän laajempia resursseja.³³

1.4.4 Rahanpesun selvittelykeskuksen toiminta

Ilmoitusvelvollisilla on velvollisuus tuntea asiakkaansa, havaita ja selvittää epäilyttäviä liiketoimia sekä ilmoittaa viipymättä epäilyttävästä liiketoimesta tai terrorismin rahoittamisen epäilystä. Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävänä on:

- rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, paljastaminen ja selvittäminen sekä tutkintaan saattaminen
- epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten vastaanottaminen ja analysointi sekä palautteen antaminen niiden vaikutuksista
- yhteistyö viranomaisten kanssa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa

³³ Myös FATF:n Suomea koskeva maa-arvioraportti nosti esiin vähäiset resurssit, jotka vaikuttavat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan valvontaan. Ks. esim. FATF MER 2019, s. 13.

- yhteistyö ja tietojenvaihto rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä huolehtivien vieraan valtion viranomaisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa
- yhteistyö ilmoitusvelvollisten kanssa
- tilaston pitäminen epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten ja liiketoimien keskeytysten lukumäärästä, tutkintaan saatettujen epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten lukumäärästä sekä tehdyistä, vastaanotetuista, evätyistä ja vastatuista tietopyynnöistä ja
- varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) 3 §:n 2 momentissa tarkoitettujen ilmoitusten vastaanotto ja käsittely, mainitun lain 4 §:ssä tarkoitettujen jäädyttämispäätösten edellytysten selvittäminen ja jäädyttämispäätöksiä koskevien esitysten tekeminen.

Rahanpesun selvittelykeskuksessa työskentelee noin 40 henkilöä.³⁴ Vuonna 2019 rahanpesun selvittelykeskus otti vastaan enemmän rahanpesuilmoituksia, avasi enemmän selvittelykokonaisuuksia sekä teki lukumääräisesti enemmän liiketoimen keskeyttämismääräyksiä kuin kertaakaan aiemmin.³⁵ Vuonna 2019 rahanpesuilmoituksia tehtiin 64 403 kappaletta, mikä on noin 64 prosenttia enemmän kuin vuonna 2018. Vuonna 2018 ilmoituksia tehtiin 39 220 kappaletta, mikä on noin 19 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2017 (48 318 rahanpesuilmoitusta).³⁶ Vertailun vuoksi Ruotsissa rahanpesuilmoituksia tehtiin vuonna 2019 hieman yli 20 000.³⁷ Manuaali-ilmoitusten³⁸ määrä on kasvanut useita vuosia peräkkäin. Massailmoitusten³⁹ määrä taas on kasvanut vuodesta 2018 vuoteen 2019 mennessä 82 prosenttia, mikä johtuu muun muassa maksunvälityspalveluja tarjoavien toimijoiden summarajaperusteisten ilmoitusten huomattavasta lisääntymisestä.⁴⁰

Vuonna 2019 rahanpesuilmoituksista erillisiä terrorismin rahoittamiseen liittyviä ilmoituksia⁴¹ tehtiin 25 kappaletta, tosin on syytä huomioida, että osaan rahanpesusta tehdyistä ilmoituksista voi liittyä myös havaintoja terrorismin rahoittamisesta. Vuonna 2019

34 Rahanpesun selvittelykeskus 2019, s.10.

35 Rahanpesun selvittelykeskus 2019, s. 3.

36 Rahanpesun selvittelykeskus 2019, s. 15.

37 Forsman 2020, s. 49.

38 Muiden kuin rahapeliyhtiöiden ja maksunvälityspalveluja tarjoavien tekemät rahanpesuilmoitukset. Ilmoituksia vastaanotetaan yksilölliseen riskiarvioon perustuen sekä summarajaan perustuen. Ilmoitukset käsitellään ja arvioidaan yksitellen.

39 Massailmoitukset ovat rahapeliyhtiöiden ja maksunvälityspalveluja tarjoavien tekemiä rahanpesuilmoituksia. Ilmoituksia ei käsitellä yksitellen.

40 Rahanpesun selvittelykeskus 2019, s. 13.

41 Terrorist Financing Report, TFR.

rahanpesun selvittelykeskuksessa avattiin 1 515 selvittelykokonaisuutta, joista 1 425 koski rahanpesua ja 90 terrorismin rahoittamista.⁴²

Rahanpesun selvittelykeskuksella on oikeus rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 6 §:n mukaan antaa määräys liiketoimen keskeyttämisestä enintään kymmenen arkipäivän ajaksi. Rahanpesuilmoitusten tavoin määräykset liiketoimien keskeyttämisestä ovat kasvaneet Suomessa vuosittain. Vuonna 2019 jäädytysmääräyksiä annettiin ennätysmäärä eli 73 kappaletta. Vuonna 2019 määräysten kohteena oli 9,8 miljoonaa euroa, joista viranomaisten haltuun jäi yli 4,9 miljoonaa euroa.⁴³

1.4.5 Muut viranomaiset

Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos osallistuvat omassa toiminnassaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. Nämä viranomaiset toimivat myös esitutkintaviranomaisina rahanpesurikoksissa toimivaltansa puitteissa. Suojelupoliisi puolestaan ennaltaehkäisee ja torjuu kaikkein vakavimpia kansallisen turvallisuuden uhkia, kuten terrorismia.

Rahanpesulain mukaan tiettyjä viranomaisia koskee lisäksi yleinen huolehtimisvelvoite. Tulli-, rajavartio-, vero- ja ulosottoviranomaisen sekä konkurssiasiamiehen on huolehdittava siitä, että niiden toiminnassa kiinnitetään huomiota rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja paljastamiseen. Tämän lisäksi niiden tulee ilmoittaa tehtäviensä hoidon yhteydessä ilmi tulleista epäilyttävistä liiketoimista tai terrorismin rahoittamisen epäilyistä rahanpesun selvittelykeskukselle.

1.4.6 Kansalliset FATF-johtoryhmä ja FATF-ryhmä

Valtiovarainministeriö asetti lokakuussa 2019 kansallisen FATF-johtoryhmän. FATF-johtoryhmä on kansallinen, toistaiseksi asetettava toimielin, jonka tehtävänä on ohjata ja koordinoita Suomen FATF-jäsenyydestä johtuvien velvoitteiden täytäntöönpanoa kansallisesti. Valtiovarainministeriön asettama FATF-johtoryhmä jatkoi sisäministeriön 26.1.2015 asettaman FATF-johtoryhmän työtä sisäministeriön ja valtiovarainministeriön joulukuussa 2018 allekirjoittaman yhteisymmärrysmuistion mukaisesti. FATF-johtoryhmän puheenjohtajuudesta vastaa valtiovarainministeriö ja sen jäseninä ovat keskeisten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta vastaavien viranomaisten ja toimijoiden edustajat.

42 Rahanpesun selvittelykeskus 2019, s. 3 ja 19.

43 Rahanpesun selvittelykeskus 2019, s. 23.

FATF-johtoryhmän tehtävinä ovat FATF:n suosituksen nro 2 mukaisesti seuraavat kansalliset rahanpesun sekä terrorismin ja joukkotuhousoseiden rahoittamisen estämistä koskevat asiat: viranomaisyhteistyöstä huolehtiminen, toimintasuunnitelmien kehittäminen ja niiden täytäntöönpanosta päättäminen, näihin tehtäviin liittyvien kysymysten ja keskustelun koordinoiminen sekä Suomen kantojen päättäminen FATFin työryhmien kokouksiin sekä yleiskokouksiin (Plenary). Lisäksi FATF-johtoryhmän tehtävänä on huolehtia siitä, että valmistautuminen Suomen maa-arviointiin ja maa-arvioinnista saatujen suositusten täytäntöönpano on järjestetty asianmukaisella tavalla.

FATF-johtoryhmän alaisuudessa toimii kansallinen FATF-ryhmä, jonka toimintaa FATF-johtoryhmä seuraa ja tarvittaessa ohjaa. FATF-ryhmä valmistelee Suomen kannat johtoryhmälle päätettäväksi ja kerää tietoja FATF:lta tullessiin kommentointi- ja tietopyyntöihin vastaamiseksi. FATF-ryhmän puheenjohtajan tehtävistä vastaa valtiovarainministeriö. FATF-ryhmään kuuluvat samat kansalliset toimivaltaiset viranomaiset kuin FATF-johtoryhmäänkin.

1.4.7 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kansallinen viranomaisyhteistyöryhmä

Sisäministeriö asetti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan kansallisen viranomaisyhteistyöryhmän toimikaudelle 4.5.2018–31.12.2020. Sisäministeriön ja valtiovarainministeriön joulukuussa 2018 laatimassa yhteisymmärrysmuistiossa ministeriöt sopivat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevien keskinäisten viranomaisvas-tuiden uudelleen jaosta 1.3.2019 alkaen. Tämän johdosta valtiovarainministeriö ja sisäministeriö asettivat 18.12.2019 uudelleen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kansallisen viranomaisyhteistyöryhmän. Samassa yhteydessä työryhmän kokoonpanoa laajennettiin. Työryhmän puheenjohtajuudesta vastaavat valtiovarainministeriö ja sisäministeriö yhdessä. Työryhmä on asetettu toistaiseksi voimassa olevaksi toimikaudeksi. Työryhmän tehtävänä on osaltaan kehittää ja tehostaa kansallisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä. Työryhmän tehtäviin lukeutuu muun muassa tiedonkulun parantaminen valvojien, viranomaisten ja syyttäväviranomaisten välillä, yhteistyön tiivistäminen viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten välillä sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontaan liittyvien toimintamallien yhtenäistäminen. Viranomaistyöryhmä voi perustaa alatyöryhmiä, jotka raportoivat varsinaiselle työryhmälle. Tällä hetkellä on perustettu valvojien alatyöryhmä, joka organisoi kokouksensa itsenäisesti.

1.4.8 Public private partnership (PPP) – viranomaisten ja yksityisen sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen asiantuntijaryhmä

Vuonna 2020 perustettiin viranomaisten ja yksityisen sektorin toimijoiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen asiantuntijatyöryhmä (Public private partnership, PPP), jonka tavoitteena on tiivistää viranomaisten⁴⁴ ja yksityisen sektorin toimijoiden⁴⁵ välistä ja keskinäistä yhteistyötä. Rahanpesun selvittelykeskus toimii ryhmän puheenjohtajana. Asiantuntijaryhmän pääpaino on rikostorjunnallisten tavoitteiden edistäminen eli rahanpesurikosten, niiden esirikosten sekä terrorismin rahoittamisrikosten tehokas ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja tutkintaan saattaminen.

Asiantuntijaryhmän kaksi päätavoitetta ovat konkreettinen operatiivinen yhteistyö sekä torjuntaprosessien kehittämiseen tähtäävä yhteistyö. Torjuntaprosessien kehittämisen osalta tavoitteena on tunnistaa ja poistaa tiedonvaihdon esteitä sekä vaihtaa ajankohtaista tietoa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen tekotavoista sekä rahanpesun riskeistä. Rahanpesun selvittelykeskus valitsi ryhmään osallistuvat tahot. Osallistujia nimettäessä kiinnitettiin huomiota kansallisiin rahanpesun riskeihin sekä ilmoitusvelvollisen kokoon ja merkitykseen finanssisektorilla ja rahanpesun torjunnassa.

1.5 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva sääntely

1.5.1 Ylikansalliset toimijat ja sääntely

Kansainväliset suositukset ja ohjeet määrittävät osaltaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaista toimintaa. Suomea sitovat lakien ja Euroopan unionin lainsäädännön lisäksi EU:n ylikansallinen riskiarvio. FATF:n ohjeet ja suositukset eivät puolestaan ole jäsenvaltioita kansainvälisoikeudellisesti sitovia, mutta jäsenvaltiot ovat poliittisesti sitoutuneet panemaan ne täytäntöön kansallisesti. Muita rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyviä tahoja ovat YK ja sen turvallisuusneuvosto, Euroopan neuvosto, rahanpesun selvittelykeskuksista koostuva yhteistyöryhmä (The Egmont Group) sekä lainvalvonnan näkökulmasta Interpol ja Europol.

YK:n huumeiden ja rikollisuuden vastainen yksikkö UNODC torjuu laittomia huumeita ja kansainvälistä rikollisuutta, minkä lisäksi sen alaisuudessa toimii kansainvälinen

44 Viranomaiset: Rahanpesun selvittelykeskus, poliisi, ministeriöt ja valvojat.

45 Yksityisen sektorin toimijat: ilmoitusvelvolliset ja niiden edunvalvonnasta vastaavat organisaatiot.

rahanpesun torjuntaohjelma.⁴⁶ YK:n turvallisuusneuvosto on useissa päätöslauselmissaan määrännyt pakotteita terroristijärjestöille ja niihin kytköksissä oleville henkilöille ja ryhmitymille ja se ylläpitää julkista luetteloa pakotelistalla olevista toimijoista.

FATF

OECD:n (Organisation for Economic Co-operation and Development) koordinoima hallitusten välinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä FATF tekee rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaista kansainvälistä yhteistyötä, kehittää ja antaa suosituksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan sekä seuraa niiden täytäntöönpanoa jäsenmaissa. FATF pyrkii edistämään sääntelyyn perustuvien ja operatiivisten toimenpiteiden tehokasta toteuttamista rahanpesun, terrorismin rahoittamisen, joukkotuhousoseiden leviämisen sekä muiden kansainvälisten rahoitusmarkkinoita uhkaavien toimien torjumiseksi.

FATF:n 40 suositusta toimivat ohjeina, joiden avulla maat kehittävät omaa rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja joukkotuhousoseiden leviämisen vastaista toimintaansa soveltamalla ohjeita maiden erilaisiin oikeudellisiin ja hallinnollisiin puitteisiin sekä rahoitusjärjestelmiin. Suositusten tarkoituksena on asettaa kansainvälisiä standardeja ja parantaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisia järjestelmiä.⁴⁷

FATF edellyttää riskiperusteista lähestymistapaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisessa toiminnassa, mikä määritellään suosituksessa 1 ("Assessing risks and applying a risk-based approach"). Siinä jäsenmailta edellytetään kansallisen riskiarvion toteuttamista sekä riskiperusteisen lähestymistavan käyttöönottoa riskiarvion tulosten pohjalta riskien pienentämiseksi. Suosituksessa 1 edellytetään myös eri kansallisten toimijoiden, kuten finanssilaitosten, toteuttavan omat riskien arviointinsa.⁴⁸

Euroopan komission ylikansallinen riskiarvio

Kansallista riskiarviota tehtäessä tulee huomioida Euroopan komission ylikansallinen riskiarvio. EU julkaisi viimeisimmän, järjestyksessään toisen ylikansallisen riskiarvion vuonna 2019. Siinä muun muassa määriteltiin tuotteita ja palveluita, jotka voivat mahdollistaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sekä suositettiin jäsenmaita tunnistamaan mahdollisia korkeamman ja matalamman riskin aloja tai alueita kansallisissa riskiarvioissaan. Ylikansallinen riskiarvio antaa jäsenvaltioille suosituksia rahanpesun ja terrorismin

46 The Global Programme against Money Laundering, UNGPML.

47 FATF 2012–2020, s. 7.

48 FATF 2012–2020, s. 10.

rahoittamisen riskien vähentämiseksi ja sen tulokset tulee ottaa huomioon kansallista riskiarviota laadittaessa.

Ylikansallinen sääntely

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä säädetään EU-tasolla kahdella rahanpesudirektiivillä. Neljännen rahanpesudirektiivin⁴⁹ tavoitteena on estää unionin rahoitusjärjestelmän hyödyntäminen rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen. Direktiivin keskeisimpinä sääntelykokonaisuuksina ovat riskiperusteinen lähestymistapa, asiakkaan tuntemisvelvollisuus, tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen selvittäminen ja rekisteröiminen sekä ilmoitusvelvollisuudet. Viides rahanpesudirektiivi⁵⁰ toi edeltävään direktiiviin kohdistuvien yksittäisten muutosten lisäksi myös uutta sääntelyä, jolla muun muassa direktiivien soveltamisala ulotettiin koskemaan virtuaalivaluuttojen tarjoajia ja jäsenvaltiot velvoitettiin perustamaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä.

Rahanpesun estämisestä säännellään myös ns. toisessa maksajan tiedot –asetuksessa (2015/847)⁵¹. Asetus koskee maksajaa ja maksunsaajia koskevia tietoja, jotka tulee toimittaa missä tahansa valuutassa tehtävien varainsiirtojen mukana rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä varten. Asetuksen soveltuminen varainsiirtoon edellyttää, että vähintään yksi varainsiirtoon osallistuvista maksupalvelun tarjoajista on sijoittautunut unionin alueelle.

Myös terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva kansallinen sääntely perustuu kansainvälisiin velvoitteisiin, joista merkittävin on YK:n kansainvälisen terrorismin rahoituksen vastainen yleissopimus (SopS 74/2002). Kansalliseen terrorismin rahoittamista koskevaan sääntelyyn on vaikuttanut myös YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1373 (2001) terrorismin ja sen rahoituksen vastaisista toimista. Suomi on myös liittynyt vuonna 2005 tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen terrorismin ehkäisemisestä (SopS 49/2008).

49 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.

50 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta.

51 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/847 varainsiirtojen mukana toimitettavista tiedoista ja asetuksen (EY) N:o 1781/2006 kumoamisesta.

1.5.2 Kansallinen lainsäädäntö

Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva sääntely perustuu EU-direktiiveihin sekä FATF:n suosituksiin. Kansallisesta sääntelystä etenkin rahanpesulain sekä rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain voidaan nähdä olevan hallinnolliselta kannalta tarkasteltuna ennalta estävää sääntelyä, kun taas rikoslain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen tunnusmerkistöt keskittyvät toiminnan jälkikäteiseen arviointiin.

Vuonna 2017 voimaan tullut rahanpesulaki kumosi aiemman, vuonna 2008 voimaan tulleen rahanpesulain. Rahanpesulain tavoitteena on estää rahanpesua ja terrorismin rahoittamista, edistää tällaisen toiminnan paljastamista ja selvittämistä sekä tehostaa rikoksen tuottaman hyödyn jäljittämistä ja takaisinsaantia. Vuoden 2017 rahanpesulailla panttiin kansallisesti täytäntöön neljäs rahanpesudirektiivi sekä toinen maksajan tiedot -asetus. Viides rahanpesudirektiivi on puolestaan pantu kansallisesti täytäntöön pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (571/2019) annetulla lailla, virtuaalivaluutan tarjoajista (572/2019) annetulla lailla sekä yksittäisillä rahanpesulain muutoksilla.⁵²

Voimassa olevassa rahanpesulaissa on keskeisimpinä säännöksinä aiempaan rahanpesulakiin verrattuna riskiarvioita, tosiasiallisia edunsaajia koskevaa rekisteriä sekä viranomaisvalvontaa ja viranomaisyhteistyötä koskevaa sääntelyä. Lisäksi rahanpesulaissa säännellään rahanpesun valvontarekisteristä. Rahanpesulain painopisteenä yleisesti on sen perustuminen aiempaa rahanpesulakia vahvemmin riskien arvioimiseen.⁵³

Rahanpesun selvittelykeskuksesta annettu laki sääntelee selvittelykeskuksesta sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskevasta rekisteristä. Rahanpesun selvittelykeskusta koskevat säännökset olivat ennen vuoden 2017 rahanpesulain kokonaisuudistusta osana rahanpesulakia. Lain erillisyyttä rahanpesulaista perustelee selvittelykeskuksen asema poliisin yksikkönä, johon soveltuu osittain poliisia koskeva lainsäädäntö sekä esimerkiksi valvojiin nähden erilainen tietosuojasääntely.⁵⁴

FATF:n vuosina 2018-2019 toteuttama Suomea koskeva maa-arvio ja siihen liittyvä maa-arvioraportti nostivat esiin puutteita kansallisessa rahanpesulainsäädännössä. Lisäksi Suomi sai Euroopan komissiolta 25.1.2019 perustellun lausunnon, jonka mukaan Suomi ei ole saattanut kansallista lainsäädäntöään kaikkien neljännen rahanpesudirektiivin säännösten mukaisiksi. Komission kiinnitettyä erityistä huomiota joihinkin direktiivin säännöksiin, on todettu tarve kansallisen lainsäädännön täsmentämiseen tietyiltä osin. Valtiovarainministeriö on myös kartoittanut keskeisiltä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen

52 HE 167/2018 vp, s. 1.

53 HE 228/2016 vp, s. 1.

54 HE 228/2016 vp, s. 1.

toimijoilta mahdollisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lainsäädännön muutostarpeita kevään ja kesän 2020 aikana. Käynnissä on lainsäädäntöhankkeita, joilla muutetaan sekä rahanpesulakia että rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia, jotta kansallinen lainsäädäntö saadaan yhteensovitettua FATF:n suositusten ja rahanpesudirektiivin kanssa. Hankkeet koskevat sekä teknisluontoisia että myös periaatteellisempia muutostarpeita.⁵⁵

Terrorismin rahoittamista koskeva sääntely on keskitetty rikoslain 34 a lukuun. Lisäksi YK:n päätöslauselmassa 1373 (2001) asetettujen velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi on säädetty varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annettu laki (325/2013). Laki sääntele varojen hallinnollista jäädyttämistä ja koskee sellaisen oikeushenkilön tai luonnollisen henkilön varoja, jota on syytä epäillä, jolle vaaditaan rangaistusta tai joka on tuomittu rikoslain 34 a luvun mukaisesta terrorismirikoksesta.

Oikeusministeriö valmistele parhaillaan hallituksen esitystä,⁵⁶ jossa terrorismin rahoittamista koskevia säännöksiä muutetaan. Muutosten taustalla ovat FATF:n ja YK:n turvallisuusneuvoston terrorismin vastaisen komitean (CTED) arviot koskien Suomen kansallista terrorismin rahoittamista koskevaa sääntelyä. Uutena rangaistussäännöksenä rikoslakiin lisättäisiin *terroristin rahoittaminen*, jonka mukaisesti rangaistavaa olisi rahoittaa henkilöä, joka lausumiensa, esittämiensä uhkausten tai hänen toiminnastaan muuten saatujen tietojen perusteella toimii tehdäkseen 34 a luvussa tarkoitettuja terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia. Lisäksi terroristiryhmän rahoittamista koskevaan pykälään tehtäisiin teknisluontoisia muutoksia, minkä lisäksi tunnusmerkistöön lisättäisiin edellytys siitä, että varojen antajalla tai kerääjällä tulee olla tietty tarkoitus tai tietoisuus toiminnasta. Näiden muutosten lisäksi terrorismin rahoittamista koskeva rikosnimike ehdotetaan muutettavaksi *terrorismirikoksen rahoittamiseksi*.⁵⁷

55 Valtiovarainministeriön hanke: Hallituksen esitys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta, viitattu 5.8.2020. Ks. hankkeella tehtävistä muutoksista asiakkaan tuntemiseen ja tunnistamiseen kohdasta 2.2.3 "Asiakkaan tunteminen".

56 HE 135/2020 vp oli helmikuussa 2021 valiokuntakäsittelyssä.

57 Oikeusministeriö 2020a, s. 6–7.

2 Rahanpesu

2.1 Keskeisiä huomioita

Keskeisenä kaikkia ilmoitusvelvollissektoreita koskevana rahanpesun riskinä havaitaan liiallinen luottolaitosten asiakkaan tuntemistoimiin luottaminen. Näillä toimilla tarkoitetaan ennen kaikkea luottolaitosten tekemää asiakassuhteen jatkuvaa seuranta (monitorointeja) ja toimia varojen alkuperän selvittämiseksi. Tämä aiheuttaa sen, että asiakkaan tililtä tulevien varojen alkuperäselvitykset jäävät mahdollisesti pintapuolisiksi, kun oletetaan, että luottolaitos on jo riittävällä tavalla selvittänyt varojen lähteen.

Kaikille sektoreille yhteisenä riskinä havaitaan myös kansainväliset kytkökset. Esimerkiksi luottolaitosten ja maksupalvelujen tarjoajien kohdalla tämä tarkoittaa ennen kaikkea kansainvälisiä transaktioita, mutta useilla sektoreilla kansainvälisyys liittyy asiakkaisiin ja heidän kotipaikkaansa. ETA-alueen ulkopuolelta tulevat asiakkaat koetaan lähtökohtaisesti riskillisinä, sillä tällaisten asiakkaiden tosiasiallisten edunsaajien selvittäminen ja varojen alkuperän tunnistaminen on haasteellista.

Teknologisen kehityksen mahdollistamat uudet tuotteet, palvelut ja toimijat koetaan riskillisinä, ja riskiä voidaan tarkastella sekä ilmoitusvelvollisten näkökulmasta että valvojan ja viranomaisten näkökulmasta. Toimijan näkökulmasta esimerkiksi uusiin maksupalvelujen tarjoajiin ja tekniikoihin liittyvät toimintaperiaatteet ovat niin uusia, että epäilyttävien liiketoimien havaitseminen tavanomaisesta toiminnasta ei ole vielä selkeytynyt. Valvojien ja viranomaisten kohdalla haasteena on etenkin pysyä kehityksen perässä ja suhteuttaa valvonta- ja muut toimenpiteet niitä vastaaviksi.

Vaikka kansallisen rahanpesuosaamisen voidaan kokonaisuutena tarkastellen arvioida olevan hyvällä tasolla, on lähes jokaisella ilmoitusvelvollisellä sektorilla havaittu tarvetta kouluttamiselle. Asiantuntijahaastatteluiden perusteella kouluttamistarpeen nähdään olevan ennen kaikkea toimijoiden sisäistä, mutta myös yleisemmän tason ohjeistus valvojan taholta esimerkiksi asiakkaan jatkuvaan seurantaan liittyvistä menettelyistä koetaan tärkeäksi. Yhtenäinen ja selkeä sektorikohtainen ohjeistus sekä lain selkeyttäminen tulkinvaraisuuksien vähentämiseksi auttavat myös kohdentamaan riskiperusteista arviointia.

Alla on kuvattu kansallisessa riskiarviossa tarkasteltujen sektoreiden⁵⁸ riskitasot asteikolla 1–4.⁵⁹ Riskitasojen muodostuminen on kuvattu tarkemmin riskiarvion metodologiaa koskevassa liitteessä.

Taulukko 4. Kansallisen riskiarvion tarkastelemien sektoreiden riskitasot.

Sektori	Riskitaso
Hawalat	4
Virtuaalivaluuttapalvelujen tarjoajat	4
Maksupalvelujen tarjoajat	3
Luottolaitokset	3
Valuutanvaihto	2
Rahapeli-toiminta	2
Muut rahoituspalveluja tarjoavat	2
Rahoituslaitokset	2
Käteiseen perustuva ilmoitusvelvollisuus (tavarankauppa)	2
Veroneuvontapalvelua tarjoavat tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavat	2
Muut oikeudellisia palveluja tarjoavat	2
Kirjanpitäjät	2
Omaisuudenhoito- ja yrityspalvelujen tarjoajat	2
Taidekauppiat	2
Asianajajat	2
Kiinteistönvälittäjät	2
Perintäliikkeet	2
Tilintarkastajat	2
Vakuutustoiminta	2
Panttilainausta	2
Vuokrahuoneiston välittäjät	1

58 Sektori- jaottelu pohjautuu rahanpesulain soveltamisalassa määriteltyihin ilmoitusvelvollisryhmiin. Sektoreiden muodostamista on kuvattu tarkemmin riskiarvion metodologiaa koskevassa liitteessä.

59 Asteikkoa sovelletaan seuraavasti: 1=vähäisest merkittävä riski, 2=kohtalaisesti merkittävä riski, 3=merkittävä riski ja 4=erittäin merkittävä riski.

2.2 Yleiset rahanpesun riskiin vaikuttavat tekijät

Ennen sektorikohtaisten riskien tarkastelua tuodaan esille yleisiä toimintaympäristöllisiä tekijöitä, jotka vaikuttavat rahanpesun riskin arviointiin. FATF:n mukaan ”ympäristöllisinä” tekijöinä voidaan huomioida esimerkiksi poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset, teknologiset ja lainsäädännölliset tekijät.⁶⁰ Tässä kansallisessa riskiarviossa rahanpesun riskiin vaikuttavina yleisinä tekijöinä nostetaan esiin rahanpesun esirikokset, Suomen maantieteellinen sijainti, asiakkaan tunteminen ja teknologian kehitys. Rahanpesulain mukaan ilmoitusvelvollisten ja valvojien tulee ottaa huomioon nämä tekijät myös asiakassuhteeseen liittyviä rahanpesun riskejä arvioitaessa.

2.2.1 Rahanpesun esirikokset

Rahanpesun esirikoksien voidaan katsoa 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 esirikoksien 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 taloudelliset hyödyt voivat olla merkittäviä.

Vuonna 2020 poliisin tietoon tulleita rikoslakirikoksia tehtiin yhteensä yli 537 000 ja rikosten määrä onkin kasvanut edellisvuoteen nähden yli 80 000 rikoksella. Omaisuusrikoksien osuus tästä on yli 252 000 rikosta. Noin puolet rikoslakirikoksista ovatkin omaisuusrikoksia. Petosrikokset lukeutuvat omaisuusrikoksiin ja niitä tehtiin murtojen jälkeen eniten, yli 33 000 rikosta vuonna 2020. Vuosittaiset rikostilastot osoittavat omaisuusrikollisuuden kasvaneen, jolla voidaan katsoa olevan vaikutuksia mahdollisiin rahanpesun esirikoksiin.⁶¹

Viimeisten neljän vuoden aikana poliisin tietoon tulleiden rahanpesurikosten määrä on pysynyt yli 400 tapauksessa.⁶² Suoria päätelmiä ei tilastojen pohjalta voida tehdä, mutta petosrikosten maltillinen kasvu vuoteen 2019 asti verrattuna rahanpesurikosten kasvuun voi indikoida petosrikosten osuutta rahanpesurikosten esirikoksina.

Päivitettyä tietoa ja analyysiä rahanpesun esirikoksista suhteessa rahanpesutuomioihin ei ole. Viimeisin rahanpesun selvittelykeskuksen tekemä selvitys törkeitä rahanpesurikoksia

60 FATF 2013, s. 25.

61 Tilastokeskus: Suoritettujen pakkokeinojen määrä kasvoi 3 prosenttia, viitattu 23.3.2021.

62 PolStat.

koskeviin tuomioihin liittyen on tehty vuoden 2015 ja 2016 tuomioista. Selvityksestä käy ilmi, että petosrikosten⁶³ osuus esirikoksista on merkittävä. Petosrikosten lisäksi kavallukset, varkaudet, huumausainerikokset ja velallisen rikokset ovat olleet tyypillisimpiä rahanpesun esirikoksia.⁶⁴ Petosrikoksissa esirikoksen tekijä on esimerkiksi voinut myydä omaisuutta, jota ei ole olemassa tai kalastella nettipankkitunnuksia, joiden avulla uhrien pankkitileiltä on siirretty varoja suoraan rahanpesijän eli kolmannen henkilön tilille. Tuomioiden osalta havaittiin myös yleistynyt valepoliisi-ilmiö, jossa asianomistaja erehdytetään puhelimitse luovuttamaan pankkitunnuksensa poliisina esiintyvälle henkilölle.

Rahanpesun selvittelykeskus on luovuttanut ajanjaksolla 2015–2020 tietoja eniten törkeää petosta koskeviin esitutkintoihin. Tämä on linjassa myös tuomioihin perustuvan selvityksen kanssa.

Taulukko 5. Yleisimmät rikosnimikkeet, joihin rahanpesun selvittelykeskus on luovuttanut tietoja ajanjaksolla 2015–2020.

Rikosnimike
Törkeä petos
Petos
Törkeä rahanpesu
Törkeä kirjanpitorikos
Tutkinta liiketoimintakiellon määräämiseksi
Törkeä veropetos
Rahanpesu
Törkeä velallisen epärehellisyys
Rekisterimerkintärikos
Törkeä kavallus
Törkeä huumausainerikos
Törkeä maksuvälinepetos
Identiteettivarkaus
Väärennys
Muut rikosnimikkeet (194)

63 Petosrikoksiin on laskettu perusmuotoiset petokset, törkeät petokset sekä maksuvälinepetokset.

64 Rahanpesun selvittelykeskus 2018a, s. 14.

Rahanpesun selvittelykeskuksen eri rikosnimikkeisiin luovuttamat tiedot eivät suoraan kerro yleisimpiä rahanpesun esirikoksia. On myös syytä huomioida, että luovutusten joukossa ovat myös rikosnimikkeet törkeä rahanpesu ja rahanpesu, sillä tietoja luovutetaan sekä rahanpesun esirikoksiin että rahanpesurikoksiin. Petosrikokset erottuvat tiedonluovutuksien osalta merkittävästi muista esirikoksista, sillä yli kolmasosa tiedonluovutuksista on tehty törkeää petosta tai petosta koskeviin esitutkintoihin.

Suomessa rahanpesu on tyypillisimmin liittynyt juuri petosrikoksiin, varkauksiin, huumausainerikoksiin, velallisen rikoksiin, verorikoksiin ja muihin talousrikoksiin.⁶⁵ Verratessa oikeuskäytännöstä tehdystä selvityksestä ilmeneviä esirikoksia sekä rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonluovutuksien rikosnimikkeitä havaitaan eroavaisuuksia huumausainerikoksien ja varkauksien osalta. Oikeuskäytäntöselvityksessä huumausainerikokset ja varkaudet ovat merkittäviä rahanpesun esirikoksia, mutta tiedonluovutuksissa näiden rikosnimikkeiden osuus on vähäisempi. Oikeuskäytännön osalta tehdyssä selvityksessä on kuitenkin havaittu, että huumausainerikosten merkitys rahanpesun esirikoksena on vähentynyt.⁶⁶

Rahanpesun uhaksi on muun muassa havaittu järjestäytyneet rikollisryhmät. Perinteiseksi katsottujen tunnuksellisten järjestäytyneen rikollisuuden ryhmien lisäksi rikoslaissa määritellyiksi samankaltaisiksi ryhmiksi on oikeuskäytännössä katsottu myös esimerkiksi omaisuusrikollisuutta tekevät ryhmät, jotka toimivat rajojen yli. Tämän tyyppiset ryhmät saattavat toimia vain yksittäisen rikoksen tai rikoksien tekemisen ajan, jonka jälkeen ne purkautuvat tai hajoavat. Poliisin havaintojen perusteella järjestäytynyt rikollisuus hyödyntää erityisesti kansainvälisesti yhä enemmän tietoverkkoja rikollisessa toiminnassaan. Tekemuotoina ovat esimerkiksi petokset ja huijaukset, joiden avulla yksittäisiä henkilöitä tai yrityksen toimijoita harhautetaan maksamaan rahasummia rikollisten tileille. Tietoverkon mahdollistaman volyymin vuoksi myös pienemmistä summista voi kasautua suurtakin rikoshyötyä.⁶⁷

Esirikosten osalta tehtiin kansainvälistä vertailua tavoitteena havainnollistaa yhtenäisiä ja erottavia piirteitä esirikoksissa.⁶⁸ Vertailussa havaittiin, että kansallisesti tunnistetut ja yleisimpinä pidetyt rahanpesun esirikokset eli petosrikokset, veropetokset, talousrikokset ja huumausainerikokset olivat myös vertailussa mukana olleissa riskiarvioissa arvioitu merkittäviksi rahanpesun esirikoksiksi ja uhkiksi. Merkittäviä kansallisia erityispiirteitä ei vertailussa havaittu. Kuitenkin korruptio ja lahjominen arvioitiin Luxemburgin riskiarviossa

65 HE 183/2020 vp, s. 9.

66 Rahanpesun selvittelykeskus 2018a, s. 14.

67 Poliisi: Järjestäytynyt rikollisuus, viitattu 21.1.2021.

68 Tarkastelussa havaittiin, että usean eri maan riskiarviossa ei ole eritelty rahanpesun esirikoksia. Tästä johtuen tarkasteluun otettiin vain Iso-Britannian vuoden 2017 riskiarvio ja Luxemburgin vuoden 2018 riskiarvio.

erittäin korkean tason esirikokseksi. Tämän voidaan katsoa poikkeavan huomattavasti kansallisista havainnoista, sillä törkeä lahjominen elinkeinotoiminnassa tai lahjominen elinkeinotoiminnassa, eivät ole nousseet arvioiden mukaan korkean uhan esirikokseksi.

Petosrikokset

Petosrikokseen syyllistyy henkilö, joka hankkiakseen itselleen tai toiselle oikeudetonta taloudellista hyötyä taikka toista vahingoittaakseen, erehdyttämällä tai erehdystä hyväksi käyttämällä saa toisen tekemään tai jättämään tekemättä jotakin ja siten aiheuttaa taloudellista vahinkoa erehtyneelle tai sille, jonka eduista tällä on ollut mahdollisuus määrätä. Petosrikoksista säädetään rikoslain 36 luvussa ja maksuvälinepetoksista säädetään rikoslain 37 luvun 8–11 §:ssä. Tämän lisäksi verottajaan kohdistuvista veropetoksista säädetään rikoslain 29 luvussa rikoksina julkista taloutta vastaan.

Petos on rikoksena moniulotteinen, sillä se kattaa laajan joukon eri tyyppisiä rikoksen tekotapoja, uhreja ja tekijöitä. Petosrikokset voivat kohdistua julkiseen, yksityiseen tai esimerkiksi hyväntekeväisyyssektoriin ja rikokset voivat tapahtua sekä verkossa että arkisessa elämässä.

Petosrikokset ovat Suomessa tyypillisimpiä rahanpesun esirikoksia. Petosrikosten määrän on havaittu olevan kasvussa parin laskuvuoden jälkeen. Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan poliisin, Tullin ja rajavartiolaitoksen tietoon tuli vuonna 2020 petosrikoksia⁶⁹ 33 300, mikä on 16,1 prosenttia enemmän kuin edellisvuonna. Törkeitä petoksia tuli ilmi 2 000, mikä on 2,4 prosenttia vähemmän kuin vuotta aikaisemmin. Maksuvälinepetosten määrä kasvoi myös 16,5 prosenttia edellisvuoteen nähden.⁷⁰ Poliisihallituksen julkaiseman tiedotteen mukaan petosrikollisuuden kasvuun on vaikuttanut erityisesti lievien petosten yleistyminen. Lisäksi huolta on herättänyt ikääntyneiden henkilöiden joutumisesta uhriksi internetin kautta tehdyissä petoksissa.

Talousrikokset

Talousrikokset ovat yritysten tai yhteisöjen toiminnassa tapahtuvia rikoksia, joiden avulla tavoitellaan taloudellista hyötyä rikollisin keinoin. Talousrikokseksi katsotaan myös muut hyötymistarkoituksessa tehdyt rikokset, joilla on linkki yritystoimintaan.⁷¹ Yleisin talousrikos on veropetos. Muita tyypillisiä talousrikoksia ovat kirjanpitorikokset ja velallisen rikokset.

69 Tässä tarkoitettut petosrikokset pitävät sisällään RL 36:1–3 mukaiset rikokset eli petos, lievä petos ja törkeä petos.

70 Tilastokeskus: Omaisuusrikosten määrä kasvoi 16,9 prosenttia, viitattu 21.1.2021.

71 Poliisi: Talousrikokset, viitattu 21.1.2021.

Poliisin tietoon tulee vuosittain 1 800–2 000 talousrikosta. Verorikoksia näistä on 700–800 ja velallisen rikoksia 400–500. Vuonna 2019 kokonaisrikollisuuden laskiessa, talousrikosten määrä nousi merkittävästi. Erityisesti verorikosten, velallisen epärehellisyyttä koskevien rikosten ja kirjanpitorikosten törkeät tekemuodot lisääntyivät vuonna 2019.⁷² Talousrikosten vuosittaiseen määrään vaikuttaa yhteiskunnan taloudellinen tilanne. Talouden mennessä hyvin, vähentyvät myös poliisille ilmoitettujen talousrikosten määrät. Covid-19-pandemian vaikutukset talouteen ja tätä kautta myös talousrikollisuuteen näkyvät todennäköisesti hieman viiveellä.⁷³

Lähtökohtaisesti laillisessa liike- tai yritystoiminnassa voi esiintyä harmaata taloutta, mikäli lakisääteiset maksut ja verot laiminlyödään. Harmaan talouden osuus Suomen bruttokansantuotteesta vaihtelee arvioissa vajaasta miljardista jopa 14 miljardiin euroon. Harmaa talous on niin kutsuttua piilorikollisuutta, jolloin ainoastaan osa rikoksista tulee viranomaisten tietoon.⁷⁴

Talousrikoksissa ja harmaassa taloudessa myös rikosvahingot ja rikoshyöty ovat erittäin suuria ja talousrikosten rikosvahingoilla on myös suuri yhteiskunnallinen merkitys. Vuonna 2019 tutkituissa talousrikosasioissa rikosvahingot olivat yhteensä yli 320 miljoonaa euroa ja rikoshyötyä saatiin tekijöiltä pois lähes 32 miljoonaa euroa. Rikoshyötyä kuvaaviin tilastoihin on laskettu mukaan kaikki erilaiset talousrikokset, joihin lukeutuu muun muassa veropetokset, petokset, rahanpesurikokset, kavallukset jne.⁷⁵

Huumausainerikokset

Huumausainerikokseen syyllistyy henkilö, joka laittomasti valmistaa tai yrittää valmistaa, hallussapitää, hankkii, käyttää, kuljettaa tai kauppa huumausainetta. Huumausainerikoksista säädetään rikoslain 50 luvussa. Huumausainerikollisuus on hyvin tyypillisesti piilorikollisuutta, mikä saattaa vaikuttaa poliisin tietoon tulleiden rikosten määrään ja samalla myös rahanpesun esirikoksiin. Usein huumausainerikokset tulevat poliisin tietoon muun toiminnan yhteydessä.⁷⁶

Vaikka rahanpesun selvittelykeskuksen oikeuskäytäntöä koskevassa selvityksessä on havaittu, että huumausainerikosten osuus rahanpesun esirikoksina on laskenut, on huumausainerikosten määrä kuitenkin kasvanut. Vuonna 2020 huumausainerikoksia kirjattiin lähes 37 000, mikä on 14,4 prosenttia enemmän kuin edellisvuonna. Törkeiden

72 Harmaa talous & talousrikollisuus: Rikostorjunta, viitattu 22.1.2021.

73 Sisäministeriö: Yleisin talousrikos on veropetos, viitattu 22.1.2021.

74 Sisäministeriö: Yleisin talousrikos on veropetos, viitattu 22.1.2021.

75 Harmaa talous & talousrikollisuus: Rikostorjunta, viitattu 22.1.2021.

76 Poliisi: Huumausainerikokset, viitattu 21.1.2021.

huumausainerikosten määrä kuitenkin väheni 9,9 prosenttia. Lähes kaksi kolmesta huumausainerikoksesta on käyttör rikoksia ja niitä kirjattiinkin 12,4 prosenttia enemmän kuin vuonna 2019.⁷⁷ Käyttör rikoksella tarkoitetaan sitä, että huumausaineen hallussa pidetty määrä on pieni ja se viittaa ainoastaan omaan käyttöön.⁷⁸

Yleisimpiä huumausaineita Suomessa ovat kannabis ja amfetamiini sekä sen johdannaiset. Viime vuosina myös kokaiinin käyttö on lisääntynyt ja jätevesitutkimuksen mukaan pitkällä aikavälillä on havaittavissa kolminkertaista kasvua vuodesta 2012 lähtien amfetamiinin, metamfetamiinin, MDMA:n ja kokaiinin yhteenlasketuissa käyttömäärissä. Tutkimuksen mukaan Covid-19-pandemia on vaikuttanut huumausaineiden käyttöön, sillä poikkeusolojen voimaantumisen jälkeen amfetamiinimäärät ovat suurempia kuin koskaan aikaisemmin. Toisaalta kokaiinin nouseva trendi on tasaantunut pandemian aikana.⁷⁹

Huumausainekauppa on usein rajat ylittävää ammattimaista ja järjestäytyntä rikollisuutta. Viimeisen kymmenen vuoden aikana huumeikauppa on siirtynyt kaduilta verkkoon ja usein se toimii niin kutsutun darkwebin puolella, jotta toiminta olisi mahdollisimman anonyymiä.⁸⁰ Virtuaalivaluuttasektorilla on havaittu erityisesti huumausainerikosten olevan kohtalaisen yleisiä esirikoksia rahanpesun näkökulmasta. Huumausainerikoksissa kyse on juuri anonyymistä verkossa tapahtuvasta huumausainekaupasta, jossa huumeiden myyjät saavat maksun virtuaalivaluuttoina.⁸¹

Rikoshyöty

Menettämisseuraamus eli konfiskaatio on tuomioistuimen määräämä muu rikosoikeudellinen seuraamus. Rikoslain 10 luvun 1–2 §:ssä säädetään menettämisseuraamuksen yleisistä edellytyksistä ja rikoshyödyn menettämisestä. Rikoshyödyllä tarkoitetaan rikoslaissa rikollisella toiminnalla saatua hyötyä. Menettämisseuraamuksen määräämisen edellytyksenä on siten laissa rangaistavaksi säädetty teko. Valtiolle menetetyksi tuomittava rikoksen tuottama hyöty voi olla rikoksella välittömästi saatua omaisuutta, omaisuuden sijaan tulla omaisuutta, omaisuuden tuottoa, omaisuuden ja tuoton arvoa tai rikoksella saadun säästön arvoa.

Rahanpesurikosten konfiskaatiotilastoissa on havaittavissa huomattavaa vaihtelua eri vuosien osalta.

77 Tilastokeskus: Omaisuusrikosten määrä kasvoi 16,9 prosenttia, viitattu 21.1.2021.

78 Poliisi: Huumausainerikokset, viitattu 21.1.2021.

79 Terveystieteiden tutkimuskeskus: Jätevesitutkimus – väestötason huumeiden käyttö, viitattu 22.1.2021.

80 Poliisi: Huumausainerikokset, viitattu 21.1.2021.

81 Rahanpesun selvittelykeskus 2018b, s. 21–22.

Taulukko 6. Käräjäoikeuksissa tuomittujen menettämisseuraamusten määrät euroina.

Rikosnimike	2015	2016	2017	2018	2019	Yht.
Rahanpesu	27 022	78 463	78 463	341 627	15 485	531 185
Törkeä rahanpesu	105 208	189 901	99 782	896 788	35 150	1 326 829
Kaikki rahanpesu-rikokset yhteensä⁸²	132 475	268 365	175 170	1 414 615	52 645	2 043 270

Vuonna 2019 kaikista talousrikoksista saadun rikoshyödyn suuruus oli 32 miljoonaa euroa. Rahanpesurikosten konfiskaatiotilastoissa esitetty rikoshyöty lukeutuu talousrikoksista saatuun rikoshyötyyn.⁸³ Vuosittaisesta vaihtelusta huolimatta rahanpesulla voidaan katsoa saavutetun merkittävää rikoshyötyä kuluneiden viiden vuoden aikana.

2.2.2 Maantieteellinen sijainti

Rahanpesun riskiä arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös maantieteellisen sijainnin vaikutus. Tällä tarkoitetaan paitsi Suomen maantieteellisen sijainnin vaikutusta rahanpesuriskeihin ja niiden tasoon, myös Suomen ulkopuolisten tekijöiden, kuten esimerkiksi ulkomaisten asiakkaiden ja heidän tuomiensa riskien vaikutusta kansalliseen rahanpesuriskiin. Maantieteelliset riskit voivat ilmetä Suomesta ulkomaille tai ulkomailta Suomeen suuntautuvassa raha- ja tavaraliikenteessä. Suomi voi toimia lähtö- ja määränpääm maiden lisäksi myös kauttakulkumaana.

FATF:n Suomea koskevan maa-arvioraportin mukaan Suomen voidaan nähdä toimivan ”porttina” EU-maiden ja EU:n ulkopuolisten maiden välillä. Maa-arvioraportin mukaan etenkin Suomen sijainti Venäjän läheisyydessä ja maiden välisten kauppasuhteiden vaikutus tulee huomioida.⁸⁴ Idänkauppaa harjoittavien yritysten verotarkastuksissa on havaittu toistuvina ilmiöinä verokeidas/-paratiisiyritykset ja käteisrahan laajamittainen käyttö. Näissä tapauksissa kirjanpitoon kuuluvat myynti- ja ostotositteet eivät usein vastaa todellista rahaliikennettä. Idänkauppaan liittyvät epäselvät rahansiirrot viittaavat usein juuri

82 Sisältäen tiedot nimikkeistä rahanpesu, rahanpesurikkomus, tuottamuksellinen rahanpesu ja törkeä rahanpesu.

83 Harmaa talous & talousrikollisuus: Rikostorjunta, viitattu 22.1.2021.

84 FATF MER 2019, s. 7.

rahanpesuun, ja suomalaisia yrityksiä on voitu käyttää välikätenä sekä varojen siirrossa että muihin maihin sijoittautuneiden yritysten välisissä liiketoimissa.⁸⁵ Lisäksi on tunnistettu, että suurin osa Venäjältä eurooppalaisiin pankkeihin virtaavasta rikollisesta rahasta on peräisin harmaasta taloudesta. Rikolliset toimijat Venäjällä käyttävät pöytälaatikkoyrityksiä, jolloin venäläisten valvontaviranomaisten on vaikeaa tunnistaa varojen kierrättämistä ulkomaisten pankkitilien ja yhtiöiden kautta.⁸⁶

Venäjän vaikutus näkyy myös Suomessa tehdyissä kiinteistökaupoissa, sillä Maanmittauslaitoksen tilastotietojen mukaan vuosina 2018 ja 2019 venäläiset tekivät yhteensä 266 kiinteistökauppaa Suomessa. Näiden kauppojen yhteisarvo oli n. 30 miljoonaa euroa.

Suomella on läheiset kauppasuhteet Venäjän lisäksi Baltian maiden ja Pohjoismaiden kanssa. Vuonna 2020 ulkomaankauppa suuntautui kokonaiskauppavaihdon mukaan mitattuna etenkin Saksaan, Ruotsiin, Venäjälle, Kiinaan ja Alankomaihin.⁸⁷ Maantieteellisesti läheiset kauppareitit lisäävät myös laittomien tavara- ja rahavirtojen kehittymistä.⁸⁸ Suomi toimii myös Helsinki-Vantaan lentoaseman kautta kansainvälisen liikenteen risteyskohana etenkin aasialaisille matkustajille.⁸⁹ Vuonna 2019 kansainvälisten vaihtomatrustajien määrä oli 38,6 prosenttia kaikista matkustajista.⁹⁰

Asiantuntijahaastatteluissa nousi esiin, että asiakkaisiin liittyvät riskit kytkeytyvät usein myös maantieteellisiin riskeihin. Maantieteellisyydellä tässä yhteydessä viitataan esimerkiksi FATF:n ja EU:n komission listauksiin korkeariskisistä maista,⁹¹ joista tulevien asiakkaiden kanssa pääsääntöisesti kieltäydytään tekemästä liiketoimia.

2.2.3 Asiakkaan tunteminen

Rahanpesulain 3 luvun mukainen asiakkaan *tunteminen* on yksi lain keskeisimmistä velvoitteista. Asiakkaan tuntemiseen liittyvät kaikki kyseisessä luvussa määritellyt toimet ja velvoitteet, joita on noudatettava koko asiakassuhteen ajan riskiperusteiseen arviointiin

85 Harmaa talous & talousrikollisuus: Idänkaupan harmaa talous, viitattu 1.12.2020.

86 Rahanpesun selvittelykeskus 2018b, s. 23.

87 Tulli: Kuvioita Suomen ulkomaankaupasta 2020, viitattu 23.11.2020.

88 FATF MER 2019, s. 18.

89 Kauppalehti 3.4.2019: Helsinki-Vantaalle alkaa lentää kolme uutta yhtiötä – Kaksi on kiinalaisia, viitattu 23.11.2020.

90 Finavia: Finavian lentoasemilla 26 miljoonaa matkustajaa vuonna 2019 – lentoliikenteessä oli maltillisen kasvun vuosi, viitattu 23.11.2020.

91 FATF pitää kahta erillistä listausta korkeariskisistä maista. "High-Risk Jurisdictions subject to a Call for action" -lista (ns. "musta lista") sisältää maat, joilla on merkittäviä puutteita AML/CFT-järjestelmissään. "Jurisdictions under Increased Monitoring" -lista (ns. "harmaa lista") käsittää maat, joilla on puutteita AML/CFT-järjestelmissään, mutta jotka työskentelevät FATF:n kanssa parantaakseen toimiaan.

pohjaten. Riskiperusteisen arvioinnin mukaisesti ilmoitusvelvollisten on asiakassuhteisiin liittyviä riskejä arvioidessaan otettava huomioon asiakkaisiin, maihin tai maantieteellisiin alueisiin, tuotteisiin, palveluihin ja liiketoimiin sekä jakelukanaviin ja teknologioihin liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit. On huomattava, että vaikka asiakkaan tunteminen on keskeinen rahanpesulain velvoite, ei asiakkaan käsitettä kuitenkaan ole rahanpesulaissa tai rahanpesudirektiivissä määritelty. Tällä voidaan katsoa olevan vaikutusta myös riskien muodostumiseen ja arviointiin.

Osana asiakkaan tuntemista on asiakkaan *tunnistaminen ja henkilöllisyyden todentaminen*. Ilmoitusvelvollisen tulee tunnistaa asiakkaansa ja todentaa tämän henkilöllisyys vakituista asiakassuhdetta perustettaessa. Lisäksi asiakas tulee tunnistaa ja todentaa tämän henkilöllisyys, kun:

1. liiketoimen suuruus tai toisiinsa kytkeytyvien liiketoimien suuruus yhteensä on vähintään 10 000 euroa ja asiakkuus on satunnainen, tai kyse on maksajan tiedot -asetuksen 3 artiklan 9 kohdassa tarkoitettua varojen siirrosta, jonka määrä ylittää 1 000 euroa;
2. tavaroiden myynnissä suoritettavan liiketoimen suuruus tai toisiinsa kytkeytyvien liiketoimien suuruus käteisenä on yhteensä vähintään 10 000 euroa ja asiakkuus on satunnainen;
3. kyse on epäilyttävästä liiketoimesta tai jos ilmoitusvelvollinen epäilee liiketoimeen sisältyviä varoja käytettävän terrorismin rahoittamiseen tai sen rankaisutavaan yritykseen; tai
4. ilmoitusvelvollinen epäilee aiemmin todennetun asiakkaan henkilöllisyyden todentamistietojen luotettavuutta tai riittävyttä.

Edellä mainituista 1 ja 2 kohdasta poiketen rahapelitoiminnassa asiakas on tunnistettava ja tämän henkilöllisyys todennettava joko panoksen asettamisen tai voiton maksamisen yhteydessä tai kummassakin tilanteessa, jos pelaajan asettama rahapanos tai lunastama voitto on yhtenä suorituksena tai toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina yhteensä vähintään 2 000 euroa.

Asiakkaan tunnistamisessa ja henkilöllisyyden todentamisessa luotetaan usein voimakkaasti vahvaan sähköiseen tunnistamiseen. Tällöin rahanpesun estämisen kannalta on olennaista myös sähköisten tunnisteiden myöntäjien ja tunnistustapahtumien välittäjien tekemä harkinta ja selvitykset asiakkaan tunnistamiseksi ja tuntemiseksi.

Asiakkaan tunteminen on vakituudessa asiakassuhteessa jatkuva prosessi. Asiakkaan tunnistamisen ja henkilöllisyyden todentamisen lisäksi ilmoitusvelvollisen tulee järjestää riittävää seuranta asiakkaan toiminnan laatuun ja laajuuteen, asiakassuhteen pysyvyyteen ja kestoon sekä riskeihin nähden. Jatkuvalle seurannalle varmistetaan, että asiakkaan

toiminta vastaa sitä kokemusta ja tietoa, joka ilmoitusvelvollisella on asiakkaasta ja tämän toiminnasta. Usealla riskiarvion sektorilla on havaittu, että asiakkaan jatkuva seuranta näyttää haasteellisenä eivätkä sektorin toimijat ole täysin varmoja, mitä menettelyjä heidän tulee asiakassuhteeseen kohdistaa tunnistamisen ja henkilöllisyyden todentamisen jälkeen. Näin ollen asiakkaan jatkuvaan seurantaan liittyy haavoittuvuuksia.

Käynnissä olevassa lainsäädäntöhankkeessa rahanpesulain muuttamiseksi⁹² tullaan tekemään muutoksia myös asiakkaan tuntemista koskevaan sääntelyyn. Esimerkiksi asiakkaan yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden osalta säädettäisiin, että ilmoitusvelvollinen ei voi noudattaa yksinkertaistettua asiakkaan tuntemismenettelyä, mikäli ilmoitusvelvollinen havaitsee poikkeuksellisia tai epäilyttäviä liiketoimia. Asiakkaan tunnistamisen ja henkilöllisyyden todentamisen osalta lisättäisiin kieltä perustaa ja ylläpitää anonyymeja tai tekaistuilla nimillä toimivia asiakassuhteita sekä lisättäisiin vaatimus, jonka mukaan satunnaisessa asiakassuhteessa asiakkaan tunnistamisen ja henkilöllisyyden todentamisen velvollisuuden raja olisi tuhannen euron varainsiirto silloin, kun on kyse virtuaalivaluuttavarainsiirrosta.

2.2.4 Teknologian kehitys

Teknologian kehittyminen laajentaa rahanpesussa sekä sen torjunnassa käytettäviä ja tarvittavia menetelmiä. Erilaiset sähköistyvät palvelut ja tuotteet tarjoavat uusia keinoja ja väyliä rahanpesulle sekä voivat houkuttaa rikollisia esimerkiksi tarjoamalla mahdollisuuksia anonymiteettiin ja varojen häivyttämiseen. Uusien teknologioiden huomioon ottaminen niin kansallisessa riskiarviossa kuin ilmoitusvelvollisten ja valvojien omissa riskiarvioinneissa perustuu FATF:n suositukseen 15, joka koskee uusia teknologioita.⁹³

FinTech eli finanssiteknologia on voimakkaasti kasvava toimiala. Sillä tarkoitetaan esimerkiksi tietotekniikkaa, jolla tuotetaan muun muassa pankki-, vakuutus-, rahoitus-, sijoitus- ja maksupalveluita. Finanssiteknologioita ovat esimerkiksi erilaiset maksupalvelut, mobiililompakot, virtuaalivaluutat tai sähköiset asiakaspalvelun muodot.⁹⁴ Reg Tech puolestaan tarkoittaa uuden tekniikan käyttöönottoa sääntelyn ja valvonnan toteuttamisessa.⁹⁵ Teknologiaa voidaan rahanpesun estämisen näkökulmasta hyödyntää esimerkiksi tehostamalla asiakasprofiilien valvontaa ja rahanpesuilmoitusten tekemistä sekä kehittämällä

92 Valtiovarainministeriön hanke: Hallituksen esitys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta.

93 FATF 2012–2020 s. 17 ja HE 38/2018 vp, s. 21.

94 Finanssivalvonta: FinTech – Finanssialan innovaatiot, viitattu 31.7.2020.

95 EU SNRA 2019, s. 3.

varmempaa ja parempaa yhteistyötä viranomaisten kesken.⁹⁶ FATF julkaisi maaliskuussa 2020 ohjeistuksen siitä, miten digitaalista henkilöllisyyttä (Digital ID) koskevia järjestelmiä voidaan käyttää täytettäessä asiakkaan tuntemisvelvollisuutta.⁹⁷

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä

Vuonna 2019 tuli voimaan laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (571/2019). Lain tarkoituksena on parantaa viranomaisten sähköistä tiedonsaantia kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen pankki- ja maksutileistä. Laissa on määritelty valvontajärjestelmän tietojen hyödyntäjät. Valvontajärjestelmän tavoitteena on luoda tietoturvallinen kanava tiedon saamiseksi luottolaitoksilta, maksulaitoksilta, sähkörahayhteisöltä ja virtuaalivaluutan tarjoajilta. Tietojensaannin toimivaltaa ei uudistuksella lisätty, vaan valvontajärjestelmä tarjoaa uuden tavan hakea tietoja sähköisesti.⁹⁸

Nykyisen kansallisen lainsäädännön mukainen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä koostuu kahdesta osasta, joita ovat 1) Tullin toteuttama pankki- ja maksutilirekisteri ja 2) luottolaitosten, maksulaitosten, sähkörahayhteisöjen ja virtuaalivaluuttatoimijoiden ylläpitämät tiedonhakupankit. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevan lain käytännön toteutuksen edetessä on käynyt ilmi, että lain mukainen hajautettu malli on sekä kallis että monimutkainen toimivaltaisille viranomaisille ja luottolaitoksille, maksulaitoksille, sähkörahayhteisöille sekä virtuaalivaluuttatoimijoille. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttö on voimassaolevan lain mukaisten suppeiden toimivaltuuksien ja hajauttamisen vuoksi jäämässä hyvin vähäiseksi, eikä sillä saavuteta niitä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja harmaan talouden torjumisen tehostamiseen liittyviä tavoitteita, joita järjestelmää suunniteltaessa tavoiteltiin. Rahoitustietodirektiivin ((EU) 2019/1153) kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä on tunnistettu tämänhetkisen tilanteen haasteet. Tämän vuoksi direktiivin täytäntöönpanohankkeen yhteydessä on päätetty luonnostella pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettuun lakiin muutoksia, joilla pyritäisiin tehostamaan järjestelmän käyttöä ja tätä myöten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimia.⁹⁹

96 Europol 2017, s. 36.

97 FATF 2020b.

98 Tulli: Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä, viitattu 2.12.2020.

99 Rahoitustietodirektiivihankkeessa esitetään myös laajennettavaksi sitä viranomaisten joukkoa, jolla on oikeus käyttää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistarkoituksen lisäksi myös vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

2.3 Vakuutustoiminta

2.3.1 Toimintaympäristö

Suomessa vakuutusmarkkinoilla toimivien yhteisöjen valvonnasta vastaa Finanssivalvonta. Sektorin valvottaviin rahanpesulain näkökulmasta¹⁰⁰ kuuluvat:

- vakuutusyhtiölaissa (521/2008) tarkoitetut vakuutusyhtiöt ja erillisyyhtiöt
- työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa (354/1997) tarkoitetut työeläkevakuutusyhtiöt
- ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annetussa laissa (398/1995) tarkoitetut kolmannen maan vakuutusyhtiön sivuliikkeet
- vakuutusyhdistyslaissa (1250/1987) tarkoitetut vakuutusyhdistykset
- vakuutusten tarjoamisesta annetussa laissa (234/2018) tarkoitetut vakuutus-edustajat, sivutoimiset vakuutusedustajat sekä ulkomaisten vakuutusedustajien ja sivutoimisten vakuutusedustajien Suomessa toimivat sivuliikkeet.

Finanssiala ry:n mukaan Suomessa toimi vuoden 2019 lopussa 47 suomalaista vakuutusyhtiötä, joissa työskenteli yhteensä noin 10 000 henkilöä. Vuoden 2019 lopussa Suomessa toimi lisäksi 20 ulkomaisen vakuutusyhtiön sivuliikettä. Rekisteröityneitä vakuutusmeklariyrityksiä oli 90 kappaletta.¹⁰¹ Vuonna 2019 vakuutusyhtiöiden maksutulo Suomessa oli noin 26 miljardia euroa ja korvauksia maksettiin yhteensä lähes 27 miljardilla eurolla. Suurin osa maksutuloista ja maksetuista korvauksista liittyi eläkevakuutuksiin.¹⁰²

Suomalaiselle vakuutusyhtiölle on ominaista, että liiketoiminta on eritelty vakuutusten kohderyhmän pohjalta esimerkiksi kuluttaja-asiakkaille, yritysasiakkaille sekä maa- ja metsätalousasiakkaille tarjottaviin vakuutuksiin.¹⁰³ Lisäksi vakuutusyhtiöiden toiminnassa tehdään usein jako lakisääteisten¹⁰⁴ ja vapaaehtoisten vakuutusten välillä.

Vakuutus- tai työeläkevakuutusyhtiöt tekivät rahanpesun selvittelykeskukselle vuonna 2019 yhteensä 134 rahanpesuilmoitusta.¹⁰⁵

100 Vahinkovakuuttaminen on Suomessa otettu rahanpesulain soveltamisalan piiriin, vaikka tätä ei direktiivissä tai FATF:n suosituksissa edellytetä.

101 Finanssiala ry 2019b, s. 7.

102 Finanssiala ry 2019b, s. 6.

103 Asiantuntijahaastattelu.

104 Lakisääteisiä vahinkovakuutuksia ovat liikennevakuutus, potilasvakuutus ja ympäristövahinkovakuutus, ks. Sosiaali- ja terveysministeriö: Lakisääteiset vahinkovakuutukset, viitattu 8.10.2020.

105 Rahanpesun selvittelykeskus 2020a, s. 9.

2.3.2 Rahanpesun riskit

Vakuutussektoriin kohdistuva kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalaisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 28 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta.

Vakuutussektoriin kohdistuvana merkittävänä riskinä haavoittuvuuden näkökulmasta nähdään **tietojenvaihdon puutteet**, etenkin sektorin toimijoiden ja luottolaitosten välillä. Esimerkkinä tästä on muun muassa se, että vakuutussektorin toimijat eivät pysty varmistamaan asiakkaansa ilmoittaman pankkitilin tosiasiallisesta omistajasta, vaan ne joutuvat maksamaan vakuutuskorvaukset asiakkaan ilmoittamalle tilille ilman pankilta saatavaa varmistusta.

Sektorin merkittävimpien riskien arvioidaan liittyvän myös vakuutusmeklaritoimintaan. Vakuutusmeklareiden tavoite on ensisijaisen keskittynyt myyntiin ja liiketaloudelliseen puoleen, jolloin **AML-toimet voidaan nähdä negatiivisena tai lisärasitteena**. Vakuutusmeklarit raportoivat taloudellisesta toiminnastaan Finanssivalvontaan, mutta tämä ei sisällä AML-asioihin liittyvää raportointia. Kohtalaisesti merkittävänä riskinä vakuutusmeklaritoiminnassa tunnistetaan myös varojen käsittelyyn liittyvät rahanpesuriskit, jotka voivat ilmetä **liiallisena luottamuksena pankin tekemään asiakassuhteen monitorointiin, asiakkaan varojen alkuperän selvittämiseen ja asiakkaan tuntemiseen** tai tosiasiallisten edunsaajien tunnistamiseen, jolloin ilmoitusvelvollisen omat toimet epätavallisten liiketoimien havaitsemiseksi jäävät vähäisemmiksi.

Kohtalaisesti merkittävänä riskinä vahinko- ja henkivakuuttamisen osalta nähdään **asiakkaiden monimutkaiset yritysjärjestelyt ja omistuskuviot sekä uudet yritysasiakkaat**, jotka tuovat haasteita tosiasiallisten edunsaajien tunnistamiselle. Tämän riskin kohdalla korostuu asiakkaan harjoittama toimiala, sillä etenkin rakennusalaan liittyvät monimutkaiset omistusjärjestelyt koetaan riskillisiksi. Haastavuutta lisää se, että rakennusalan toimijat tarvitsevat tiettyjä pakollisia vakuutuksia ennen kuin ne voivat käynnistää urakan.

Riskinä pidetään **vakuutusmaksujen maksamista muulta kuin asiakkaan omalta tililtä**, jos asiaan ei saada järkevää selitystä. Riskin katsotaan käsittävän kaikki vakuutustuotteet.

Kohtalaisena riskinä pidetään myös sellaisia **vakuutustuotteita, joissa varojen siirto ja realisointi on helppoa**. Tällaisia tuotteita ovat esimerkiksi säästöhenkivakuutukset ja kapitalisaatiosopimukset. Näiden tuotteiden kohdalla varoja voidaan nostaa kokonaan tai osittain ja ne mahdollistavat suuren kerralla maksettavan sopimusmaksun.

2.4 Maksupalvelujen tarjoajat (sis. valuutanvaihdon ja Hawala-järjestelmät)

2.4.1 Toimintaympäristö

Maksupalvelujen tarjoajat sisältävät sektorina useita palveluita ja tuotteita, jotka liittyvät maksujen toteuttamiseen sekä varojen siirtämiseen ja vaihtamiseen. Maksupalvelujen tarjoajia valvoo Finanssivalvonta ja valuutanvaihtoliikkeitä Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Sektorin valvottaviin 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 toimivat sivuliikkeet
- ulkomaiset maksulaitokset ja sähkörahayhteisöt, jos maksulaitos tarjoaa Suomessa palveluita sivuliikettä perustamatta edustajan välityksellä.

Maksupalveluja saa tarjota Suomessa joko Finanssivalvonnan myöntämällä toimiluvalla tai Finanssivalvonnan päätöksellä, jonka mukaisesti maksupalveluja voidaan tarjota tietyt edellytykset täyttävässä toiminnassa ilman toimilupaa.¹⁰⁶ Lisäksi ETA-alueelta maksulaitoksen toimiluvan saanut toimija voi tarjota maksupalveluja Suomessa ns. passporting-järjestelmän perusteella. Finanssivalvonnan valvottavia maksupalveluntarjoajia on rekisteröity Suomessa 76 kappaletta. Suomessa toimii lisäksi 264 ulkomaisen maksulaitoksen nimittämää asiamiestä, jotka saavat tarjota maksupalvelua Suomessa.

Suomen ja Ruotsin rahanpesun selvittelykeskukset toteuttivat yhteistyössä ajalla 1.3.2019–28.2.2021 Black Wallet -hankkeen, jossa tunnistettiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä finanssiteknologian alueella.¹⁰⁷ Kyseessä on EU-rahoitteinen (ISF) hanke. Riskien tunnistamisen lisäksi hanke kuvasi FinTech-sektoria kokonaisuudessaan painottaen etenkin varojen siirtämiseen liittyviä tuotteita ja palveluita.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Finanssivalvonta: Maksupalvelun tarjoajat, viitattu 22.7.2020.

¹⁰⁷ Black Wallet -hankkeen ensimmäiset lopputuotteet "Risk Indicators -report" ja "Risk Indicators" on julkaistu, ks. Black Wallet 2020a ja Black Wallet 2020b.

¹⁰⁸ Keskusrikospoliisi: Black Wallet, viitattu 22.7.2020.

Hawala-toiminta¹⁰⁹ täyttää maksupalvelujen tarjoamisen kriteerit ja siksi toiminta lähtökohtaisesti edellyttää Suomessa maksupalvelun tarjoamiseen oikeuttavaa lupaa. Hawalajärjestelmän kautta Suomesta siirretään rahaa muun muassa Pohjois- ja Koillis-Afrikkaan sekä Lähi-itään.¹¹⁰ Suomessa 12 hawala-toimijaa on saanut maksupalvelun tarjoamiseen oikeuttavan luvan. Nämä toimijat ovat maksulaitoslain 7 §:n mukaisia rekisteröityneitä maksupalvelun tarjoajia.

Varsinaisten maksupalvelujen lisäksi maksupalveluntarjoaja saa tarjota myös valuuttavaihtopalveluita. Etelä-Suomen aluehallintoviraston tietojen mukaan vuonna 2019 Suomessa toimi 15 valuuttavaihtoliikettä.

Vuonna 2019 maksupalvelujen tarjoajat (sisältäen valuuttavaihdon) tekivät 32 790 rahanpesuilmoitusta.¹¹¹ On huomattava, että hawala-toimijat eivät ole tehneet yhtään rahanpesuilmoitusta.

2.4.2 Rahanpesun riskit

Maksupalvelujen tarjoajat

Maksupalvelujen tarjoajiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 3 eli **merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 20 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta.

Sektorin merkittävimpiin haavoittuvuuksiin ja sitä kautta riskeihin katsotaan kuuluvan **uudet maksupalvelujen tarjoajat, jotka tulevat toimialle ja uudet tekniikat, joiden toiminnallisuuksien ymmärtäminen ja valvonta voivat olla haastavaa**. Uusien palveluiden ja teknologioiden kohdalla voi olla vaikea hahmottaa uuden palvelun toimintaperiaatteita ja siihen kytkeytyvää rahaliikennettä. Hahmottamisen vaikeus vaikuttaa myös valvontaan, jonka tulisi kuitenkin olla yhtenäistä koko sektorilla. Black Wallet -hankkeessa tunnistettiin uhaksi myös viranomaisten vaikeus ymmärtää palvelujen ja transaktioiden toimintaa ja kyvyttömyys pysyä perässä teknologian kehittämisessä.¹¹²

Alan pienten toimijoiden tietämys rahanpesun estämisen menettelyistä nähdään puutteellisena, mikä osaltaan mahdollistaa haavoittuvuutena rahanpesun. Pienten toimijoiden

109 Hawala on eräänlainen rekisteröimätön ja sääntelemätön rahansiirtojärjestelmä tai epävirallinen arvonsiirtojärjestelmä (ks. PRIO 2007), jonka kautta diasporan jäsenet lähettävät rahaa joko tukeakseen perhettään tai paikallisia yrityksiä ja niiden kehitystä kotimaassaan. Hawala-järjestelmää käytetään rahan siirtämiseen erityisesti niille alueille, joissa pankkipalveluiden saatavuus on heikompa.

110 Finanssivalvonta 2020b, s. 8.

111 Rahanpesun selvittelykeskus 2020a, s. 9.

112 Black Wallet 2020a, s. 14 ja Black Wallet 2020b, s. 3.

compliance-toiminnot¹¹³ voivat olla vajavaisia tai niitä ei ole, jolloin epäilyttävien liiketoimien tunnistamiseen ei ole selkeitä toimintatapoja. Puutteelliset asiakkaan tuntemisen menetelmät ja erityisesti tosiasiallisten edunsaajien ja tosiasiallisten rahanlähettäjien tunnistamisen puutteellisuus mahdollistavat tiettyjä uhkia, kuten **bulvaanien¹¹⁴ ja muulien¹¹⁵ käyttämisen maksupalveluissa.**

Merkittävimpiin riskeihin lukeutuu myös **maksujen monitoroinnin jälkikäteisyys**, jota voidaan pitää haavoittuvuutena. Maksut siirtyvät rajojen yli kansainväliselläkin tasolla nopeasti, jolloin monitoroinnin hetkellä varat ovat jo siirtyneet eikä niitä voida enää pysäyttää. Riskiin vaikuttavat olennaisesti **tietojenvaihdon rajoitukset** esimerkiksi pankkien ja muiden alan toimijoiden kesken, minkä johdosta yhteinen keskusteluväylä havaituista epäilyttävyyksistä puuttuu. Tietoja ei voida jakaa täysin myöskään viranomaisten välillä, johtuen muun muassa tietosuojaja- ja muusta salassapitosäätelystä. Avoimemman tiedonvaihdon valvojan ja toimijoiden kesken nähtäisiin pienentävän myös merkittäväksi katsottua riskiä koskien **rahanpesun eri skenaarioiden tunnistamisen haastavuutta**. Puutteellinen riskiskenaarioiden hahmottaminen johtaa osaltaan monitoroinnin puutteellisuuteen.

Merkittäväksi riskiksi katsotaan **rahamuotojen muuttamisen helppous maksupalveluissa**, koskien etenkin käteistä ja sähköistä rahaa. Rikollinen toimija voi pyrkiä esimerkiksi ottamaan luottoa ja ostamaan sillä rahaksi muutettavia arvokkaita tavaroita, kuten elektroniikkaa.

Toimiminen väärällä henkilöllisyydellä rikollisessa tarkoituksessa koetaan myös merkittäväksi riskiksi maksupalvelujen kohdalla. Rikollinen toimija eli uhkatekijä voi pyrkiä esiintymään esimerkiksi yrityksen edustajana, ja maksupalvelun tarjoajien käyttämät sähköiset henkilöllisyyden todentamismenetelmät eivät pysty estämään tällaista toimintaa.

Toimialalla on **vaikea verifioida varojen alkuperää**, johtuen etenkin rahavarojen nopeasta liikkumisesta rajojen yli. Tämä merkittävä riski kytkeytyy myös edellä mainittuun maksujen monitoroinnin jälkikäteisyysuuteen.

113 Termi "compliance" tarkoittaa yhtiön sisäisten prosessien lain ja normienmukaisuuden valvontaa ja on ymmärrettävissä vaatimustenmukaisuudeksi, ks. Hoppu – Hoppu – Hoppu 2020, s. 407.

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

115 Rahanpesun selvittelykeskus on nostanut esille ammattimuulien rantautumisen Suomeen. Havaitussa muulitoiminnassa maahan saapuu muista maista henkilöitä, jotka avaavat väärillä henkilötiedoilla pankkitilejä. Pankkitileille siirretään rikoksella saatuja varoja, jotka nopeasti siirretään edelleen toiselle tilille tai nostetaan käteiseksi. Ks. Rahanpesun selvittelykeskus 2018b, s. 24.

Hawalat

Hawala-toimijoihin kohdistuva kokonaisriskitaso on 4 eli **erittäin merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 16 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Myös Finanssivalvonta on arvioinut vuonna 2020 ilmestyneessä riskiarviossaan rahanvälittäjiin kohdistuvan korkean rahanpesuriskin.¹¹⁶

Valvonnan näkökulmasta voidaan havaita tiettyjä haavoittuvuuksia. Havaintojen mukaan jotkin **hawala-toimijat käyttäisivät omia järjestelmiään, joissa rahansiirtojen jäljittäminen on vaikeampaa kuin pankkijärjestelmän kautta välitetyissä maksuissa**. Toimialasta on vaikea saada tietoa, mikä hankaloittaa valvonnan kohdistamista. Erittäin merkittävänä riskinä nähdään myös hawala-toimijoiden **vaikeudet rahan alkuperän selvittämisessä ja verifiointissa**. Hawala-toiminnassa esiintyy myös ns. rahankerääjiä, jotka kokoavat isoja summia käteistä asiakkailta ja tuovat ne sitten eteenpäin siirrettäviksi. Tällöin ei tiedetä, kenen varoja on lähetetty ja mikä on ollut varojen todellinen alkuperä.

Hawala-toiminnassa **rahat siirretään usein korkean riskin alueille tai pakotteiden kohteena oleviin maihin tai henkilöille** eli potentiaalisille uhkatekijöille, mikä muodostaa erittäin merkittävän rahanpesun riskin maantieteellisestä näkökulmasta. Finanssivalvonnan riskiarviossa on tehty samanlainen havainto, ja sen mukaan riskiin vaikuttaa rahanvälitysten kohdealueiden viranomaisvalvonnan heikko taso ja puutteelliset AML-menettelyt.¹¹⁷

Bulvaanien ja muulien käyttäminen nähdään riskinä uhan näkökulmasta myös hawala-toiminnassa. Hawaloiden AML-menettelyjen puutteellisuus mahdollistaa rikollisten toimijoiden toimimisen tosiasiallisesti transaktioiden taustalla.

Erittäin merkittäväksi riskiksi nähdään **rekisteröimättömät hawala-toimijat**, joiden tarkkaa määrää tai laajuutta ei tiedetä. Vaikka hawala-toimijoilta edellytetään maksupalveluntarjontaan liittyvää lupaa, on havaittu viitteitä siitä, että alalla toimitaan myös ilman tällaista lupaa. Finanssivalvonta ei aktiivisesti seuraa rekisteröimättömien toimijoiden tilannetta. Toiminnan luonteesta johtuen ne henkilöt, jotka käyttävät tällaisia rekisteröimättömiä hawaloita, eivät välttämättä ilmoita Finanssivalvonnalle kärsineensä vahinkoa tällaisessa toiminnassa.

Valuutanvaihto

Valuutanvaihtajiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalaisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 19 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta.

¹¹⁶ Finanssivalvonta 2020a, s. 4.

¹¹⁷ Finanssivalvonta 2020b, s. 8.

Merkittävimmät riskit ilmenevät etenkin haavoittuvuuksina. Merkittävimmäksi riskiksi katsotaan **pienien toimijoiden puutteellinen tietämys AML-menetelmistä**, joka osaltaan mahdollistaa rahanpesun toteutumisen. Toimialalla on suuria kokoeroja toimijoiden välillä ja tämä heijastuu myös rahanpesun estämisen osaamistasoon. Etenkin **pieniä valuutanvaihtotoimijoita voidaan käyttää hyväksi rahan alkuperän häivyttämisessä**, mitä pidetään merkittävänä riskinä.

Valuutanvaihtotoiminnassa käytetään paljon käteistä, mikä nostaa esiin riskin **varojen alkuperän selvittämisen haasteisiin** liittyen. Alkuperän selvittämistä hankaloittaa usein kertaluontoiset asiakaskohtaukset eli asiakkuudet ovat satunnaisia.

2.5 Rahapelitoiminta

2.5.1 Toimintaympäristö

Suomessa on kaksi rahapelipalveluja tarjoavaa yksinoikeustoimijaa, joista Manner-Suomessa toimii yksi ja Ahvenanmaalla toinen. Manner-Suomessa yksinoikeudella toimiva rahapeliyhteisö saa toimeenpanna rahapelejä ainoastaan Manner-Suomessa, ja vastavasti Ahvenanmaalla toimivan yksinoikeustoimijan oikeus toimeenpanna rahapelejä ei yllä Manner-Suomeen. Rahanpesulain nojalla Poliisihallitus valvoo Manner-Suomessa yksinoikeustoimijan toimintaa ja rajoitetusti yhtiön asiamiesten¹¹⁸ toimintaa. Käytännössä valvontaa hoitaa Poliisihallituksen arpajaishallinto. Ahvenanmaan rahapelitoimintaa valvoo Lotteriinspektionen, joka toimii maakunnan hallituksen alaisuudessa ja aloitti toimintansa vuonna 2017. Rahanpesulainsäädäntöä sovelletaan seuraavasti:

- yksinoikeustoimijoiden toimintaan kokonaisuudessaan
- rahanpesulain 3 ja 4 luvun säännöksiä sovelletaan elinkeinonharjoittajaan ja yhteisöön, joka välittää edellä mainittujen yksinoikeustoimijoiden tarjoamiin rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja, jos yksinoikeustoimija on antanut asiakkaan tunnistamisen ja ilmoituksen tekemisen muun elinkeinonharjoittajan tai yhteisön tehtäväksi (ns. asiamies)
- rahanpesulain 7 ja 8 lukua sovelletaan mainittujen elinkeinonharjoittajien ja yhteisöjen (ns. asiamies) valvontaan asianomaisissa luvuissa säädetyiltä osin.

Suomi kuuluu Euroopan kärkimaihin rahapelaamiseen kulutetun rahan määrää tarkasteltaessa.¹¹⁹ Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttaman tutkimuksen mukaan

118 Manner-Suomen rahapeliyhteisön asiamiesten myyntipaikkoja on yhtiön kertoman mukaan noin 6 300, ks. Veikkaus Oy: Pelipaikat ja pelit, viitattu 2.11.2020.

119 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Rahapelit, viitattu 7.1.2021.

15–74-vuotiaista vastaajista 78 prosenttia oli pelannut rahapelejä edeltävän vuoden aikana.¹²⁰

Manner-Suomi

Rahapelien toimeenpanosta Manner-Suomessa säädetään arpajaislaissa (1047/2001).¹²¹ Manner-Suomen yksinoikeustoimijan rahapelien toimeenpanosta on lisäksi annettu valtioneuvoston asetus (1414/2016)¹²² ja rahapelien pelisäännöistä sisäministeriön asetus (2719/2020).¹²³ Arpajaistoiminnan ja sitä kautta rahapelien, jotka ovat eräs arpajaisten toimeenpanomuoto, valvonnan tarkoituksena on muun muassa taata arpajaisiin osallistuvien oikeusturva sekä estää väärinkäytöksiä ja rikoksia. Arpajaislaissa säädetty rahapelaamisen yleinen ikäraja on 18 vuotta. Manner-Suomen yksinoikeustoimija tarjoaa rahapelejä sekä sähköisesti että kivijalassa. Yksinoikeustoimijan rahapelien tarjontaan kuuluvat esimerkiksi veikkauspelit, vedonlyöntipelit, raha-automaattipelit sekä kasinopelit. Useita rahapelejä voi pelata myös asiamiesten myyntipaikoissa. Omien erityisten pelisaliensa ja pelipisteidensä lisäksi yksinoikeustoimijalla on yksi kasino Helsingissä. Toimija aikoo avata toisen kasinon Tampereelle joulukuussa 2021.¹²⁴

Vuonna 2019 Manner-Suomen yksinoikeuden alaisten rahapelien pelikate oli 1 690,7 miljoonaa euroa. Pelikatteesta 31,8 prosenttia kertyi sähköisten jakelukanavien kautta. Poliisihallituksen arpajaishallinnon arvio koko Suomen valtakunnan ulkopuolelle suuntautuvasta verkkopelaamisen katteesta on tällä hetkellä noin 200 miljoonaa euroa. Ahvenanmaan itsehallintoalue mukaan laskien Manner-Suomen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvien verkkorahapelien pelikate jää selvästi alle 300 miljoonan euron.¹²⁵

Ahvenanmaa

Arpajaisten toimeenpanosta Ahvenanmaalla säädetään maakunnan arpajaislaissa 1966:10 ("Landskapslag om lotterier"). Ahvenanmaan yksinoikeustoimija tarjoaa rahapelejä

120 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2019, s. 5.

121 Sisäministeriössä on käynnissä lainsäädäntöhanke arpajaislain uudistamiseksi. Luonnos hallituksen esityksestä on ollut lausuntokierroksella alkuvuodesta 2021. Ks. Sisäministeriön hanke: Arpajaislain uudistaminen, viitattu 25.2.2021.

122 Kyseisellä valtioneuvoston asetuksella säädetään myös muun muassa rahapeleihin osallistumisesta, voittojen pyöristämisestä, perimättä jääneistä voitoista, raha-automaattien ja erityisten pelisaliin enimmäismäärästä sekä kasinoiden lukumäärästä. Asetuksen 11 §:n mukaan rahapeliyhtiö saa harjoittaa pelikasinotoimintaa yhdessä pelikasinossa Helsingin kaupungin alueella sekä yhdessä pelikasinossa Tampereen kaupungin alueella.

123 Sisäministeriön asetuksella säädetty rahapelien pelisäännöt sisältävät yksityiskohtaisesti kaikkien toimeenpantavien rahapelien säännöt. Rahapelien säännöt sisältävät useita elementtejä, joilla on merkitystä rahapelien houkuttelevuuteen rahanpesun osalta. Säännöt sisältävät mm. panostasoihin ja voitonmaksuun liittyviä rajoitteita. Sisäministeriön asetusta pelisäännöistä muutetaan suhteellisen usein.

124 Veikkaus Oy: Tiedote 28.8.2020, viitattu 2.11.2020.

125 Poliisi: Manner-Suomen rahapelimarkkinoiden kehitys, viitattu 19.1.2021.

sähköisesti muun muassa vedonlyöntinä ja kasinopeleinä ja nettipelit ovat toimijan suurin liiketoiminta-ala. Nettipelien lisäksi yksinoikeustoimijalla on peliautomaatteja ja pelipöytiä sekä Ahvenanmaalla että Itämeren risteilyaluksilla ja kasino Maarianhaminassa.¹²⁶ Toimijan liikevaihto vuonna 2019 oli 114,2 miljoonaa, josta nettipelaamisen osuus oli 84,5 miljoonaa.¹²⁷

Arpajaistoiminnan valvontaa koskevat maakuntalait 2016:10 ja 2016:11, joista jälkimmäinen muutti maakunnan arpajaislakia.

Vuonna 2019 rahanpesun selvittelykeskukselle tehtiin yhteensä 11 901 rahapelaamiseen liittyvää rahanpesuilmoitusta.¹²⁸ Ilmoitusten määrä on viime vuosina laskenut.

2.5.2 Rahanpesun riskit

Rahapelitoimintaan kohdistuva kokonaisriskitaso sekä Manner-Suomessa että Ahvenanmaalla on 2 eli **kohtalaisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 20 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta.

Sektoriin yleisesti kohdistuvat riskit

Merkittävimmäksi rahanpesun riskinä nähdään **ulkomaalaisten peliyhtiöiden käyttäminen ja siihen haavoittuvuutena liittyvät valvonnan pirstaleisuus sekä tietojensaannin haasteet**. Tämä riski on havaittu merkittäväksi sekä Manner-Suomessa että Ahvenanmaalla. Ulkomaille suuntautuva rahapelaaminen on nettipelaamista.¹²⁹ Ulkomaisissa peliyhtiöissä voitettujen varojen pelaaminen kotimaisissa rahapeleissä nähdään haasteena kotimaisten yksinoikeustoimijoiden kannalta. Kyse voi olla tilanteesta, jossa suomalainen väitetysti pelaa ulkomaisten peliyhtiöiden pelejä, kotiuttaa näistä peleistä voitettua varaa ja pelaa niillä kotimaisten yksinoikeustoimijoiden pelejä. Varojen alkuperää selvittäessä pelaaja voi ilmoittaa alkuperän olevan kotiutettua pelivoittoa, vaikka todellisuudessa varat olisi saatu muuta kautta esimerkiksi petoksella. Tällaisissa tilanteissa on vaikeaa varmistaa, ovatko varat todellisuudessa ulkomaisissa peliyhtiöissä voitettuja. Valvonta ulkomaisissa peliyhtiöissä voi olla järjestetty luotettavalla tavalla, mutta on huomattava, että valvottujen peliyhtiöiden lisäksi rahapelaamiseen voi liittyä myös täysin valvonnan ulkopuolella olevia toimijoita.¹³⁰

126 Lotteriinspektionen: Åland och spel, viitattu 2.11.2020.

127 PAF 2019, s. 55.

128 Rahanpesun selvittelykeskus 2020a, s. 9.

129 On huomattava, että nettipelaamista ulkomaille ei ole kriminalisoitu.

130 Huomio perustuu asiantuntija-arvioihin.

Merkittäväksi riskiksi nähdään myös **vedonlyöntipelaaminen, jossa voitot saadaan välittömästi lopputuloksen ratkettua ja jossa pyritään varmistamaan tietty voiton palautusprosentti**. Vedonlyöntipelaaminen muodostuu riskiksi erityisesti tilanteessa, jossa pelaaja asettaa samaan vedonlyöntikohteeseen eri vaihtoehdoille panoksensa eri rahapeliyhtiöille tai rahapeliyhteisölle. Tällöin yksittäinen rahapeliyhtiö tai -yhteisö ei näe, että pelaaja panostaa esim. kotijoukkueen voittoa ja vierasjoukkueen voittoa samanaikaisesti. **Pelaamisen hajauttaminen** yleisesti Manner-Suomen ja Ahvenanmaan välillä nähdään kohtalaisena riskinä. Pelaajan hajauttaessa pelaamisensa ei kummallakaan toimijalla ole tietoja koko pelaamisen volyymistä, mikä vaikuttaa myös epäilyttävien liiketoimien havaitsemiseen.

Rahanpesun riskin nähdään olevan merkittävällä tasolla myös tilanteessa, jossa **varoja siirretään pelitilille ja sieltä eteenpäin kotiutustilille, mutta lähtötili ja kotiutustili eroavat toisistaan**. Tällaisissa tilanteissa rahapeliyhtiön tai -yhteisön näkökulmasta on kyse tietojenvaihdon esteestä ilmoitusvelvollisten välillä, jolloin pankkitilin omistajatiedoista ei päästä varmistumaan toiselta ilmoitusvelvolliselta. Ilmoitusvelvollinen rahapeliyhtiö tai -yhteisö voi nykyisen rahanpesulainsäädännön puitteissa ilmoittaa pankille esimerkiksi siitä, jos rahanpesuilmoitus on tehty lähtö- ja/tai kotiutustilin välillä liikkuvien varojen takia.¹³¹ Kohtalaisena rahanpesun riskinä näyttäytyy puolestaan tilanne, jossa **rahaa kierrätetään pelitilin** kautta takaisin samalle tilille, jolta alkuperäinen siirto tehtiin.

Kohtalaisena riskinä rahapelaamiseen liittyen pidetään **etätunnistamisen käyttöä**, jolloin tunnistettava henkilö ei ole läsnä tunnistamistilanteessa. Etätunnistamiseen liittyy tehostettu tuntemisvelvollisuus, joka ei kuitenkaan estä mahdollisia väärinkäytöstilanteita. Vahvaa sähköistä tunnistautumista varten tarvittavat tunnistautumisvälineet on voitu esimerkiksi anastaa tai antaa toisen henkilön käyttöön ja on pyritty tällä tavoin peittelemään rahapelaamisen kautta rahanpesua suorittavan henkilöllisyys. Riskilliseksi nähdään myös **anonyymi pelaaminen, jossa pelaajan tunnistusta ja henkilöllisyyden todentamista ei tehdä tai sitä ei pysytä jälkikäteen tekemään**.¹³²

Rahapelien tarjoajan puutteellinen kyky havaita epäilyttäviä liiketoimia muodostaa riskin esimerkiksi silloin, kun pelaajan tunnistaminen ja henkilöllisyyden todentaminen eivät käytännön tasolla toteudu vaaditulla tavalla. Riskiä pienentävästi vaikuttaa rahapelien tarjoajan mahdollisuus kehittää asiakkaan tuntemismenettelyjä ja asiakassuhteen jatkuvan seurannan prosessejaan (monitorointi) sillä se nostaa myös kykyä tunnistaa epäilyttäviä liiketoimia.

131 Ks. rahanpesulain 4 luvun 4 §:n 3 momentti koskien myös muita tilanteita, joissa tieto saadaan luovuttaa.

132 Ks. Sisäministeriö hanke: Arpajaislain uudistaminen. Uudistuksen myötä lakiin kirjattaisiin pakollinen tunnistautuminen kaikessa rahapelaamisessa Manner-Suomessa.

Manner-Suomi

Manner-Suomessa merkittävänä riskinä nähdään **rahapelaaminen kasinoilla**. Kasinoilla rahapelaamisessa voi olla kyse isoista panoksista ja sitä mukaa myös isoista rahasummista. Rahanpesijän kannalta mahdollisia pieniä tai satunnaisia tappioita pidetään hyväksyttävänä, sillä rahanpesulla ei tavoitella voittoa vaan varojen alkuperän häivyttämistä. Riskin kannalta tarkasteltuna kasinolla pelaamisessa merkitystä annetaan etenkin pelattavien varojen alkuperän selvittämiseksi, joka vaadittavassa laajuudessa toteutettuna pienentää riskiä. Riskinä esiin nousevat myös laittomat kasinot, joissa ei noudateta rahanpesulain mukaisia vaatimuksia.

Riskiksi tunnistetaan myös **tikettiautomaattien käyttö**. Tällöin henkilökunnan asiakaskontakti puuttuu, joka vaikuttaa esimerkiksi asiakkaan tunnistamisen mahdollisuuksiin. Tikettejä käytetään etenkin ulkomaisten peliautomaattien pelien maksamiseen ja voittojen lunastamiseen.

Ahvenanmaa

Ahvenanmaan osalta kohtalaisena riskinä nähdään **kasinotoiminta risteilyaluksilla**. Riski muodostuu etenkin asiakkaan tuntemisen ja varojen alkuperän selvittämisen puutteista. Haasteena näiltä osin on asiakaskunta, joka muodostuu pääosin ulkomaalaisista.

2.6 Luottolaitokset

2.6.1 Toimintaympäristö

Luottolaitoksia valvoo Finanssivalvonta. Luottolaitossektorin valvottaviin 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.¹³³

Suomessa toimi vuoden 2019 lopussa 246 luottolaitosta ja 790 pankkikonttoria.¹³⁴ Pankkitoimialan ominaispiirteeksi on viime vuosina vakiintunut finanssikonsernien muodostuminen, joissa luottolaitoksen lisäksi toimii esimerkiksi rahastoyhtiöitä ja vakuutusyhtiöitä.¹³⁵ Suurin osa Suomessa toimivista luottolaitoksista kuuluu johonkin pankkikonserniin tai yhteenliittymään, ja vuonna 2019 kotimaiseen pankkisektoriin voitiin katsoa sisältyvän ryhmä- ja konsernirakenne huomioon ottaen 12 pankkia.¹³⁶ Vuonna 2019 kotimaisen pankkisektorin liikevoitto oli 3,4 miljardia euroa. Kaksi suurinta pankkikonsernia muodosti 60 prosenttia markkinaosuuksista.¹³⁷

Vuonna 2019 luotto- ja rahoituslaitokset (pankit) tekivät 10 024 rahanpesuilmoitusta.¹³⁸

2.6.2 Rahanpesun riskit

Luottolaitoksiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 3 eli **merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 35 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Luottolaitosten kohdalla riskiä pienentäväksi tekijäksi on havaittu toimijoiden hyvä käsitys ja osaaminen toimialaan kohdistuvista rahanpesun riskeistä.

Esimerkkinä yleisestä luottolaitoksiin kohdistuvasta rahanpesuskenaariosta on Helsingin käräjäoikeuden 13.4.2018¹³⁹ antama tuomio:

133 Finanssivalvonta: Maksupalvelun tarjoajat, viitattu 3.11.2020.

134 Finanssiala ry 2019a, s. 7.

135 Finanssiala ry: Pankit merkittäviä kansantaloudelle, viitattu 2.11.2020.

136 Finanssiala ry 2019a, s. 7.

137 Finanssiala ry 2019a, s. 8-9.

138 Rahanpesun selvittelykeskus 2020a, s. 9.

139 Helsingin KO 13.4.2018 nro 18/116182.

Case Muuli

Henkilö A oli vastaanottanut henkilökohtaiselle pankkitililleen ulkomaalaisen pankin tililtä petoksen avulla siirrettyjä rahavaroja yhteensä 17 000 euroa. A oli välittömästi rahojen saavuttua hänen tililleen siirtänyt 7 000 euroa henkilö B:n tilille ja 9 000 euroa henkilö C:n tilille. Loput tililleen tulleista varoista A oli pitänyt ja käyttänyt itse. A:n katsottiin syyllistyneen törkeään rahanpesuun, sillä rahanpesun kohteena ollutta omaisuutta oli pidettävä erittäin arvokkaana. Lisäksi menettelyä pidettiin suunnitelmallisena, jolloin tekoa oli myös kokonaisuutena arvostellen pidettävä törkeänä. Tuomio on lainvoimainen.

Merkittävimpinä luottolaitoksiin kohdistuvina riskeinä on arvioitu kansainväliset yhteydet. Riskiksi on katsottu erityisesti **kansainvälinen maksuliikenne, sen nopeus ja hyödyntäminen rahanpesuun** sekä **suuret transaktiovolyymit ETA-alueen ulkopuolisten maiden kanssa**, joiden lainsäädännössä ja valvonnassa sekä korruptiotasossa voi olla eroavaisuuksia Suomen tilanteeseen verrattuna. Riskinä nähdään sekä Suomesta ETA-alueen ulkopuolisiin maihin että ETA-alueen ulkopuolisista maista Suomeen siirretyt varat. Erityisesti Suomeen ETA-alueen ulkopuolelta saapuvien varojen kohdalla varojen alkuperän selvittäminen on huomattavan haastavaa.

Luottolaitosten ulkopuolisten **maksupalvelujen tarjoajien on havaittu aiheuttavan haasteita transaktioiden monitoroinnille**. On mahdollista, että maksutietoja pyritään peittämään käyttämällä luottolaitosten ulkopuolisia maksupalvelujen tarjoajia, sillä tällöin luottolaitokset eivät välttämättä näe lopullista maksun saajaa vaan ainoastaan maksutapahtuman tapahtuneen tietyn maksupalvelujen tarjoajan kautta. Lisäksi **transaktiotapahtumien suuri määrä** aiheuttaa haasteita monitoroinnille ja epäilyttävien liiketoimien havaitsemiselle. Tehokkaan ja todellisia epätavallisia tapahtumia havaitsevan monitoroinnin saavuttaminen ja tasapainon löytäminen väriin ja oikeuden osuimien välillä on sektorin osalta havaittu jatkuvaksi kehityskohdaksi.

Merkittäväksi riskiksi on arvioitu myös **käteinen** ja siihen liittyvä varojen alkuperän selvittäminen. Käteiseen kohdistuu merkittäviä rahanpesun riskejä, sillä varojen alkuperän todentaminen ja jäljittäminen on käytännössä mahdotonta. Myös FATF:n mukaan käteisen kuljetaminen rajojen yli ja käyttäminen rahanpesun välineenä on yksi rahanpesun vanhimmista ja tyypillisimmistä muodoista.¹⁴⁰ Tämän lisäksi luottolaitosten tarjoamien tuotteiden ja palveluiden suuri määrä vaikuttaa erilaisten rahanpesuskenaarioiden tunnistamiseen, niiden torjumiseen ja valvontaan, erityisesti uudemmissa tuotteissa ja palveluissa.

140 FATF 2015a, s. 3.

Luottolaitosten kohdalla havaitaan myös **asiakkaiden asiakkaisiin ja yhteistyökumppaneihin liittyvät mahdolliset rahanpesun riskit** etenkin siitä näkökulmasta, kuinka hyvin luottolaitosten oletetaan tuntevan asiakkaansa asiakkaat ja yhteistyökumppanit varojen alkuperän selvittämiseksi.

Teknologian kehitys on havaittu myös merkittäväksi riskiksi digitaalisten pankkipalveluiden yleistyttyä. Tällä on vaikutusta myös asiakkaan tunnistamiseen ja tuntemiseen. Rahanpesun riskinä nähdään myös luottolaitoksen asiakkaiden käyttämät uudet teknologiat omien asiakkaidensa tunnistamisessa tai tuntemisessa.

Merkittäväksi riskiksi on katsottu myös **kirjeenvaihtajapankkitoiminnan** hyväksikäyttö rahanpesutarkoituksiin. Kirjeenvaihtajapankki on yhteistyöpankki, jonka kanssa esimerkiksi suomalainen pankki on sopinut vastuita sisältävien toimeksiantojen hoitamisesta.¹⁴¹ Riskin suuruuteen vaikuttavat muun muassa kirjeenvaihtajapankin sijaintimaa ja valvonnan taso. Kirjeenvaihtajapankkitoiminnan riskillisyyttä lisää toiminnalle tyypillinen maksujen kettajuttaminen. Riskin tasoon vaikuttaa myös kotimaisen luottolaitoksen mahdollisuus saada selville¹⁴² se, tunnistaako vastapuoli riskit riittävän hyvin. Kirjeenvaihtajapankkisuhteisiin kohdistuvaa riskiä tuleekin arvioida säännöllisin väliajoin.

2.7 Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet

2.7.1 Toimintaympäristö

Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet sisältävät sektorina suuren määrän rahoitusalan toimijoita. Rahanpesulain mukaisia sektorin valvojia ovat Finanssivalvonta¹⁴³ ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Sektorin valvottaviin kuuluvat seuraavat toimijat:

141 Rahanpesulain 1 luvun 4 §:n mukaan kirjeenvaihtajasuhteella tarkoitetaan toimintaa, jossa yksi pankki kirjeenvaihtajana tarjoaa vastapuolena olevalle toiselle pankille pankkipalveluja, kuten käyttötilin tai muun passiivatilin ja siihen liittyviä palveluja, kuten kassanhallintaa, kansainvälistä varainsiirtoa, sekkien lunastusta, maksujenvälitystilejä ja valuutanvaihtopalveluja. Lisäksi kirjeenvaihtajasuhde voi olla luottolaitosten välisiä, finanssilaitosten välisiä sekä luotto- ja finanssilaitosten välisiä suhteita, muun muassa suhteita, joissa kirjeenvaihtajalaitos tarjoaa vastaanottajalaitokselle samankaltaisia palveluja, ja suhteita, jotka on perustettu arvopaperikauppaa tai varainsiirtoa varten.

142 Luottolaitoksen on selvitettävä tehostetun tuntemisen menetelmin ETA-alueen ulkopuoliseen maahan sijoitautuneen luotto- tai rahoituslaitoksen kyvykyys toimia vastapuolena. ETA-alueella toimiva vastapuoli on niin ikään riskiperusteisesti tunnettava.

143 Finanssivalvonta ylläpitää myös rekisteriä luvattomia palveluntarjoajia koskevista varoituksista. Kyseessä on päivittyvä lista palveluntarjoajista, joiden toiminnassa on huomautettavaa tai valvojalla on epäily toiminnasta ilman toimilupaa. Elokuussa 2020 päivitettyssä rekisterissä oli 154 nimettyä toimijaa, joista suurimman osan epäillään tarjoavan sijoituspalvelua Suomeen ilman asianmukaista toimilupaa. Ks. Finanssivalvonta: Luvattomia palveluntarjoajia koskevat varoitukset, viitattu 4.8.2020.

Taulukko 7. Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet -sektorin toimijat, toimijoiden määrät sekä valvojat.

Toimija	Ilmoitusvelvollisten määrä ¹⁴⁴	Valvoja
Säilytysyhteisö ¹⁴⁵	7 toimijaa	Finanssivalvonta
Sijoituspalveluntarjoaja ¹⁴⁶	54 toimijaa	Finanssivalvonta
Arvopaperikeskus ¹⁴⁷	1 toimija	Finanssivalvonta
Rahastoyhtiöt ¹⁴⁸	29 toimijaa	Finanssivalvonta
Vaihtoehtorahaston hoitaja ¹⁴⁹	128 toimijaa	Finanssivalvonta
Joukkorahoituksen välittäjät ¹⁵⁰	13 toimijaa	Finanssivalvonta
Tilinhoitajayhteisö ¹⁵¹	9 toimijaa	Finanssivalvonta
Asuntoluotonvälittäjä ¹⁵²	4 toimijaa	Finanssivalvonta
Rahoituspalveluja tarjoavat yritykset (muut kuin Finanssivalvonnan valvomat), esim. kuluttajaluotonantajat rahoitusleasingiä tarjoavat, muuta rahoitustoimintaa tai takaustoimintaa harjoittavat	96 toimijaa	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Vertaislainojen välittäjä ¹⁵³	5 toimijaa	Etelä-Suomen aluehallintovirasto

144 Finanssivalvonnan ilmoitusvelvollisten määrät perustuvat Finanssivalvonnan 26.1.2021 ilmoittamiin tietoihin. Etelä-Suomen aluehallintoviraston ilmoitusvelvollisten määrät on tarkistettu aluehallintoviraston ylläpitämistä rekistereistä seuraavina ajankohtina: perintätoiminnan harjoittajat 6.11.2020, vertaislainan välittäjät 30.10.2020 ja rahoituspalveluja ja sijoituspalveluja tarjoavat 11.11.2020 ja rahoituspalveluja tarjoavat yritykset 22.2.2021.

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

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

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

148 Sijoitusrahastolaissa (213/2019) tarkoitetut rahastoyhtiöt.

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

150 Joukkorahoituslaissa (734/2016) tarkoitetut joukkorahoituksen välittäjät ja muut toimilupansa nojalla joukkorahoitusta välittävät.

151 Arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetussa laissa (749/2012) tarkoitetut tilinhoitajat ja tilinhoitajan oikeudet saaneen ulkomaisen yhteisön Suomessa sijaitsevat toimipisteet. Luvussa on mukana suomalaiset pankkikonsernit ja ulkomaisen pankkien sivuliikkeet, joilla on oikeus kirjausten tekemiseen arvo-osuusjärjestelmässä.

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

153 Eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain (853/2016) soveltamisalaan kuuluvat elinkeinonharjoittajat näiden välittäessä vertaislainoja.

Toimija	Ilmoitusvelvollisten määrä	Valvoja
Sijoituspalvelua tarjoava (muut kuin Finanssivalvonnan valvomat) ¹⁵⁴	7 toimijaa	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Perintätoiminnan harjoittaja ¹⁵⁵	78 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.¹⁵⁶ Toinen sektorin suuri toimijakategoria ovat sijoituspalvelua tarjoavat. Sijoituspalveluyritykset tarjoavat sijoittamiseen liittyviä palveluita, kuten omaisuudenhoitoa, sijoitusneuvontaa tai rahoitusvälineitä koskevien toimeksiantojen toteuttamista.¹⁵⁷

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.¹⁵⁸ Perintä koostuu toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on saada velallinen vapaaehtoisesti suorittamaan erääntynyt velkojan saatava. Perintätoiminnan harjoittajien on rekisteröidyttävä Etelä-Suomen aluehallintoviraston ylläpitämään perintätoiminnan harjoittajien rekisteriin.

Vuoden 2015 kansallisessa riskiarviossa vertaislainoja verkossa välittävien toimijoiden valvonta nähtiin puutteellisena, sillä se ei kuulunut Finanssivalvonnan eikä Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvontaan. Myöskään välittäjien asiakasvaratilipahtumilla ei ollut ulkoista valvontaa.¹⁵⁹ Sittenmin vertaislainoja välittävät ovat kuuluneet Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvottaviin ilmoitusvelvollisiin ja ovat näin ollen velvollisia liittymään luotonantaja- ja vertaislainanvälittäjärekisteriin.

154 Sijoituspalvelulain (747/2012) 2 luvun 3 §:n 1 momentin 1–8 kohdassa tarkoitettua palvelua liike- tai ammatti-toimintana tarjoavat.

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

156 Finanssivalvonta: Vaihtoehtorahastojen hoitajat, viitattu 11.11.2020.

157 Finanssivalvonta: Sijoituspalveluyritykset, viitattu 11.11.2020.

158 Etelä-Suomen aluehallintovirasto: Perintä, viitattu 22.7.2020.

159 Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio 2015, s. 107

Vuonna 2019 luotto ja rahoituslaitokset (muut kuin pankit) tekivät 9 247 rahanpesuilmoitusta. On kuitenkin syytä huomioida, että yksi suuri toimija on tehnyt 99,2 prosenttia kaikista sektorin ilmoituksista. Vuonna 2019 sijoituspalveluyritykset tekivät yhdeksän rahanpesuilmoitusta, perintätoimen harjoittajat kahdeksan ilmoitusta ja vertaislainan välittäjät kolme ilmoitusta.¹⁶⁰

2.7.2 Rahanpesun riskit

Koko sektoriin kohdistuva kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalaisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 34 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Perintäliikkeiden osalta on arvioitu rahanpesun riskin olevan vähäisempi verrattuna rahoituslaitoksiin ja muita rahoituspalveluja tarjoaviin toimijoihin.

Sektorin kohtalaisena riskinä nähdään **etätunnistaminen**. Monissa sektorin palveluissa asiakasta ei kohdata kasvotusten, jolloin mahdolliset haavoittuvuudet etätunnistamisessa nostavat riskiä entisestään. Etätunnistaminen nähdään riskilliseksi etenkin **ulkomaalaisten asiakkaiden** kohdalla, jolloin asiakkuuden taustalla vaikuttavien henkilöiden ja sitä kautta tosiasiallisten edunsaajien tunnistaminen koetaan haastavaksi.

Myös **kertaluonteiset toimeksiannot** koetaan riskillisenä, sillä niitä on haastava hahmottaa ja suhteuttaa toimijan tavanomaisiin toimeksiantoihin tai liiketoimiin vakituisen asiakassuhteen puuttuessa. Kertaluonteisiin toimeksiantoihin liittyvien mahdollisten epäilyttävyyksien tunnistamista vaikeuttaa se, että rahoituslaitokset eivät tarjoa tuotepalveluinaan tilejä, joita monitoroitaisiin. Toisaalta tilien puuttuminen tuotevalikoimasta voidaan yleisesti nähdä pienentävän sektorin riskiä.

Sektorilla toimivien **yritysten valvonta jakaantuu tuotteiden ja palveluiden perusteella kahden eri valvojan toimivaltaan**. Tämä nähdään kohtalaisena riskinä, sillä keskitetyn sektorikohtaisen valvonnan puuttuminen vaikeuttaa kokonaiskuvan saamista ja yhtenäisen riskikäsityksen muodostamista.

Rahoituslaitokset ja muut rahoituspalveluja tarjoavat

Arviointiin on osallistunut yhteensä 33 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta.

Merkittävimpana riskinä nähdään **vertaislainat**. Vertaislainoihin liittyy puutteellinen ymmärrys niiden sisältämistä tuotteista ja palveluista, jolloin ei kyetä tunnistamaan lainoihin

¹⁶⁰ Rahanpesun selvittelykeskus 2020a, s. 9.

mahdollisesti kohdistuvia väärinkäytöksiä ja rikollisia toimintamalleja. Uhkatekijät eli rikolliset voivat pyrkiä hyödyntämään näitä aukkoja **käyttämällä bulvaaneja**. Bulvaanien käyttö sektorilla mahdollistuu myös asiakkaan tuntemisen pinnallisuuden ja luotonsaan- nin helppouden kautta.

Merkittävän riskinä ovat myös **valvonnalliset vaikeudet rahoituspalvelujen epäselvän joukon vuoksi**. Rahoituspalvelujen tarjoajien on tullut rekisteröityä rahanpesun valvonta- rekisteriin 1.7.2019 alkaen, mutta ei ole todennäköistä, että kaikki sektorin rekisteröitymis- velvolliset olisivat hakeutuneet rekisteriin. Tämä aiheuttaa valvojalle vaikeuksia kartoittaa sektorin toimijoiden kokonaismäärää ja siten kohdistaa niihin valvontaa.

Rahoituspalveluihin liittyvänä riskinä tunnistetaan myös **tarpeeton luotonotto ja nopeat takaisin maksettavat suoritukset**, jolloin takaisinmaksettavien varojen alkuperän tunnis- taminen on kriittisessä asemassa riskin kannalta tarkasteltuna.

Sijoituspalveluihin kohdistuvana merkittävimpanä riskinä nähdään **ulkomailta tulevien varojen alkuperän selvittämiseen liittyvät haasteet**. Riskiin vaikuttaa olennaisesti myös maantieteellinen riskillisuus, jolloin varojen ollessa peräisin esimerkiksi korkean rahanpe- suriskin maasta, voi varojen alkuperäselvityksen saaminen tai niitä koskevien tietojen luo- tettavuus olla kyseenalaista.

Sijoituspalveluihin liittyy usein **monimutkaisia liitännäispalveluja ja -tuotteita**, joiden valvonta on hajautunutta. Kuten sektorin yleisten riskien kohdalla, myös sijoituspalvelu- tuotteiden osalta haasteena on valvojan yhtenäisen kokonaiskuvan puuttuminen. Riskin pienentämiseksi valvonnan tulisi olla keskitetympää tai selkeämmin koordinoitua.

Riskinä nähdään myös **kotimaiset varakkaat asiakkaat ja näiden varojen alkuperän mah- dolliset epäselvyydet**. Kotimaisten asiakkaiden varojen alkuperän selvittäminen nähdään helpommaksi kuin ulkomaalaisten varojen, mikä voi pienentää riskiä. Toisaalta oletus va- rakkaiden kotimaisten asiakkaiden varojen alkuperän ”puhtaudesta” saattaa johtaa puute- teelliseen varojen alkuperäselvitykseen.

Kohtalaisena riskinä nähdään **rahasto-osuuksien myyminen suhteellisen nopeasti nii- den hankkimisen jälkeen**. Tällaisessa toiminnassa tavoitteena on rikollista alkuperää olevien varojen alkuperän muuttaminen nopealla syklillä edestakaisessa rahasto-osuus kaupankäynnissä.

Perintäliikkeet

Arviointiin on osallistunut yhteensä 17 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta.

Merkittävänä riskinä nähdään **liikasuoritusten tekeminen rahapalautusten toivossa**. Lisäksi **valeliiketoimien tekeminen** koetaan riskiksi, ja etenkin yksipuoliset tuomiot mahdollistavat tällaisten toimintamallien kannattavuuden.

Toimijoiden **tietämättömyys rahanpesun riskeistä** nousee myös merkittäväksi riskiksi. Riskiin vaikuttaa olennaisesti toimijan koko, joka heijastuu riskitietämykseen. Toimijat saattavat olla yleisesti tietoisia alaan kohdistuvista rahanpesun riskeistä, mutta eivät kykene tunnistamaan omaan toimintaansa liitännäisiä riskejä.

2.8 Virtuaalivaluutan tarjoajat

2.8.1 Toimintaympäristö

Rahanpesulain soveltamisalan piiriin kuuluvat virtuaalivaluutan tarjoajista annetussa laissa (572/2019) tarkoitetut virtuaalivaluutan tarjoajat. Virtuaalivaluutan tarjoajia valvoo Finanssivalvonta. Virtuaalivaluutan määritelmä ilmenee viidennestä rahanpesudirektiivistä, 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.¹⁶¹ Suomessa virtuaalivaluutan tarjoajat rekisteröityvät Finanssivalvonnan ylläpitämään rekisteriin, johon oli syyskuuhun 2020 mennessä rekisteröitynyt 6 virtuaalivaluutan tarjoajaa. Rekisteröimisprosessin yhteydessä Finanssivalvonta selvittää, että virtuaalivaluutan tarjoajalla on käytössään riittävät toimenpiteet rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi. Uudet alalle tulevat toimijat eivät voi käynnistää toimintaa Suomessa ennen kuin rekisteröimishakemus on hyväksytty.¹⁶² Virtuaalivaluutan tarjoajien rahanpesulain mukainen ilmoitusvelvollisuus astui voimaan joulukuussa 2019.

¹⁶¹ Finanssivalvonta: Virtuaalivaluutan tarjoajat, viitattu 11.11.2020.

¹⁶² Finanssivalvonta: Lehdistötiedote 1.11.2019, viitattu 11.11.2020.

Virtuaalivaluuttasektori Suomessa sisältää eri kokoisia toimijoita, joiden yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 2019 noin 27 miljoonaa euroa.¹⁶³ On kuitenkin syytä huomata, että yhden toimijan osuus yhteenlasketusta liikevaihdosta on huomattava. Suomessa toimivat virtuaalivaluuttatoimijat tarjoavat erityisesti virtuaalivaluutan ostoon ja myyntiin perustuvia vaihtopalveluita, joihin lukeutuvat muun muassa vaihdanta-alustat. Niiden asiakaskunta on hyvin kansainvälinen.¹⁶⁴

Virtuaalivaluutan tarjoajat tekivät 75 rahanpesuilmoitusta joulukuussa 2019. Vuonna 2020 kesäkuun loppuun mennessä virtuaalivaluutan tarjoajat olivat tehneet 1 735 rahanpesuilmoitusta, mikä tarkoittaa keskimäärin 289 ilmoitusta kuukaudessa.¹⁶⁵ Rahanpesuilmoittamisen osalta on huomattava, että myös muilta kuin virtuaalivaluutan tarjoajilta, kuten luottolaitoksilta, voi tulla virtuaalivaluuttaan liittyviä rahanpesuilmoituksia.

2.8.2 Rahanpesun riskit

Virtuaalivaluuttasektoriin kohdistuva kokonaisriskitaso on 4 eli **erittäin merkittävä**. Myös Finanssivalvonta on vuonna 2020 julkaistussa riskiarviossaan arvioinut virtuaalivaluuttapalvelut ja sähkörahan (e-money) merkittävän riskin tuotteiksi ja palveluiksi.¹⁶⁶ Kansallisen kokonaisriskitason arviointiin on osallistunut yhteensä 19 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta.

Arvioiden mukaan erittäin merkittävänä riskinä ja ennen kaikkea uhkana nähdään **järjestäytyneiden rikollisryhmien** toimesta tapahtuva virtuaalivaluutan hyödyntäminen rahanpesussa. Riskiä nostaa virtuaalivaluuttojen mahdollinen **anonymiteetti tai pseudo-anonyymi luonne**, joka vaikeuttaa varojen jäljittämistä ja varojen alkuperän selvittämistä. Riskikenaariona on arvioitu myös tilanne, jossa **rikolliset kehittävät petostarkoituksessa lohkoketjuhankkeen tai uuden virtuaalivaluutan**, joita voidaan käyttää myös rahanpesussa. Koska toimijoita on kansainvälisesti alalla tuhansia, on petollisten lohkoketjuhankkeiden tunnistaminen haastavaa.

Erittäin merkittävänä riskinä pidetään **varojen alkuperän puutteellista selvittämistä**. Virtuaalivaluutan tarjoajien mahdollisuudet hahmottaa asiakkaan varojen alkuperä ovat arvioiden mukaan heikommat verrattuna perinteisiin finanssisektorin toimijoihin. Toimijat ovat tulleet rahanpesusääntelyn piiriin joulukuussa 2019, mikä vaikuttaa toimintamallien kehittymiseen.

163 Tiedot liikevaihdoista haettu Suomen Asiakastieto Oy:ltä. Yhden toimijan liikevaihtoa ei ollut saatavissa.

164 Asiantuntijahaastattelut.

165 Rahanpesun selvittelykeskus 2020a, s. 9.

166 Finanssivalvonta 2020a, s. 4.

Maantieteelliset riskit ovat arvioiden mukaan myös erittäin merkittäviä riskejä virtuaalivaluutan tarjoajien osalta. **Gloaalit asiakkaat, etätunnistamisen ratkaisujen valtavirtaisuus sekä ratkaisujen käytettävyyteen eri maissa liittyvät haasteet, kansainvälisten standardien puutteet ja toimintatapojen eroavaisuudet** nostavat toimijoiden rahanpesuriskiä merkittävästi.

Virtuaalivaluuttavaroja voidaan hajauttaa eri vaihtopalveluihin. Vaihtopalveluita on tarjolla kansainvälisesti erittäin paljon, mikä mahdollistaa myös tehokkaan varojen alkuperän häivyttämisen useaa eri vaihtopalvelua käyttämällä. Myöskin **mixer-/sekoittajapalvelut** on nähty riskiksi, sillä niiden avulla yritetään katkaista virtuaalivaluuttojen jäljitettävyyttä.

Merkittäväksi riskiksi arvioidaan myös **transaktioiden reaaliaikaisuus**, jolloin valuutta katoaa nopeasti viranomaisten ulottumattomiin. Lisäksi **transaktioita ei voi peruuttaa**, jolloin varojen palautuspyyntö ei sovellu virtuaalivaluuttatransaktioihin. Virtuaalivaluutan tarjoajien **suuret transaktiomäärät** nostavat rahanpesun riskiä. Rahanpesulain mukaisten velvoitteiden ollessa melko uusia sektorin osalta, on transaktioiden monitoroinnissa vielä kehitettävää.

Virtuaalivaluuttapalvelut ovat teknologisen kehityksen tuote, mikä vaikuttaa myös **alan nopeaan muutostahtiin**. Nopea muutostahti vaatii myös resursseja, jolloin kehittyvä **rahanpesun estämisen resurssipuute** niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla vaikuttaa virtuaalivaluuttapalvelusektorin rahanpesuriskiä.

Virtuaalivaluutta-automaatit ovat haavoittuvaisia väärinkäytöksille. Virtuaalivaluutta-automaatin kautta voidaan nostaa rikosshyöty käteiseksi tai vaihtoehtoisesti käteisenä saatu rikosshyöty voidaan muuttaa virtuaalivaluutaksi.

Erityisesti toimijoiden keskinäinen **tietojen vaihtaminen** havaitaan riskiksi, mikäli tietojenvaihtoa ei tapahdu toimijoiden välillä. Tiedonsaantiongelmat voivat johtaa merkittäviin aukollisuuksiin, sillä toimijoiden jakaessa tietoa keskenään voidaan myös tehokkaasti tunnistaa ja torjua sektoriin kohdistuvia rahanpesuriskejä.

2.9 Asiantuntijapalvelut

Asiantuntijapalvelut käsittävät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sääntelyssä nimetyt finanssialan ulkopuolisia toimialoja ja yhteisöjä ("designated non-financial businesses and professions", DNFBP¹⁶⁷). Asiantuntijapalvelut on riskiarvion sektorina jaettu kuuteen

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

alaryhmään. Jaottelussa on huomioitu toiminnan luonne ja ominaispiirteet, jolloin riskien arviointi voidaan kohdistaa tehokkaammin.

2.9.1 Kiinteistönvälittäjät ja vuokrahuoneistojen välittäjät

2.9.1.1 Toimintaympäristö

Sektorin valvottaviin rahanpesulain mukaisesti kuuluvat:

- kiinteistönvälitysluokasta ja vuokrahuoneiston välitysluokasta annetussa laissa (1075/2000) tarkoitetut kiinteistönvälitysluokastukset sekä vuokrahuoneiston välitysluokastukset
- Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä tarkoitetut kiinteistönvälitysluokastukset sekä vuokrahuoneiston välitysluokastukset.

Kiinteistönvälitysluokasta ja vuokrahuoneistojen välitysluokasta valvoo Etelä-Suomen aluehallintovirasto, joka myös ylläpitää välitysluokastusta kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välitysluokastusta. Välitysluokastuksessa oli vuoden 2020 syyskuun alussa 1590 aktiivista kiinteistönvälitysluokastusta ja 102 vuokrahuoneiston välitysluokastusta. Ahvenanmaalla toimivien kiinteistönvälittäjien ja vuokrahuoneiston välittäjien osalta valvojana toimii Ahvenanmaan maakunnan hallitus.

Vuonna 2019 kiinteistönvälitysalan kokonaisliikevaihto oli noin 610 miljoonaa euroa.¹⁶⁸ Vuonna 2019 vanhoja asuntoja myytiin Kiinteistönvälitysalan keskusliiton tietojen mukaan noin 62 000 kappaletta ja uudiskohteita noin 10 500 kappaletta.¹⁶⁹

Vuoden 2015 kansallisessa riskiarviossa nostettiin esiin ulkoisen valvonnan puute kiinteistönvälittäjien asiakasvaratileillä sekä vaikeus selvittää ulkomaalaisten kiinteistön ostajien varojen alkuperä. Lisäksi nähtiin ongelmalliseksi, että rahanpesuilmoituksen tehneen kiinteistönvälittäjän henkilöllisyys saattaa paljastua epäilyn kohteelle. Kaikkiaan asiantuntijat arvioivat kiinteistöihin sijoittamisen kasvavaksi ja erittäin merkittäväksi rahanpesukeinoksi.¹⁷⁰ Vastaava arvio on esitetty vuoden 2019 ylikansallisessa riskiarviossa.¹⁷¹

168 Tilastokeskus: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto luokka 68310 "Kiinteistönvälitys", viitattu 12.11.2020. Ks. myös KVKL: Kiinteistönvälitysalan liikevaihto nousi 7,7 % vuonna 2019 – toimiala kasvanut yhtäjaksoisesti viimeiset viisi vuotta, viitattu 12.11.2020.

169 KVKL: Vanhojen asuntojen kauppa loikkasi vuonna 2019 – joulun alla vauhti vain kiihtyi, viitattu 12.11.2020. On huomattava, että KVKL:n tilastot kattavat noin 80 % käytettyjen asuntojen kaupasta ja alle 50 % uudiskohteiden kaupasta.

170 Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio 2015, s. 105.

171 EU SNRA 2019 – Staff Working Document, s. 170.

Vuonna 2019 kiinteistönvälittäjät tekivät 10 rahanpesuilmoitusta rahanpesun selvittelykeskukselle.¹⁷²

2.9.1.2 Rahanpesun riskit

Kiinteistönvälittäjien kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalaisesti merkittävä** ja vuokrahuoneiston välittäjien kokonaisriskitaso on 1 eli **vähäisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 28 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Vaikka kokonaisuutena tarkastellen kiinteistönvälittäjiin voidaan nähdä kohdistuvan kohonneempi rahanpesun riski verrattuna vuokrahuoneiston välittäjiin, on kuitenkin vuokrahuoneiston välittäjien ymmärrys AML-prosessista havaittu puutteellisemmaksi. Ahvenanmaan osalta riskiä pienentää ns. kotiseutuoikeus, jonka perusteella oikeuden omaava henkilö saa omistaa kiinteää omaisuutta Ahvenanmaalla. Ilman kotiseutuoikeutta tulee kiinteistön kauppaa varten anoa lupa maakunnan hallitukselta.

Yksi merkittävimmistä sektorin riskeistä on **liiallinen tukeutuminen luottolaitoksen suorittamaan asiakkaan tuntemistoimintaan, asiakkaan monitorointiin, varojen alkuperän selvittämiseen ja asiakkaan tai tosiasiallisten edunsaajien tunnistamiseen**. Alan toimijat voivat olettaa luottolaitoksen jo tarkastaneen riittäväällä tarkkuudella asiakkaan varojen alkuperän, eikä sitä lähdetä enää kyseenalaistamaan eikä itse selvittämään.

Toimialaan kohdistuvana riskinä nähdään myös **haluttomuus tehdä asiakkaista rahanpesuilmoituksia tai selvittää mahdollisesti epäilyttäviä liiketoimia tarkemmin asiakkaan menettämisen pelossa**. Välittäjien saamat palkkiot muodostuvat usein tehtyjen myyntien perusteella, jolloin myyntitahto voi aiheuttaa sen, että asiakkaaseen kohdistuvat epäilykset ”jätetään huomiotta”.

Riskiksi katsotaan myös **venäläisten vaikutus toimialaan**. Vaikka venäläisten tekemät kaupat ovat yleisesti viime vuosien aikana vähentyneet, voidaan näihin katsoa yhä kohdistuvan riskillisyyttä. Toimialalla on myös käteisen käyttö yleisesti vähentynyt, mutta venäläisten kauppatapoihin käteinen yhä kuuluu. Lisäksi varojen alkuperän selvittäminen voi venäläisten kohdalla olla hankalaa muun muassa veroparatiisiyhtiöiden ja monimutkaisten yritysjärjestelyjen käyttämisen vuoksi.¹⁷³

Asiakasvaratilien käyttö nähdään toimialaan kohdistuvana kohtalaisena riskinä. Asiakasvaratilejä käytetään alalla yhä esimerkiksi asiakkaan maksamaa asunnon käsirahaa varten ja riskinä on, että tilien kautta pyritään kierrättämään rikollisesti saatuja varoja niiden

¹⁷² Rahanpesun selvittelykeskus 2020a, s. 9.

¹⁷³ Rahanpesun selvittelykeskus 2018b, s. 23.

alkuperän sekoittamiseksi. Myös asiakasvaratilille tulevien varojen kohdalla voidaan liiallisesti olettaa, että pankki on jo kertaalleen varmistunut tilille tulevien varojen alkuperästä.

Toimialalla toimivia **välittäjiä voidaan myös pyrkiä käyttämään hyväksi, jotta toimeksiannolle saataisiin uskottava vaikutelma.** Osto- tai myyntitoimeksianto voi perustua järjestelyyn, jonka tarkoituksena on vain saada varat kierrätettyä luotettavana tahona pidetyn välittäjän kautta.

Riskiksi nähdään myös **bulvaanien** käyttö kiinteistö- ja vuokraustoiminnassa. Bulvaanien henkilö tai -yhtiö voi pyrkiä ostamaan tai vuokraamaan kohteen, jonka loppukäyttäjänä on rikollinen toimija, jolloin kohteen ostoon tai vuokraukseen käytettyjen rahojen alkuperäisenä lähteenä saattavat olla mahdolliset rikolliset varat.

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

2.9.2.1 Toimintaympäristö

Rahanpesulakia sovelletaan sektorilla seuraaviin toimijoihin:

- asianajajista annetussa laissa (496/1958) tarkoitettuun asianajajaan¹⁷⁴ ja hänen apulaiseensa sekä muuhun liike- tai ammattitoimintana oikeudellisia palveluita tarjoavaan 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 tarjoavaan.

¹⁷⁴ Asianajajana voi toimia ainoastaan Suomen Asianajajaliiton hyväksymä ja liiton jäsenrekisteriin merkitty henkilö.

Asianajajaliitto valvoo asianajajien osalta rahanpesulain säännösten ja määräysten noudattamista niiltä osin, kuin asianajajien tarjoamat palvelut kuuluvat rahanpesulain soveltamisalan piiriin. Vuoden 2019 lopussa Asianajajaliittoon kuului 2 177 asianajajaa ja 770 asianajotoimistoa. Asianajajista hieman yli kolmannes työskenteli 1–2 juristin toimistossa.¹⁷⁵ Asianajoalan yhteenlaskettu liikevaihto vuonna 2019 oli lähes 700 miljoonaa euroa.¹⁷⁶

Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvonnassa ovat muut oikeudellisia palveluja tarjoavat kuin asianajajat sekä näiden lisäksi veroneuvontapalveluita tai verotukseen liittyvää tukea tarjoavat. Marraskuuhun 2020 mennessä rahanpesun valvontarekisteriin oli hakeutunut 430 veroneuvontapalvelujen tarjoajaa¹⁷⁷ ja 78 oikeudellisia palveluja tarjoavaa toimijaa.

Vuoden 2015 kansallisessa riskiarviossa nousivat asiakasvaratilit esiin merkittävänä rahanpesuriskinä. Ongelmaksi nähtiin se, että asiakasvaratilien kirjanpidosta ei selkeästi säädetä laissa.¹⁷⁸

Asianajajat ja muut oikeudellisia palveluita tarjoavat tekivät 13 rahanpesuilmoitusta vuonna 2019.¹⁷⁹

2.9.2.2 Rahanpesun riskit

Asianajajiin ja muita oikeudellisia palveluja tarjoaviin toimijoihin kohdistuva kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalaisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 36 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Oikeudellisia palveluja tarjoaviin toimijoihin voidaan nähdä kohdistuvan hieman korkeampi rahanpesun riski verrattuna asianajajiin muun muassa siksi, että asianajajan on oltava Suomen Asianajajaliiton jäsen ja liiton hallitus arvioi jäsenyyshedellytysten täyttymisen jäsenhakemuksen käsittelyn yhteydessä. Veroneuvontapalveluita tarjoaviin kohdistuvat riskit nähdään puolestaan korkeampina verrattuna oikeudellisia palveluja tarjoaviin riskeihin.

Sektorin merkittävänä riskinä ovat ulkomaiset asiakkaat, joista erityisesti **ETA-maiden ulkopuolella toimivat tahot** nähdään riskillisinä. Riskillisiä tässä suhteessa ovat etenkin sellaiset asiakkaat, jotka harjoittavat toimintaa korkean riskin valtiossa tai asiakkaan liike-toiminta tai liikekumppani liittyy korkeariskiseen valtioon. Etätunnistamiseen voi liittyä haasteita etenkin suurempien ulkomaisten yritysten ja pidempien omistusketjujen yhteisöjen kohdalla, varsinkin silloin, kun etätunnistamisen keinoin pyritään varmistumaan

175 Suomen Asianajajaliitto 2019, s. 2.

176 Tilastokeskus: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston luokka 69101 "Asianajotoimistot", viitattu 12.11.2020.

177 Suurin osa toimijoista tarjoaa veroneuvontaa sivutoimisena muun toiminnan ohessa.

178 Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio 2015, s. 107.

179 Rahanpesun selvittelykeskus 2020a, s. 9.

tällaisten toimijoiden tosiasiallisista edunsaajista. **Monimutkaiset yritysraenteet ja niihin kytkeytyvä tosiasiallisten edunsaajien tunnistamisen haasteellisuus** nähdään myös laajemmin sektoria koskevana merkittävänä riskinä, sillä yrityksen rakenteiden selvittäminen ja edunsaajatietojen saaminen voi joissakin tapauksissa olla hyvin vaativaa ja aikaa vievää.

Kohtalaisena riskinä on **lain tulkinnanvaraisuus**, joka sektorilla koskee etenkin rahanpesulain soveltamisalassa asianajajien ja muita oikeudellisia palveluja tarjoavien kohdalla mainittuja tiettyjä liiketoimia. Soveltamisalan tulkinnanvaraisuuden johdosta toimijoiden voi olla haastavaa arvioida lain soveltumista tiettyyn yksittäisen toimeksiannon. Toimialan kohdalla haasteena nähdään myös se, että kyseistä rahanpesulain kohtaa tulkitaan laajentavasti, jolloin soveltamisalan piiriin voidaan lukea myös sellaisia liiketoimia, jotka eivät lain tarkoituksen mukaan siihen kuuluisi. Tämä aiheuttaa sen, että resursseja voidaan virheellisesti kohdistaa myös soveltamisalan ulkopuolella oleviin liiketoimiin. Tällaisessa tilanteessa saatetaan toimia myös EU:n tietosuojasetuksen vastaisesti, sillä asiakkaan tietojen keräämiselle ei välttämättä ole asianmukaista perustetta. Haasteena lain soveltamisalan suhteen nähdään myös tilanteet, joissa toimeksiannon luonne muuttuu kesken asiakassuhteen tai joissa tehdään yksittäisiä toimia ohi alkuperäisen toimeksiannon.

Satunnaiset liiketoimet ja kertaluonteinen asiakkuus ovat kohtalainen riski silloin, jos näille ei havaita olevan liiketoiminnallista perustetta. Kertaluonteisen asiakkuuden kohdalla haasteena nähdään tällaisen toimijan tai toiminnan määrittäminen, sillä rahanpesulaki ei määrittele asiakasta tai asiakassuhdetta. Riskistä voi indikoida myös esimerkiksi tilanne, jossa sektorin toimijan sijaintipaikkakunnan ja asiakkaan kotipaikan välillä on huomattava maantieteellinen etäisyys, jota ei pystytä perustelemaan.

Kohtalaisen riskillisinä nähdään myös tilanteet, joissa **toimeksiannon maksu tulee kolmannelta osapuolelta tai monimutkaisesta rahoitusjärjestelystä.** Maksu voi myös tulla asiakkaalta itseltään, mutta varat voivat tosiasiallisesti olla peräisin useasta eri rahoituslähteestä.

Sektorilla havaitaan **liiallista luottamusta luottolaitoksen suorittamaan asiakkaan tuntemismenettelyyn, asiakassuhteen monitorointiin, varojen alkuperän selvittämiseen sekä tosiasiallisten edunsaajien tunnistamiseen.** Tämä kohtalainen riski aktualisoituu etenkin pienten toimijoiden kohdalla sekä tilanteissa, joissa toimijan omat compliance-toiminnot ovat vajavaisia tai niitä ei ole. Tällöin toimija turvautuu helpommin pankin asiantuntemukseen asiakkaan ja hänen varojensa alkuperän tunnistamisessa eikä suorita omia asiakkaan tuntemisveloitteitaan.

Sektorin toimijoilla voi ilmetä **haluttomuutta tehdä asiakkaista rahanpesuilmoituksia tai selvittää mahdollisia epäilyttäviä liiketoimia tarkemmin asiakkaan menettämisen pelossa.** Tämän nähdään olevan kohtalainen riski etenkin pienissä toimistoissa, joissa

rahanpesuilmoittamista ei ole keskitetty. Riski on pienempi isommissa toimistoissa myös siksi, että tällaiset toimijat eivät yleisesti halua ottaa riskiä mahdollisesta mainehaitasta, vaikka tämä tarkoittaisikin mahdollisen asiakassuhteen päättymistä tai syntymättä jäämistä. Ilmoitushaluttomuuteen voi vaikuttaa myös pelko siitä, että ilmoituksen kohde saa tietää ilmoituksen tekemisestä.

Asiakasvaratilit on perinteisesti katsottu sektorilla korkeaksi riskiksi, ja se tunnistetaan edelleen mahdollisena rahanpesukanavana ja kohtalaisena riskinä. Kuitenkin riskin nähdään viime vuosien aikana olennaisesti pienentyneen, sillä toimijat käyttävät asiakasvaratilejä yhä harvemmin ja tilille mahdollisesti tulevat siirrot ovat yleensä ennestään tiedossa ja siten odotettuja.

Asiakasvaratileihin liittyvänä riskinä voivat olla myös ns. **valeoikeustoimet** eli esimerkiksi tekaistua erimielisyyttä koskevat sovintosopimukset. Tällaisessa tilanteessa tekais-tun riidan avulla pyritään kierrättämään varoja asiakasvaratilin kautta. Tällöin hämärille järjestelyille pyritään hakemaan legitimeettiä käyttämällä lakimiespalveluja tuomaan uskottavuutta.

Veroneuvontapalveluiden tarjoajien kohdalla riskit ovat usein samankaltaisia kuin asi-anajotoiminnan tai oikeudellisia palveluja tarjoavien kohdalla. Veroneuvontapalvelujen kohdalla esiin nousevat lisäksi riskillisinä **asiakkaat, jotka toimivat tietyillä riskillisiksi katsottavilla toimialoilla**, kuten rakennusalalla tai käteisen käyttöön liittyvillä toimialoilla. Riskiin nähdään kuitenkin vaikuttavan se, onko kyse pienistä henkilöomisteisista yhtiöistä vai suuremmista toimijoista, joiden tosiasiallisista edunsaajista varmistuminen on haastavaa. Riskin katsotaan kohdistuvan myös **asiakkaisiin, jotka ovat ulkomaalaisia tai joiden yritysjärjestelyt ovat monimutkaisia ilman hyväksyttävää liiketaloudellista syytä**.

2.9.3 Kirjanpitäjät ja tilintarkastajat

2.9.3.1 Toimintaympäristö

Sektorin valvottaviin rahanpesulain näkökulmasta kuuluvat

- tilintarkastuslaissa (1141/2015) tarkoitetut tilintarkastajat, kun he suorittavat mainitun lain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua lakisääteistä tilintarkastusta
- liike- tai ammattitoimintana kirjanpitotehtäviä toimeksiannosta hoitavat.

Tilitoimistot tarjoavat kirjanpito- ja tilinpäätöspalveluja, joihin kuuluu esimerkiksi kirjanpidon laadintaa ja palkanlaskentaa. Tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen tekemä lakisääteinen tilintarkastus sisältää tilikauden kirjanpidon, tilinpäätöksen ja hallinnon

tarkastamisen, jonka päätteeksi tilintarkastaja antaa tilintarkastuskertomuksen. Tilintarkastajat ja tilintarkastusyhteisöt voivat tarjota myös muita palveluita, jotka luonteensa perusteella kuuluvat rahanpesulain soveltamisalaan, kuten veroneuvontaa. Kirjanpitäjiä valvoo rahanpesulain mukaan Etelä-Suomen aluehallintovirasto ja tilintarkastajia Patentti- ja rekisterihallitus. Tilintarkastustoiminta on luvanvaraista, ja Patentti- ja rekisterihallitus valvoo tilintarkastajia myös muiden kuin rahanpesuvelvoitteiden osalta.

Vuonna 2019 Suomessa toimi 4 106 kirjanpitoyritystä, joiden yhteenlaskettu liikevaihto oli n. 1,1 miljardia euroa.¹⁸⁰ Rahanpesun valvontarekisteriin oli marraskuussa 2020 hakeutunut 1293 kirjanpitäjää. Vuoden 2019 lopussa Suomessa toimi 1317 tilintarkastajaa ja 73 tilintarkastusyhteisöä.¹⁸¹ Tilintarkastajat tekivät vuonna 2019 yli 124 000 lakisääteistä tilintarkastusta.

Vuonna 2019 kirjanpitäjät tekivät 21 ja tilintarkastajat 13 rahanpesuilmoitusta.¹⁸²

2.9.3.2 Rahanpesun riskit

Kirjanpitäjiin ja tilintarkastajiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalaisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 30 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Kirjanpitäjien toimintaan voidaan nähdä kohdistuvan kohonneempi rahanpesun riski verrattuna tilintarkastajiin, mutta toisaalta kirjanpitäjien mahdollisuudet havaita rahanpesua ovat tilintarkastajia paremmat.

Sektorin merkittävimpänä riskinä nähdään se, että kirjanpitäjien ja tilintarkastajien on **vaikeaa havaita epäilyttäviä liiketoimia suuresta massasta**. Tietoaineiston ollessa laaja, vain selkeimmät väärinkäytöstapaukset ovat helpommin havaittavissa. Useimmiten epäilyttävät liiketoimet havaitaan vasta myöhemmässä vaiheessa, kuten esimerkiksi verotarkastusten yhteydessä. Myös mahdollisten **valetositteiden käyttö** ja ujuttaminen kirjanpitoaineistoon nähdään merkittävänä riskinä, sillä ne vaikeuttavat epäilyttävien liiketoimien havaitsemista. Rikolliset toimijat voivat pyrkiä hyödyntämään etenkin alkuvaiheen kirjanpitoyrityttäjiä, joilla ei ole vielä muodostunut asiakkaan kanssa vakiintunutta asiakas- ja luottamussuhdetta. Myös **valeliiketoimien tekeminen** kirjanpidon ja tilintarkastuksen hämäämiseksi on suhteellisen helppoa ja toisaalta vaikeasti todennettavissa.

Kohtalaisen riskillisinä asiakkaina kirjanpidon- ja tilintarkastuksen näkökulmasta nähdään sellaiset toimijat, joihin liittyy **monimutkaisia yritysrakenteita ilman liiketaloudellista**

180 Tilastokeskus: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston luokka 69201 "Kirjanpito- ja tilinpäätöspalvelu", viitattu 12.11.2020.

181 Patentti- ja rekisterihallitus: Tilintarkastajien rekisteröinti, viitattu 7.1.2021.

182 Rahanpesun selvittelykeskus 2020a, s. 9.

perustetta. Kyse on usein myös toiminnasta, jossa organisaatio tarjoaa useiden eri toimialojen palveluja. Monimutkaiset yritysraenteet vaikeuttavat tosiasiallisten edunsaajien tunnistamista.

Kirjanpitäjien kohdalla kohtalaisena riskinä nähdään myös **haluttomuus tehdä asiakkaista rahanpesuilmoituksia tai selvittää mahdollisesti epäilyttäviä liiketoimia tarkemmin asiakkaan menettämisen pelossa.** Käytännössä kirjanpitäjä saattaa havaita epäilyttäviä liiketoimia, mutta pyrkii näennäisesti pysymään niistä tietämättömänä. Tilintarkastajat todennäköisemmin puuttuvat asiakkaan epäilyttäviin liiketoimiin, mutta eivät välttämättä tee niistä lain velvoittamaa rahanpesuilmoitusta.

Toimialalla havaitaan **liiallista luottamusta pankin monitorointiin, varojen alkuperän selvittämiseen ja asiakkaan tuntemiseen tai tosiasiallisten edunsaajien tunnistamiseen.** Kirjanpitäjä tai tilintarkastaja saattaa olettaa, että pankki on jo selvittänyt asiakasyrityksiin tulleiden varojen alkuperän eikä siksi kyseenalaista sitä riittävästi. Varojen liikettä seurataankin tarkemmin asiakasyrityksestä eteenpäin.

2.9.4 Yrityspalvelujen tarjoajat

2.9.4.1 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 tarkoitettun 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.¹⁸³

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.¹⁸⁴

Yrityspalvelujen tarjoajat kuuluvat Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvomiin ilmoitusvelvollisiin. Etelä-Suomen aluehallintoviraston ylläpitämä vanhan rahanpesulain mukainen yrityspalvelurekisteri on korvattu rahanpesun valvontarekisterillä. Vuoden 2020 marraskuuhun mennessä valvontarekisteriin oli rekisteröitynyt 284 yrityspalvelujen tarjoajaa.

Vuonna 2019 yrityspalvelujen tarjoajat eivät tehneet rahanpesuilmoituksia.

2.9.4.2 Rahanpesun riskit

Yrityspalvelun tarjoajien kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalaisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 18 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta.

Toimialan riskinä nähdään **satunnaiset liiketoimet**, joissa asiakassuhde ei ole vakiintunut. Riskillisinä voidaan pitää myös tilanteita, joissa asiakkaan **toimeksianto on muutenkin poikkeuksellinen**, johtuen esimerkiksi huomattavasta maantieteellisestä etäisyydestä asiakkaan ja toimeksiannon toteuttajan välillä. Toimeksianto voi myös poiketa huomattavasti asiakasyrityksen toimialan yleisistä liiketoimista.

Veroparatiisien ja veroparatiisiyhtiöiden käyttö vaikeuttaa olennaisesti asiakasyrityksen taustalla olevien tosiasiallisten toimijoiden selvittämistä sekä varojen alkuperän todentamista. Tällaisiin yhtiöihin liittyy usein myös monimutkaisia yritys rakenteita. Riskinä nähdään myös asiakkaan **liittymät riskialueille sekä kulttuuriset erot** asiakasyrityksen valtion ja palveluntarjoajan valtion välillä. Erityisesti näiden valtioiden väliset erot lain noudattamisen ja AML-lainsäädännön kanssa nostavat riskiä.

Sektorilla tunnistetaan myös **haluttomuutta tehdä asiakkaista rahanpesuilmoituksia tai selvittää liiketoimia tarkemmin asiakkaan menettämisen pelossa**. Tätä tukee huomio

183 Etelä-Suomen aluehallintovirasto: Valuutanvaihto ja yrityspalvelut, viitattu 5.11.2020.

184 HE 228/2016 vp, s. 91.

siitä, että esimerkiksi vuonna 2019 yrityspalvelujen tarjoajat eivät tehneet yhtäkään rahanpesuilmoitusta. Toisaalta alalla on myös tunnistettu, että toimijat eivät välttämättä tiedosta olevansa ilmoitusvelvollisia. Alan toimijat saattavat toimia sivutoimisesti yrityspalvelujen tarjoajana esimerkiksi muun liiketoiminnan yhteydessä, eikä rahanpesulain soveltamisalan ulottumista harjoitettuun yrityspalvelutoimintaan tiedosteta.

2.9.5 Panttilaina

2.9.5.1 Toimintaympäristö

Rahanpesulain soveltamisalaan kuuluvat panttilainauslaitoksista annetussa laissa (1353/1992) tarkoitetut panttilainauslaitokset, joita valvoo Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Panttilainauslaitokset harjoittavat liiketoimintana rahalainojen antamista luonnollisille henkilöille irtainta panttia vastaan. Panttilainaamot eivät saa ottaa vastaan talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja.

Panttilainauslaitoksia valvoo Etelä-Suomen aluehallintovirasto, joka myös myöntää panttilainaus toimintaa varten toimiluvan. Toimilupahakemuksessa on annettava tarpeellinen selvitys panttilainauslaitoksen omistajista ja heidän omistusosuuksistaan, hallinnosta sekä hallintoa hoitavista henkilöistä. Suomessa on 11 voimassa olevaa panttilainauslaitos-lupaa.¹⁸⁵ Panttilainauslaitosten yhteenlaskettu liikevaihto vuonna 2019 oli noin 18,7 miljoonaa, josta yhden toimijan osuus oli huomattava.¹⁸⁶

Panttilainauslaitokset tekivät vuonna 2019 yhden rahanpesuilmoituksen.

2.9.5.2 Rahanpesun riskit

Panttilainaus toimijoihin kohdistuva kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalaisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 17 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta.

Kertaluonteinen asiakkuus nähdään riskinä toimialalla, jossa asiakassuhteet ovat usein vakiintuneita. Kertaluonteisen asiakkaan kohdalla haasteena saattaa olla etenkin pantattavan esineen alkuperän todentaminen. Puutteellinen alkuperän selvittäminen voi mahdollistaa esimerkiksi varastetun esineen panttauksen. Varojen alkuperän selvittämisen haasteet vaikuttavat myös riskiin liittyen **käteisen käyttöön**. Riski voi aktualisoitua pantattua

¹⁸⁵ Etelä-Suomen aluehallintovirasto: Panttilainauslupaluettelo 13.11.2020, viitattu 17.11.2020.

¹⁸⁶ Tiedot liikevaihdoista haettu Suomen Asiakastieto Oy:ltä.

esineitä lunastettaessa, jolloin panttilainauslaitoksen haasteena on saada varmistus siitä, että pantattua esinettä ei yritetä lunastaa rikollisella tavalla saadulla rahalla.

Pantattavista tuotteista riskillisimpinä näyttäytyvät **kultaesineet**. Esimerkiksi kultakorut ovat rahallisesti arvokkaita ja niiden alkuperän sekä tosiasiallisen omistajan selvittäminen on haastavaa, sillä tuotteita ei yksilöidä esimerkiksi rekisterin avulla.

Esimerkkinä panttilainauksen yhteydessä tehdystä rahanpesusta on Helsingin käräjäoikeuden 21.3.2018¹⁸⁷ antama tuomio:

Case Kitaran panttaus

Henkilöt A ja B olivat ottaneet vastaan ja pitäneet hallussaan sähkökitaroita. Tuntemattomaksi jääneen henkilön pyynnöstä A ja B olivat vieneet kitarat pantattavaksi panttilainauslaitokseen, kumpikin eri päivinä. A ja B olivat luovuttaneet panttilainauslaitoksesta saamansa käteisvarat lähes kokonaisuudessaan tuntemattomaksi jääneelle henkilölle. A ja B olivat esitutkinnassa kertoneet jossain määrin epäilleensä pantattavaksi viemänsä omaisuuden alkuperää. Molempien henkilöiden katsottiin syyllistyneen rahanpesuun. Tuomio on lainvoimainen.

2.9.6 Taidekauppiat

2.9.6.1 Toimintaympäristö

Rahanpesulain soveltamisalaan kuuluvat liike- tai ammattitoimintana taide-esineitä myyvät tai välittävät siltä osin kun maksetaan tai otetaan vastaan yhtenä suorituksena tai toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina yhteensä vähintään 10 000 euroa.

Rahanpesulain soveltamisala kattaa taidegalleriat, huutokauppakamarit ja muut liike- ja ammattitoimintana taideteoksia myyvät ja välittävät. Soveltamisalaan lukeutuvia taideteoksia ei sen sijaan ole määritelty, vaan siihen voidaan katsoa kuuluvan sekä esineitä että aineetonta taidetta.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Helsingin KO 21.3.2018 nro 18/112809.

¹⁸⁸ HE 167/2018 vp, s. 92.

Vuonna 2019 Suomessa toimi yhteensä 259 taide- ja antiikkiliikettä sekä huutokauppakamaria, joiden yhteenlaskettu liikevaihto oli noin 35 miljoonaa euroa.¹⁸⁹ Rahanpesulaissa tarkoitettujen taidekauppaa harjoittavien valvojana toimii Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Taidekauppiaiden tulee ilmoittautua aluehallintoviraston ylläpitämään rahanpesun valvontarekisteriin. Vuoden 2020 marraskuussa valvontarekisterissä oli 44 taidekauppiasta.

2.9.6.2 Rahanpesun riskit

Taidekauppiaisiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalaisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 17 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta.

Sektoriin kohdistuvana kohtalaisena riskinä nähdään etenkin **venäläisten asiakkaiden liityntä taidekauppiin**. Tämä näkyy esimerkiksi tietyntyyppisinä kauppatapoina, joissa halutaan yhdistää käteismaksua pankkisiirtojen kanssa ja taidetta ostetaan suurilla summilla. Myös pyrkimys saattaa väärennöksiä kauppatavaraksi on Venäjältä tulevan taiteen kohdalla mahdollista, ja väärennettyä taidetta voidaan pyrkiä saamaan myyntiin laajemmallekin käyttäen Suomea kauttakulkumaana.

Taideväärennökset yleisemminkin ovat yksi keskeisimmistä sektoriin kohdistuvista kohtalaisista riskeistä. Asiakkailla ei välttämättä ole kykyä tunnistaa taideväärennöksiä, jolloin taidekauppiaiden vastuu väärennettyjen tuotteiden tunnistamiseksi kasvaa. Väärennöksiin liittyvään rahanpesurisktiin vaikuttaa myös taide-esineen luonne eli se, onko kyseessä uniikki tuote vai vaikeammin yksilöitävissä oleva arvotavara.

Uusien taitelijoiden taideteosten arvon määrittely nähdään vaikeaksi, jolloin riskinä on, että **rikolliset toimijat voivat pyrkiä vaikuttamaan** siihen. Tunnettujen teosten kohdalla rikollisten vaikutusta arvon määrittelyyn ei pidetä merkittävänä, sillä tällaisilla teoksilla on yleisesti vakiintunut markkina-arvo. Ylihinnoittelua ei myöskään lähtökohtaisesti nähdä tapahtuvan huutokaupassa, vaan rikollisten toimijoiden vaikuttamisyrietykset tuotteen arvoon ovat todennäköisempiä yksittäisten gallerioiden toteuttaessa kauppaa.

¹⁸⁹ Tilastokeskus: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston luokat 47781 "Taideliikkeet", 47791 "Antiikkiliikkeet" ja 47793 "Huutokauppakamarit", viitattu 12.11.2020.

2.9.7 Tavarakauppiat eli käteisilmoittajat

2.9.7.1 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 2020 marraskuussa ilmoittautunut 13 tavarakauppiasta.

Vaikka rahanpesun valvontarekisterissä olevien tavarakauppioiden määrä on vähäinen, on sektorin toimijoiden kokonaismäärää ja toimialan liikevaihtoa kokonaisuudessaan pidettävä merkittävänä. Esimerkiksi ajoneuvokaupoissa sekä kello- ja korukaupoissa maksettavat summat voivat olla suuria. Moottoriajoneuvokauppiaita oli vuonna 2019 noin 2000 kappaletta, joiden yhteenlaskettu liikevaihto oli noin 12 miljardia euroa.¹⁹⁰ Vuonna 2019 kello- ja kultasepäneliikkeitä oli puolestaan 331 kappaletta, joiden yhteenlaskettu liikevaihto oli noin 229 miljoonaa euroa.¹⁹¹

Vuonna 2019 yli 10 000 euroa käteistä vastaanottaneet tekivät 38 rahanpesuilmoitusta.¹⁹²

2.9.7.2 Rahanpesun riskit

Tavarakauppiasiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalaisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 18 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta.

Sektorin merkittävimäksi riskiksi tavarakauppioiden kohdalla nähdään **toimijoiden tietämättömyys käteiseen perustuvasta ilmoitusvelvollisuudesta** eli toimijat eivät välttämättä tunnista olevansa ilmoitusvelvollisia. Riskin merkittävyyttä tukee huomio siitä, että vaikka erilaisten tavarakauppioiden määrä kokonaisuutena on suuri, vain 13 kauppiasta on ilmoittautunut rahanpesun valvontarekisteriin. On kuitenkin huomioitava, että 10 000 euron käteistä koskeva summaraja rajaa suurimman osan toimijoista rahanpesulain soveltamisalan ja siten valvontarekisterin ulkopuolelle.

190 Tilastokeskus: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, luokka 451 "Moottoriajoneuvojen kauppa", viitattu 12.11.2020.

191 Tilastokeskus: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, luokka 4777 "Kultasepänteosten ja kellojen vähittäiskauppa", viitattu 12.11.2020.

192 Rahanpesun selvittelykeskus 2020a, s. 9.

Merkittävistä riskillisistä tuotteista ja palveluista toimialalla voidaan mainita etenkin **arvokkaiden autojen, veneiden ja koneiden kauppa**. Käteisen käyttö on kuitenkin kokonaisuudessaan vähentynyt myös näitä tuotteita koskevissa kaupoissa, joka pienentää riskiä olennaisesti.

3 Terrorismin rahoittaminen

3.1 Keskeisiä huomioita

Suomessa ei ole annettu lainvoimaisia tuomioita terrorismin rahoittamisesta, ja vuoden 2015 jälkeen on aloitettu ainoastaan yksi esitutkinta. Tapausten harvalukuisuus ja tuomioiden puuttuminen vaikeuttavat olennaisesti riskien arviointia kaikilla sektoreilla, sillä konkreettisia tapausesimerkkejä ei ole. Ilmiön tunnistaminen ja etenkin riskikenaarioiden määrittely koetaan haasteeksi sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Yksityisellä sektorilla myös tietoisuus ja ymmärrys terrorismin rahoittamisesta havaitaan rahanpesua heikomaksi. Usein rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen niputetaan esimerkiksi riskiarvioissa samaan kategoriaan, eikä niissä siten huomioida terrorismin rahoittamisen poikkeavia piirteitä verrattuna rahanpesuun. Selkeän ohjeistuksen puuttuminen esimerkiksi tarvittavista arviointiperusteista ja arvioinnin laajuudesta aiheuttavat osaltaan sen, että sektorin toimijoiden menetelmät ehkäistä terrorismin rahoittamista voivat olla puutteellisia.

Terrorismin rahoittamista koskevien esitutkintojen harvalukuisuus selittyy osittain sillä, että rikoslain tunnusmerkistö edellyttää rahoittajalta tietoisuutta varojen käyttämisestä tietyntyypiseen terroristiseen tekoon ja tällaisen tarkoituksen toteen näyttäminen on havaittu haastavaksi. Terroristiset teot ovat tapahtuneet pääasiassa kriisialueilla, joista selvityksen saaminen on käytännössä mahdotonta. Oikeusministeriön työryhmämietinnössä on kuitenkin katsottu, että ”jotakin rikosta koskevat näytön hankkimiseen ja arviointiin liittyvät haasteet eivät ole - - sellaisenaan peruste säätää rangaistavaksi jokin uusi samankaltainen rikos, jonka tunnusmerkistötekijöiden voidaan arvioida olevan helpommin toteen näytettäviä”.¹⁹³

Terrorismin rahoittamiseen käytettävät varat voivat olla laillisista lähteistä saatuja. Toiminnan rahoittamiseksi voidaan käyttää esimerkiksi palkkatuloja tai säästöjä.¹⁹⁴ Tästä syystä terrorismin rahoittamiseen ohjattavat rahasummat voivat olla pieniä,¹⁹⁵ mikä taas hankaloittaa epäilyttävien liiketoimien tunnistamista. Varojen alkuperä erottaa myös terrorismin rahoittamisen rahanpesusta, sillä rahanpesussa pestävät varat on saatu esirikoksella. Terrorismin rahoittamiseen liitännäisten tapausten selvittämistä vaikeuttaa myös niiden rajat ylittävä luonne, joka aiheuttaa haasteita tiedonsaannille.

¹⁹³ Oikeusministeriö 2020b, s. 56.

¹⁹⁴ Sisäministeriö 2019, s. 91.

¹⁹⁵ Asiantuntijahaastattelut.

Monia sektoreita koskevana riskinä ennen kaikkea haavoittuvuuden näkökulmasta havaitaan varojen loppukäyttäjän tunnistamiseen liittyvät haasteet. Toimijat voivat tunnistaa pakotelistoilla¹⁹⁶ olevia henkilöitä tai indikaattoreiden perusteella muita selkeästi epäilyttäviä henkilöitä ja kieltäytyä asiakkuudesta heidän kanssaan. Tällaisten indikaattoreiden puuttuessa ei toimijoilla ole juurikaan mahdollisuutta selvittää varojen tosiasiallista saajaa, jos asiakkuus ei muuten herätä epäilyksiä. Lisäksi etätunnistamiseen koetaan usealla sektorilla liittyvän epävarmuuksia. Riskin pienentämisen näkökulmasta toimijat hyötyisivät vahvaa sähköistä tunnistamista koskevista suosituksista, jotka indikoisivat siitä, mitä tunnistuspalveluita on tarkoituksenmukaisinta käyttää.

Alla on kuvattu kansallisen riskiarvion tarkastelemien sektoreiden riskitasot asteikolla 1–4.¹⁹⁷ Riskitasojen muodostuminen on kuvattu tarkemmin riskiarvion metodologiaa koskevassa liitteessä. Jokaisen sektorin osalta riskiarviossa tarkastellaan merkittävimpiä riskejä.

196 Ks. voimassa olevista kansainvälisistä pakotteista Ulkoministeriö: Pakotteet, viitattu 2.3.2021.

197 Asteikkoa sovelletaan seuraavasti: 1 = vähäisesti merkittävä riski, 2 = kohtalaisesti merkittävä riski, 3 = merkittävä riski ja 4 = erittäin merkittävä riski.

Taulukko 8. Kansallisen riskiarvion tarkastelemien sektoreiden riskitasot.

Sektori	Riskitaso
Hawalat	4
Virtuaalivaluuttapalvelujen tarjoajat	3
Luottolaitokset	3
Maksupalvelujen tarjoajat	3
Muut rahoituspalveluja tarjoavat	2
Rahoituslaitokset	2
Valuutanvaihto	2
Veroneuvontapalvelua tarjoavat tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavat	2
Kirjanpitäjät	2
Taidekauppiat	2
Käteiseen perustuva ilmoitusvelvollisuus (tavarankauppa)	2
Rahapelitoiminta	2
Muut oikeudellisia palveluja tarjoavat	2
Asianajajat	2
Tilintarkastajat	2
Vakuutustoiminta	2
Kiinteistönvälittäjät	2
Perintäliikkeet	2
Yrityspalvelujen tarjoajat	1
Panttilainaus	1
Vuokrahuoneiston välittäjät	1

3.2 Yleiset terrorismin rahoittamisen riskiin vaikuttavat tekijät

3.2.1 Terrorismin rahoittaminen Suomen kontekstissa

Terrorismin rahoittamista Suomen kontekstissa voidaan tarkastella useasta näkökulmasta. Terrorismin rahoittaminen voi ensinnäkin suuntautua Suomesta ulkomaille, esimerkiksi konfliktialueilla oleville henkilöille. Rahanpesun selvittelykeskuksen tekemän terrorismin rahoittamisen ominaispiirteitä tarkastelevan selvityksen¹⁹⁸ mukaan tarkasteltavana olleisiin selvittelykokonaisuuksiin liittyi runsaasti kansainvälisiä yhteyksiä. Selvityksessä tarkasteltiin muun muassa varojen käytön kansainvälisiä kytköksiä sekä varojen siirron välineitä ja keräys- ja kierrätystapoja sellaisissa selvittelykokonaisuuksissa, joissa on kansainvälisiä yhteyksiä. Selvityksen mukaan varojen käytön yhteyksiä esiintyi kaikkiin maanosiin ja yhteensä 92 eri maahan. Yleisin varojen käytön yhteysmaa oli Turkki, jonka lisäksi muita yleisiä yhteysmaita olivat Ruotsi, Saksa ja Venäjä. Yleisimmät varojen siirron välineet kansainvälisiä yhteyksiä sisältävissä selvittelykokonaisuuksissa olivat tilisiirto, käteinen ja rahanvälityspalvelu.¹⁹⁹

Rahanpesun selvittelykeskus tunnisti selvityksessään kolme keskeistä varojen keräys- ja kierrätystapaa, jotka olivat voittoa tavoittelemattomat yhdistykset, varainkeruut ja rahapelit. Selvityksen mukaan lähes 90 prosenttia voittoa tavoittelemattomia yhdistyksiä ja varainkeruuta sisältävistä selvittelykokonaisuuksista sisälsi myös varojen käytön kansainvälisiä kytköksiä.²⁰⁰

On todennäköistä, että terrorismin rahoittamiseen käytetään myös hawaloita yhtenä rahanvälityskanavana. Hawalat toimivat välittäjänä etenkin sellaisille alueille, joissa perinteinen pankkijärjestelmä ei toimi normaalisti tai joissa pankkijärjestelmään kohdistuu epäluottamusta. Lisäksi viime vuosien aikana on havaittu viitteitä myös virtuaalivaluuttojen hyödyntämisestä varojen välittämiseen.²⁰¹

Ulkomailta Suomeen kohdistuvan terrorismin rahoittamisen kytkökset voivat liittyä esimerkiksi konfliktialueilta Suomeen palaviin henkilöihin. Suojelupoliisin uhka-arvion mukaan Syyrian konfliktialueilta palaavat muodostavat suoria ja välillisiä turvallisuusuhkia.²⁰²

198 Selvityksessä tarkasteltiin terrorismin rahoittamisyhteyksiä sisältäviä selvittelykokonaisuuksia aikavälillä 1/2017-6/2019.

199 Rahanpesun selvittelykeskus 2020b. Selvityksen koko otannassa esiintyy 12 eri varojen siirron välinettä: hawala, korttimaksu, kulutusluotto, kuriiri, käteinen, laina, rahanvälityspalvelu, shekki, tilisiirto, vakuutus, valuuttatilaus ja virtuaalivaluutta.

200 Rahanpesun selvittelykeskus 2020b.

201 Suojelupoliisin lausunto kansalliseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviotyöhön, 15.1.2021.

202 Suojelupoliisi: Terrorismin uhka-arvio, viitattu 17.12.2020.

Terroristinen toiminta Suomessa on ennen kaikkea tukitoimintaa, joka ilmenee juuri rahoittamisen sekä värväyksen kautta.²⁰³ Konfliktialueilta palaavat henkilöt saattavat helpottaa ja kiihdyttää terrorismin tukitoimintaa Suomessa, sillä tällaiset henkilöt lisäävät merkittävästi yhteyksiä konfliktialueiden jihadistiryhmiin.²⁰⁴ Rahoittaminen eli varojen kerääminen ja ohjaaminen terroristisen toiminnan tukemiseksi voi kattaa esimerkiksi iskuhankkeita, taistelijoitten ja ryhmittymien rahallista tukemista sekä palkanmaksua ja materiaalihankintoja. Varainkeruu voidaan naamioida myös hyväntekeväisyydeksi, jolloin yksittäinen rahaa lahjoittava henkilö ei välttämättä tiedä rahan todellista määränpäättäjä ja käyttötarkoitusta. Lahjoittamiseen voi kohdistua myös painostamista ja pakottamista.²⁰⁵

Suomen kontekstissa on nostettava esille myös äärioikeistolaisen terrorismin uhkan voimistuminen. Suojelupoliisin mukaan myös Suomessa on tunnistettu henkilöitä, jotka kannattavat tai sympatisoivat äärioikeistolaista terroristista toimintaa. Suurimman terrorismin uhan Suomessa muodostavat radikaali-islamistista tai äärioikeistolaista ideologiaa kannattavat yksittäiset henkilöt tai pienryhmät. Äärioikeiston rajat ylittävää luonnetta vahvistavat kansainväliset äärioikeistoryhmittymät sekä sosiaalisen median mahdollistama kommunikaatio.²⁰⁶

Kansainvälisesti on arvioitu, että äärioikeistolaiset ryhmät tai yksilöt kommunikoivat ja tekevät yhteistyötä internetin välityksellä, ja tähän liittyy myös taloudellisen tuen antamista yli kansallisten rajojen.²⁰⁷ Europolin mukaan äärioikeistolaiset ja äärivasemmistolaiset ryhmittymät saavat rahoitusta kannattajiltaan muun muassa erilaisina maksuina tai lahjoituksina. Esimerkkeinä rahoituksen keräämistavoista nimenomaan äärioikeistoryhmittymien keskuudessa Europol mainitsee maksujen keräämisen kannattajilta ja sympatisoijilta pankkisiirtoina tai käteisenä esimerkiksi konsertin tai muiden vastaavien tapahtumien aikana. Lisäksi äärioikeistolaiset toimijat voivat markkinoida ja myydä erilaisia hyödykkeitä tai omia oheistuotteitaan, kuten logoillaan varustettuja tuotteita, varojen keräämiseksi.²⁰⁸ Äärioikeistolaisen terrorismin hyväksi tapahtuvaa varojen keruuta on pidettävä mahdollisena myös Suomessa äärioikeistolaisen terrorismin uhkan vahvistumisen vuoksi.

203 Sisäministeriö 2019, s. 11.

204 Sisäministeriö 2019, s. 12.

205 Suojelupoliisin lausunto kansalliseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviotyöhön, 15.1.2021.

206 Suojelupoliisi 2020, s. 3,

207 CTED 2020, s. 5.

208 Europol 2020c, s. 22-23.

3.2.2 Maantieteellinen sijainti

Terrorismin rahoittamisen kohdalla maantieteellisyys nousee merkittävään asemaan, sillä kansainvälisten kytkösten merkitys tällaisessa toiminnassa on huomattava. Suomen syrjäisellä sijainnilla voidaan selittää osa terroristisen toiminnan vähäisyydestä Suomessa, mutta etenkin sosiaalisen median vaikutus on muuttanut Suomen asemaa jihadistisessa liikkeessä. Esimerkiksi henkilökohtaisten siteiden solmiminen maantieteellisten rajojen yli on aiempaa helpompaa.²⁰⁹

Yksityisen sektorin haastatteluissa nousi esiin, että maantieteellisten riskien arvioinnin pohjana käytetään säännönmukaisesti FATF:n ja EU:n komission listauksia korkeariskisistä maista. Sektoreiden toimijat pitävät korkeariskisistä maista tulevia asiakkaita tai asiakkaiden liityntöjä näihin maihin pääsääntöisesti riskillisinä, ja tiettyjen sektoreiden toimijat voivat käytännössä kieltäytyä kokonaan tekemästä liiketoimia kyseisistä maista tulevien henkilöiden tai yhtiöiden ja yhteisöjen kanssa.

Komission mukaan korkeariskisissä kolmansissa maissa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmissä olevat strategiset puutteet muodostavat merkittävän uhan unionin rahoitusjärjestelmälle. EU:n komission delegoidun asetuksen²¹⁰ mukaan korkeariskisiä kolmansia maita ovat Afganistan, Barbados, Botswana, Kamboza, Ghana, Irak, Jamaika, Mauritius, Mongolia, Myanmar/Burma, Nicaragua, Pakistan, Panama, Syyria, Trinidad ja Tobago, Uganda, Vanuatu, Jemen ja Zimbabwe. FATF:n listaus lisääntyneen monitoroinnin kohteena olevista lainkäyttöalueista (ns. ”harmaa lista”) pitää sisällään lähes samat valtiot²¹¹ kuin komission listauksessa. FATF:n toimenpiteiden kohteena olevat suuririskiset valtiot ja alueet (”musta lista”)²¹² ovat Iran ja Pohjois-Korea. Rahanpesun selvittelykeskuksen havaintojen mukaan komission korkeariskisten kolmansien maiden listan lisäksi terrorismin rahoittamisen kannalta riskillisinä valtioina tulisi käsitellä myös Turkia ja Somaliaa.²¹³

209 Sisäministeriö 2019, s. 108 ja 111.

210 Komission delegeoitu asetukset C(2020) 2801 final, annettu 7.5.2020.

211 Verrattuna komission korkeariskisiä maita koskevaan listaukseen, FATF:n harmaalta listalta puuttuvat Afganistan, Irak, Mongolia, Trinidad ja Tobago ja Vanuatu. FATF:n lokakuussa 2020 päivitetystä listauksesta on lisäksi mukana Albania.

212 FATF:n mustan listan valtioilla on merkittäviä strategisia puutteita rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisissa järjestelmissään. FATF kehottaa jäsenmaitaan noudattamaan mustan listan valtioiden kohdalla tehostettuja CDD-menettelyjä.

213 Rahanpesun selvittelykeskus 2020b.

3.2.3 Teknologian kehitys

Teknologian kehittymisen ja etenkin internetin mahdollistamien yhteydenpitovälineiden nähdään edesauttavan huomattavasti terroristien välistä viestintää, rekrytointia ja myös varojenkeruuta.²¹⁴ Sosiaalisen median kasvu on laajentanut terroristista liikehdintää ja auttanut organisaatioita verkostojen luomisessa. On arvioitu, että sosiaalisen median vaikutusmahdollisuudet ja verkossa nopeasti leviävä materiaali ovat katsottavissa osasyysksi sille, että etenkin nuoret ovat matkustaneet Syyrian ja Irakin konfliktialueille.²¹⁵

Sosiaalisen median, kuten Twitterin, Facebookin ja YouTuben, mahdollistamat alustat tarjoavat propagandan levittämisen lisäksi mahdollisuuksia varojen keruulle. Lisäksi tiettyjen sosiaalisen median palvelujen etuna on viestinvaihdon salaus (esim. Whatsapp) tai tietojen näkyminen rajallisen ajan (esim. Snapchat). Arvion mukaan sosiaalinen media tai muut uudet teknologiset ratkaisut, kuten virtuaalivaluutat ja joukkorahoitus, eivät kuitenkaan tule syrjäyttämään jihadistiryhmien perinteisiä varojenkeruukeinoja. Sen sijaan teknologisen kehityksen, uusien maksutapojen ja virtuaalivaluuttojen vaikutus tulee huomioida tilanteissa, joissa ryhmittymät pyrkivät siirtämään varallisuuttaan toimintansa ydinalueille.²¹⁶

Teknologinen kehitys ja sosiaalinen media edesauttavat myös äärioikeistolaisten ryhmittymien tarkoitusperiä. Äärioikeistoa edustavat ryhmittymät ovat omaksuneet informaatioteknologian kehityksen nopeasti omiin tarpeisiinsa ja käyttävät erilaisia alustoja, kuten verkkosivuja ja keskustelupalstoja, levittääkseen ideologiaansa.²¹⁷ Lisäksi Facebook, Twitter ja YouTube ovat edelleen tärkeitä yhteydenpito- ja propagandakanavia²¹⁸ ja siten myös osaltaan mahdollistavat varojenkeruuta. Myös ääriaseemmistolaiset toimijat pitävät internetin mahdollistamia alustoja ensisijaisena propagandan levittämisen välineenä. Europolin mukaan on havaittu ääriaseemmistoryhmittymien käyttävän salattuja viestintävälineitä ja sovelluksia kommunikoidakseen. Esimerkkeinä tällaisista sovelluksista mainitaan Signal ja Telegram.²¹⁹

214 Palonen – Laitinen 2011, s. 81.

215 Pohjonen 2020, s. 53.

216 Tuomaala-Järvinen 2020, s. 103.

217 Europol 2020c, s. 24.

218 Europol 2020c, s. 73.

219 Europol 2020c, s. 62.

3.3 Vakuutustoimintaan liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Vakuutussektoriin kohdistuva terrorismin rahoittamisen kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalaisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 21 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Sektorin toimintaympäristön määrittely on osiossa 2.3.1.

Terrorismin rahoittaminen voi olla monitahoista ja siten vaikeasti havaittavaa toimintaa, jonka vuoksi siihen liittyvien **ilmiöiden ja riskien tunnistaminen koetaan haastavaksi**. Tämä näyttäytyy sektorin merkittävimpanä riskinä etenkin haavoittuvuuden näkökulmasta. Sektorilla kyetään tunnistamaan joitakin riskiskenaarioita tiettyjen vakuutustuotteiden kohdalla, mutta esimerkiksi vahinkovakuuttamiseen mahdollisesti liittyvät terrorismin rahoittamisen skenaariot näyttäytyvät vaikeasti ymmärrettävinä ja siten jäävät usein tunnistamatta.

Riskilliseksi nähdään tilanne, jossa **vakuutuskorvaukset ohjataan ulkomaisille tileille**, eikä vakuutusyhtiö pysty varmistumaan tilien oikeista omistajista.

Henkivakuutuksen ottaminen ennen konflikti- tai riskimaihin matkustamista on havaittu riskiksi. Näissä tilanteissa henkivakuutuksen edunsaajana voi olla terroristisessa tarkoituksessa toimiva henkilö, jolle mahdolliset vakuutuskorvaukset ohjautuvat. Henkivakuutuksen saamiseen liittyvä prosessi kuitenkin kontrolloi tällaista toimintaa, ja henkivakuutuksien hyväksikäyttäminen edellyttää erilaisiin henkivakuutustuotteisiin liittyvää tuotetuntemusta ja ymmärrystä. Tämä vaikuttaa merkittävästi riskiä pienentävällä tavalla.

Riskiksi terrorismin rahoittamisen näkökulmasta tunnistetaan myös **yhdistysten vakuuttaminen**. Riski liittyy etenkin sellaisiin vakuutuksiin hakeviin yhdistyksiin, joiden toiminnassa kerätään rahaa ja toimitetaan sitä eteenpäin esimerkiksi konfliktialueille.

3.4 Maksupalvelujen tarjoajiin (sis. valuutanvaihdon ja hawala-järjestelmät) liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Yleisenä koko sektoria koskevana riskinä havaitaan **vaikeudet tunnistaa terrorismin rahoittamiseen liittyviä ilmiöitä ja riskejä** tällaisen toiminnan ollessa monitahoista ja vaikeasti havaittavaa. Tämä voi osaltaan johtua esimerkiksi toimijoiden puutteellisesta ymmärryksestä terrorismin rahoittamisesta ja siten siitä, että omasta toiminnasta ei kyetä tunnistamaan epäilyttävyksistä kertovia indikaattoreita. Riskiymmärryksen tasoon vaikuttaa olennaisesti toimijan koko. Myös Black Wallet -projekti on tunnistanut maksupalvelujen

tarjoajien kohdalla riskilliseksi tiedon puutteeseen liittyvät tilanteet, joissa esimerkiksi toimijan työntekijät eivät tunnista riski-indikaattoreita riittämättömän CFT-koulutuksen vuoksi.²²⁰

Maksupalvelujen tarjoajat

Maksupalvelujen tarjoajiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 3 eli **merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 19 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Sektorin toimintaympäristön määrittely on osiossa 2.4.1.

Erittäin merkittävänä riskinä haavoittuvuuden näkökulmasta nähdään varojen **jäädymisen mahdottomuus transaktioiden nopeuden vuoksi**. Transaktioita on valtava määrä ja siirrot tapahtuvat välittömästi. Jos asiakas ei ole esimerkiksi pakote- tai sanktiolistoilla ja transaktioon ei heti päästä käsiksi tätä kautta, menee transaktio nopeasti järjestelmän läpi ja on tämän jälkeen käytännössä saavuttamattomissa.

Erittäin merkittäväksi riskiksi lukeutuu myös **rikollisten halu käyttää maksupalvelun tarjoajien järjestelmiä hyväksi**. Nopeat transaktiot, palvelujen helppokäyttöisyys ja mahdollisuus peittää maksun todellinen saaja houkuttelevat terrorismin rahoittamiseen tähtäviä toimijoita tekemään rahansiirtoja maksupalvelujen tarjoajia käyttämällä.

Haavoittuvuuden näkökulmasta merkittävänä riskinä havaitaan maksupalvelutoiminnan **kansainvälisen luonteen aiheuttamat haasteet valvonnalle**. Uusia toimijoita tulee alalle koko ajan lisää, ja yhtenäisen kokonaiskuvan ylläpitäminen on haastavaa. Lisäksi eri maiden lainsäädännöissä on eroja, mikä vaikeuttaa viranomaisten välistä tiedonkulkua ja tietojen jakamista. Myös teknologian nopea kehitysvauhti aiheuttaa sen, että **sääntely seuraa kehitystä jonkin verran viiveellä** ja tämä johtaa väistämättä aukollisuuksiin sääntelyssä.

Haasteet transaktioiden valtavan määrän monitoroinnissa ja yksittäisen epäilyttävän liiketoimen havaitsemisessa nähdään riskiksi etenkin haavoittuvuuden näkökulmasta. Kuten aiemmin on mainittu, transaktiomonitoroinnin tasoon vaikuttaa toimijan koko ja resurssit. Yleiset CFT-menetelmät saattavat olla toimijoiden tiedossa, mutta niiden soveltamista omaan toimintaan ja omien riskien tunnistamiseen ei ole mietitty käytännön tasolla.

Riski terrorismin rahoittamiseen kasvaa, jos **asiakkaasta ja asiakkaan toiminnasta ei onnistuta luomaan kokonaiskäsitystä**. Moni toimija saa asiakkaasta lain edellyttämät asiakkaan tuntemista koskevat ns. "perustiedot", mutta esimerkiksi jatkuva seuranta ja

²²⁰ Black Wallet 2020a, s. 13.

asiakkaan toiminnan laajempi tunteminen on puutteellista. Asiakas tunnistetaan pääsääntöisesti etätunnistamisen kautta, mikä tietyissä tapauksissa voi tehdä tuntemistoimista vajavaisia henkilökohtaisen kontaktin puuttumisen vuoksi. Etenkin **tosiasiallisten edunsaajien tunnistamisessa** havaitaan haasteita, mikä olennaisesti vaikuttaa kokonaiskuvan muodostumiseen asiakassuhteesta ja nostaa myös sitä kautta riskiä.

Hawalat

Hawala-toimijoihin²²¹ kohdistuva terrorismin rahoittamisen kokonaisriskitaso on **4 eli erittäin merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 15 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta.

Myös hawaloiden kohdalla havaitaan erittäin merkittävänä riskinä **rikollisten halu käyttää järjestelmää hyväksi**. Tähän liittyy ennen kaikkea **hawaloiden helppokäyttöisyys terrorismin rahoittamiseksi**, sillä hawaloiden kautta rahan siirtäminen on helppoa ja halpaa ja se onnistuu myös konfliktimaihien. Toiminta on myös melko ”näkymätöntä”, sillä toiminnassa käytetään usein käteistä.

Erittäin merkittävänä riskeinä haavoittuvuuksien näkökulmasta havaitaan **hawala-toimijoihin kohdistuvat valvonnan haasteet**. Suomessa toimivat hawalat pohjaavat toimintansa käytännössä kansainvälisiin järjestelmiin, joten valvonnan tehokas toteuttaminen edellyttää ymmärrystä hawala-järjestelmän toimivuudesta ja siihen liittyvistä riskeistä. Lisäksi valvontaan liittyen haasteena on **rahakuljetusten lopullisen määränpään ja käyttötarkoituksen selvittämisen hankaluus**. Hawala-toiminnassa tapahtuvan käteisen käytön johdosta on käytännössä mahdotonta selvittää, mihin varat loppujen lopuksi päätyvät. Riskiä nostaa se, että **käteisen käyttö yleisesti on siirtynyt pankkitoiminnasta epävirallisten rahansiirtojärjestelmien piiriin**.

Kuten rahanpesun osalta, myös terrorismin rahoittamisen kohdalla erittäin merkittäväksi riskiksi koetaan **rekisteröimättömät hawala-toimijat**, joiden tarkkaa lukumäärää tai laajuutta ei tiedetä. Tällaisten toimijoiden toiminnassa ei oletettavasti noudateta terrorismin rahoittamisen estämistä koskevia lakeja ja sääntelyä, joten esimerkiksi asiakasta ei välttämättä tunnisteta lainkaan.

Valuutanvaihto

Valuutanvaihtajiin kohdistuva kokonaisriskitaso **2 eli kohtalaisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 15 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta.

221 Ks. hawalan määritelmästä tarkemmin osiosta 2.4.1.

Käteisen käyttö ja suurten yksittäisten liiketoimien määrä voi vaikeuttaa terrorismin rahoittamisen havaitsemista, mikä on nähtävissä merkittäväksi riskiksi. Asiakkaan tunnistaminen ja käteisvarojen alkuperän selvittäminen nousevat merkittävään rooliin terrorismin rahoittamisen estämisessä valuutanvaihdon osalta.

Myös **bulvaanien käyttäminen käteisen vaihtamiseksi** koetaan merkittäväksi riskiksi. Tällä tavoin mahdollistetaan suurempien määrien vaihtaminen kerrallaan, ja epäilyttävyyttä hälvennetään käyttämällä useita värvättyjä henkilöitä.

3.5 Rahapelitoimintaan liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Rahapelitoimintaan kohdistuva kokonaisriskitaso sekä Manner-Suomessa että Ahvenanmaalla on 2 eli **kohtalaisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 15 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Sektorin toimintaympäristön määrittely on osiossa 2.5.1. Terrorismin rahoittamisen riskit näyttävät sekä Manner-Suomessa että Ahvenanmaalla samankaltaisina, joten riskejä ei ole näiden osalta eroteltu rahanpesuriskejä vastaavalla tavalla.

Merkittävänä riskinä on **ulkomaisissa peliyhtiöissä tapahtuva pelaaminen ja siihen haavoittuvuutena liittyvä valvonnan hajanaisuus**. Valvonta on hajautunut useaan eri maahan useille eri viranomaisille, mikä saattaa aiheuttaa myös valvonnan katvealueita. Tämä vaikuttaa myös kansallisten rahapelitoimijoiden mahdollisuuksiin hahmottaa pelaamisen toimintaympäristöä, sillä on vaikeaa saada kokonaiskuva pelaamiseen käytettävistä rahavirroista ja niiden alkuperästä. Tähän liittyen kohtalaiseksi riskiksi katsotaan ylipäänsä **rahapelaaminen monopolijärjestelmän ulkopuolelle**, erityisesti nettipelaamisen kautta.

Myös rahapelaamista koskevalla sektorilla terrorismin rahoittaminen nähdään monitahoisena ja vaikeasti hahmotettavana toimintana, jolloin siihen liittyvien **ilmiöiden ja riskien tunnistaminen on haastavaa**. Ilmiön havaitsemista vaikeuttaa konkretian puute, sillä Suomessa ei ole lainvoimaisia tuomioita terrorismin rahoittamisesta.

Kohtalaiseksi riskiksi katsotaan myös **kasinoilta suoritettavat varojen kotiutukset**, sillä koska ilmoitetun pankkitilin omistajan ja/tai käyttäjän selvittämisessä saattaa olla haasteita. Tällöin pelaaja ja pankkitilin omistaja voivat mahdollisesti olla eri henkilö. Pääsääntöisesti voitot maksetaan pelaajalle kuitenkin käteisellä. Ahvenanmaan osalta tämä riski kytkeytyy myös risteilyaluksilla tapahtuvaan kasinopelaamiseen.

3.6 Luottolaitoksiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Luottolaitoksiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 3 eli **merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 30 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Sektorin toimintaympäristön määrittely on osiossa 2.6.1.

Erittäin merkittävänä riskinä nähdään **maksupalvelujen tarjoajien aiheuttamat haasteet transaktioiden monitoroinnille**. Tämä riski vastaa rahanpesuosiossa tarkasteltua vastaavaa riskiä, ja on nähtävissä erityisesti haavoittuvuutena. Maksupalvelua käytettäessä maksutietojen peittyminen on mahdollista, eikä luottolaitos siten pysty varmistumaan tosiasiallisesta maksun saajasta. Riskillisinä havaitaan myös yleisesti **tilisiirrot konflikti- tai riskimaihin**.

Myös luottolaitossektorin näkökulmasta **terrorismin rahoittaminen on vaikeasti havaittavaa toimintaa, jolloin siihen liittyvien ilmiöiden ja riskien tunnistaminen on haastavaa**. Käytännön esimerkkien ja konkreettisten tapausten puuttuminen vaikeuttaa entisestään ilmiön tunnistamista. On myös huomattava, että eri kokoisten luottolaitosten AML- ja compliance-toiminnoissa on eroja. Osa on pystynyt panostamaan paremmin esimerkiksi koulutukseen. Asiakkaiden määrästä ja asiakastyypistä johtuen asiakkaiden tunteminen ja monitorointi voivat myös olla eritasoista eri luottolaitoksilla.

Ilmiön tunnistamista hankaloittaa myös se, että terroristisia tekoja voidaan tehdä suhteellisen alhaisin kustannuksin. Tähän liittyen merkittävänä riskinä haavoittuvuuden näkökulmasta voidaan katsoa olevan **vaikeudet havaita epäilyttävää toimintaa transaktioiden ollessa pieniä**. Epäilyttävän tilisiirron havaittavuus on haastavaa etenkin silloin, jos transaktioon ei liity muuta epäilyttävää, kuten riskimaata tai epäilyttävää vastaanottajaa tai maksajaa. Tämä riski on havaittu haasteeksi myös muilla sektoreilla.

Merkittäväksi riskiksi tunnistetaan ylipäänsä **maksujärjestelmien hyväksikäytön** olevan potentiaalinen keino rahoittaa terrorismia. Tähän kytkeytyy olennaisesti haavoittuvuutena **varojen loppukäyttäjään kohdistuvat tunnistamisen haasteet**. Käteisvarojen lopullinen käyttötarkoitus voi olla hyvin haastava selvittää, minkä lisäksi käteistä voidaan liikutella anonyymisti myös järjestelmän ulkopuolella. Vakuudettomien luottojen osalta niiden lopullista käyttötarkoitusta ei pääsääntöisesti todenneta, vaikkakin käyttötarkoitus pyritään saamaan selville. Myös pitkät maksatusketjut voivat vaikeuttaa loppukäyttäjän havaitsemista. Kohtalaiseksi riskiksi katsotaan myös **kulutusluottojen nostaminen ja siirto terrorismin rahoittamiseksi**. Jos kulutusluotto myönnetään nopeasti ja sitä kautta saadut varat siirretään myös nopeasti eteenpäin, on jälkikäteisen monitoroinnin kautta mahdotonta saada varojen eteenpäin siirtyminen estettyä. Myös tällaisen toiminnan tunnistaminen juuri terrorismin rahoittajan tekemäksi toiminnaksi on haastavaa.

Kansainvälisessä toiminnassa **prosessit ja valvonta ovat pirstaloituneet**, jolloin valvonta ei kata koko transaktioketjua. Riskin voidaan katsoa olevan kohonnut sellaisten toimijoiden kohdalla, joiden liiketoiminnassa mahdollistetaan varojen siirrot riskialueille.

Merkittävänä riskinä tunnustetaan haavoittuvuuden näkökulmasta **asiakkaan tuntemisen puutteellisuudet**. Tämä riski kohdistuu etenkin vierastaistelijoihin, joiden henkilöllisyyksistä luottolaitoksilla ei ole konkreettista tietoa. Ongelma kytkeytyy osaltaan tiedonkulun haasteisiin, sillä tällä hetkellä luottolaitokset voivat käyttää arvioinnin apuna ainoastaan julkisia lähteitä, kuten hallinnollisten jäädytysten luetteloa.

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

Koko sektoriin kohdistuva kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalaisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 25 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Sektorin toimintaympäristön määrittely on osiossa 2.7.1. Perintäliikkeiden osalta on havaittu terrorismin rahoittamisen riskin olevan vähäisempi verrattuna rahoituslaitoksiin ja muita rahoituspalveluja tarjoaviin toimijoihin.

Sektorin merkittävimmät riskit koostuvat ennen kaikkea haavoittuvuuksista. Merkittävimpänä riskinä nähdään **terrorismin rahoittamiseen liittyvien ilmiöiden ja riskien tunnistamisen haastavuus**. Riskien jäädessä tuntemattomiksi, ei terrorismin rahoittamisen koeta voivan aktualisoitua toimijan omassa toiminnassa. Selkeiden indikaattoreiden puutteen nähdään vaikuttavan riskiskenaarioiden hahmottamiseen. Terrorismin rahoittamista voidaan toteuttaa alhaisin kustannuksin ja transaktiot voivat olla pieniä, joka osaltaan vaikeuttaa toimijan mahdollisuuksia linkittää tietty tapahtuma terrorismin rahoittamiseen.

Sektori pitää sisällään hyvin eri kokoisia toimijoita, joka osaltaan vaikuttaa sektorin monitorointitoimien asianmukaisuuteen. Pienempien toimijoiden kohdalla resurssit ja osaaminen eivät ole riittävällä tasolla terrorismin rahoittamisen suhteen, joka vaikuttaa **monitoroinnin järjestämiseen ja sen puutteisiin**. Automaattisiin monitorointijärjestelmiin investoiminen on kallista, ja toisaalta manuaalisen monitoroinnin tehokkuus on rajallista.

Merkittäväksi riskiksi arvioidaan koko sektorilla myös **varojen loppukäyttäjän tunnistamisen haasteet**. Vaikka sektorin toimija tekisikin tarvittavat asiakkaan tuntemiseen liittyvät toimenpiteet, on varojen loppukäyttäjän mahdollisten terrorististen kytkösten ja sitä kautta varojen loppusijoituspaikan todentaminen hyvin vaikeaa.

Rahoituslaitokset ja muut rahoituspalveluja tarjoavat

Merkittävänä riskinä tunnistetaan **kulutusluottojen nostaminen ja siirtäminen tai vieminen konflikti- tai riskialueille**. Kulutusluotot ovat helppo tapa saada kasaan kohtuullisia summia, eikä varojen käyttökohdetta pystytä valvomaan. Kulutusluottojen nostamiseen voidaan käyttää **bulvaaneja**, jolloin oikeaa varojen saajaa ei tiedetä. Varojen nostaminen on mahdollista myös esimerkiksi identiteettivarkauksia käyttämällä.

Riskiksi nähdään **joukkorahoituksen käyttäminen terrorismin rahoittamiseksi. Esimerkiksi vertaislainojen** kohdalla lainan antajan on vaikea varmistua siitä, kuka lainan saaja tosiasiallisesti on ja mihin lainarahat on tarkoitettu. Sosiaalisen median kautta voidaan järjestää erilaisia joukkorahoituskampanjoita, joiden avulla voidaan kerätä rahaa tosiasiallisesti esimerkiksi terroristisille järjestöille. Nämä keräykset voidaan naamioida myös hyväntekeväisyyden muotoon, jolloin lahjoittaja ei tiedä varojen tosiasiallista käyttötarkoitusta.²²²

Sijoituspalveluja tarjoavien kohdalla kohtalaisena riskinä haavoittuvuuden näkökulmasta havaitaan kansallisen ja kotivaltion valvojen toimivaltuudet **sellaisten ulkomaalaisten toimijoiden osalta, jotka tarjoavat palveluita rajan yli ulkomailta sivuliikettä perustamatta**. Palvelun tarjoaminen ETA-alueelta Suomeen rajan yli edellyttää ilmoitusta kotivaltion valvontaviranomaiselta ja kansallinen valvontaviranomainen pitää näistä ilmoituksista (notifikaatio) luetteloa. Toimijat, jotka tarjoavat palveluita Suomeen sivuliikettä perustamatta, eivät kuulu kansallisten valvontaviranomaisten valvottaviin. Näin ollen kansalliset valvontaviranomaiset eivät voi toimivaltansa puitteissa puuttua suoraan toisesta ETA-maasta olevan palveluntarjoajan toiminnan epäkohtiin vaan tämän tulee tapahtua palveluntarjoajan kotivaltion valvontaviranomaisen kautta.

Riskillisiksi havaitaan myös tilanteet, joissa tiettyjä **ulkomaisia sijoituskohteita voidaan pitää vaikeaselkoisina ja siten epäilyttävinä**. Tosiasiallisesti sijoituksessa voi olla kyse naamioidusta varojen keruusta. Kyseessä voi olla myös hyväntekemisen nimissä tehtävä sijoitus, jossa vain osa rahoista menee todelliseen tarkoitukseen ja osa esimerkiksi riskialueille. Nämä skenaariot on kuitenkin havaittu suhteellisen monimutkaisiksi, mikä pienentää riskin todennäköisyyttä.

Perintäliikkeet

Perintäliikkeiden kohdalla merkittävänä riskinä havaitaan **valetoimien tekeminen**, joilla pyritään ohjaamaan varoja ulkomaille. Kyseessä voi olla esimerkiksi tekaistu lasku, joka saatetaan perintään ja sitä koskevan maksun on tarkoitus mennä terroristisessa

222 FATF 2015b, s. 31 ja Tuomaala-Järvinen 2020, s. 104.

tarkoituksessa toimivalle taholle. Perintätoimet voivat olla varsin automaattisia, etenkin jos saatavaa ei riitauteta.

3.8 Virtuaalivaluutan tarjoajiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Virtuaalivaluutan tarjoajiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 3 eli **merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 20 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Sektorin toimintaympäristön määrittely on osiossa 2.8.1.

Myös virtuaalivaluutan tarjoajia koskevalla sektorilla havaitaan **terrorismin rahoittamisen ilmiöiden ja riskien tunnistaminen haastavaksi**. Toimiala on suhteellisen tuore, eikä sektorin toimijoille ole vielä muodostunut selkeää kuvaa terrorismin rahoittamiseen liittyvistä riskiskenaarioista. Virtuaalivaluutan tarjoajat ovat myös suhteellisen uusi rahanpesulain ilmoitusvelvollisten ryhmä, joten toimijoiden sisäisten prosessien kehittäminen voi olla myös tältä osin kesken.

Transaktioiden monitoroinnin haasteet suurten transaktiomäärien ja rajat ylittävien toimien vuoksi nähdään myös erittäin merkittäväksi riskiksi haavoittuvuuden näkökulmasta. Sektorin liiketoiminta on kehittynyt sääntelemättömässä ympäristössä, josta siirtymä sääntelyn piiriin on ollut verrattain nopea. Monitorointijärjestelmien kehittäminen on vielä siksi paikoin kesken. Eroavaisuudet monitoroinnin tasossa voivat myös houkutella potentiaalisia terrorismin rahoittajia siirtymään **käyttämään virtuaalivaluutan tarjoajia pankkijärjestelmien sijasta**, jolloin riski kiinnijäämiselle ei välttämättä ole niin suuri. Riskiä kuitenkin pienentää se, että virtuaalivaluuttoja ei yleisesti hyväksytä maksuvälineenä tavaroiden ja palvelujen kaupassa.

Erittäin merkittävänä maantieteellisenä riskinä sektorilla ovat **ETA-alueen ulkopuoliset asiakkaat**. Tällaisten asiakkaiden kohdalla etätunnistaminen tuo haasteita etenkin silloin, jos vahvaa sähköistä tunnistamismenetelmää ei voida käyttää. Asiakkaiden toimittamista tunnistamisasiakirjoista ja niiden todenmukaisuudesta varmistuminen voi olla ongelmallista. Myös **ETA-alueen ulkopuolelle tapahtuvat varojen siirrot koetaan riskillisinä**, sillä virtuaalivaluutan tarjoajan on vaikeaa vahvistaa varojen siirron syytä toimijan ulkopuolelle.

Virtuaalivaluuttoihin liittyvä anonymiteetti tai pseudoanonyymi luonne tunnistetaan erittäin merkittäväksi riskiksi. Vaikka lohkoketjuanalytiikalla voidaan jäljittää varojen kulkua, on useat virtuaalivaluutat suunniteltu tukemaan anonymiteettia. Julkisissa virtuaalivaluuttalompakoissa mahdollisuus anonymiteettiin on pieni, mutta ns. private-lompakot ovat lähtökohtaisesti anonyymejä.

Riskinä on myös **varojen kerääminen virtuaalivaluutan avulla tai virtuaalivaluuttana**. Tällöin terrorismin rahoittamisen estämisen kannalta riskillisenä toimijana on varoja keräävä taho, joka voi toimia terrorismin rahoittamisen tarkoituksessa. Kyseessä voivat olla esimerkiksi hyväntekeväisyystarkoituksiin naamioidut keräykset. On kuitenkin arvioitu, että virtuaalivaluutat eivät tule olemaan 2020-luvulla jihadististen järjestöjen rahoittamistapojen keskiössä vertailtaessa sitä muihin ns. perinteisempiin varojenkeruun tapoihin.²²³

Merkittäväksi riskiksi havaitaan myös **lainsäädännön aukollisuus ja puutteellisuus** virtuaalivaluuttoja koskevan teknologian kehittyessä. Toisaalta asiantuntijahaastattelussa havaittiin, että lainsäädännön jatkuva muuttuminen teknologisen kehityksen vuoksi heikentää toimijoiden kykyä pitää yllä vaatimusten mukaista tasoa.

Lisäksi mahdollisena riskinä tunnistetaan **virtuaalivaluutta-automaatit**, jotka sijaitsevat korkean riskin maissa. Automaatit toimivat tällöin varojen siirron välineenä terroristeille, sillä virtuaalivaluuttalompakkoon tallennetut varat voidaan nostaa käteisenä automaattista.

3.9 Asiantuntijapalveluihin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Kuten edellisten sektorien kohdalla, myös asiantuntijapalveluissa terrorismin rahoittamisen ilmiöiden ja riskien tunnistaminen koetaan haastavaksi. Koska terrorismin rahoittamiseen liittyviä riskejä tunnistetaan heikosti, mahdollisia riskiskenaarioita ei pohdita riittäväällä tasolla.

3.9.1 Kiinteistönvälittäjiin ja vuokrahuoneiston välittäjiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Kiinteistönvälittäjien kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalaisesti merkittävä** ja vuokrahuoneiston välittäjien kokonaisriskitaso on 1 eli **vähäisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 22 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Sektorin toimintaympäristön määrittely on osiossa 2.9.1.1.

Kohtalaisesti merkittävänä riskinä pidetään **bulvaanien käyttämistä**. Vaikka riskiä pidetään mahdollisena, tiedostetaan kuitenkin kiinteistö- tai asunto-osakkeisiin sijoittamisen

²²³ Tuomaala-Järvinen 2020, s. 106-107.

olevan tekotavaltaan huomattavasti monimutkaisempi verrattaessa sitä muihin terrorismin rahoittamisen tapoihin. Tekotavan monimutkaisuus voi vähentää skenaarion houkuttelevuutta rikollisten näkökulmasta tarkasteltuna.

Kohtalaisena riskinä havaitaan myös **kiinteistön ostaminen ja vuokraaminen, sekä tästä saadun vuokratuoton ohjaaminen terrorismin rahoittamiseksi**. Terrorismin rahoittajat voivat kiinteistön ostolla pyrkiä saamaan varoilleen ns. väliaikaisen sijoituspaikan. Myöhemmässä vaiheessa kiinteistön myynnillä saadaan vapautettua varoja toiminnan rahoittamiseen tarpeen tullen. Vuokratulot puolestaan takaavat suhteellisen tasaisen tuoton, joka voidaan ohjata eteenpäin terroristisen toiminnan tukemiseen.

3.9.2 Asianajajiin ja muihin oikeudellisia palveluja tarjoaviin sekä veroneuvontapalveluja tarjoaviin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Asianajajiin ja muihin oikeudellisia palveluja tarjoaviin sekä veroneuvontapalveluja tarjoaviin toimijoihin kohdistuva kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalaisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 32 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Sektorin toimintaympäristön määrittely on osiossa 2.9.2.1.

Merkittävänä riskinä haavoittuvuuden näkökulmasta pidetään **rajoitteita tietojen saatavuudessa**. Toimijoilla on rajoitetut mahdollisuudet selvittää eri maista kotoisin olevien henkilöiden tai yritysten taustatietoja, eikä näiden tietojen perusteella pysty useinkaan päättämään mahdollisia terroristisia liityntöjä. Asiakkaan liittynyt riskialueille ovat sellaisenaan riski-indikaattori, mutta muista sektorin toimijan käytettävissä olevista tiedoista saatava selvitys ei useinkaan riitä varmistamaan sitä, että kyseessä voisi olla terrorismin rahoittamisen tarkoituksessa toimiva henkilö.

Riskinä haavoittuvuuden näkökulmasta havaitaan myös **lainsäädännön puutteellisuus ja epäselvyys terrorismin rahoittamisen osalta**. Tällä viitataan esimerkiksi asetustasoisien ohjeistuksen puuttumiseen, jolla määriteltäisiin tarkempia toimia terrorismin rahoittamisen ehkäisemiseksi. Toisaalta sektorin ilmoitusvelvollisilla havaitaan olevan puutteita myös tiettyjen voimassa olevien säännösten hallitsemisen kanssa, koskien esimerkiksi pakote- ja jäädytyslistoja. Myös **ristiriidat tietosuojasääntelyn kanssa** koetaan haavoittuvuudeksi, sillä tietosuojasääntely aiheuttaa rajoitteita tiedon saannille ja jakamiselle.

Sektoria koskevana kohtalaisena riskinä havaitaan se, **että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevat toimet liitetään usein yhteen**. Tällöin painoarvo on usein varojen alkuperän selvittämisessä, eikä niinkään varojen käyttötarkoituksen varmistamisessa. Sektorin toimijat eivät välttämättä omaa riskiarviota laatiessaan kiinnitä

tarpeeksi huomioita terrorismin rahoittamisen eroavaisuuksiin rahanpesusta, vaan useiden riskiskenaarioiden katsotaan pätevän sekä rahanpesun että terrorismin rahoittamisen osalta. Terrorismin rahoittamisen ehkäisemisen tehostaminen edellyttäisi käytännön tason esimerkkejä toimialalta ja myös organisaatioiden sisäistä koulutusta.

Kohtalaisena riskinä nähdään myös toimeksiannot, joihin liittyy terrorismin rahoittamisen näkökulmasta **riskillisten toimintarakenteiden tai toimien toteuttaminen**. Tällaisina pidetään esimerkiksi yhdistyksen tai säätiön perustamista tai testamentin laadintaa. Esimerkiksi säätiölle tulevien varojen alkuperä voi olla mahdollista todentaa, mutta varojen keräämisen todellisen tarkoituksen osoittaminen on haastavaa, etenkin jos asiakassuhde ei jatku säätiön perustamisen jälkeen.

Etätunnistamista pidetään sektorilla normaalina tunnistustapana, vaikkakin tiedostetaan, että terrorismin rahoittamisen kannalta siihen liittyy epävarmuustekijöitä. Terrorististen liityntöjen havaitseminen etätunnistamisen kautta on lähes mahdotonta.

3.9.3 Kirjanpitäjiin ja tilintarkastajiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Kirjanpitäjiin ja tilintarkastajiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalaisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 27 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Sektorin toimintaympäristön määrittely on osiossa 2.9.3.1.

Merkittävänä riskinä haavoittuvuuden näkökulmasta on **vaikeus havaita epäilyttäviä liiketoimia hoidettavien tehtävien suuresta määrästä johtuen**. Riskiin vaikuttavat laaja asiakaskunta sekä työtahti. Riskin katsotaan kohdistuvan etenkin kirjanpitäjiin, jotka käsittelevät välittömämmin asiakkaan koko kirjanpitoaineistoa tilintarkastajien kohdistuessa tarkastustoimenpiteensä jälkikäteen riskiperusteisesti.

Valetositteiden käyttö havaitaan sektorilla riskiksi myös terrorismin rahoittamisen näkökulmasta. Näennäisesti asianmukaisia tositteita voidaan pyrkiä toimittamaan kirjanpitoaineistoon hämäykseksi. Tositteissa asiakas voi naamioida terrorismin rahoittamista koskevat toimet näyttämään laillisilta, koskien esimerkiksi konsulttipalkkioita. Riski korostuu jälleen kirjanpidon kohdalla, jossa etenkin uudet kirjanpitoyrittäjät ovat alttiimpia hyväksikäyttötoimille.

Kohtalaisena riskinä havaitaan **asiakassuhteen merkityksestä johtuva haluttomuus kyseenalaistaa asiakkaan toimia**. Ilmoitusvelvollinen saattaa epäillä toimintaan liittyvää vilppiä tai väärinkäytöksiä, mutta terrorismin rahoittaminen ei paljastu siksi, että ilmoitusvelvollinen ei halua selvittää asiaa syvemmin asiakkaan menettämisen pelossa. Tämä riski

ei kuitenkaan ole nähtävissä terrorismin rahoittamisen kohdalla yhtä todennäköisenä kuin rahanpesun kohdalla.

3.9.4 Yrityspalvelujen tarjoajiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Yrityspalvelujen tarjoajiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 1 eli **vähäisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 10 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Sektorin toimintaympäristön määrittely on osiossa 2.9.4.1.

Merkittävänä riskinä sektorilla tunnistetaan tilanne, jossa **yrityspalvelun tarjoajia pyritään käyttämään hyväksi esimerkiksi yhteisön perustamisessa**, jonka todellisena tarkoituksena onkin varojen ohjaaminen terrorismin rahoittamisen tarkoituksiin. Kuten asianajajien ja muita oikeudellisia palveluja tarjoavien kohdalla havaittiin, perustettavan yhteisön varojen tosiasiallisesta käyttötarkoituksesta ja kohdentumisesta on vaikea varmistua, jos yhteisöä koskeva seuranta ei jatku enää perustamisen jälkeen.

3.9.5 Panttilainaukseen liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Panttilainaukseen kohdistuva kokonaisriskitaso on 1 eli **vähäisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 10 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Sektorin toimintaympäristön määrittely on osiossa 2.9.5.1.

Panttilainauksen kohdalla merkittäväksi riskiksi katsotaan **toiminnan hyödyntäminen varojen keruuseen**. Henkilöllä, esimerkiksi vierastaistelijalla, saattaa olla mielikuva panttauksen helppoudesta, mistä johtuen hän pyrkii panttaamaan rahanarvoisen omaisuutensa ennen matkustamista konfliktialueelle. Panttilainauslaitokset pyrkivät yleisesti selvittämään omaisuuden alkuperän tarkasti, mutta laitoksen myöntämän lainan kautta saatujen varojen käyttökohde voi olla terrorismin rahoittaminen. Tällaista käyttötarkoitusta on panttilainauslaitosten toiminnassa hyvin vaikea havaita.

3.9.6 Taidekauppiaisiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Taidekauppiaisiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalaisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 10 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Sektorin toimintaympäristön määrittely on osiossa 2.9.6.1.

Kohtalaiseksi riskiksi katsotaan tilanne, jossa **tuotteiden myynnistä saadut varat ohjataan ETA-valtioiden ulkopuolelle**. Tilanne voi aktualisoitua lähes jokaisen taide-esinetyypin kohdalla, mutta yhtenä erityisenä esimerkkinä tunnistetaan itämaisten mattojen kauppa ja siitä saatujen varojen lopullinen sijoittautuminen.

3.9.7 Tavarakauppiaisiin eli käteisilmoittajiin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Tavarankauppiaisiin kohdistuva kokonaisriskitaso on 2 eli **kohtalaisesti merkittävä**. Arviointiin on osallistunut yhteensä 11 asiantuntijaa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Sektorin toimintaympäristön määrittely on osiossa 2.9.7.1.

Merkittäväksi riskiksi tavarakauppioiden kohdalla katsotaan tilanne, jossa **käteisilmoittaja itse hyödyntää omaa liiketoimintaa terrorismin rahoittamiseksi**. Tällaista toimintatapaa ei ole yleisesti havaittu tapahtuvan, mutta aktualisoituessaankin sitä olisi viranomaisten taholta erittäin vaikea havaita.

4 Ilmiöt

Riskiarvion ilmiöosuuden tarkastelukohteiksi valittiin ajankohtaisia rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liitännäisiä aiheita. Tarkasteltavana olevat ilmiöt ovat:

- käteinen
- Covid-19-pandemia
- ihmiskauppa
- oikeushenkilöt ja
- joukkotuhoukset.

Käteinen valikoitui tarkasteltavaksi ilmiöksi, sillä se on edelleen yksi keskeisimmistä rahanpesun välineistä. Vaikka digitaaliset varojen siirron välineet ovat kasvattaneet alaansa, on käteistä pidettävä juuri rikollisten näkökulmasta houkuttelevana.

Covid-19-pandemia valikoitui riskiarvion tarkastelukohteeksi sen ajankohtaisuuden vuoksi sekä siksi, että sen on havaittu vaikuttaneen rikolliseen toimintaympäristöön etenkin petosrikosten kautta. Osiossa tuodaan esiin ensimmäisiä riskiarvioinnin kannalta merkityksellisiä koronavirukseen liitännäisiä kansallisia havaintoja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen näkökulmasta.

Ihmiskauppa on maailmanlaajuisesti merkittävä ilmiö ja se kytkeytyy myös muuhun vakavaan rikollisuuteen, joten riskiarviossa nähtiin tarkoituksenmukaiseksi nostaa ilmiö esille. Ihmiskaupan vastaiseen työhön ollaan viime vuosina panostettu merkittävästi Suomessa ja myös poliisin valmiuksia ihmiskaupparikosten tutkimiseen on vahvistettu, sillä poliisiin on perusteilla erillinen ihmiskaupparyhmä.²²⁴ Ihmiskauppa voi olla rahanpesun esirikos, ja riskiarviossa tuodaan esiin tätä näkökulmaa koskevia huomioita.

Suomi sai vuoden 2019 maa-arvioraportissa FATF:lta huomautuksen siitä, että riskiarviossa tulisi huomioida oikeushenkilöihin liittyvät väärinkäytösmahdollisuudet.²²⁵ Riskiarvion NPO-osuudessa tarkastellaan voittoa tavoittelemattomiin oikeushenkilöihin

224 Sisäministeriö: Ihmiskaupan torjuntaa tehostetaan viranomaisten ja järjestöjen yhteistyöllä, viitattu 20.1.2021.

225 FATF MER 2019, s. 12.

kohdistuvia riskejä, ja ilmiöosuudessa riskitarkastelu kohdistuu tiettyihin voittoja tavoitteleviin oikeushenkilöihin.

Joukkotuhohaseiden rahoittamisen estäminen on FATF:n näkökulmasta ajankohtainen aihe, sillä FATF hyväksyi lokakuussa 2020 muutokset suosituksiin 1 ja 2. Muutoksilla veloitetaan valtiot ja niiden ilmoitusvelvolliset tunnistamaan riskit, jotka koskevat sellaisia toimintamalleja, joilla finanssipakotteita kierretään. Muutosten toimeenpanolle on annettu aikaa, ja ne tulevat osaksi FATF:n arviointiprosessia vasta seuraavalla, viidennellä arviointikierroksella. Muutosten johdosta myös riskiarviossa halutaan nostaa joukkotuhohaseita koskeva ilmiö esille, ja sitä koskevan riskiarvion osuuden on tarkoitus olla teoreettinen katsaus aiheeseen. Aihetta tulisi myöhemmin syventää FATF:n ohjeistuksen kehittyessä.

Ilmiöosuudessa huomioidaan myös EU:n ylikansallisen riskiarvion esiin tuomat uudet riskisektorit, joita ovat ammattilaisjalkapallo, vapaasatamat ja sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyt.

4.1 Käteinen

Suomen Pankin mukaan käteisen käyttö on hiipunut viime vuosien aikana, mikä näkyy käteisnostojen määrän vähenemisenä. Suomessa tehtiin vuonna 2019 käteisnostoja yhteensä 13,2 miljardin euron edestä, kun edellisellä vuonna vastaava luku oli 14,5 miljardia euroa. Kortilla ostoksia maksettiin 54 miljardilla eurolla vuonna 2019.²²⁶ Alkuvuonna 2020 koronaviruspandemia vähensi edelleen käteisen käyttöä.²²⁷

Käteisen käyttöä pidetään kuitenkin edelleen yhtenä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen keskeisenä välineenä sen tarjoaman anonymiteetin sekä heikon jäljitettävyyden vuoksi. Täten erityisesti käteisintensiiviset alat, kuten ravintola-ala, altistuvat hyväksikäytölle.²²⁸ Käteiskaupoissa edellytetään asiakkaan tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista, kun käteiskaupan arvo ylittää 10 000 euroa.²²⁹ Lisäksi tunnistaminen ja todentaminen täytyy tehdä, kun kyse on epäilyttävästä liiketoimesta tai jos ilmoitusvelvollinen epäilee liiketoimeen sisältyviä varoja käytettävän terrorismin rahoittamiseen tai sen rangaistavaan yritykseen tai ilmoitusvelvollinen epäilee aiemmin todennetun asiakkaan henkilöllisyyden todentamistietojen luotettavuutta tai riittävyyttä. Vähintään 10 000 euron

226 Suomen Pankki: Maksuliiketilasto 2019, viitattu 22.7.2020.

227 Europol 2020a, s. 18.

228 Europol 2015, s. 28.

229 Tästä pääsäännöstä poiketen rahapeliteoiminnassa asiakas on tunnistettava ja tämän henkilöllisyys todentettava joko panoksen asettamisen tai voiton maksamisen yhteydessä tai kummassakin tilanteessa, jos pelaajan asettama rahapanos tai lunastama voitto on yhtenä suorituksena tai toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina yhteensä vähintään 2 000 euroa.

arvioisia maksusuorituksia käteisenä vastaan ottavat liike- tai ammattitoimintana tavaroita myyvät tai välittävät ovat rahanpesulain mukaisia ilmoitusvelvollisia.

Harmaan talouden selvitysyksikkö toteutti vuonna 2019 laajan kyselytutkimuksen viranomaistahoille, jossa muun muassa selvitettiin, mihin harmaan talouden ilmiöihin asiantuntijat olivat törmänneet työssään ja minkä asioiden he olivat havainneet liittyvän harmaan talouden harjoittamiseen viimeisen kolmen vuoden aikana. Vastaajista noin 45 prosenttia oli havainnut työssään käteisen käytön liittyvän harmaaseen talouteen.²³⁰

Vuoden 2015 kansallisessa riskiarviossa todettiin käteisrahan kuljetuksen olevan mahdollisesti erittäin merkittävä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski. Riskiarviossa asiantuntija-arvioiden mukaan EU:n sisärajaa hyödyntävät käteisrahakuriirit olivat hyvin yleinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen menetelmä.²³¹

Rahanpesun selvittelykeskus saa käteiseen liittyviä ilmoituksia ilmoitusvelvollisilta sekä rajat ylittävistä käteiskuljetuksista Tullilta.²³² Tullille on tehtävä käteisrahailmoitus silloin, kun poistutaan EU:n alueelta tai saavutaan EU:n alueelle ja kuljetetaan käteistä rahaa 10 000 euron arvosta tai sitä enemmän. Tullin tietojen mukaan vuonna 2019 Suomeen saavuttaessa ja Suomesta poistuttaessa ilmoitettiin käteistä yhteensä n. 40 miljoonan euron edestä. Summassa on havaittavissa merkittävää kasvua, sillä esimerkiksi vuonna 2016 ilmoitettiin Suomeen saavuttaessa ja Suomesta poistuttaessa käteistä yhteensä n. 25 miljoonan euron edestä. Myös Rajavartiolaitos on toimivaltainen viranomaisen käteiskuljetusten osalta hoitaessaan tullitehtäviä.

4.1.1 Käteiseen liitännäiset rahanpesun riskit

Käteinen on rikollisten mielestä houkuttelevaa, sillä se on **anonyymi, jäljittämätön, välitön ja peruuttamaton arvonsiirtoväline**. Näiden samojen syiden johdosta käteistä on pidettävä rahanpesun kannalta riskialttiina välineenä. Käteinen voi kytkeytyä useisiin rahanpesun esirikoksiin, kuten petoksiin, ihmiskauppaan, varkauksiin ja huumekauppaan. Europolin mukaan lähes kaikissa rikoksissa voidaan hyödyntää käteistä rahanpesun välineenä.²³³

Käteisen käyttö mahdollistaa ylipäättään harmaan talouden toimintaa. Esimerkiksi ihmis- kaupparikoksissa palkkojen maksu osin pimeästi käteisenä mahdollistaa rahanpesua.

²³⁰ Harmaan talouden selvitysyksikkö 2019, s. 25.

²³¹ Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio 2015, s. 106.

²³² Rahanpesun selvittelykeskus 2019, s. 9.

²³³ Europol 2015, s. 10.

Yritys voi myös harjoittaa **perusteetonta käteisliiketoimintaa**, eli yritys voi ilmoittaa tekevänsä liiketoimintaa käteisellä, mutta tosiasiaa näin ei ole.

Käteisen siirtoon voidaan käyttää **kuriireja tai muuleja**, jotka mahdollistavat tehokkaan varojen alkuperän häivyttämisen. Kuriirit ovat rikollisten rekrytoimia henkilöitä, jotka kuljettavat rikollisella tavalla saatua käteistä maasta toiseen.²³⁴ Kuriirit eivät välttämättä ole tarkemmin tietoisia siitä, mihin heidän kuljettamansa käteinen liittyy. Varoja voidaan siirtää ulkomaille myös hyödyntämällä **valuutanvaihtoa**, eli varojen alkuperä pyritään häivyttämään vaihtamalla käteistä toiseen valuuttaan. Käteisrahan kuljettamisesta ja siihen kytkeytyvästä rahanpesusta esimerkkinä on Itä-Uudenmaan käräjäoikeuden 1.11.2019²³⁵ antama tuomio:

Case Käteiskuriiri

Henkilö A oli tullut ensimmäisen kerran Espanjasta Suomeen 25.8.2019. Tuolloin hän oli saanut 14 000 euron suuruisen summan rahaa suomalaiselta henkilöltä hotellissa ja vienyt 26.8.2019 rahat toimeksiantonsa mukaisesti Espanjaan, jossa hän oli luovuttanut ne eteenpäin. A oli saanut menettelystään 1 000 euron suuruisen palkkion. A oli tullut toisen kerran Espanjasta Suomeen 13.9.2019 noutamaan 13 000 euron rahasumma vietäväksi Espanjaan. A oli tällöin tavannut saman suomalaisen henkilön kuin ensimmäisellä kerralla ja saanut häneltä rahaa käteisenä. A oli saanut käyttää osan rahoista matkasta aiheutuneisiin kuluihin. A oli yrittänyt poistua Suomesta 15.9.2019 mukanaan jäljellä olevat 12 500 euroa, jotka olivat olleet kirjekuoreissa matkatavaroissa.

Syyttäjän mukaan rahojen voitiin arvioida olevan peräisin rikollisesta toiminnasta ottaen huomioon A:n toimeksiannon laatu eli rahan noutaminen Suomesta Espanjaan, kummastakin matkasta A:lle luvattu 1 000 euron palkkio ja käteisen rahan suuri määrä. A oli myös itse mieltänyt rahojen olevan peräisin laittomasta toiminnasta. A tunnusti menetelleensä syyttäjän teonkuvauksessa kerrotulla tavalla ja hänet tuomittiin törkeästä rahanpesusta. Tuomio on lainvoimainen.

²³⁴ FATF ja MENAFATF 2015, s. 28.

²³⁵ Itä-Uudenmaan KO 1.11.2019 nro 19/148060, asia R 19/4372.

Käteisen käyttöä voidaan pitää kulttuurikohtaisena, sillä Suomen lähialueilla käytetään laajemmin käteistä kuin Suomessa. Näin ollen **ulkomaalaisten runsas käteisen käyttö** voi nostattaa esiin riskejä, sillä etenkin varojen alkuperän selvittäminen ulkomailta tulleen käteisen kohdalla näyttäytyy haastavana.

Koronavirus on vaikuttanut myös käteisen käyttöön ja sitä kautta rahanpesuilmoitusten tekemiseen. Rahanpesun selvittelykeskuksen huomioiden mukaan pankit ovat olleet erityisen tarkkaavaisina suurten käteistapahtumien osalta korona-aikana. Maalis-lokakuussa 2020 pankit tekivät enemmän rahanpesuilmoituksia käyttäen ”lukuisia käteisnostoja” ja ”lukuisia käteispanoja” koskevia indikaattoreita kuin vastaavana ajankohtana vuonna 2019. Kaiken kaikkiaan maalis-lokakuussa 2020 kaikista pankkien tekemistä rahanpesuilmoituksista 66 prosenttiin liittyi käteisen käyttö.²³⁶

4.1.2 Käteiseen liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Terrorismin rahoittamiseen liitännäiset riskit näyttävät suhteellisen samankaltaisina kuin rahanpesun kohdalla. Terrorismin rahoittaminen ei kuitenkaan vaadi esirikosta, joten käteisen kohdalla huomio kiinnittyy ennen kaikkea sen siirtämiseen terroristisiin tarkoituksiin. Europolin mukaan käteisen näkökulmasta rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen voidaan käyttää samankaltaisia varojen siirtoa ja peittelyä koskevia menetelmiä.²³⁷

Käteiseen liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit ovat osittain samoja, kuin mitä on havaittu eri sektoreiden tarkastelun yhteydessä. Esimerkiksi **kulutusluottojen nostaminen** käteiseksi ja sen siirtäminen eteenpäin konfliktialueille tai **käteisen muuntaminen virtuaalivaluutaksi** ja sen nostaminen virtuaalivaluutta-automaatista riskimaassa tunnistetaan riskeiksi.

Merkittävä huomio kohdistuu siihen, että käteisen ja terrorismin rahoittamisen välisen yhteyden tunnistamisesta **puuttuu tietynlainen ”rutiini”**. Monen toimijan voi tiedon puutteen takia olla vaikea mieltää, että terrorismin rahoittamisen tarkoituksessa voidaan käyttää hyvinkin pieniä käteismääriä. Käteisen käyttö on myös siirtynyt entistä enemmän pankkijärjestelmistä sellaisille aloille, joissa käteistä yhä edelleen vakiintuneesti otetaan vastaan suuriakin määriä. Tässä suhteessa käteistä koskevien rahansiirtojen tekeminen voi painottua etenkin hawala-toimijoiden ja muiden rahanvälittäjien suuntaan.

236 Helsingin Sanomat 20.10.2020: Koronapandemian aikana käteisen käyttö on vähentynyt: Suuntaus johtaa entistä helpommin rahanpesuilmoitukseen ja tietää vaikeuksia rikollisille, viitattu 22.12.2020.

237 Europol 2015, s. 45.

Erilaisiin **käteiskeräyksiin** havaitaan myös liittyvän terrorismin rahoittamisen riskiä. Esimerkiksi keräyksen järjestäjää voidaan pyrkiä hyväksikäyttämään, jolloin ulkoapäin toiminta näyttää legitimiiltä. Lisäksi legitimiiltä näyttävän keräyksen järjestävä taho voi myös tosiasiaassa olla mukana terrorismin rahoittamiseen tähtäävässä toiminnassa. Koska myös pieniä summia voidaan käyttää terrorismin rahoittamiseen, on epäilyttävän toiminnan tunnistaminen hyvin hankalaa, sillä käteiskeräyksiin annetaan säännönmukaisesti pieniä summia.

4.2 Covid-19-pandemia

Vuoden 2019 lopussa uusi Covid-19-virus eli koronavirus lähti leviämään Kiinasta. Maailman terveysjärjestö WHO:n mukaan kyseessä on pandemia, sillä tauti on levinnyt koko maailman laajuisesti. Ensimmäinen koronarokote sai EU:n alueella myyntiluvan 21.12.2020. Suomi on mukana kaikissa EU:n koronarokotehankinnoissa.²³⁸

Covid-19-pandemia on johtanut ennenaikemättömiin globaaleihin haasteisiin ja talouden häiriöihin tai kriiseihin. Pandemia on ajanut useat eri maat poikkeustilaan, joka on aiheuttanut myös rikollisten osalta liikehdintää ja uusien rikosilmiöiden syntymistä. On havaittu, että poikkeustilan tuomaa haavoittuvuutta hyväksikäyttämällä muun muassa petokset, tietoverkkorikollisuus ja kansainvälisen taloudellisen avun väärinkäytön lisääntyminen on luonut myös uusia tulonlähteitä laittomille toimijoille ja muille rikollisille.²³⁹ Rahanpesun näkökulmasta on havaittu, että koronan myötä tapahtunut käteisen käytön väheneminen on vaikuttanut myös rahanpesutapoihin, sillä rahanpesu käteisintensiivisillä aloilla on vaikeutunut²⁴⁰ ja käteisen kuljettaminen rajojen yli on vähentynyt. Europol arvioi, että pitkällä aikavälillä tarkasteltuna pandemialla tulee olemaan merkittävää vaikutusta talousrikollisuuteen. Rahanpesun osalta tämä tarkoittaa, että rikolliset toimijat joutuvat etsimään korvaavia rahanpesumenetelmiä etenkin käteisen tilalle.²⁴¹

Suomessa on havaittu useita koronaan liittyviä huijausyrityksiä, jotka alkoivat hyvin pian epidemiatilanteen kärjistyessä keväällä 2020. Kuluttajille on pyritty myymään esimerkiksi koronaviruksen testauspaketteja, hengityssuojia tai lääkkeitä, joita ei todellisuudessa ole ollut olemassa.²⁴² Poliisi on tiedottanut myös koronahuijareista, joiden kohteena ovat

238 Terveystieteiden tutkimuskeskus: ajankohtaista koronaviruksesta, viitattu 7.8.2020, World Health Organization: Coronavirus disease (COVID-19 pandemic), viitattu 7.8.2020 ja Terveystieteiden tutkimuskeskus: Koronarokotusten järjestäminen Suomessa, viitattu 14.1.2021.

239 FATF 2020a, s. 2 ja 4.

240 Europol 2020b, s. 7.

241 Europol 2020b, s. 12.

242 Yle Uutiset 5.4.2020, viitattu 9.11.2020.

olleet etenkin iäkkäämmät henkilöt. Kyseiset huijarit ovat esiintyneet ”koronatarkastajina” tai terveysviranomaisina ja pyrkineet tätä kautta pääsemään henkilöiden asuntoihin sisälle anastaakseen esimerkiksi käteistä ja arvotavaroita.²⁴³

4.2.1 Covid-19-pandemian vaikutukset rahanpesuun

Yksi keskeisimmistä koronan vaikutuksista rikolliseen toimintaympäristöön ovat **petosrikollisuuden** erilaiset muodot, jotka vaikuttavat rahanpesun esirikoksina. Kyse on pitkälti internet-pohjaisesta petosrikollisuudesta, jossa rikolliset pyrkivät myymään tuotteita, joita ei ole olemassa tai jotka ovat huonompilaatuisia kuin mitä on luvattu. Tällaiset tuotteet voivat olla esimerkiksi lääkkeitä tai suojainarvikkeita. Suomessa havaittiin keväällä 2020 tapaus, jossa suuri määrä tilattuja suojainmaskeja osoittautui käyttötarkoitukseen sopimattomaksi ja tämän johdosta käynnissä on petostutkinta. FATF on tunnistanut skenaarion, jossa rikolliset väittävät olevansa tietyn yrityksen tai hyväntekeväisyysorganisaation työntekijöitä, jotka tarjoavat suojainmaskeja tai koronatestipaketteja. Tällaiset toimijat pyytävät luottokorttitietoja maksua varten, mutta tosiasiaa tilattu tavara ei koskaan saavu perille.²⁴⁴

Petoksiin kytkeytyvät myös erilaiset **kyberrikollisuuden** muodot, joissa rikolliset toimijat voivat kalastella tietoja puhelimen tai sähköpostin välityksellä koronaviruksen nojalla. Esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tietoon on tullut tapauksia, joissa huijaussoittojen kautta on pyydetty maksukortin tietoja korona-altistumisen tai koronatestauksen nojalla.²⁴⁵ Huijarit voivat pyrkiä hyötymään koronatilanteesta myös **rahankeräysten** avulla, joissa ihmisten auttamishalua hyväksikäytetään. Poikkeustilanteen aiheuttamien kriisien nojalla perustettujen rahankeräysten tarkoituksena voi näennäisesti olla heikompiosaisien auttaminen, mutta todellisuudessa varat saattavat mennä rikollisten hyväksi. FATF:n mukaan rikolliset voivat lähestyä sähköpostitse ja pyytää avustusta hyväntekeväisyysorganisaation nimissä, ja viestin vastaanottajaa ohjeistetaan antamaan maksukortin tiedot tai tekemään maksu rikollisen toimijan digitaalisen lompakon kautta.²⁴⁶

Koronaviruksen aiheuttamasta tilanteesta johtuen matkustaminen on vähentynyt olennaisesti, jolloin henkilöitä on liikkunut rajojen yli vähemmän. Suomeen on ollut kuitenkin mahdollista saapua pätevän syyn perusteella, kuten työn perässä. Tiettyjen riskialoiksi katsottavien alojen toimijat, kuten rakennustyöntekijät, ovat voineet kulkea rajojen yli

243 Poliisi: Poliisi varoittaa koronahuijareista – huijausten kohteina etenkin iäkkäät, viitattu 9.11.2020.

244 FATF 2020a, s. 6.

245 Kauppalehti 16.8.2020: Saitko puhelun, jossa kyseltiin maksukortin tietoja koronatestauksen takia? – THL varoittaa huijaussoitoista, viitattu 21.12.2020.

246 FATF 2020a, s. 7.

lähes normaaliin tapaan ja täten esimerkiksi käteisen kuljettaminen on tällaisten toimijoiden kautta ollut mahdollista. Kuten aiemmin on mainittu, on Europol havainnut rikollisten näkökulmasta koronatilan-teen vaikuttavan juuri käteisen rahan kuljettamiseen, jolloin rahanpesua on ryhdytty toteuttamaan **muiden vaihtoehtoisten tekotapojen** kautta. Voidaan olettaa, että toimintaympäristö muuttuu enemmän digitaaliseksi ja varoja pyritään siirtämään entistä laajemmin digitaalisten ratkaisujen kautta.

Koronatilanteen aiheuttamia haasteita yrityksille ja niiden taloudelliselle toiminnalle on pyritty helpottamaan jakamalla eri muodoissa taloudellista tukea. Vaikka näistä tuista on julkisuudessa puhuttu yhteisesti ”koronatukina”, on osa tuista ollut tarkoitettu käytettäväksi yritysten kehittämiseen ja innovaatioihin. Tukien on arvioitu mahdollistavan väärinkäytöksiä, sillä kontrolli tukien myöntämisessä saattaa olla löyhempää ja valvonnassa painottuu jälkikäteiskontrolli. Rikolliset toimijat voivat mahdollisesti kiertää tuen saamisen edellytyksiä naamioimalla toimintansa legitiimiin muotoon, ja tuen kautta saadut varat voidaan pyrkiä ohjaamaan rikolliseen toimintaan tai pyrkiä häivyttämään varat rahanpesun menetelmillä. Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön teettämän kyselyn mukaan 64 prosenttia vastaajana olleista viranomaisista oli sitä mieltä, että **julkisten tukien väärinkäytökset** ovat kasvaneet jonkin verran tai selvästi koronaviruksen vaikutuksesta.²⁴⁷

Yritysten vaikea taloudellinen tilanne voi vaikuttaa myös **sektoreiden toimijoiden mahdollisuuksiin havaita rikollisuutta** tai ainakin tuoda havaitsemiseen merkittäviä haasteita. Koronaviruksen aiheuttamat ongelmat yrityksissä voivat hämärtää sitä, mikä toiminta on katsottavissa tavanomaiseksi ja mihin toimintaan voi liittyä epäilyttävyksiä. Yksityisen sektorin haastatteluissa havaittiin, että joidenkin sektoreiden toimijoissa normaalitilanteessa epäilyttävänä pidettävästä toiminnasta on koronatilan-teen aikana tullut normaali-
na pidettävää toimintaa, ja osaltaan siksi epäilyttävien liiketoimien havaitseminen on nyt haastavampaa.

Koronatilanteen johdosta useat ihmiset ovat siirtyneet **etätyöskentelyyn**, jolloin myös tiettyjä palveluja tuotetaan kokonaan etänä. Etätyöskentely voi vaikuttaa sektoreiden toimijoiden kohdalla esimerkiksi asiakkaan tuntemisen mahdollisuuksiin. Harmaan talouden selvitysyksikön teettämän viranomaiskyselyn mukaan etätyöllä on vaikutusta myös viranomaisvalvontaan, sillä 55 prosenttia kyselyyn vastanneista viranomaisista koki etätyön lisääntymisen heikentäneen valvonnan tehokkuutta.²⁴⁸

247 Kysely toteutettiin syyskuussa 2020 ja siinä kartoitettiin viranomaisten näkemyksiä koronaviruksen aiheuttamista vaikutuksista harmaan talouden torjuntaan. Ks. tarkemmin Harmaa talous & talousrikollisuus: Koronavirus lisännyt viranomaisten huolta tukipetosten kasvusta, viitattu 21.12.2020.

248 Harmaa talous & talousrikollisuus: Koronavirus lisännyt viranomaisten huolta tukipetosten kasvusta, viitattu 21.12.2020.

4.2.2 Covid-19-pandemian vaikutukset terrorismin rahoittamiseen

Koronan vaikutuksesta tapahtunut matkustusliikenteen väheneminen ja sitä kautta käteisen kuljettamisen vaikeutuminen voivat johtaa siihen, että **hawala-toiminta** saattaa lisääntyä terrorismin rahoittamisen välineenä. Henkilöt eivät ole itse päässeet kuljettamaan terroristiseen tarkoitukseen tarkoitettuja varoja rajan yli, jolloin käteistä on mahdollisesti pyritty saattamaan hawala-toimijoille, joilta varat siirtyvät eteenpäin sähköisenä tietona vastaanottajamaahan. Käteistä voidaan pyrkiä saattamaan eteenpäin myös enenevässä määrin perinteisten **maksunvälityspalveluja tarjoavien** kautta.

Vierastaistelijailmiöön nähdään kohdistuvan myös vaikutuksia koronan johdosta. Matkojen rahoittaminen, liikkuminen ja matkan järjestäminen on korona-aikana ollut vaikeampaa. Tämä saattaa johtaa siihen, että matkustamiseen käytetään yhä laittomampia väyliä, joissa ei ole viranomaiskontrollia. Koronatilanteen aiheuttama taloudellinen epävarmuus ja sitä kautta henkisen kuorman kasvaminen voivat aiheuttaa tietyissä henkilöissä epävakautta, jolloin on otettava huomioon myös **radikalisoitumisen mahdollisuus** henkilön elinpiiristä ja yhteyksistä riippuen.

4.3 Ihmiskauppa

Riskiarviossa ihmiskauppa-termillä viitataan Palermon sopimuksen ”Human trafficking” määritelmään, johon myös FATF viittaa omissa julkaisuissaan.²⁴⁹ Suomen rikoslain mukaan ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa sekä niiden yritys tai yritykset ovat rangaistavia tekoja. Ihmiskaupan kaltaiset rikoslain mukaiset rikokset, kuten törkeä paritus, törkeä laittoman maahantulon järjestäminen ja kiskonnantapainen työsyryntä, ovat myös riskiarvion ihmiskauppamääritelmän mukaisia rikoksia. Ihmiskaupan juridinen määritelmä saattaa vaihdella eri maissa, mikä osaltaan vaikeuttaa tapausten selvittämistä. Ihmiskauppa poikkeaa ihmisten salakuljetuksesta (esim. törkeä laittoman maahantulon järjestäminen) siinä, että ihmisalakuljetuksessa rikoshyöty saadaan palkkiona ihmisten laittomasta maahan järjestämisestä, kun taas ihmiskaupassa hyötyä tavoitellaan hyväksikäyttämällä ihmiskaupan uhria.

Ihmiskauppa on maailmanlaajuinen merkittävä ja kasvava ilmiö. Ihmiskaupan on havaittu olevan yksi maailman kannattavimmista rikoksista sen tuottamien hyötyjen perusteella. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n (International Labour Organisation) laatiman arvion

249 FATF:n määritelmä pohjautuu YK:n järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen (ns. Palermon) sopimukseen, jonka mukaan ihmiskauppa/human trafficking määritellään seuraavasti: ”the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs”.

mukaan pakkotyö tuottaa 150.2 miljardia (USD) dollaria vuodessa.²⁵⁰ Vaikka ihmiskauppa on yksi nopeimmin kasvavista rikollisuuden muodoista,²⁵¹ myös viranomaisten ymmärrys ihmiskaupan osalta on lisääntynyt ja kasvavaan rikosilmiöön pyritään puuttumaan niin kansainvälisellä kuin kansallisella tasolla.

Suomessa aihetta tutkitaan ja seurataan viranomaistasolla ennen kaikkea yhdenvertaisuusvaltuutetun, Maahanmuuttoviraston ja Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin HEU-NI:n toimesta²⁵². 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. Tilastojen perusteella auttamisjärjestelmän asiakkaaksi hakeutuu yhä enemmän uhriksi joutuneita ja asiakasmäärät ovat liki kolminkertaistuneet viime vuosien aikana.²⁵³

Kansallisen ihmiskaupan sekä siihen linkittyvän rahanpesun ja mahdollisen terrorismin rahoittamisen torjunnan kannalta on keskeistä tiedostaa mahdollisimman laajasti se, että ihmiskauppaa esiintyy myös Suomessa, ja että eri toimijoilla on tuntemusta sen tyyppillisistä ilmenemismuodoista. Ihmiskauppa on usein rajat ylittävää toimintaa ja Suomi toimii pääasiassa ihmiskaupan kauttakulku- ja kohdemaana. Kansallisesti ihmiskauppaan liittyvä rikollisuus on ilmennyt lähinnä työperäisissä hyväksikäyttötapauksissa, seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvissä tapauksissa sekä rikollisessa toiminnassa tapahtuvana hyväksikäyttämisenä. Rikollisessa toiminnassa tapahtuvassa ihmiskaupassa uhri pakotetaan tekemään rikollisia tekoja, joilla saatu hyöty menee uhria hyväksikäyttävälle taholle. Näiden lisäksi tietoon on tullut myös pakkoavioliitto- ja kerjäämistarkoituksessa tapahtunutta ihmiskauppaa.²⁵⁴ Rahanpesun torjunnan kannalta on tärkeää tunnistaa myös ihmiskaupasta syntyvä rikoshyöty. Työperäisissä hyväksikäyttötapauksissa rikoshyöty syntyy siitä, että työntekijä jätetään palkatta tai hänelle maksetaan selkeää alipalkkaa ja/tai veloitetaan ylihintaa majoituksesta ja muista elinkustannuksista. Tapauksiin liittyy usein harmaata taloutta ja kirjanpitorikoksia.²⁵⁵ Työperäiselle hyväksikäytölle alttiita aloja ovat mm. siivous-, ravintola-, kodinhoito-, luonnonmarjan ja viljellyn marjan poiminta- ja rakennusala.

250 FATF 2018, s. 3.

251 FATF 2018, s. 3.

252 Lisätietoja osoitteista: www.heuni.fi, www.ihmiskauppa.fi ja www.syrjinta.fi.

253 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä lehdistötiedote 15.7.2020, viitattu 26.8.2020.

254 Poliisi: Ihmiskauppa, viitattu 26.8.2020 ja Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 2020, s. 5 ja 11.

255 HEUNI 2019, s. 6.

4.3.1 Ihmiskaupan liityntä rahanpesuun

Asiantuntija-arvioiden perusteella on havaittu, että ihmiskauppa liittyy olennaisesti myös rahanpesuun, sillä ihmiskaupalla saatu rikoshyöty pyritään häivyttämään rahanpesumene- telmiä käyttämällä. Ihmiskauppatapauksia tunnistamalla ja estämällä voidaan estää myös rahanpesua. Rahanpesun riskinä nähdäänkin **tietoisuuden puute** ihmiskaupasta, siihen liittyvistä indikaattoreista ja toimintamalleista Suomessa. Mikäli ilmiö ja eri tekotavat tun- nistettaisiin paremmin, pystyttäisiin rikolliseen toimintaan puuttumaan jo varhaisessa vaiheessa. Esimerkiksi rahanpesulain mukaisilla ilmoitusvelvollisilla voi olla mahdollisuus havaita myös ihmiskauppaa tai siihen viittaavaa epäilyttävää toimintaa niiden monitoroi- dessa asiakkaan liiketoimia. Myös FATF on tunnistanut useita indikaattoreita, joiden perus- teella on mahdollista tunnistaa esimerkiksi epäilyttäviä tilitapahtumia.²⁵⁶

Ihmiskaupan havaitsemista vaikeuttaa keskeisesti sen luonne **piilorikollisuutena**. Uhrin joutuvat poikkeuksetta painostuksen kohteeksi ja usein uhreiksi valikoituvat jo valmiiksi yhteiskunnassa haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt. Ihmiskaupasta tehdään harvoin uhrin toimesta rikosilmoituksia. Ihmiskauppaa peitellään usein erilaisin peitetoin, ku- ten pöytälaatikkoyhtiöillä ja olemassa olevia rakenteita hyödyntäen esimerkiksi avaamalla työntekijöille pankkitilejä, joita tosiasiallisesti käyttää jokin muu taho. Kansallisessa toimin- taympäristössä ihmiskauppaa siis **pyritään peittämään legitiimeiltä vaikuttavien toimin- tamallien avulla**.

Epäilyttävän toiminnan ja ihmiskaupan havaitseminen on haastavaa, koska toiminta on usein **luonteeltaan rajat ylittävää** ja se sisältää useita kansainvälisiä liityntöjä. Usein uh- reina ovat ulkomaalaiset henkilöt, jolloin kynnys avun hakemiseen on myös korkeampi. Vaikeudet havaita ihmiskauppaa johtavat myös **valvonnan haasteisiin** niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla. Vuoden 2019 hallitusohjelmaan ihmiskaupan torjuntaan liittyvänä tavoitteena onkin kirjattu ihmiskaupparikoksien paljastamiseen ja tutkimiseen erikoistu- nut poliisin perustettava ryhmä, sillä monessa Euroopan maassa poliisin ihmiskauppapyksi- köiden on koettu merkittävästi parantaneen ihmiskaupparikosten tutkintaa.²⁵⁷

Ulkomaaisen henkilöstövuokrauksen käyttö ja pitkät alihankintaketjut vaikeuttavat mahdollisuuksia havaita ihmiskauppaa. Ihmiskaupan havaitseminen edellyttää aktii- visia ja proaktiivisia toimia viranomaisilta, yrityksiltä ja muilta toimijoilta. Ulkomaalais- ten palveluntarjoajiin kohdistuvat erityisesti valvonnan haasteet ja legitiimin toiminnan vahvistaminen.

256 HEUNI 2020 julkaisussa "Työperäisen ihmiskaupan paljastaminen" käsitellään myös ihmiskaupan liityntää ra- hanpesuun. FATF 2018 julkaisun "Financial Flows from Human Trafficking" sivuilta 66–70 löytyvät indikaattorit ihmis- kaupan tunnistamisen helpottamiseksi. Myös HEUNI on viitannut julkaisussaan FATF:n julkaisuun.

257 HEUNI 2020, s. 58.

Lainsäädännön rajoitteet tai puutteet ovat myös yksi ihmiskauppaan liittyvistä rahanpesun riskeistä. Asiantuntija-arvioiden mukaan tietojenvaihtoon liittyviä puutteita tulisi korjata salassapitosäännösten estämättä. Lisäksi lyhyet syyteoikeuden vanhenemisajat esimerkiksi työperäisen kiskonnan osalta sekä lievät tuomiot ihmiskaupan osalta tekevät toimintaympäristöstä houkuttelevamman rikollisten näkökulmasta.

Ajanjaksolla 2015–2019 tuomioita ihmiskaupasta on annettu 14, törkeästä ihmiskaupasta 6 ja kiskonnantapaisesta työsyrynnästä 14 tuomiota. Esitutkintoja on sen sijaan avattu ihmiskaupan osalta yhteensä yli 200 ja kiskonnantapaisesta työsyrynnästä yli 150 ajanjaksolla 2015–2018. Törkeästä ihmiskaupasta avataan keskimäärin vuosittain alle 10 tutkintaa.²⁵⁸ Ihmiskaupatuomioiden määrä suhteessa esitutkintoihin on vähäinen.

Kansainvälisesti tutkituissa tapauksissa esimerkkejä ihmiskaupan ja rahanpesun välisestä yhteydestä ovat esimerkiksi tilanteet, joissa tekijät tallettavat tai siirtävät huomattavia summia uhrien tileille. Tämän jälkeen varat siirretään uhrin tililtä joko ulkomaille tai muutetaan muuksi omaisuudeksi. Uhreja on siten käytetty bulvaaneina heidän tietämättään.²⁵⁹

4.3.2 Ihmiskaupan liityntä terrorismin rahoittamiseen

Asiantuntija-arvioiden perusteella rahanpesu kytkeytyy ihmiskauppaan laajemmin kuin terrorismin rahoittaminen. Merkittävimpänä riskinä terrorismin rahoittamisen näkökulmasta on havaittu **kansallisten havaintojen puutteet ihmiskaupan ja terrorismin rahoittamisen yhteydestä**. Tämä tarkoittaa sitä, että kansallisella tasolla ei ole havaittu terrorismin rahoittamisen yhteyttä ihmiskauppatapauksiin. Mahdollisuutta siihen ei kuitenkaan voida poissulkea.

YK:n terrorisminvastaisen komitean julkaisun mukaan kansainvälisesti on havaittu, että terroristit rahoittavat toimintaansa ihmiskaupalla esimerkiksi naisten ja lasten kidnappauksella ja lunnasrahojen kiristämällä tai heidän myymisellä seksikauppaan. Myöskin elin-kaupalla tai orjien myynnillä pyritään rahoittamaan terroristista toimintaa.²⁶⁰

Maantieteellisyys arvioidaan ihmiskaupan ja siihen liittyvän terrorismin rahoittamisen riskiksi. Tekijän (tai epäillyn) havaittu **liityntä konfliktialueille tai niiden naapurimaihin** lisää myös terrorismin rahoittamisen riskiä. Mikäli sekä tekijä että uhri linkittyvät konfliktimaihin, katsotaan riskin olevan vielä kohonneempi.

258 Tilastokeskus ja PolStat.

259 HEUNI 2020, s. 48.

260 CTED 2019, s. 31-37.

Ihmiskaupparikoksissa pimeä raha liikkuu ja uhrin ovat usein tietämättömiä siitä, mihin rahat todellisuudessa menevät. Asiantuntija-arvioiden mukaan ei nähdä mahdollmana tilannetta, jossa esimerkiksi työperäisellä hyväksikäyttötapauksella saatu tuotto ohjataan terroristiryhmille.

4.4 Oikeushenkilöt

Oikeushenkilön määritelmä käsittää oikeustoimikelpoisen toimijan, jolla on oikeus määrätä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Kyseessä on muu kuin luonnollinen henkilö, eli esimerkiksi yhtiömuodossa toimiva yritys, joka omistaa itsenäisesti oman omaisuutensa.²⁶¹ Tässä riskiarviossa tarkastelu kohdistuu seuraaviin yhtiömuodossa²⁶² toimiviin oikeushenkilöihin:

- osakeyhtiölain (634/2006) 1 luvun 2 §:ssä tarkoitettuihin osakeyhtiöihin
- avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä annetun lain (389/1988) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettuihin avoimiin yhtiöihin ja kommandiittiyhtiöihin
- osuuskuntalain (421/2013) 1 luvun 2 §:ssä tarkoitettuihin osuuskuntiin.

Tarkastelun kohteena olevien yhtiömuotojen tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajilleen tai harjoittaa taloudellista toimintaa tai elinkeinotoimintaa. Kaupparekisterin tietojen mukaan heinäkuun alussa 2020 Suomessa toimi yhteensä noin 300 000 osakeyhtiötä, avointa yhtiötä, kommandiittiyhtiötä ja osuuskuntaa.²⁶³ On huomattava, että elinkeinotoimintaa voi harjoittaa myös yksityinen elinkeinonharjoittaja, josta puhutaan usein muodossa ”toiminimi”. Yksityistä elinkeinonharjoittajaa ei kuitenkaan pidetä itsenäisenä oikeushenkilönä, vaan hän tekee sitoumukset omalla nimellään.²⁶⁴

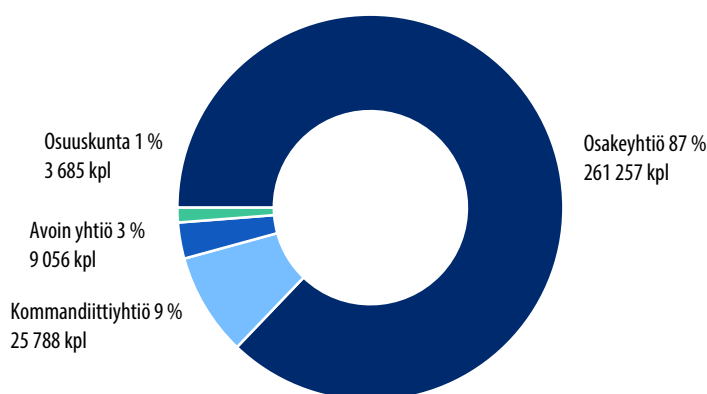
261 Villa 2018, s. 34 ja HE 95/1993 vp, s. 27.

262 Myös säätiöiden ja rekisteröityjen yhdistysten voidaan katsoa olevan oikeushenkilöitä, mutta tässä riskiarvion osassa tarkastelu rajautuu nimenomaan yhtiömuodossa toimiviin oikeushenkilöihin. Säätiöitä ja yhdistyksiä on käsitelty erikseen riskiarvion luvussa 5 ”NPO-sektori”.

263 PRH: Yritysten lukumäärät kaupparekisterissä, viitattu 9.11.2020.

264 Suomen Yrittäjät: Toiminimi eli yksityinen elinkeinonharjoittaja, viitattu 9.11.2020. On huomattava, että yhtiömuodossa toimiviin yrityksiin suhteutettuna yksityisiä elinkeinonharjoittajia on runsaasti, sillä kaupparekisterin tietojen mukaan heinäkuun 2020 alussa Suomessa toimi noin 220 000 yksityistä elinkeinonharjoittajaa. Ks. PRH: Yritysten lukumäärät kaupparekisterissä. Saatavissa: <https://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/yritystenlkm/lkm.html>, viitattu 9.11.2020.

Kuva 3. Osakeyhtiöiden, kommandiittiyhtiöiden, avointen yhtiöiden ja osuuskuntien määrät kaupparekisterissä 1.7.2020.



Rahanpesulain 6 luvun mukaisesti edellä mainituilla yhteisöillä on velvollisuus ylläpitää tosiasiallisia edunsaajiaan koskevia tietoja. Yhteisön tosiasiallisella edunsaajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, joka omistaa suoraan tai välillisesti suuremman kuin 25 prosentin osuuden oikeushenkilön osakkeista tai muuten omistaa vastaavan osuuden oikeushenkilöstä. Tosiasiallinen edunsaaja on myös luonnollinen henkilö, joka käyttää suoraan tai välillisesti suurempaa kuin 25 prosentin osuutta oikeushenkilön äänioikeuksista, ja tämä äänimäärä perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin. Tosiasiallisena edunsaajana pidetään lisäksi henkilöä, joka käyttää muulla tavoin tosiasiallisesti määräysvaltaa oikeushenkilössä. Useimpien yritysten²⁶⁵ tuli ilmoittaa tosiasialliset edunsaajansa kaupparekisteriin ajalla 1.7.2019–1.7.2020. Velvoite koski noin 300 000 yritystä, joista noin 123 000 toimitti ilmoituksen määräajassa.²⁶⁶ Yrityksen toiminta voi vaikeutua, jos edunsaajatietoja ei ilmoiteta kaupparekisteriin tai niitä ei pidetä ajan tasalla.

Osakeyhtiöiden, kommandiittiyhtiöiden, avoimien yhtiöiden ja osuuskuntien on ilmoitettava PRH:n ylläpitämään kaupparekisteriin. Tilintarkastuslain (1141/2015) 2 luvun mukaisesti yhteisössä on valittava tilintarkastaja ja toimitettava tilintarkastus.²⁶⁷ Osakeyhtiön

²⁶⁵ Osakeyhtiöiden ja osuuskuntien tulee ilmoittaa tiedot tosiasiallisista edunsaajistaan kaupparekisteriin. Avoin yhtiön tulee ilmoittaa tosiasiallinen edunsaaja silloin, kun edunsaajana on joku muu kuin yhtiömiehenä oleva luonnollinen henkilö. Kommandiittiyhtiön tulee ilmoittaa tosiasiallinen edunsaaja silloin, kun edunsaaja on joku muu kuin vastuunalaisena yhtiömiehenä oleva luonnollinen henkilö.

²⁶⁶ Patentti- ja rekisterihallituksen tiedote 2.7.2020, viitattu 29.7.2020.

²⁶⁷ Tilintarkastaja voidaan jättää valitsematta yhteisössä, jossa sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella on täytynyt enintään yksi seuraavista edellytyksistä: 1) taseen loppusumma ylittää 100 000 euroa; 2) liikevaihto tai sitä vastaava tuotto ylittää 200 000 euroa; tai 3) palveluksessa on keskimäärin yli kolme henkilöä.

ja osuuskunnan tulee aina ilmoittaa tilinpäätöksensä kaupparekisteriin. Avoimen yhtiön ja kommandiittiyhtiön velvollisuus ilmoittaa tilinpäätöksensä kaupparekisteriin aktualisoituu silloin, kun tietyt erikseen määritellyt edellytykset täyttyvät.²⁶⁸

Oikeushenkilön toiminta ja toimiala tulee myös huomioida arvioitaessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä, sillä oikeushenkilön harjoittaessa rahanpesulain soveltamisalassa mainittua elinkeinotoimintaa, siitä voi tulla rahanpesulain mukainen ilmoitusvelvollinen.

Harmaan talouden selvitysyksikkö on havainnollistanut neljä erilaista tapaa käyttää yrityksiä hyväksi petosrikollisuudessa:

1. Perustetaan uusi yritys pelkkään petostarkoitukseen
2. Otetaan haltuun vaikeuksissa oleva yritys
3. Kaapataan rehellisesti toimiva yritys
4. Hyväksikäytetään rehellisen yrityksen nimeä.

Usein yhtiöiden vastuuhenkilöiksi merkitään bulvaanihenkilöt, jotka toimivat omissa nimissään, mutta kuitenkin peitellysti toisen henkilön lukuun. Ammattimainen yritysten hyväksikäyttö on osa petosrikollisuutta.²⁶⁹ Ammattimaisen yritysten hyväksikäytön tunnistaminen on tärkeää, sillä petosrikokset ovat merkittävimpiä rahanpesun esirikoksia.

Koska järjestäytyneet rikollisryhmät ovat merkittävä uhka rahanpesun näkökulmasta, on oikeushenkilöiden osalta perusteltua tarkastella myös tutkimusta järjestäytyneiden rikollisryhmien yritysyhteyksiin liittyen. Järjestäytyneitä rikollisryhmiä tarkastelevan vuonna 2015 julkaistun selvityksen mukaan Suomessa järjestäytyneellä rikollisuudella on yhteyksiä esimerkiksi rakennusalalle, korjausrakentamiseen, huolto- ja siivousalalle, ravintoloihin ja yökerhoihin, yksityisturvapalveluihin sekä esimerkiksi autojen vähittäismyyntiin. Lisäksi yhteyksiä on tatuointi- ja seksikauppoihin. Järjestäytyneet rikollisryhmät ovat keskittyneet työvoimavaltaisiin ja matalan teknologian aloihin sekä sellaisiin aloihin, jotka ovat lähellä järjestäytyneiden rikollisryhmien kulttuuria ja elämäntapoja. Toimialat ovat myös vähäisemmän viranomaisvalvonnan piirissä. Yritykset, joihin järjestäytyneiden rikollisryhmien jäsenet liittyvät ovat yleensä melko pieniä, mutta yritykset tarjoavat kuitenkin usein

²⁶⁸ Avoimen yhtiön ja kommandiittiyhtiön tulee ilmoittaa tilinpäätöksensä rekisteriin, kun jokin seuraavista edellytyksistä täyttyy: 1) yhtiömiehenä tai vastuunalaisena yhtiömiehenä on osakeyhtiö 2) yhtiömiehenä tai vastuunalaisena yhtiömiehenä on avoin yhtiö tai kommandiittiyhtiö, jonka vastuunalainen yhtiömies on osakeyhtiö tai 3) päättäneellä tai sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella on ylittynyt vähintään kaksi seuraavista rajoista: a) liikevaihto 12 000 000 euroa b) taseen loppusumma 6 000 000 euroa c) palveluksessa keskimäärin 50 henkilöä. Ks. PRH: Avoimen yhtiön ja kommandiittiyhtiön tilinpäätös rekisteriin, viitattu 10.11.2020.

²⁶⁹ Harmaa talous & talousrikollisuus: Ammattimainen yritysten hyväksikäyttö on petosrikollisuutta, viitattu 23.12.2020.

erilaisia palveluja, kuten esimerkiksi turvallisuuspalvelut yhdistettynä muihin palveluihin, esimerkiksi siivousalaan. Yli puolella järjestäytyneiden rikollisryhmien jäsenillä on oma yritys.²⁷⁰

4.4.1 Oikeushenkilöihin liitännäiset rahanpesun riskit

Oikeushenkilöihin liittyy lähtökohtaisesti kohonnut rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski, koska oikeushenkilön toiminnan takana vaikuttavat luonnolliset henkilöt eivät toimi omista nimissään. On kuitenkin huomattava, että esimerkiksi osakeyhtiölain (624/2006) säätämisen keskeisenä tavoitteena on ollut lisätä yhtiöiden toimintavapautta ja siten lain tarkoituksena on olla joustava. Oikeushenkilöitä perustetaan ja käytetään jatkuvasti ja niiden toimintamahdollisuuksien hallitulla lisäämisellä on laaja yhteiskunnallinen merkitys esimerkiksi yrittäjyyden edellytysten ja yhdistymisvapauden käyttämisen kannalta. Oikeushenkilöiden kohdalla riskejä tarkasteltaessa onkin pidettävä mielessä yhteisöjen laajan ulottuvuuden konteksti.

Riskin pienentämiseksi yrityksille on säädetty velvollisuus ilmoittaa tosiasialliset edunsaajansa kaupparekisteriin. Kaikki yritykset eivät kuitenkaan noudata velvoitteitaan ilmoittamalla tosiasialliset edunsaajansa ja pitää tiedot ajan tasalla, joten kaupparekisterissä olevat edunsaajatiedot eivät ole kaikkien yritysten osalta riittävät, tarkat ja ajantasaiset. Tämä lisää riskiä siitä, että oikeushenkilöiden taustalla toimivat rikolliset toimijat jäävät tunnistamatta.

Yleisenä oikeushenkilöihin kohdistuvana riskinä on havaittu **bulvaanien hyväksikäyttö** yritystoiminnassa eri muodoissa. Harmaan talouden selvitysyksikön teettämän kyselyn perusteella yli kaksi kolmasosaa vastaajista²⁷¹ oli havainnut bulvaanien ja välikäsiä käyttämistä.²⁷² Bulvaanien ja välikäsiä käyttäminen on havaittu erittäin yleiseksi tavaksi kätkeä toimijan tai hyödyn saajan henkilöllisyys. Vaikka bulvaanien käyttö ei liity täysin kansainvälistymiseen, laajentaa ulkomaisten henkilöiden käyttäminen bulvaanina harmaan talouden eri toimijoiden mahdollisuuksia ja vaikeuttaa samalla rikosten tutkintaa. Bulvaanien käytön voidaan katsoa olevan melko vakiintunut toimintatapa eikä ilmiöön puuttumiseksi ole tehty konkreettisia toimenpiteitä viranomaistasolla.²⁷³ Myöskään suoraa bulvaanikieltoa ei lainsäädännössä ole.

270 OCP 2015, s. 168-169.

271 Yli 600 vastaajaa 19:sta eri viranomaisesta.

272 Harmaan talouden selvitysyksikkö 2019, s. 25.

273 Harmaan talouden selvitysyksikkö 2019, s. 30.

Bulvaanien ja välikäsien käyttäminen on harmaan talouden selvitysyksikön kyselyn mukaan erittäin vakavaa, minkä lisäksi vakavimpina ilmiöinä mainittiin yritysten käyttäminen petostarkoituksessa, identiteettipetokset, ”saattohoitajien” käyttö, ammattimaiset toimijat ja järjestäytynyt rikollisuus. Vastausten perusteella myös havaittiin, että harmaan talouden ammattimaistuminen on kasvava ilmiö.²⁷⁴

Riskejä arviotaessa tulee huomioida myös yritys, jonka toiminta vaikuttaa ulospäin lailliselta ja joka hoitaa lakisääteiset maksut ja muut velvoitteet nuhteettomasti, mutta joka on tosiasiaa perustettu epäilyttävän liiketoiminnan peittämiseksi. Rikollisen toiminnan varmistamiseksi rikolliset voivat pyrkiä luomaan luotettavan kuvan yrityksestä viranomaisille, jotta epäilykset laittomasta toiminnasta eivät heräisi. Lisäksi yritysten vastuuhenkilöiden osalta riski on havaittu korkeammaksi, mikäli vastuuhenkilöllä on rikostaustaa. Harmaan talouden selvitysyksikön selvityksen mukaan rikostaustaisten vastuuhenkilöiden hallinnoimissa yrityksissä oli paljon lyhyen elinkaaren yrityksiä, ja tällaiset yritykset havaitaan riskiksi rahanpesun näkökulmasta. Lyhyen elinkaaren yrityksiä voidaan käyttää esimerkiksi julkisten velvoitteiden välttämistarkoituksessa.²⁷⁵ On myös huomattava, että yhteisöjen tilintarkastusvelvollisuuden noudattamisen valvonnasta ei ole lainsäädäntöä, eikä esimerkiksi rekisteriviranomainen kohdistaa tilinpäätösten sisältöön tarkastuksia. Kaupparekisterilain uudistuksen yhteydessä on tarkoitus arvioida, miten tilintarkastusvelvollisuuden noudattamisen valvontaa voitaisiin edistää.²⁷⁶

Olemassa olevien yritysten hyväksikäyttö ja ”kaappaus” rikollisten toimijoiden toimesta on tunnistettu mahdolliseksi riskiskenaarioksi. Tällainen toiminta voi kohdistua etenkin passiivisiin yrityksiin²⁷⁷ ja toiminnan taustalla voi vaikuttaa pyrkimys rahanpesuun. Passiivisten yritysten määrä Suomessa on suhteellisen suuri, ja esimerkiksi vuonna 2020 Patentti- ja rekisterihallitus poisti kaupparekisteristä lähes 20 000 yritystä tai yhteisöä. Passiiviset yritykset voivat olla ensinnäkin yrityksiä, jotka eivät ilmoita aktiivisesti tietojaan kaupparekisteriin, mutta harjoittavat kuitenkin liiketoimintaa. Tällaisten yritysten kohdalla riski liittyy toiminnan kätkemiseen, joka ilmenee muun muassa vastuuhenkilöiden ja tilinpäätösten ilmoittamatta jättämisellä.²⁷⁸ Toiseksi passiiviksi yrityksiksi katsotaan uudet tai lepäämään jätetyt yritykset, jotka odottavat käyttöönottoa. Tällaiset yritykset ovat alttiita edellä mainituille kaappauksille, sillä yhtiöiden omistajat seuraavat yhtiötä käytännössä

274 Harmaan talouden selvitysyksikkö 2019, s. 27.

275 Harmaan talouden selvitysyksikkö 2018, s. 9. On kuitenkin huomattava, että yrityksen elinkaaren lyhyydelle voi löytyä myös selkeä elinkeinotoiminnan luonteeseen liittyvä peruste, kuten esimerkiksi tietyt projektit.

276 Työ- ja elinkeinoministeriö 2020, s. 12, 26 ja 31.

277 FATF MER 2019, s. 137.

278 Näihin yrityksiin kohdistetaan ns. tilinpäätös- tai hallituspoistoprosessissa karhuamistoiimenpiteitä, joihin yritykset reagoivat välttääkseen rekisteristä poiston.

ainoastaan vuosittaisten ilmoitusten kohdalla.²⁷⁹ Kolmanneksi passiivisina voidaan pitää yrityksiä, jotka ovat lopettaneet toimintansa. Myös näihin yrityksiin kohdistuu kaappauksen uhkaa.²⁸⁰

Osakeyhtiöiden kohdalla rahanpesun riski on arvioitu **merkittäväksi**. Riskiin vaikuttavana tekijänä havaitaan nykyinen osakeyhtiöiden perustamisen helppous. Heinäkuusta 2019 lähtien osakeyhtiön perustamiseen ei ole enää vaadittu erillistä osakepääomaa, kun aikaisemmin yritykseen tuli sijoittaa vähintään 2 500 euron osakepääoma. Muutos helpottaa etenkin peiteyhtiötarkoituksessa yhtiöitä perustavia toimijoita. Osakeyhtiömuoto mahdollistaa myös omistuksen kätkemisen, ja osakeyhtiörakenteen taakse voidaan piilottaa monimutkaiset omistukset. Lisäksi houkuttelevuutta lisää hyvin rajoitettu henkilökohtainen vastuu. Myös matalat kulut ja mahdollisuudet käyttää yritysten tilejä laillisten ja laittomien varojen siirtoon voi muodostaa hyvän peitteen rahanpesulle.

Vaikka osakeyhtiöt rekisteröidään, ei tämän voida katsoa pienentävän merkittävästi riskiä, sillä riski liittyy usein itse liiketoimintaan. Riski yhtiön joutumisesta tahattomasti rahanpesun kohteeksi on pieni silloin, kun yhtiö toteuttaa liiketoiminnan sisäistä seuranta. Verrattaessa osakeyhtiöitä muihin oikeushenkilötyyppeihin voidaan riskin näkökulmasta todeta, että omistusrakenne, liittymät ulkomaisiin omistajiin ja perustamisen helppous ovat riskiä nostavia piirteitä.

”Haltijaosakkeisiin” (bearer share) kohdistuvien riskien ei nähdä olevan merkittäviä rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kannalta. Suomessa ei ole vuoden 1980 jälkeen voinut antaa haltijaosaketta ja mahdollisesti vielä olemassa olevien osakkeiden määrä on pieni.²⁸¹ Riskien ollessa pieniä, voidaan niitä hallita hyvin jo olemassa olevalla lainsäädännöllä.

Avointen yhtiöiden ja kommandiittiyhtiöiden kohdalla rahanpesun riski on arvioitu kohtalaiseksi. Yhtiömiesten henkilökohtaisen vastuun voidaan nähdä pienentävän riskiä. Toisaalta henkilökohtainen vastuu²⁸² mahdollistaa myös henkilökohtaisen päätöksenteon mahdollisuuden sekä varojen helpomman käytön. Määräysvallan järjestäminen on kuitenkin yhtiömuodon osalta rajoitettu.

279 PRH:lla on olemassa palveluja, joiden avulla voi suojautua yrityksiin kohdistuvia huijauksia ja kaappauksia vastaan. Esimerkiksi yrityksen tiedoissa tapahtuvista muutoksista tai vireille tulleista ilmoituksista on mahdollisuus tilata automaattinen ilmoitus.

280 Nämä yritykset päätyvät tilinpäätös- tai hallituspoistoprosessin päätteeksi poistettavaksi rekisteristä.

281 Suomessa on noin 8800 aktiivista osakeyhtiötä, jotka on perustettu ennen 1.1.1980 ja joilla siten periaatteessa voi olla haltijaosakkeita.

282 Vastuunalaisena yhtiömiehenä voi käytännössä olla myös esimerkiksi osakeyhtiö, mutta riskillä tässä viitataan nimenomaan henkilökohtaisen vastuun tilanteisiin.

Osuuskuntien kohdalla rahanpesun riski on arvioitu **kohtalaiseksi**. Osuuskuntien varojen jako poikkeaa muista yhtiömuodoista, sillä osuuskunnan pääasiallisena tavoitteena ei ole voiton tuottaminen osuuksien omistajille. Osuuskuntalain 4 luvun 14 §:n mukaan osuuskuntia veloitetaan pitämään yllä jäsen- ja omistajaluetteloita, jos osuuskunnan osuuksia ja osakkeita ei ole liitetty arvo-osuusjärjestelmään. Rahanpesulain mukainen ilmoitusvelvollisuus voi realisoitua, mikäli osuuskunnassa harjoitetaan säästökassatoimintaa, joka on rahanpesulain soveltamisalan mukaista toimintaa.

Muiden oikeushenkilötyyppien, kuten eurooppayhtiöiden, hypoteekkiyhdistysten, asumisoikeusyhdistysten ja valtion liikelaitosten kohdalla rahanpesun riski on havaittu erittäin **vähäiseksi**.

4.4.2 Oikeushenkilöihin liitännäiset terrorismin rahoittamisen riskit

Osakeyhtiöiden osalta terrorismin rahoittamisen riski on arvioitu **merkittäväksi**. Riskiä nostavat tilanteet, joissa oikeushenkilö on helppo perustaa. Lisäksi tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan tunnistamiseen liittyvät haasteet sekä bulvaanien käyttäminen ovat merkittävässä roolissa terrorismin rahoittamisen riskiä arvioitaessa. Lisäksi lyhyen elinkaaren yritykset voivat olla riski sekä rahanpesun että terrorismin rahoittamisen näkökulmasta. Riskin ennakkollinen estäminen esimerkiksi oikeushenkilön perustamisvaiheessa on haastavaa, mutta KRP:n jäädytyslistausta havaitaan kuitenkin tehokkaaksi jälkikäteiseksi toimenpiteeksi. Riskiä pienentävänä seikkana nähdään se, että varojen jako on vahvasti säänneltyä.

Avointen yhtiöiden ja kommandiittiyhtiöiden osalta terrorismin rahoittamisen riski on myös arvioitu **merkittäväksi**. Toiminnassa tulee huomioida yhtiömiesten henkilökohtainen vastuu sekä varojen siirtämisen ja käyttämisen helppous. Mikäli kyseessä on esimerkiksi yhtiömuodossa tapahtuva perheen sisäinen toiminta, havaitaan tämä korkeammaksi riskiksi, sillä ulkopuolisen havainnointimahdollisuudet mahdollisista väärinkäytöksistä ovat vähäiset.

Osuuskuntien sekä muiden oikeushenkilötyyppien, kuten eurooppayhtiöiden, hypoteekkiyhdistysten, asumisoikeusyhdistysten sekä valtion liikelaitosten osalta terrorismin rahoittamisen riski havaitaan **vähäiseksi**. On kuitenkin mahdollista, että kyseisiä toimijoita ja erityisesti osuuskuntia yritettäisiin käyttää terrorismin rahoittamiseen.

4.5 Joukkotuhoseiden leviämisen ja rahoittamisen estäminen

Joukkotuhoseiden leviämisen estämisen ja rahoittamisen osalta työ toteutettiin riskiarvioprosessin alkuvaiheessa. Vuonna 2017 julkaistu Suomen kansallinen CBRNE-strategia ja FATF:n Suomea koskevan maa-arvion havainnot osoittavat tarvetta arvioida vähintäänkin teoreettisella tasolla joukkotuhoseiden leviämisen estämistä ja rahoittamista kansallisesti. Joukkotuhoseita koskeva osuus toteutettiin haastattelemalla joukkotuhoseisiin tai niiden rahoittamisen estämiseen erikoistuneita asiantuntijoita.²⁸³

Joukkotuhoseilla tarkoitetaan kemiallisia ja biologisia aseita sekä ydinaseita.²⁸⁴ Joukkotuhoseena voidaan pitää myös niihin liittyviä materiaaleja, kuten esimerkiksi kemiallisia, biologisia tai radioaktiivisia aineita sekä myös niihin liittyvää tietotaitoa ja osaamista.²⁸⁵

Joukkotuhoseiden ja niiden materiaalien leviämisestä aiheutuvaa uhkaa säädellään kansainvälisesti eri sopimuksilla, järjestelyillä ja poliittisilla aloitteilla sekä kansallisilla säädöksillä ja toimenpiteillä. Merkittävimpiä joukkotuhoseiden leviämisen estämisen välineitä ovat joukkotuhoseita, niiden kehittämistä, käyttöä ja hallussapitoa koskevat kiello- ja rajoitussopimukset (kuten esimerkiksi Kemiallisen aseiden kieltosopimus), YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1540, vientivalvontajärjestelyt ja erilaiset kansalliset ja kansainväliset strategiat, kuten EU:n joukkotuhoseiden leviämisen vastainen strategia.²⁸⁶ Joukkotuhoseita koskevat kieltosopimukset tai rajoittavat sopimukset asettavat valtioille velvoitteita sekä tuovat esille sen toimintaympäristön, jossa joukkotuhoseisiin kohdistuvia uhkia on. Myös FATF:n suositus 7 mukaan jäsenmaiden tulee panna täytäntöön kohdennetut taloudelliset pakotteet noudattaakseen YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmia, jotka koskevat joukkotuhoseiden leviämisen estämistä, torjumista ja keskeyttämistä sekä sen rahoitusta. Lisäksi FATF hyväksyi lokakuussa 2020 joukkotuhoseiden rahoittamista koskevat muutokset suosituksiin 1 ja 2.

Joukkotuhoseiden valvonta- ja lupaviranomaiset jakautuvat usean eri viraston hallinnonalaan. Ulkoministeriölle ja puolustusministeriölle kuuluu aseidenriisunta- ja asevalvonta-asiat. Ulkoministeriölle kuuluvat kaksikäyttötuotteiden vientivalvonta ja lupa-asiat. Siviiliaseiden vientiluvista vastaa Poliisihallitus ja puolustusministeriölle puolestaan kuuluvat puolustustarvikkeiden vientilupa-asiat. Vientituotteiden valvontaan osallistuvat edellä mainittujen viranomaisten lisäksi erityisesti Tulli ja Suojelupoliisi.

²⁸³ Organisaatiot, joista asiantuntijoita haastateltiin: ulkoministeriö, puolustusministeriö ja suojelupoliisi.

²⁸⁴ Ulkoministeriö: Asevalvonta ja aseidenriisunta, viitattu 5.8.2020.

²⁸⁵ Asiantuntijalausunto.

²⁸⁶ Sisäministeriö 2017, s. 11.

Suojelupoliisin joukkotuhoseiden leviämisen estämisen valvonnaksi kutsutun toiminnan keskiössä on sen varmistaminen, että Suomesta, Suomen kautta tai suomalaisia luonnollisia- tai oikeushenkilöitä hyödyntämällä ei edistetä joukkotuhoseiden leviämistä tai esimerkiksi tavanomaisten aseiden viemistä sellaisiin maihin, joihin kohdistuu asevientikielto. Tiivis kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö on tärkeässä roolissa joukkotuhoseiden leviämisen estämisessä ja sen valvonnassa. Suomea koskevassa FATF:n maa-arviossa joukkotuhoseiden leviämisen ja rahoituksen torjuntaan kohdistuva yhteistyön ja koordinaation arvioitiin olevan tyydyttävällä tasolla.²⁸⁷

Joukkotuhoseiden leviämisen rahoittamiseen liittyvät vientivalvonnan lisäksi edellä mainitut kansainväliset pakotteet. Pakotteita pyritään kiertämään eri keinoin, kuten käyttämällä offshore- ja yhteisyriä tai kolmansia tahoja eli ”ulkomaisia rikoskumppaneita”, jolloin todellinen toimija tai edunsaaja voidaan häivyttää. Pakotteita kierretään myös salakuljettamalla käteistä ja kultaa. Lisäksi virtuaalivaluuttoihin kohdistuu erityinen valvonnan tarve, sillä YK:n havaintojen perusteella niiden avulla pyritään kiertämään pakotteita. Pakotteiden kiertämiskeinot voivat olla myös keinoja joita käyttämällä joukkotuhoseiden leviämisen edistäjät (proliferaattorit) pyrkivät rahoittamaan toimintaansa.²⁸⁸

Kansallisella tasolla joukkotuhoseiden leviämisen rahoittamista ja sen estämistä ei ole määritelty konkreettisesti. Joukkotuhoseiden rahoittaminen ei myöskään ole tällä hetkellä rikosoikeudellisesti kriminalisoitua. Lisäksi kansallinen lainsäädäntö asettaa haasteita muun muassa joukkotuhoseiden rahoittamisepäilyiden ilmoittamisen osalta, sillä nimenomaista ilmoituskanavaa ei ole kansallisesti määritelty.

Asiantuntija-arvioiden mukaan joukkotuhoseiden leviämisen ja rahoittamisen uhkana ja toiminnan mahdollistajana voidaan nähdä teknologian kehitys, joka on muun muassa helpottanut tuotteiden saatavuutta. Aseiden valmistaminen on helpompaa ja yhä useammalla toimijalla on siihen mahdollisuus. Merkittäväksi uhaksi on myös havaittu osaamisen ja tietotaidon siirtäminen rajojen yli, sillä tätä toimintaa on vaikea tunnistaa ja valvoa.²⁸⁹

Yhtenä joukkotuhoseiden leviämistä ja rahoittamista estävänä toimenpiteenä voidaan nähdä myös tietoisuuden lisääminen erityisesti yksityisen sektorin toiminnassa. Joukkotuhoseiden leviämisen ja rahoittamisen uhkaa voidaan pienentää muun muassa kaksiikäyttötuotteiden kohdalla lisäämällä yksityisen sektorin ja eri toimijoiden tietoisuutta näistä tuotteista ja joukkotuhoseisiin käytettävistä materiaaleista.²⁹⁰

287 FATF MER 2019, s. 6.

288 United Nations Security Council (S/2020/151), s. 5 ja 62.

289 Asiantuntijahaastattelu.

290 Asiantuntijahaastattelu.

4.6 Muut kansainväliset ilmiöt

4.6.1 Ammattilaisjalkapallo ja kilpailumanipulaatio

Vuoden 2019 EU:n ylikansallisessa riskiarviossa uutena riskialueena arvioitiin ammattilaisjalkapalloiluun kohdistuvia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä. Maailman suosituin urheilulaji, jalkapallo, on globaali toimiala, jolla on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia vähintään kansainvälisellä tasolla. Ylikansallisen riskiarvion mukaan ammattilaisjalkapalloilun monimutkaiset organisaatorakenteet ja läpinäkyvyyden puute ovat luoneet hedelmällisen alustan laittomien varojen käytölle.²⁹¹ Ammattilaisjalkapalloilua koskevaa osuutta varten on haastateltu Suomen johtavia ammattilaisjalkapalloilun asiantuntijoita mahdollisimman todenmukaisen riskikuvan saavuttamiseksi.

Veikkausliiga on Suomen korkein jalkapallon ammattilaisarja.²⁹² Kuitenkin ammattilaispelaajia Suomessa on vain noin 250–350, sillä kaikki Veikkausliigan pelaajat eivät ole ammattilaispelaajia. Ykkönen on miesten jalkapallon toiseksi korkein sarjataso ja niin kutsuttu puoliammattilaisarja, jossa joukkueiden liikevaihto on vuositasolla alle miljoonan. Ulkomaalaisia pelaajia Veikkausliigassa ja ykkösessä on molemmissa vuosittain noin 60–70. Kolmanneksi korkeimpana sarjatasona Suomessa miesten jalkapallossa on Kakkonen. Tätä alemmat sarjat ovat Palloliiton piirien järjestämiä paikallisempia sarjoja.²⁹³ Suomessa jalkapalloon kohdistuvaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä on tarkasteltava kokonaisuutena, eikä ainoastaan korkeimman ammattilaisarjan osalta. Erityisesti kilpailumanipulaation ja pelaajasopimusten näkökulmasta alemmat ja valvomattomammat sarjat mahdollistavat hedelmällisen ja tehokkaan toimintaympäristön rikolliselle toiminnalle.²⁹⁴

Euroopan neuvoston yleissopimus urheilukilpailujen manipulaatiosta²⁹⁵ allekirjoitettiin vuonna 2014. Sopimus tuli voimaan syksyllä 2019, kun viisi EU:n jäsenvaltiota ratifioi sopimuksen. Sopimuksen on helmikuuhun 2021 mennessä ratifioinut seitsemän maata, joissa kaikissa sopimus on myös saatettu voimaan. Suomi on allekirjoittanut sopimuksen, mutta ei ole vielä ratifioinut sitä.²⁹⁶ Yleissopimuksen tavoitteena on ehkäistä ja havaita urheilukilpailujen manipulointia sekä parantaa tiedonvaihtoa eri toimijoiden kesken²⁹⁷. Sopimuksen 16 artikla koskee urheilukilpailujen manipulointiin liittyvien rikosten tuottaman hyödyn rahanpesua.

²⁹¹ EU SNRA 2019, s. 4.

²⁹² Joukkueiden liikevaihto vuosittain 1 milj. - 4 milj.

²⁹³ Yhteenvedossa hyödynnetty Palloliiton internetsivuja.

²⁹⁴ Asiantuntijahaastattelut.

²⁹⁵ Council of Europe Treaty Series - No. 215: Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions.

²⁹⁶ Tilanne 3.2.2021.

²⁹⁷ Erityisesti kansallisen ja kansainvälisen yhteistyön osalta viranomaisten, urheilujärjestöjen ja vedonlyöntiyhtiöiden kesken.

Kilpailumanipulaation²⁹⁸ taustalla on havaittu vaikuttavan muun muassa: korruptio, järjestäytynyt rikollisuus ja kansainvälisten vedonlyöntimarkkinoiden kasvu.²⁹⁹ Kansainvälisessä kontekstissa tehdyn FIFPro³⁰⁰ vuoden 2012 tutkimuksen mukaan ammattilaisjalkapalloilijoista 11,9 prosenttia on joutunut kilpailumanipulaatioon liittyvän lähestymisen kohteeksi. Lisäksi vastaajista 23,6 prosenttia tunnisti kilpailumanipulaation tapahtuneen heidän sarjassaan. Onkin arvioitu, että 80 prosenttia kilpailumanipulaatiotapauksista tapahtuu kansainvälisesti jalkapallon parissa.³⁰¹

Vedonlyöntiperusteinen manipulaatio on kilpailumanipulaation muoto, jossa tavoitteena on joko suoraan tai välillisesti taloudellisen tuoton saaminen vedonlyönnin avulla. Suoralla taloudellisella tuotolla viitataan vedonlyönnillä saavutettuun rahasummaan ja välillisellä taloudellisella tuotolla rahanpesulla saavutettua hyötyä.³⁰² Välillistä taloudellista hyötyä kuvastaa skenaario, jossa rikoksella saadut varat pelataan vedonlyöntikohteeseen, jonka tulokseen pyritään kilpailumanipulaation avulla vaikuttamaan ennakkoon. Näin ollen kilpailumanipulaation motiivina voidaan nähdä rahanpesu. Suora taloudellinen tuotto puolestaan on rikoksella hankittua hyötyä, jonka alkuperää voidaan pyrkiä häivyttämään mahdollisesti jälkikäteen rahanpesun eri menetelmillä.

Ammattilaisjalkapalloon ja kilpailumanipulaatioon liitännäiset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit

Ammattilaisjalkapalloon havaitaan kohdistuvan merkittävästi enemmän rahanpesun riskejä verrattuna terrorismin rahoittamisen riskeihin. Tästä syystä tarkastelu on tehty lähtökohtaisesti rahanpesun näkökulmasta.

Sarjatasojen välillä voidaan havaita vaihtelua riskitason näkökulmasta. **Alempien sarjojen osalta** kilpailumanipulaation valvonta on heikompaa, jolloin myös väärinkäytön mahdollisuudet lisääntyvät. Sarjatasoista kakkonen on alhaisin taso kansallisten peliyhtiöiden tarjoamista vedonlyönnin kohteista. Tätä alempien sarjatasojen peleistä voi lyödä vetoa ainoastaan ulkomaalaisten peliyhtiöiden kautta.

298 Kilpailumanipulaatio on tarkoituksellinen järjestely, toimenpide tai laiminlyönti, jolla pyritään vaikuttamaan urheilukilpailun lopputulokseen tai sen kulkuun poistamalla osittain tai kokonaan urheilukilpailun luonteeseen kuuluvaa ennakoimattomuutta siten, että sillä saavutetaan etua itselle tai muille.

299 SUEK 2019, s. 4.

300 Fédération Internationale Des Associations de Footballeurs Professionnels eli FIFPro on jalkapallon kansainvälinen pelaajayhdistysten kattojärjestö.

301 SUEK 2019, s. 7.

302 SUEK 2019, s. 5.

Kilpailumanipulaation osalta on myös havaittu **haasteet lahjusrikoksia koskevan sääntelyn soveltamisessa**.³⁰³ Nykyisin kilpailumanipulaatiota koskeviin tapauksiin on käytännössä sovellettu lahjusrikoksia koskevaa sääntelyä, ”lahjuksen ottaminen tai antaminen elinkeinotoiminnassa”. Havaintojen perusteella lahjusrikoksen tunnusmerkistön soveltaminen kilpailumanipulaatiotapauksiin koetaan haastavaksi, sillä tunnusmerkistö ei huomioi kilpailumanipulaation erityspiireitä. Petosrikoksia koskevia säännöksiä on haastava soveltaa, sillä erehdyttämisen kohde voi olla tuntematon.

Merkittäväksi riskiksi arvioidaan **taloudellisissa vaikeuksissa olevat jalkapalloseurat**.³⁰⁴ Taloudellinen ahdinko voi altistaa väärinkäytöksille ja erityisesti pienempien toimijoiden osalta riski nähdään merkittävänä. Riskin voidaan katsoa myös kohonneen Covid-19-pandemian aikana, sillä kansallisella tasolla seurat ovat ajautuneet yhä enenevässä määrin taloudellisiin vaikeuksiin.

303 Kilpailumanipulaatiotapauksiin mahdollisesti sovellettavia rikoslain tunnusmerkistöjä: lievä petos, petos, törkeä petos, rahanpesu, törkeä rahanpesu, lahjominen elinkeinotoiminnassa, törkeä lahjominen elinkeinotoiminnassa, lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa ja törkeä lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa.

304 Esimerkkitapaus Turun hovioikeuden (13/857) tuomio.

Case Vedonlyönnin välittäjä

Rahanpesun liitännäisyyttä kilpailumanipulaatiotapauksiin konkretisoi Turun hovioikeuden (13/857) vuonna 2013 antama tuomio törkeästä rahanpesusta. Tapauksessa tuomiot saivat suomalaisen jalkapalloseuran entisen hallituksen puheenjohtaja sekä silloinen toimitusjohtaja. Tapahtuma-aikaan seura oli ollut taloudellisissa vaikeuksissa ja oli ottanut vastaan ulkomaalaisen toimijan* varoja yli 300 000 eurolla. Osa varoista maksettiin käteisellä. Seura käytti rahat velkojensa maksuun. Vastineeksi rahasiirroista seura oli tehnyt alustavan sopimuksen ulkomaalaisten pelaajien peluuttamisesta seuran riveissä, mikä ei kuitenkaan koskaan toteutunut. Hovioikeus katsoi, että varojen käyttäminen velkojen maksuun on toisaalta ollut omiaan peittämään tai häivyttämään rikoksella saatujen varojen alkuperän. Lisäksi hovioikeus katsoi, että tarjottua rahamäärää ja sen vastaanottamista ilman vastiketta on pidettävä jo sellaisenaan epätavallisena. Epätavalliseksi toiminnaksi havaittiin myös tarjottu yhteistyösopimus, joka on ollut poikkeuksellinen suomalaisen jalkapallon piirissä ja jonka olisi tullut aiheuttaa epäilyksiä tarjouksen todellisista tarkoituseristä. Rahamäärä ja sen vastaanottaminen on ollut epätavallista, kun otetaan huomioon esimerkiksi käteissuoritusten määrät. Hovioikeuden mukaan rikoksella saatu omaisuus on ollut erittäin arvokasta ja teko on kokonaisuutena arvostellen törkeä. Tuomio on lainvoimainen.

**Ulkomainen toimija on saanut Lapin käräjäoikeudesta tuomion vuonna 2011 lahjuksen antamisesta elinkeinotoiminnassa, kun hänen todettiin järjestäneen toisen suomalaisen seuran ottelutuloksia vuosina 2008–2011.*

Joukkueiden ulkomaalaistaustaiset omistajat on havaittu riskiksi ammattilaisjalkapallon osalta Suomessa ja tällaisten omistajien varojen seuraaminen ja niiden alkuperän todentaminen on haastavaa. Lisäksi joukkueiden ulkomaisten omistajien intressien tunnistaminen ja selvittäminen on tärkeässä roolissa tunnistettaessa ja arvioitaessa rahanpesun riskiä, vaikka tunnistamisvelvollisuutta ei ole laissa erikseen säädetty. Tällä tarkoitetaan pyrkimystä saada tietoon syy miksi ulkomaalainen haluaa sijoittaa kyseiseen joukkueeseen. Vaikka joukkueet eivät itsessään ole rahanpesulain mukaisia ilmoitusvelvollisia, voi riskinä olla tuottamuksellinen rahanpesurikos. Riskinä havaitaan myös **vedonlyönti sekä siihen kohdistuvat erilaiset järjestelyt ja vaikuttamismahdollisuudet** ottelun kulkuun. Erityisesti kansainvälinen vedonlyönti havaitaan riskiksi, sillä kansainvälinen vedonlyönti ei ole säänneltyä tai valvottua kansallisella tasolla. On siis syytä huomioida, että Suomessa pelattavia pelejä voidaan käyttää hyväksi rahanpesussa myös ulkomailla vaikka toiminta

ei kuulu rahanpesulain soveltamisalan ja valvonnan piiriin. **Pelaajien myynti ja pelaajasopimukset** on myös havaittu riskiksi rahanpesun näkökulmasta.

Teknologian kehitys havaitaan toimintaan kohdistuvaksi nykyiseksi ja myös nousevaksi riskiksi. Teknologian kehitys mahdollistaa esimerkiksi reaaliaikaisen kommunikaation pelaajan kanssa ohjeiden tai käskyjen antamiseksi. Lisäksi teknologian ja rajat ylittävän toiminnan lisääntyessä myös pelaajien lähestyminen ja kilpailujen manipulointiyritykset voivat olla helpommin toteutettavissa, minkä lisäksi yhteydenotto voi myös tapahtua anonyymisti.

Nousevana uhkana tai riskinä nähdään **järjestäytyneiden rikollisryhmien** liittyminen kilpailumanipulaatiotapauksiin joko suoraan tai välillisesti. On mahdollista, että pelaajia voidaan manipuloida tai uhkailla joko suoraan tai välillisesti halutun tuloksen saavuttamiseksi. Järjestäytyneet rikollisryhmät nähdään myös riskiksi rahanpesun näkökulmasta, sillä kansainvälisten havaintojen perusteella kilpailumanipuloijat pyrkivät myös pesemään rahaa toimintansa avulla.³⁰⁵ Kansainväliset rikollisjärjestöt ovat havaintojen mukaan mukana vedonlyöntimarkkinoilla kolmella eri tavalla: 1) maksavat lahjuksia otteluiden manipulointimiseksi, 2) lyövät vetoa näistä tuloksista ja 3) pesevät rikollisella toiminnalla saatua rahaa.³⁰⁶ On myös havaittu, että kansainvälisesti rikollisjärjestöt ovat järjestäneet rahanpesutarkoituksessa haamuotteluita (ghost games) eli otteluita, joita ei todellisuudessa koskaan edes pelata vaan ottelua käytetään niin sanotusti kuorena/peitteenä rahanpesulle.³⁰⁷

4.6.2 Vapaasatamat

Ylikansallisessa riskiarviossa on käsitelty vapaakauppa-alueita ja erityisesti vapaasatamia. EU:n maakohtaisen vapaakauppa-alueita koskevan listauksen mukaisesti Suomessa ei ole vapaakauppa-alueita eikä myöskään ylikansallisen riskiarvion määritelmän mukaisia vapaasatamia.³⁰⁸

4.6.3 Sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyt

Ylikansallisessa riskiarviossa on arvioitu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyissä. Suomessa kansalaisuus- tai

305 Asiantuntijahaastattelu.

306 Peurala, J. 2013. Match-manipulation in football – the challenges faced in Finland. *International Sports Law J.* 13, 268–286.

307 KCOOS 2017, s. 10.

308 EU SNRA 2019 - Commission Staff Working Document, s. 244.

oleskeluoikeutta ei voida myöntää sijoittajille tai sijoituksien perusteella, jolloin kansallista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviota ei tehdä tältä osin. Ylikansallisen riskiarvion huomioiden jakautuvat 'investment citizenship sceme' eli sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt ja 'investment residence sceme' eli sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyt.³⁰⁹

Vaikka edellä mainittuja kansalaisuus- ja oleskeluoikeuksia ei Suomessa sijoittajille tai sijoituksien perusteella myönnetä, on yrittäjän oleskelulupaan tullut muutoksia ulkomaalaislakiin vuonna 2018. Muutoksessa lisättiin uusi peruste oleskelulupalle. Oleskelulupa on mahdollista myöntää ulkomaalaiselle, joka on perustanut tai perustaa Suomeen niin sanotun kasvuyrityksen riippumatta sen yhtiömuodosta. Muutoksen taustalla on tarve helpottaa yrittäjien ja huippuosaajien maahanmuuttoa Suomeen ja samalla edistää Suomen talouskasvua ja työllisyysnäkömiä³¹⁰. Muutoksen johdosta oleskelulupaa ei kuitenkaan myönnetä pelkän omistuksen perusteella, vaan myöntämisen edellytyksenä on työskentely yrityksessä ja työskentelyn tulee tapahtua Suomessa.³¹¹

309 EU SNRA 2019 - Commission Staff Working Document, s. 250.

310 Muutoksen taustalla on mm. tilanne, jossa yrittäjäasemassa omistamassaan osakeyhtiössä toimitusjohtajana toimivalle ulkomaalaiselle ei ole voitu aikaisemmin myöntää elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa, vaikka hän olisi omistanut yksin koko osakekannan.

311 HE 129/2017 vp, s. 1, 21.

5 NPO-sektori

5.1 Tiivistelmä

Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen NPO-sektoria (”Non-profit organizations”) koskeva osuus keskittyy sektorin toimintaympäristöön sekä sektoriin kohdistuvien uhkien, haavoittuvuuksien ja riskien tunnistamiseen sekä niiden tason arviointiin. NPO-sektoria on tarkoituksenmukaista käsitellä riskiarviossa omana kokonaisuutenaan. NPO-sektorin uhkia, haavoittuvuuksia ja riskejä tarkastellaan tässä kokonaisuudessa sekä rahanpesun että terrorismin rahoittamisen näkökulmasta. Myös FATF:n Suomea koskevassa maa-arviossa edellytetään ottamaan NPO-sektoriin kohdistuvat riskit huomioon.³¹²

NPO-osuutta koskeva työ toteutettiin riskiarvioprosessin alkuvaiheessa ennen rahanpesua ja terrorismin rahoittamista koskevien osioiden tekemistä. NPO-osuuteen osallistettiin laajalti viranomaistoimijoita, rahanpesulain mukaisia valvojia sekä eri kokoisia toimijoita NPO-sektorilta. NPO-osuuden tekeminen aloitettiin NPO-sektorin kartoittamisesta, joka sisälsi ennen kaikkea kansallisessa riskiarviossa käytettävän NPO-toimijan määritelmän ja tarvittavien rajausten tekemisen. NPO-sektoriin kohdistuvia uhkia ja haavoittuvuuksia arviointiin asiantuntijoille³¹³ järjestetyn yksipäiväisen workshopin, sektorin toimijalle kohdenneetun haastattelun sekä asiantuntijahaastatteluiden avulla. Lisäksi NPO-toimijoille toimitettiin kysely.³¹⁴

Keskeisimmät huomiot kansallisesta NPO-sektorista:

- Suomen NPO-sektori nähdään hyvin laajana, sillä pelkästään rekisteröityneitä yhdistyksiä on yhdistysrekisterin mukaan n. 100 000 kappaletta. Lisäksi säätiörekisterin mukaan säätiöitä on n. 2 700 kappaletta.³¹⁵
- Kansallisen riskiarvion sisältämä NPO-toimijan määritelmä painottaa etenkin toimijan voittoa tavoittelematonta luonnetta sekä toiminnassa tapahtuvaa varojen tai muun taloudellisen tuen hankkimista tai vastaanottamista ja/tai käyttämistä tai välittämistä tiettyihin yleishyödyllisiin tarkoituksiin.

312 FATF MER 2019, s. 38.

313 Asiantuntijat koostuivat viranomaistoimijoista ja rahanpesulain mukaisista valvojista.

314 Ks. NPO-sektorille toteutetusta kyselystä tarkemmin osiosta 5.4.2.

315 Tiedot perustuvat 1.1.2020 olleeseen tilanteeseen.

Keskeisimmät huomiot kansalliseen NPO-sektoriin liitännäisistä uhkista, haavoittuvuuksista ja riskeistä:

- Keskeisimpinä NPO-sektoriin kohdistuvina uhkina arvioidaan olevan NPO-toimijoiden harjoittama valtioiden rajat ylittävä toiminta sekä rikollisten toimijoiden soluttautuminen lailliseen toimintaan.
- Keskeisimpinä NPO-sektoriin kohdistuvina haavoittuvuuksina arvioidaan olevan viranomaisvalvonnan pirstaleisuus, NPO-toiminnan läpinäkyvyyden puutteet sekä NPO-toimijoiden sisäisten prosessien puutteellisuudet.
- Keskeisimpinä NPO-sektoriin kohdistuvina riskeinä arvioidaan olevan pienten NPO-toimijoiden toiminta,³¹⁶ laillisen NPO-toiminnan hyväksikäyttö rikollisiin tarkoituksiin, käteisen kuljettaminen kriisimaihin sekä NPO-toimijoiden oman toiminnan kriittisen arvioinnin puutteet.

Kuva 4. NPO-sektoriin kohdistuvien uhkien, haavoittuvuuksien ja kokonaisriskin tasot.



NPO-sektoriin kohdistuvien uhkien ja haavoittuvuuksien tasot sekä niiden yhdistelmästä saatava kokonaisriski on muodostettu asiantuntija-arvioiden perusteella. Asiantuntijat sijoittivat uhat ja haavoittuvuudet asteikolle 1-4 (vähäisesti merkittävä-erittäin merkittävä), joiden keskiarvosta muodostettiin uhkien ja haavoittuvuuksien kokonaistaso. Riskitaso saatiin uhkien ja haavoittuvuuksien tasojen yhdistelmästä, jossa uhkien painotus oli 40

³¹⁶ Kansallisessa riskiarviossa ei määritellä pienen NPO-toimijan tarkkaa kokoa. Pieneksi NPO-toimijaksi voidaan katsoa sellainen organisaatio, jonka palveluksessa on vain muutama henkilö tai jonka liikevaihdon voidaan katsoa olevan vähäinen. Pienen NPO-toimijan rajana voidaan lähtökohtaisesti pitää esimerkiksi yhdistysten kohdalla tilintarkastusvelvollisuuden rajaa (ks. 5.6.1. "NPO-sektoriin kohdistuvia tunnistettuja terrorismin rahoittamisen haavoittuvuuksia").

prosenttia ja haavoittuvuuksien 60 prosenttia. NPO-sektoriin kohdistuva kokonaisriski on tasolla 3 eli **merkittävä**.

5.2 NPO-riskiarvio

5.2.1 NPO-riskiarvion tarkoitus ja tausta

Riskiarvion NPO-osuuden tarkoituksena on tarkastella Suomen NPO-toimintaympäristöä sekä tunnistaa ja arvioida NPO-sektoriin liittyviä uhkia, haavoittuvuuksia ja riskejä. Kyseessä on kansallisesti ensimmäinen laajempi³¹⁷ NPO-sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeihin liittyvä kartoitus.

FATF:n suositusten lisäksi EU:n ylikansallisessa riskiarviossa suositellaan kansallisten NPO-selvitysten tekemistä, jotta NPO-toimijoiden ominaispiirteet ja riskit tunnistetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kontekstissa. Vuoden 2017 ylikansallisen riskiarvion mukaan NPO-sektori on yksi osa-alue, johon kansallisissa riskiarvioissa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota³¹⁸ ja vuoden 2019 ylikansallinen riskiarvio piti voimassa tämän suosituksen niin riskien tunnistamisen kuin hallintakeinojenkin osalta.³¹⁹ FATF:n kontekstissa vaatimus NPO-sektorin tuntemisesta liittyy suositukseen 8, jonka mukaisesti edellytetään sekä yleisempää NPO-sektorin tarkastelua että sektorin sisältämien riskien tunnistamista.³²⁰

Sekä EU-tason vaatimukset että FATF:n suositukset NPO-sektorin tuntemisen ja riskiarvioinnin suhteen ovat monilta osin saman suuntaiset, mutta niiden tarkastelupainopisteessä voidaan havaita hieman eroavaisuutta. FATF keskittyy NPO-sektorin osalta nimenomaisesti niihin toimijoihin, joihin kohdistuu hyväksikäytön riski terrorismin rahoittamisen osalta,³²¹ kun taas ylikansallisessa riskiarviossa on huomioitu NPO-sektorin toimintakentän riskillisyydet sekä rahanpesun että terrorismin rahoittamisen näkökulmasta. Ylikansallisessa riskiarviossa on kuitenkin todettu, että erillisestä NPO-sektoriin kohdistuvasta rahanpesuun liitännäisestä uhkien ja haavoittuvuuksien arvioinnista ei ole hyötyä, vaan niitä voidaan tarkastella samassa kontekstissa terrorismin rahoittamiseen liitännäisten uhkien ja haavoittuvuuksien kanssa.³²² Tässä kansallisen riskiarvion NPO-osuudessa tunnistetaan NPO-toimijoiden mahdollisuus kytkeytyä molempiin näkökulmiin, mutta painopiste on

317 Aihetta on aiemmin käsitelty vuonna 2009 julkaistussa raportissa "Terrorismin rahoitus ja yleishyödylliset yhteisöt".

318 EU SNRA 2017, s. 16.

319 EU SNRA 2019, s. 14.

320 FATF 2019, s. 43.

321 FATF 2019, s. 43.

322 EU SNRA 2019 - Commission Staff Working Document, s. 228 ja 231.

FATF:n esimerkin mukaisesti terrorismin rahoittamiseen liitännäisten uhkien ja haavoittuvuuksien arvioinnissa.

Erillisen NPO-osuuden laatimistarvetta voidaan perustella FATF:n ja EU:n yleisten NPO-sektoria koskevien vaatimusten lisäksi myös Suomea koskevan FATF:n maa-arvion huomioilla. Maa-arvion mukaan NPO-sektoriin kohdistuvia uhkia ja niihin liittyviä terrorismin rahoittamisen riskejä on aiemmin Suomessa kyetty tunnistamaan vain rajoitetusti, millä on vaikutusta myös riskiperusteiseen valvontaan ja monitorointitoimenpiteisiin.³²³ Maa-arvion sisältämät huomiot kansallisesta NPO-sektorin riskiymmärryksestä ovat ohjanneet riskiarvion NPO-osuuden tekemistä.

5.2.2 NPO-riskiarvion laajuus ja rajaukset

Koska NPO-sektori on laaja ja monimuotoinen, NPO-toimijoita koskevan riskiarvio-osuuden toteutettavuuden varmistamiseksi on ollut tarpeen tehdä sektorin tarkastelua koskevia rajauksia.

Tässä kansallisessa NPO-sektoria koskevassa riskiarvion osassa tarkastelu kohdistuu ainoastaan rekisteröityihin toimijoihin, jotta laadullisen ja määrällisen aineiston luotettava yhdistäminen on mahdollista. Tarkastelun kohteena olevilla NPO-toimijoilla on siten jokin oikeudellinen muoto, joka voidaan tarvittaessa varmistaa rekisteröinneistä. Näin ollen rekisteröimättömät toimijat, kuten rekisteröimättömät yhdistykset, jäävät kokonaan tarkastelun ulkopuolelle. Rekisteröimättömiä toimijoita koskevan kvantitatiivisen aineiston puuttuminen on ongelmallista analyysin kannalta, eikä tässä riskiarviossa pidetä pelkästään laadulliseen aineistoon tukeutumista tarkoituksenmukaisena keinona uhkia ja haavoittuvuuksia arvioitaessa. Tarkastelun kohdistamista pelkästään rekisteröityihin toimijoihin pidetään perusteltuna myös siksi, että kyseessä on ensimmäinen laajempi kansallinen NPO-sektoria koskeva riskien arviointi. Jatkossa tarkastelu on kuitenkin tarkoituksenmukaista ulottaa myös rekisteröimättömiin NPO-toimijoihin, jotta tällaisiin toimijoihin kohdistuvista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä saataisiin tietoa. Tällä ensimmäisellä laajemmalla NPO-sektoria koskevalla selvityksellä on tarkoitus luoda pohja sektoria koskevalle tarkemmalle tarkastelulle, jota jatkossa voitaisiin mahdollisesti täydentää myös rekisteröimättömiä toimijoita koskevalla kvantitatiivisella ja kvalitatiivisella aineistolla.

NPO-osuudessa tarkastellaan näkökulmina rahankeräystoimintaan sekä humanitaarista apua ja kehitysyhteistyötä toteuttaviin³²⁴ NPO-toimijoihin liittyviä mahdollisia uhkia ja

323 FATF MER 2019, s. 174.

324 Sama koskee yleisavustuksena Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisiin linjauksiin ja kansainvälisiin sitoumuksiin liittyvään kansalaisjärjestötoimintaan myönnettäviä varoja.

haavoittuvuuksia. Varojen kerääminen on voittoa tavoittelemattomuuden lisäksi toinen NPO-toimijoita olennaisesti yhdistävä tekijä jo FATF:n määritelmän perusteella, jolloin tarkastelun keskittäminen nämä edellytykset täyttäviin toimijoihin on perusteltua. Humanitaarista apua ja kehitysyhteistyötä toteuttavat tahot ovat puolestaan jo toimintansa luonteen takia potentiaalisia hyväksikäytön kohteita terrorismin rahoittamisen näkökulmasta, sillä avustujärjestöt toimivat usein konfliktialueilla tai alueilla, joissa myös terroristijärjestöjen läsnäolo on tunnustettu³²⁵ sekä alueilla, joissa AML/CFT-viitekehys on puutteellinen.

5.3 NPO-toimijan määritelmä

5.3.1 NPO-toimijan määritelmä kansainvälisessä kontekstissa

FATF määrittelee NPO-toimijan seuraavasti:

“A legal person or arrangement or organisation that primarily engages in raising or disbursing funds for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of “good works”.”³²⁶

FATF:n määritelmästä on tunnistettavissa keskeisinä NPO-toimijan elementteinä varojen keräämistä ja käyttämistä koskeva tarkoitus sekä toiminnan voittoa tavoittelematon luonne. FATF:n määritelmä on toiminnallinen, mikä tarkoittaa sen perustumista sellaisten NPO-toimijoiden tosiasialliseen toimintaan ja ominaispiirteisiin, jotka voivat asettaa kyseisen toimijan alttiiksi terrorismin rahoittamisen riskille. Tällöin ratkaisevaa merkitystä ei tulisi antaa pelkästään sille, että NPO toimii voittoa tavoittelematta.³²⁷ FATF:n NPO-toimijan määritelmässä toiminnallisuuden painottamisen voidaan katsoa antavan liikkumavaraa kansallista NPO-toimijan määritelmää luotaessa, sillä kansallisia NPO-toimijoita tarkasteltaessa tulee niiden toiminnan luonne ottaa huomioon. Näin ollen ei ole tarkoituksenmukaista, että kansallinen NPO-toimijan määritelmä olisi suora synonyymi FATF:n määritelmälle.³²⁸

Myös ylikansallisen riskiarvion terminologinen käsitys NPO-toimijasta pohjaa FATF:n määritelmään.³²⁹ FATF:n suositus 8 rajautuu koskemaan palvelujen tarjoamiseen keskittyviä NPO-toimijoita (“service NPOs”), kun taas ylikansallinen riskiarvio huomioi näiden lisäksi myös ilmaisulliseen ja muuhun vapaa-ajan toimintaan liittyvät NPO-toimijat (“expressive

325 EU SNRA 2019 - Commission Staff Working Document, s. 226.

326 FATF 2019, s. 43.

327 FATF 2019, s. 43.

328 FATF 2019, s. 44-45.

329 EU SNRA 2019 - Commission Staff Working Document, s. 225.

NPOs”).³³⁰ Suomen kansallisessa NPO-riskiarviossa huomioidaan ylikansallisen riskiarvion tavoin molemmat NPO-toimijan tyypit. NPO-toimintakentän ominaispiirteiden tunnistamisen ja ymmärtämisen ollessa FATF:n mukaan ehdoton edellytys NPO-sektoria koskevan riskiyymmärryksen saavuttamiseksi,³³¹ on kansallisessa riskiarviotyössä katsottu olevan ensiarvoisen tärkeää lähteä liikkeelle NPO-toimijan kansallisen määritelmän luomisesta riskiarviokontekstia varten. Näin voidaan tehokkaimmin tunnistaa nimenomaan kansallisesti riskillisimmät NPO:t ja kohdentaa toimintasuunnitelman mukaisia toimia arvion perusteella tehokkaasti ja vaikuttavasti.

5.3.2 NPO-toimijan määritelmä kansallisessa riskiarviossa

Kansallisessa riskiarviossa käytettävä NPO-toimijan määritelmä muodostettiin FATF:n määritelmän pohjalta, minkä lisäksi määritelmässä otettiin huomioon ylikansallisen riskiarvion huomioidut FATF:n NPO-määritelmästä, kansalliselle riskiarviotyöryhmälle toteutetun NPO-kyselyn tulokset, kansallisen riskiarviotyöryhmän työssä esille tulleet kommentit sekä NPO-workshopin havainnot. Kansallisessa riskiarviossa NPO-toimija määritellään seuraavasti:

”NPO-toimijoita ovat oikeushenkilöt, ryhmät ja ryhmittymät, joiden pääasiallinen toiminta on luonteeltaan voittoa tavoittelematonta. NPO-toimija voi myös olla voittoa tavoitteleva liiketoiminnan harjoittaja, jos osa toiminnasta on luonteeltaan voittoa tavoittelematonta. NPO-toimija harjoittaa varojen tai muun taloudellisen tuen hankkimista tai vastaanottamista ja/tai käyttämistä tai välittämistä hyväntekeväisyyteen, uskonnolliseen, koulutukselliseen, sosiaaliseen, veljelliseen tai aatteelliseen tarkoitukseen tai muun tyyppiseen hyväntekeväisyyteen taikka urheiluun, vapaa-aikaan, taiteeseen, kulttuuriin tai kannatustoimintaan keskittyvään toimintaan. NPO-toimijoita ovat pääsääntöisesti voittoa tavoittelemattomat yhdistykset, säätiöt, järjestöt, liitot ja puolueet.”

Suomen NPO-sektoria koskeva terminologia on moninainen, sillä voittoa tavoittelemattoman toiminnan lisäksi samaan asiaan viitataan myös termeillä ”kolmas sektori”,³³² ”kansalaisyhteiskunta”, ”kansalaisjärjestöt” ja ”vapaaehtoinen kansalaistoiminta”.³³³ Osaa NPO-sektorin toiminnasta voidaan tarkastella ”yleishyödyllisyyden” näkökulmasta, jolloin tarkastelussa painottuu juridinen näkökulma.³³⁴ *Yleishyödyllinen toiminta* tarkoittaa esimerkiksi

330 EU SNRA 2019, s. 4.

331 FATF 2019, s. 44.

332 Virén 2014, s. 9.

333 Jyväskylän yliopisto, Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali: Kolmas sektori, viitattu 24.7.2020.

334 Virén 2014, s. 9.

rahankeräyslain 2 §:n mukaan toimintaa yleistä sosiaalista, sivistyksellistä tai aatteellista tarkoitusta varten taikka muuta yleistä kansalaistoimintaa.

Myös verotuksessa otetaan kantaa yleishyödyllisyyteen, mutta siinä käytettävä määritelmä eroaa esimerkiksi rahankeräyslain yleishyödyllisen toiminnan määritelmästä. Tuloverolain 22 § määrittelee *yleishyödyllisen yhteisön*, joka toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä. Sen toiminta ei myöskään kohdistu vain rajoitettuun henkilöpiiriin eikä se tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista etua. On syytä huomioida, että verotuksellisessa yhteydessä käytettävää yleishyödyllisyyden määritelmää ei ole tarkoitettu käytettäväksi laajemmassa yhteydessä.

5.4 Suomen NPO-sektori ja sen toimintaympäristö

5.4.1 Hallinnollinen ympäristö ja kansallinen sääntely

Suomen perustuslain 13 §:n mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus, joka pitää sisällään oikeuden ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan.

Yhdistyksiin sovelletaan yhdistyslakia (503/1989). Lain soveltamisala kattaa yhdistykset, jotka on perustettu aatteellisen tarkoituksen toteuttamista varten. Rekisteröity yhdistys voi saada osakseen oikeuksia sekä tehdä sitoumuksia ja olla asianosaisena tuomioistuimessa. On huomattava, että yhdistyslaki sääntelee myös rekisteröimättömistä yhdistyksistä, jotka eivät kuulu tämän NPO-osuuden alaan. Rekisteröimättömät yhdistykset eivät voi saada nimiinsä oikeuksia tai tehdä sitoumuksia eivätkä kantaa tai vastata.

Yhdistysten ohella **säätiöt** ovat merkittävä rekisteröityneiden NPO-toimijoiden ryhmä. Säätiölain (487/2015) mukaan säätiöllä on oltava hyödyllinen tarkoitus, jota edistävää toimintaa säätiö tukee tai harjoittaa. PRH ylläpitää sekä yhdistys- että säätiörekisteriä. Säätiöiden osalta PRH toimii myös valvovana viranomaisena, sillä sen tehtävänä on valvoa, että säätiöiden toiminnassa noudatetaan säätiölakia ja säätiön sääntöjen määräyksiä. Valvonta on jälkikäteistä laillisuusvalvontaa, jonka perustana ovat säätiöiden toimittamat vuosiselvitykset.

NPO-toimijoihin lukeutuvat myös **uskonnolliset yhdyskunnat**, joista säännellään uskonnonvapauslaissa (453/2003). Uskonnollisia yhdyskuntia ovat uskonnonvapauslain tarkoittamalla tavalla evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkkokunta sekä lain 2 luvussa tarkoitettut rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat. PRH ylläpitää uskonnollisten

yhdyskuntien rekisteriä, johon eivät kuitenkaan rekisteröidy evankelis-luterilainen kirkko tai ortodoksinen kirkko seurakuntineen.

Rahanpesulain 6 luvun säännökset tosiasiallisista edunsaajista koskevat myös NPO-sektorilla toimivia yhdistyksiä, uskonnollisia yhdyskuntia ja säätiöitä. Rahanpesulain nojalla yhdistysrekisteriin merkityn yhdistyksen, uskonnollisten yhdyskuntien rekisteriin merkityn uskonnollisen yhdyskunnan sekä säätiörekisteriin merkityn säätiön on asianmukaisesti hankittava ja pidettävä yllä täsmällisiä ja ajantasaisia tietoja tosiasiallisista edunsaajistaan. Edellä mainittujen tahojen tosiasiallisia edunsaajia koskeva ilmoittamisvelvollisuus poikkeaa kuitenkin olennaisesti esimerkiksi yritysten velvollisuuksista. Yhdistysten, säätiöiden tai uskonnollisten yhdyskuntien ei tarvitse erikseen ilmoittaa tosiasiallisia edunsaajia kaupparekisteriin, sillä yhdistyslain, säätiölain ja uskonnonvapauslain mukaan näiden toimijoiden tosiasiallisina edunsaajina pidetään yhdistysrekisteriin, säätiörekisteriin tai uskonnollisten yhdyskuntien rekisteriin merkittyjä hallituksen jäseniä sekä säätiöiden osalta myös hallintoneuvoston jäseniä.

Keskeisimmät NPO-sektoriin liittyvät viranomaistoimijat toimivat erilaisissa rooleissa, kuten NPO-toimijoiden valvonnassa ja rekisteröinnissä, lainsäädäntötyössä, rahankeräystoiminnan ja verotuksen valvonnassa sekä humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön ja muihin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvien toimintojen toteuttamisessa:

Taulukko 9. Keskeiset kansalliset toimijat ja niiden tehtävät NPO-sektorin näkökulmasta.

Toimija	Keskeiset tehtävät
Patentti- ja rekisterihallitus	Ylläpitää yhdistysrekisteriä Ylläpitää säätiörekisteriä Ylläpitää uskonnollisten yhdyskuntien rekisteriä Valvoo säätiölain ja säätiöiden sääntöjen noudattamista
Poliisihallitus / Arpajaishallinto	Myöntää rahankeräysluvat Valvoo rahankeräystoimintaa Myöntää tavara-arpajaisluvut ja bingoluvat Valvoo valtakunnallisesti luvanvaraista arpajaistoimintaa
Poliisilaitokset	Vastaanottavat ilmoitukset pienkeräyksistä Myöntävät tavara-arpajaisluvut Valvovat alueillaan toimeenpantavia arpajaisia
Ulkoministeriö	Rahoittaa hankkeita ja ohjelmia kehittyvässä maissa Tekee kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun avustuspäätökset sekä muuhun Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisiin linjauksiin ja kansainvälisiin sitoumuksiin liittyvään kansalaisjärjestötoimintaan liittyvät rahoituspäätökset Valvoo varainkäyttöä sekä seuraa ja arvioi hankkeiden toteutumista ja tuloksia
Oikeusministeriö	Vastaa yhdistyslain ja säätiölain säätämisestä
Sisäministeriö	Vastaa rahankeräyslain säätämisestä Vastaa arpajaislainsäädännöstä
Verohallinto	Verottaa yleishyödyllisiä yhteisöjä

5.4.1.1 Rahankeräystoiminta

Rahankeräystoiminta ei nimenomaisesti kuulu rahanpesulain soveltamisalaan. Rahankeräyslaissa on kuitenkin sääntelyä, jonka tarkoituksena on erityisesti erilaisten väärinkäytösten ja rikollisen toiminnan estäminen. Koska rahankeräykset ovat merkittävä varainhankinnan keino NPO-toimijoille,³³⁵ on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskitarkastelu tarkoituksenmukaista ulottaa myös rahankeräystoimintaan.

335 Poliisihallitus / Arpajaishallinto: Rahankeräykset ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen ja selvittäminen, viitattu 2.7.2020.

Uusi kansallinen rahankeräyslaki (836/2019) on tullut voimaan 1.3.2020. On huomattava, että uuden lain voimaantulosta huolimatta edelleen on voimassa myös vanhan rahankeräyslain (255/2006, kumottu) mukaisesti myönnettyjä rahankeräyslupia, joiden voimassaoloaika on enintään viisi vuotta. Uuden rahankeräyslain nojalla rahankeräyksen järjestämiseen tarvitaan yleensä lupa Poliisihallitukselta. Rahankeräys saadaan järjestää varojen hankkimiseksi yksinomaan yleishyödylliseen toimintaan. Tällöin luvan myöntämisen yhteydessä tarkastellaan mm. hakijan toiminnan tarkoitusta ja rahankeräysvarojen yleishyödyllistä käyttötarkoitusta. Uuden lain mukainen rahankeräyslupa on voimassa toistaiseksi.

Pienkeräyksen järjestäminen tuli mahdolliseksi uuden rahankeräyslain myötä. Pienkeräyksen järjestäminen ei edellytä lupaa, vaan keräyksestä tehdään ilmoitus poliisilaitokselle. Pienkeräyksenä järjestettävällä rahankeräyksellä saa kerätä enintään 10 000 euroa. Pienkeräyksen järjestäjällä on velvollisuus seurata keräyksellä saatujen varojen määrää ja tarvittaessa keskeytettävä keräys. Olennaisena erona rahankeräykseen on se, että pienkeräyksen järjestäjältä tai keräyksen tarkoitukselta ei edellytetä yleishyödyllisyyttä. Tästä huolimatta keräystä ei kuitenkaan saa järjestää elinkeinotoiminnan tukemiseksi.³³⁶ Lisäksi eroavaisuutena rahankeräykseen on, että pienkeräyksen voi järjestää rekisteröimätön vähintään kolmen luonnollisen henkilön muodostama ryhmä, jonka jäsenistä vähintään yksi on täysivaltainen ja muut ovat täyttäneet 15 vuotta ja joilla kaikilla on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa.

Poliisihallitus ja poliisilaitokset ylläpitävät rahankeräysrekisteriä rahankeräyslaissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Rahankeräystoimintaan kohdistuva valvonta on sekä etuettä jälkikäteistä valvontaa painopisteen ollessa kuitenkin jälkikäteisessä valvonnassa.

5.4.1.2 Humanitaarinen apu ja kehitysyhteistyö

Suomalaiset avustustyötä tekevät järjestöt saavat rahoitusta useista eri kanavista, kuten valtion tukina, kirkollisten järjestöjen antamana tukena tai yksityisiltä ja yrityksiltä saatuna tukena. Suurin osa järjestöjen rahoituksesta tulee ulkoministeriön kehitysyhteistyöhön varatuista määrärahoista, joiden budjetoitu suuruus vuodelle 2020 on 1 032 miljoonaa euroa. Tästä summasta ulkoministeriön hallinnoiman kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun osuus on 675 miljoonaa euroa.³³⁷ NPO-riskiarvion kannalta merkityksellistä on arvioida etenkin kansallisten humanitaarista apua antavien ja kehitysyhteistyötä tekevien avustusjärjestöjen roolia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen näkökulmasta.

³³⁶ HE 214/2018 vp, s. 51.

³³⁷ Ulkoministeriö: Kehitysyhteistyön määrärahat ja tilastot, viitattu 22.7.2020.

Suomen humanitaarisen avun antaminen perustuu kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen, ihmisoikeussopimuksiin, pakolaisoikeuteen sekä YK:n vahvistamiin humanitaariisiin periaatteisiin. Avun antaminen on tarveharkintaista ja se on tarkoitettu ihmishenkien pelastamiseen ja inhimillisen kärsimyksen vähentämiseen humanitaarisissa kriisitilanteissa.³³⁸ Suomen humanitaarisen avun määrä vuonna 2019 oli 78,7 miljoonaa euroa, josta 9,1 miljoonaa euroa kanavoitiin suomalaisille kansalaisjärjestöille.³³⁹ Humanitaarista rahoitusta voidaan myöntää vain sellaisille suomalaisille järjestöille, jotka täyttävät Euroopan komission humanitaarisen avun ja pelastuspalvelun pääosaston Echon vaatimukset, joihin kuuluu mm. ammattimainen yleis- ja taloushallinto sekä riittävät mekanismit varmistaa toiminnan laillisuus ja säännönmukaisuus. Kriteerit täyttäviä järjestöjä on tällä hetkellä seitsemän. Suomi ei myönnä humanitaarista rahoitusta kansalaisjärjestöille.

Kehitysyhteistyöllä tarkoitetaan valtion yhteistyötä kehittyvien maiden ja yhteistyökumppaneiden kanssa tiettyihin maan kehittymiseen tähtäävien tavoitteiden toteuttamiseksi. Perusteet kehitysyhteistyön toteuttamiselle tulevat mm. Pariisin ilmastopöytäkirjasta sekä YK:n Agenda 2030 -toimenpideohjelmasta. Kehitysyhteistyön päätavoitteena on köyhyyden poistaminen ja eriarvoisuuden vähentäminen.³⁴⁰ Vuonna 2019 suomalaisten kansalaisjärjestöjen ja säätiöiden kehitysyhteistyötä tuettiin 65 miljoonalla eurolla. Yksi tuen muoto on pidemmän ajan kehitysyhteistyön tekemiseksi tarkoitettu monivuotinen ohjelmatuki, jota Suomessa saa 19 yhteiskuntatoimijaa. Pienemmille järjestöille ulkoministeriö voi myöntää tukea hankekohtaisesti.³⁴¹ Ulkoministeriön poliittinen osasto koordinoi hakukierroksia, joiden kautta myönnetään yleisavustusta kansalaisjärjestöjen toimintaan, jonka tulee liittyä Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisiin linjauksiin ja kansainvälisiin sitoumuksiin sekä yleisesti ulkoministeriön toimialaan.

Ulkoministeriön myöntämiin humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön hankeavustuksiin sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001), joka sääntelee tuen käytöstä ja valvonnasta sekä sen palauttamisesta ja takaisinperinnästä. Hankkeita toteuttavien on ilmoitettava ulkoministeriölle havaituista väärinkäytöksistä tai tällaiseen liittyvästä epäilystä. Tämän lisäksi myös esimerkiksi yksityishenkilöt voivat ilmoittaa havaitsemistaan kehitysyhteistyövarojen väärinkäyttöepäilyistä.³⁴² Väärinkäytetyt varat peritään takaisin, minkä lisäksi epäilyistä ilmoitetaan valtiontalouden tarkastusvirastolle ja tarvittaessa poliisille. Vuosittain ulkoministeriön tietoon tulee noin 20–25 väärinkäyttöepäilyä, joista suurimmassa osassa

338 Ulkoministeriö 2019a, s. 11.

339 Ulkoministeriö: Suomen humanitaarinen apu vuonna 2019, viitattu 22.7.2020.

340 Ulkoministeriö: Suomen kehityspoliittikan tavoitteet ja periaatteet, viitattu 22.7.2020.

341 Ulkoministeriö: Kansalaisyhteiskunta on tärkeä toimija ja kehitysyhteistyön kumppani, viitattu 23.7.2020.

342 Ulkoministeriö: Ilmoita epäilemästäsi varojen väärinkäytöstä, viitattu 20.10.2020.

on kyse inhimillisestä virheestä tai epäily osoittautuu muuten aiheettomaksi. Takaisinperittyjen varojen määrä vuonna 2019 oli 70 687 euroa.³⁴³

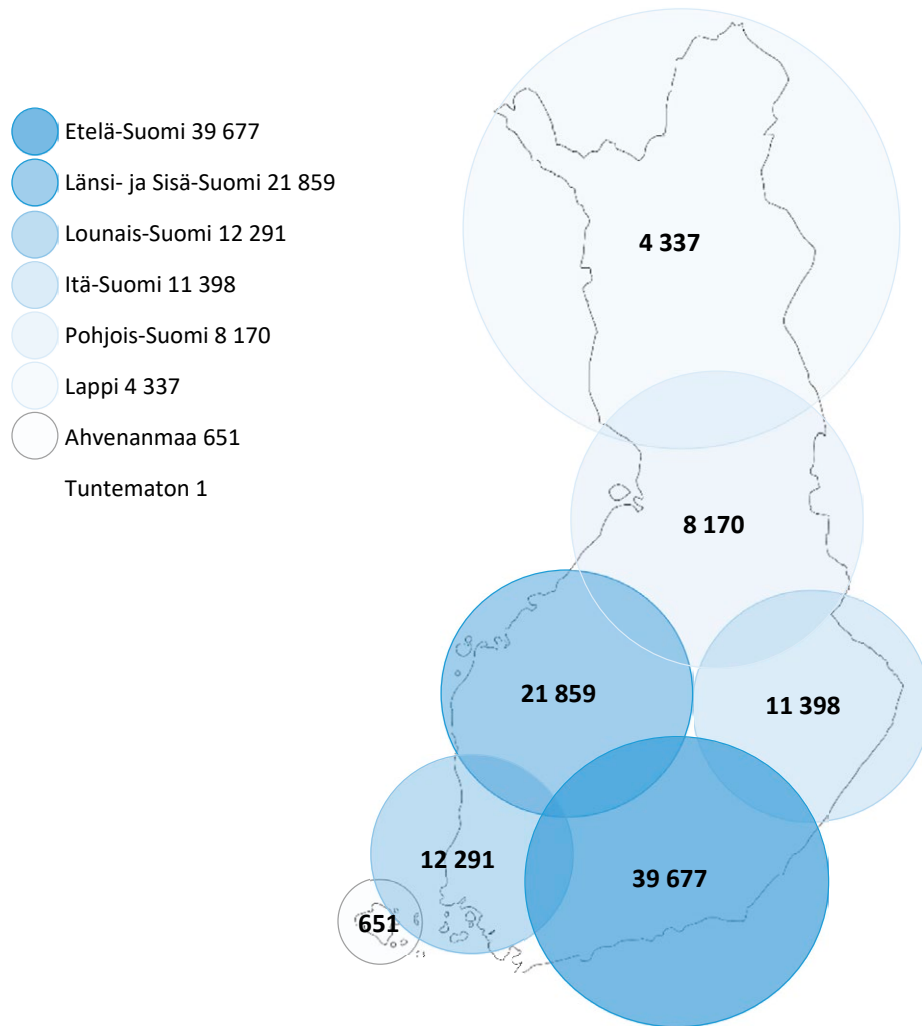
5.4.2 Rekisteröityneet NPO-toimijat Suomessa

Yhdistysrekisterin mukaan Suomessa oli vuoden 2020 alussa yhteensä 98 384 aktiivista yhdistystä. Tarkempi jaottelu osoittaa, että näistä valtaosa, 97 880, oli perusmuotoisia yhdistyksiä. Yhdistysten toimialat kattavat laajan kentän ilmaisullisesta ja vapaa-ajan toiminnasta aina palvelujen tarjoamiseen keskittyvään toimintaan. Uskonnollisia yhdyskuntia oli vuoden 2020 alussa 145, seurakuntia 339 ja kauppakamareita 20. Säätiörekisterin mukaan Suomessa oli vuoden 2020 alussa 2 699 aktiivisesti toimivaa säätiötä.³⁴⁴

343 Ulkoministeriö: Väärinkäyttöön puututaan, viitattu 23.7.2020 ja 17.3.2021. Ks. myös Ulkoministeriö 2019b, s. 45, jonka mukaan "Vuonna 2019 tuli ilmi 17 ulkoasiainhallintoon kohdistunutta väärinkäytöstä tai väärinkäytösepäilyä; seitsemän tapausta liittyy ulkoasiainhallinnon hoitamaan kahdenväliseen kehitysyhteistyöhön, seitsemän tapausta on havaittu kansalaisjärjestöyhteistyössä, yksi tapaus kohdistuu maittain kohdentamattomaan kehitysyhteistyöhön sekä kaksi tapausta humanitaariseen apuun. Edellä mainittujen tapausten johdosta on tehty toimivaltaiselle tutkintaviranomaiselle ilmoituksia väärinkäytöksistä asemamaassa. Tapausten kohdalla on käytetty myös erilaisia hallinnollisia menettelyjä. Lisäksi on jatkettu joidenkin edellisen vuoden toimintakertomuksessa kirjattujen tapausten käsittelyä."

344 Tiedot perustuvat 1.1.2020 olleeseen tilanteeseen.

Kuva 5. Kauppakamarit, seurakunnat, uskonnolliset yhdyskunnat ja yhdistykset alueittain vuoden 2020 alussa.



Lähtökohtaisesti yhdistysrekisteriin rekisteröityneiltä yhdistyksiltä ei edellytetä toimintansa talouteen liittyvien tietojen ilmoittamista. Poikkeuksen tähän muodostavat tietyt erityispiirteitä sisältävät ja erityislainsäädännön alaan kuuluvat yhdistykset, kuten puolueet.³⁴⁵ Lisäksi tietyt liikevaihto-, tase- ja henkilöstömäärärajat ylittävät yhdistykset ovat velvollisia toimittamaan tilinpäätöksensä PRH:lle. Säätiöiden tulee PRH:lle tekemässään vuosiselvityksessä ilmoittaa tilinpäätöksensä sekä toiminta- ja tilintarkastuskertomuksensa.³⁴⁶

345 Virén 2014, s. 10.

346 PRH: Säätiöt – vuosiselvitys, viitattu 24.7.2020.

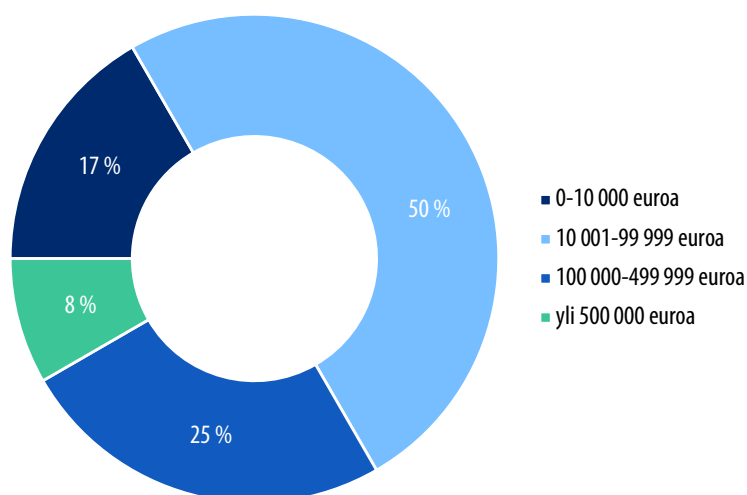
NPO-toimijoille kohdistettu kysely

Suomeen rekisteröityneille NPO-toimijoille toteutettiin heidän toimintaympäristöään sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskitietämystä koskeva kysely heinäkuussa 2020. Kysely lähetettiin satunnaisotannalla yhteensä sadalle toimijalle. Kyselyn vastausprosentti oli 17 prosenttia. Yleisellä tasolla tarkasteltuna vastaajien rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskitietämys näyttöytyi heikkona eikä yksikään vastaaja kuvannut toimialaansa liittyviä riskillisiä toimintamalleja. On kuitenkin syytä huomioida, että kyselyn otanta on erittäin pieni verrattuna yhdistysten kokonaismäärään Suomessa.

Kyselyyn vastanneiden NPO-toimijoiden pääasiallisiksi toimintamuodoiksi mainittiin uskontoon liittyvä toiminta, kehitysyhteistyö, eläinsuojelutyö, urheilutoiminta, jäsenten edunvalvonta sekä lapsi- ja nuorisotyö. Lähes kaikki kyselyyn vastanneet ilmoittivat organisaationsa oikeudelliseksi muodoksi rekisteröityneen yhdistyksen.

Puolet vastaajista ilmoitti organisaationsa vuosittaiseksi liikevaihdoksi alle 100 000 euroa. Suurimmat ilmoitetut liikevaihdot olivat useita miljoonia euroja ja pienimmät liikevaihdot alle 10 000 euroa vuodessa. Organisaatioista 44 prosenttia kertoi toimintaansa kuuluvan varojen siirtoa ulkomaille.

Kuva 6. NPO-kyselyyn vastanneiden organisaatioiden vuosittaisten liikevaihtojen määrät.



Kyselyyn vastanneet NPO-toimijat sijaitsivat pääasiassa Uudellamaalla. Suurin osa organisaatioista toimi Suomen alueella valtakunnallisesti tai paikallisesti, kaksi Euroopassa ja

kolme Euroopan ulkopuolella tai globaalisti. Ulkomailla toimivat täsmensivät usein toimivansa myös Suomessa.

Kyselyssä selvitettiin lisäksi, mihin rekistereihin organisaatiot ilmoittavat tietojaan. Useissa vastauksissa kerrottiin tietoja ilmoitettavan esimerkiksi Verohallinnolle³⁴⁷, poliisille, Patentti- ja rekisterihallitukselle sekä pankki- ja vakuutussektorin toimijoille. Muita mainittuja olivat muun muassa aluehallintovirasto ja Ruokavirasto. Muutama organisaatio kertoi, ettei tietoja ilmoiteta mihinkään rekistereihin.

5.5 NPO-sektoriin kohdistuvat terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun uhat

Asiantuntija-arvioihin perustuvan analyysin tuloksena kansalliseen NPO-sektoriin kohdistuvan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kokonaisuhan arvioitiin olevan tasolla 3 eli **merkittävä**.

5.5.1 NPO-sektoriin kohdistuvia terrorismin rahoittamisen uhkia

Tässä kansallisessa riskiarviossa nostetaan esille FATF:n suosituksen 8 mukaisesti merkittävimpiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen uhkia. Kansallisesti tarkasteltuna NPO-sektoriin yleisesti kohdistuvat seuraavat uhat:

- NPO-toimijoiden harjoittama valtioiden rajat ylittävä toiminta
- Terroristiryhmät
- Uudet teknologiat
- Uudet maksutavat
- Rahansiirto epävirallisten kanavien kautta kohdemaihin
- Käteisen käyttäminen

Maantieteelliset tekijät ovat yksi suurimmista NPO-toimijoihin kohdistuvista uhkista. Valtioiden rajat ylittävässä toiminnassa varojen käyttökohteen todentaminen on haastavaa tai vaihtoehtoisesti ulkomailta tulevien varojen alkuperä voi olla epäselvä. Lisäksi uhaksi katsotaan toiminta tai yhteistyö sellaisten maiden kanssa, joissa on erityisen puutteellinen

³⁴⁷ On huomioitava, että Verohallinnolle annetaan sellaiset tiedot, jotka ovat tarpeen verotuksen kannalta. Näin ollen Verohallinnolle ei välttämättä anneta muuta tietoa yhdistyksen toiminnasta eikä Verohallinto kerää verotustarpeen ulkopuolista rekisteritietoa.

lainsäädäntö rahanpesun ja/tai terrorismin rahoittamisen osalta. Myös yhteistyö konfliktialueilla toimivien tahojen kanssa havaitaan uhaksi.

Terroristiryhmät ovat erityisesti terrorismin rahoittamisen näkökulmasta uhka NPO-toimijoille niin kotimaassa kuin ulkomaillakin. Terroristiryhmien jäsenet voivat soluttautua NPO-toimijoiden toimintaan tai vaihtoehtoisesti NPO-toimijat voivat joutua terroristiryhmien toteuttamien varkauksien ja väärinkäytösten kohteeksi konfliktialueilla. Myös ylikansallisen riskiarvion mukaan uusien, terroristien perustamien NPO-toimijoiden sijasta soluttautuminen jo olemassa oleviin NPO-toimijoihin näyttää merkittävämpänä riskinä.³⁴⁸

Korkeaksi uhaksi NPO-sektorin osalta katsotaan myös uudet teknologiat ja maksutavat. Esimerkkeinä uusimmista rahansiirto- ja rahanvälityspalveluista ovat uudet Fintech-toimijat, maksunvälittäjät ja maksupalvelujen tarjoajat sekä virtuaalivaluutan tarjoajat. Teknologian uudistuminen tuo haasteita sekä NPO-toimijoille että viranomaisille. Huomattavaa on, että teknologisen kehityksen vaikutus NPO-liitännäisiin uhkiin voidaan kuitenkin nähdä kaksisuuntaisena, sillä vaikka NPO-toiminnassa väärinkäytettäisiin esimerkiksi joukkorahoitusta³⁴⁹ tai lohkoketjuja³⁵⁰, näitä teknologioita voidaan kuitenkin hyödyntää myös esimerkiksi varojen jäljitettävyyttä parannettaessa.³⁵¹

Varojen siirto muita kanavia kuin luotettavia ja helposti jäljitettäviä pankkiyhteyksiä käyttäen katsotaan uhaksi niin rahanpesun kuin terrorismin rahoittamisen näkökulmasta. Epävirallisia rahansiirtoja kohdemaihin tehdään esimerkiksi Hawala-toimijoita³⁵² käyttämällä. Rahansiirrot epävirallisia kanavia tai käteistä käyttäen aiheuttavat sen, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen todentaminen on yhä haastavampaa varojen huonon jäljitettävyyden vuoksi. Myös ylikansallisessa riskiarviossa tunnustetaan epävirallisten varojensiirtokanavien vaikutus NPO-toimijoiden sisältämään riskiin. Ylikansallisessa riskiarviossa todetaan, että etenkin pankkien kieltäytyminen tarjoamasta palveluitaan NPO-toimijoille lisää epävirallisten järjestelmien käyttöä.³⁵³

348 EU SNRA 2017 – Commission Staff Working Document, s. 186.

349 Rahoituksen kerääminen henkilöiden ja organisaatioiden hankkeille sekä yritysten toimintaan voidaan toteuttaa joukkorahoitusta käyttäen. Rahoitus kerätään useimmiten laajalta joukolta pienempinä summina tavoitellun rahoitusmäärän saavuttamiseksi. Joukkorahoitus toteutetaan erilaisia joukkorahoitusaluslustoja tai eri varainhankintamuotoihin erikoistuneita sivustoja käyttäen. Joukkorahoitusta voidaan käyttää vastikkeettoman lahjoituksen saamiseksi tai vaihtoehtoisesti vastikkeellisessa myyntitoiminnassa. Vastikkeettomat lahjoitukset joukkorahoitusta käyttäen ovat yleishyödyllisten yhteisöjen, järjestöjen ja säätiöiden varainhankintamuoto ja ne edellyttävät rahankeräyslupien hakemista. Ks. Poliisihallitus / Arpajaishallinto: Joukkorahoitus ja rahankeräykset, viitattu 16.10.2020

350 Lohkoketju on sen käyttäjien välistä luottamusta edistävää teknologiaa. Sen avulla on mahdollista jakaa verkossa olevia tietoja sekä sopia ja pitää kirjaa käyttäjien välisistä transaktioista todennettavalla ja turvallisella tavalla sekä niin, ettei tietoja voida jälkikäteen muuttaa. Lohkoketju on samalla myös protokolla eli yhteyskäytäntö, joka määrittelee yhteydenpidossa käytettävät tavat ja säännöt. Ks. European Commission: Blockchain Technologies ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (2019/C 353/01), viitattu 16.10.2020

351 EU SNRA 2019 - Commission Staff Working Document, s. 228.

352 Ks. hawalan määritelmästä riskiarvion rahanpesuosuuden kohta "Maksupalvelujen tarjoajat (sis. valuutanvaihdon ja Hawala-järjestelmät)".

353 EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, s. 227–228.

5.5.1.1 Rahankeräystoimintaan kohdistuvia terrorismin rahoittamiseen liitännäisiä uhkia

Rahankeräystoimintaan kohdistuva terrorismin rahoittamisen uhka arvioidaan korkeammaksi verrattuna koko NPO-sektoriin. Merkittävimpinä rahankeräystoimintaan liittyviksi uhiksi arvioidaan:

- Lainvastaisen rahankeräyksen järjestäminen
- Pienkeräysten järjestäminen
- Laillisten rahankeräysten hyväksikäyttö
- Pienet NPO-toimijat rahankeräyksen järjestäjinä

Lainvastaisen rahankeräyksen järjestäminen esimerkiksi sosiaalisen median avulla ilman rahankeräyslupaa tai pienkeräysilmoitusta on asiantuntija-arvioiden mukaan merkittävä uhka rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen näkökulmasta. Ylikansallisen riskiarvion mukaan rahankeräysten väärinkäytöstilanteissa voidaan käyttää jo olemassa olevaa NPO-toimijaa tai perustaa sellainen väärinkäytöstarkoitusta varten.³⁵⁴ Myös pienkeräysten järjestäminen on katsottu kansallisesti korkean uhan toiminnaksi sen ollessa ilmoituksenvaraista toimintaa, jolloin varojen keruu saattaa todellisuudessa tapahtua pienestä sisäpiiristä. Pienkeräyksillä maksimissaan kerättävää 10 000 euron summaa on pidettävä merkittävänä terrorismin rahoittamisen näkökulmasta.

Laillisten rahankeräysten väärinkäyttöön on olemassa potentiaalia, sillä myönnettyjen rahankeräyslupien määrät ovat liikkuneet vuositasolla noin 400 luvasta yli 700 lupaan viimeisen neljän vuoden aikana. Pienkeräysilmoituksia on tehty uuden rahankeräyslain voimaantulon jälkeen neljän kuukauden aikana 383 kappaletta.

Pienempien ja järjestäytymättömien NPO-toimijoiden kohdalla esimerkiksi sosiaalinen media tai pienkeräysilmoitukset mahdollistavat helpommin saatavilla olevia rahankeräystapoja. Kyse voi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa matalalla kynnyksellä kerätään rahaa hyvään tarkoitukseen sosiaalisen median kautta. Keräyksen taustalla voi kuitenkin todellisuudessa olla ainoastaan yksi henkilö, joka pyrkii ohjaamaan varat haluamalleen taholle, joka ei kuitenkaan ole keräyksen yhteydessä mainittu taho. Tästä esimerkkinä kappaleessa 5.5.2. käsitelty ”Case Lelusalakuljettaja”. Edellä mainitun toiminnan järjestäytymättömyyteen kytkeytyy etenkin NPO:n sisäisen vastuunjaon epäselvyydet, mikä tekee toimijasta haavoittuvaisemman.

354 EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, s. 226.

5.5.1.2 Humanitaarista apua tarjoaviin sekä kehitysyhteistyötä tekeviin toimijoihin kohdistuvia terrorismin rahoittamiseen liitännäisiä uhkia

Kokonaisarvion perusteella humanitaarista apua tarjoavien sekä kehitysyhteistyötä tekevien toimijoiden osalta terrorismin rahoittamisen uhka havaitaan vähäisemmäksi verrattuna koko NPO-sektoriin kohdistuviin uhkiin. Uhkien arvioinnissa ei ole eritelty julkisen rahoituksen piirissä olevia toimijoita, mutta esimerkiksi EU:n ylikansallisessa riskiarviossa tällaisiin toimijoihin kohdistuvien terrorismin rahoittamisen uhkien on katsottu olevan niin ikään vähäisiä.³⁵⁵ Humanitaarista apua ja kehitysyhteistyötä tekevien toimijoiden osalta katsotaan uhkina olevan:

- Värvätetyt henkilöt hyväntekeväisyysjärjestöissä kohdemaissa tai yhdistyksissä lähtömaassa
- Varojen ohjaaminen avustuksina konfliktialueille tai muuten korkeariskisille alueille
- Uhkia tuottavien rikollisten tekotapojen monimutkaisuus

Hyväntekeväisyysjärjestöihin värväytyneet henkilöt muodostavat uhan NPO-toimijalle esimerkiksi silloin, kun kohdemaan paikallista yhteistyökumppania ei ole riittäväällä tavalla tunnistettu. Myös ylikansallinen riskiarvio nostaa esiin laillisten NPO-toimijoiden hyväksikäytön niiden toiminnan sisäpuolelta.³⁵⁶ NPO-toimijan koolla on vaikutusta myös tässä suhteessa, sillä suurimmissa kansainvälisissä hyväntekeväisyysjärjestöissä on pienempiä toimijoita parempi mahdollisuus toteuttaa yhteistyökumppaneita koskevaa monitorointia.

Humanitaarista apua tai kehitysyhteistyötä sekä Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisiin linjauksiin liittyviä kansainvälisiä sitoumuksia toteuttavien NPO-toimijoiden kohdalla kansainvälinen ulottuvuus sellaisenaan aiheuttaa potentiaalista uhkaa. Apu suuntautuu pääasiassa Suomesta ulkomaille, jolloin myös varojen siirtoa tapahtuu mahdollisesti monimutkaistenkin järjestelyiden kautta. Varojen asianmukaisen kohdentumisen seuranta, varojen lopullisen käyttäjän tunnistaminen ja dokumenttien aitouden todentaminen Suomesta käsin voi olla hyvin vaikeaa.

Vaikka suurimmat NPO-toimijoihin kohdistuvat uhat liittyvät varojen keräämiseen ja käyttämiseen, on olemassa myös muita uhkia tuottavia tekotapoja. Varojen sijasta terroristiryhmän käsiin voi päätyä väärinkäytösten jälkeen esimerkiksi materiaaliapua, jota puolestaan voidaan käyttää terroristiseen toimintaan tai joita voidaan muuntaa varoiksi, joilla rahoitetaan terrorismia. Humanitaarista apua ja kehitysyhteistyötä toteuttavan NPO-toimijan kohdalla uhkan konkretisoitumiseen on mahdollisuus, sillä avustusjärjestöt toimittavat myös konkreettista tavara-apua, jota terroristiryhmät voivat käyttää toiminnassaan hyväkseen.

³⁵⁵ EU SNRA 2019 - Commission Staff Working Document, s. 228.

³⁵⁶ EU SNRA 2019 - Commission Staff Working Document, s. 226–227.

On kuitenkin syytä erottaa humanitaarista apua tarjoavat sekä kehitysyhteistyötä tekevät toimijat toiminnan luonteen eroavaisuuksien vuoksi. Humanitaarinen apu pyrkii ihmishenkien pelastamiseen ja inhimillisen kärsimyksen vähentämiseen, jolloin varsinaisessa humanitaarisessa toiminnassa uhka on vähäisempi. Kehitysyhteistyössä puolestaan uhka voi olla konkreettisempi toiminnan luonteen vuoksi.

5.5.2 NPO-sektoriin kohdistuvia rahanpesun uhkia

FATF:n suosituksen 8 mukainen näkökulma NPO-sektoriin kohdistuviin uhkiin on painottanut terrorismin rahoittamisen tarkasteluun.³⁵⁷ Ylikansallisessa riskiarviossa on tunnistettu NPO-toimijoihin liitännäiset uhat myös rahanpesun näkökulmasta, mutta niitä ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi arvioida erillään terrorismin rahoittamisen uhkista.³⁵⁸ Kansalliset asiantuntija-arviot keskittyivät myös NPO-liitännäisten uhkien osalta terrorismin rahoittamisen näkökulman tarkasteluun, mutta tästä huolimatta järjestäytyneet rikollisryhmät, järjestäytyneiden rikollisryhmien jäsenet, kannattajajäsenet sekä muu lähipiiri arvioitiin NPO-toimijoihin kohdistuvaksi rahanpesun uhaksi.

Esimerkkinä NPO-toiminnassa tapahtuneesta rahanpesusta on Helsingin hovioikeuden 29.5.2020 antama tuomio³⁵⁹ ns. "lelusalakuljettajaksi"³⁶⁰ nimetyn henkilön tapauksessa:

Case Lelusalakuljettaja

Tapauksessa oli kyse hyväntekeväisyystyötä Syyriaan harjoittaneen yhteisön nimissä tehdyn keräyksen ja sen avulla laittomasti saatujen varojen käyttämisestä ja muuntamisesta tavalla, joka täytti törkeän rahanpesun tunnusmerkistön. Tuomittu henkilö oli ollut yhteisön tosiasiallinen toimija ja hänen katsottiin syyllistyneen rahanpesun esirikoksena tehtyyn rahankeräysrikokseen keräämällä varoja ilman asianmukaista rahankeräyslupaa sekä antamalla vääriä tietoja lupaviranomaiselle. Henkilö oli käyttänyt rahankeräysrikoksella saatuja varoja siirtolapuutarhamökin oston. Hovioikeus katsoi henkilön syyllistyneen mökin ostamisen osalta törkeään rahanpesuun itsepesua koskevien rajoitussäännösten estämättä. Tuomio ei ole vielä lainvoimainen.

357 FATF 2019, s. 43.

358 EU SNRA 2019 - Commission Staff Working Document, s. 228.

359 Helsingin HO 29.5.2020 nro 20/118778. Tuomion lainvoimaisuus tarkistettu 4.1.2021, aluesyyttäjä on hakenut valituslupaa asiassa.

360 On huomattava, että tässä tapauksessa toimintaan ei myönnetty valtion rahoitusta.

5.6 NPO-sektoriin kohdistuvia terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun haavoittuvuuksia

Asiantuntija-arvioihin perustuvan analyysin tuloksena NPO-sektoriin kohdistuva rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kokonaishaavoittuvuus arvioidaan olevan tasolla 3 eli **merkittävä**.³⁶¹

5.6.1 NPO-sektoriin kohdistuvia terrorismin rahoittamisen haavoittuvuuksia

Tässä kansallisessa riskiarviossa nostetaan esille FATF:n suosituksen 8 mukaisesti merkittävimpiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen haavoittuvuuksia. Yleisesti NPO-sektoriin tunnistetaan kohdistuvan seuraavia haavoittuvuuksia:

- Tietojenvaihdon haasteet
- Konkreettisia riskillisiä toimijoita ei ole tunnistettu riittävästi
- NPO-toimijoiden sisäisten tarkastusprosessien puutteet
- Ilmoitusvelvollisuuden puutteet
- Valvonnan pirstaleisuus ja toimivaltuuksien puute
- Toiminnan läpinäkyvyyden puute
- Lainsäädännölliset puutteet
- Eri toimijoiden vaihteleva kyky havaita NPO-toimijoiden poikkeuksellisia liiketoimia
- Viranomaisyhteistyön katvealueet

Tietojenvaihdon haasteet ilmenevät etenkin valtioiden rajat ylittävän toiminnan kohdalla. Tietojen saaminen ulkomailta voi olla hidasta tai jopa mahdotonta ja tietoja voidaan mahdollisesti saada vain sektorikohtaisesti. Myös kansallisesti viranomaisten välisessä yhteistyössä ja tietojen vaihdossa voi olla aukkoja, sillä NPO-toimijat toimivat usean eri viranomaisen toimialalla, mikä vaikeuttaa yhdenmukaisen kokonaiskuvan saamista. Viranomaisten välistä yhteistyötä ja reagoimista mahdollisiin väärinkäytöksiin hankaloittaa lisäksi tietopohjan puute NPO-toimijoiden toimintamalleista, mikä taas vaikeuttaa resursien kohdentamista esimerkiksi valvontatyöhön. Asiantuntijoiden näkemys vahvistaa siten Suomen maa-arvioraportista esiin tullutta puutteellisuutta NPO-sektoriin liittyvien riskien tunnistamisessa.³⁶²

361 Ylikansallisen riskiarvion mukaan varoja kerääviin ja siirtäviin NPO-toimijoihin kohdistuvat terrorismin rahoittamisen haavoittuvuudet ovat tasolla 2 eli kohtalaisesti merkittävä. (EU SNRA 2019 - Commission Staff Working Document, s. 231.)

362 FATF MER 2019, s. 83.

Konkreettisia riskillisiä toimijoita ei ole myöskään tunnistettu riittävästi kansallisten NPO-toimijoiden omassa toiminnassa, johon vaikuttaa olennaisesti toimijoiden omien compliance-toimintojen vajavaisuus. NPO-sektorin eri toimijoilta puuttuu kyky tunnistaa oman alansa riskillisimmät toimijat ja näiden hyödyntämät toimintamallit, jolloin toiminnan estämistä ei osata kohdistaa oikeassa suhteessa riskiin nähden. Myös NPO-toimijoille kohdennetussa kyselyssä tuli ilmi, että suurin osa kyselyyn vastanneista toimijoista katsoi rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvän riskitietämyksensä olevan matalalla tasolla. On kuitenkin huomattava, että osalla kyselyyn vastanneista isommista NPO-toimijoista on yleisemmin havaittavissa panostusta sisäisten tarkastusprosessien kehittämiseen ja läpinäkyvyyden lisäämiseen, mikä tulevaisuudessa lisäänee NPO-toimijoiden realistisia näkemyksiä toiminnassaan mahdollisesti uhkaaviin ja ilmeneviin väärinkäytöksiin. Samoja havaintoja koko NPO-sektorin osalta on tehty myös EU:n ylikansallisessa riskiarviossa.³⁶³

Haavoittuvuus koskien ilmoitusvelvollisuuden puutteita tarkoittaa, että NPO-toimijoilla ei ole rahanpesulain mukaista ilmoitus- tai huolenpitovelvoitetta. Tämän lisäksi osa toimijoista ei kuulu minkään muunkaan ilmoitusvelvollisuuden piiriin.³⁶⁴ Tähän yhteyteen voidaan kytkeä myös valvonnan haasteita ja toiminnan läpinäkyvyyden puutteita koskevat haavoittuvuudet. NPO-toimijoiden valvonta on valtaosin pirstaleista, sillä valvontaa kohdistetaan vain säätiöihin, verotuksen kannalta yleishyödyllisiin toimijoihin sekä rahankeräyslupallisiin. On syytä kuitenkin huomioida, että esimerkiksi rekisteröidyt yhdistykset eivät ole lähtökohtaisesti ilmoitusvelvollisia omasta toiminnastaan ja ovat näin ollen viranomaisen valvonnan ulkopuolella.

Haavoittuvuutena on nähty myös se, ettei NPO-sektorilla ole niin kutsuttua yleisvalvojaa, vaan olemassa oleva valvonta on jakautunut usean eri valvojan toimialaan ja valvojien toimivaltuudet on havaittu melko suppeiksi. Tietynlaista valvontaa suorittavat esimerkiksi yhdistysten kohdalla tilintarkastajat tai toiminnantarkastajat. Velvollisuus nimetä toiminnantarkastaja syntyy niissä tilanteissa, joissa tilintarkastaja voidaan jättää valitsematta tiettyjen erikseen säädettyjen edellytysten täyttyessä.³⁶⁵ Lisäksi olemassa olevat valvontakeinot ovat useimmiten ”pistokoemaisia” ja jälkikäteisiä keinoja, minkä voidaan katsoa olevan sektoriin kohdistuva haavoittuvuus. Sektorin valvontatoimivaltuuksien puute aiheuttaa myös sen, että NPO-sektorin toiminta ei ole ulospäin läpinäkyvää tai avointa.

363 EU SNRA 2019 - Commission Staff Working Document, s. 230.

364 Yhdistys voi olla ilmoitusvelvollinen esimerkiksi verovelvollisuuden näkökulmasta tai järjestäessään pienkeräyksen.

365 Tilintarkastuslain (1141/2015) 2 luvun 2 §:n mukaan tilintarkastaja voidaan jättää valitsematta yhteisössä, jossa sekä päättäneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella on täyttynyt enintään yksi seuraavista edellytyksistä: 1) taseen loppusumma ylittää 100 000 euroa; 2) liikevaihto tai sitä vastaava tuotto ylittää 200 000 euroa; tai 3) palveluksessa on keskimäärin yli kolme henkilöä. On kuitenkin syytä huomioida, että yhdistyslain 6 luvun 38 a §:n mukaan yhdistyksen on nimettävä toiminnantarkastaja, mikäli tilintarkastajaa ei nimetä.

Lainsäädännölliset puutteet on yleisesti tunnistettu haavoittuvuuksina, ja ne lisäävät omalta osaltaan avoimuuden puutetta. Esimerkiksi rekisteröityneen aatteellisen tai taloudellisen yhdistyksen ei tarvitse ilmoittaa tilinpäätöstään kaupparekisteriin ennen kuin päätyneellä tai sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella on ylittynyt vähintään kaksi seuraavista suhteellisen korkeista rajoista: liikevaihto 12 000 000 €, taseen loppusumma 6 000 000 € tai palveluksessa on keskimäärin 50 henkilöä. Lainsäädännöllisiä puutteita koskeva ongelma kytkeytyy myös edellä mainittuun valvontatoimivaltuuksien puutteeseen, sillä lainsäädännössä ei ole määritelty esimerkiksi yhtä keskitettyä NPO-toiminnan valvojaa.

NPO-toimintaan kohdistuvia haavoittuvuuksia tunnistetaan myös yksityisen sektorin toiminnassa. Pankkien, maksunvälittäjien, maksupalvelujen tarjoajien sekä FinTech-yritysten kohdalla haavoittuvuutta koskeva arviointi kohdistuu kykyyn havaita NPO-toimijoiden poikkeuksellisia liiketoimia. Pankkien kohdalla haasteena on etenkin automaattisen monitoroinnin kehittäminen nimenomaan NPO-toimintaa ajatellen, sillä NPO-toimijoiden liiketoimintamallit poikkeavat merkittävästi luonnollisten henkilöiden ja yhtiöiden toiminnasta. Liiketoimintamallin haastavuus vaikuttaa myös hawaloiden ja virtuaalivaluuttapalvelujen tarjoajien kykyyn tunnistaa poikkeuksellisia liiketoimia. FinTech-toimijoiden sekä maksunvälittäjien ja maksupalvelujen tarjoajien osalta haavoittuvuuksia koskevat huomiot kiinnittyvät monitorointijärjestelmien hajanaisuuteen sekä asiakassuhteiden satunnaisuuteen ja lyhytkestoisuuteen.

Viranomaisyhteistyön katvealueet ja tietojenvaihtoon liittyvät haasteet ovat nousseet merkittäväksi haavoittuvuudeksi NPO-toimijoiden kohdalla. Tietojenvaihdossa on havaittu haasteita mm. lainsäädännöllisestä näkökulmasta, mikä aiheuttaa tulkinvaraisuutta tietojen luovuttamisen osalta. Tietojenvaihdosta ei ole säädetty erikseen ja viranomaisten tietojen ja asiakirjojen salassapitorajoitukset saattavat rajoittaa tietojenvaihtoa. Tietojenvaihdossa ei ole myöskään nimenomaista kansallista koordinaatiota/koordinaattoria. Vaikka esimerkiksi rahankeräyksiä koskevat tiedot ovat julkisia, tietoja annetaan siinä tilanteessa, että niihin kohdistuu jonkinlainen tietopyyntö.³⁶⁶

366 Esimerkkinä tietojen luovuttamisesta yleisen tietoverkon välityksellä toimii rahankeräyslain 33 §, jonka mukaan "Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 16 §:n 3 momentissa säädetään, Poliisihallitus saa yleisen tietoverkon välityksellä luovuttaa yleisön tietoon saattamiseksi rahankeräysrekisteristä tietoja rahankeräysluvan haltijasta, pienkeräyksen järjestäjästä, rahankeräyksen käyttötarkoituksesta sekä järjestetyn rahankeräyksen tuotoista ja kuluista. Viranomainen ei saa kuitenkaan luovuttaa rahankeräyksen järjestäjän henkilötunnuksen tunnusosaa".

5.6.1.1 Rahankeräystoimintaan kohdistuvia terrorismin rahoittamiseen liitännäisiä haavoittuvuuksia

Rahankeräystoiminnan osalta terrorismin rahoittamiseen liitännäiset haavoittuvuudet arvioidaan korkeammaksi verrattuna koko NPO-sektoriin kohdistuviin haavoittuvuuksiin. Merkittävimpinä NPO-liitännäisinä rahankeräystoimintaan kohdistuvina haavoittuvuuksina havaitaan:

- Luottamus NPO-toimijoiden toimintaan ja ihmisten auttamishalun hyödyntäminen
- Valvonnan painottuminen jälkikäteisvalvontaan
- Rahankeräykseen kohdistuva lainsäädäntö

Etenkin hyväntekeväisyyttä harjoittavat NPO-toimijat voivat kerätä ihmisten auttamishalun vedoten huomattavia määriä varoja rahankeräysten avulla. Tällaista toimintaa harjoittavien tarkoitusperiä ei useinkaan kyseenalaisteta, sillä toimijoihin kohdistuu luottamusta toiminnan hyvän tarkoituksen perusteella. On huomattava, että vaikka hyväntekeväisyystarkoituksissa toimiva NPO ei itse keräisi varoja kyseenalaisiin tarkoituksiin, voivat rikolliset toimijat pyrkiä hyödyntämään kyseisiä hyväntekeväisyysjärjestöjä rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen esimerkiksi soluttautumalla toimintaan mukaan.

Vaikka rahankeräystoiminta onkin kansallisesti valvottua, voidaan haavoittuvuutena nähdä valvonnan painottuminen jälkikäteisvalvontaan, jolloin mahdollisiin väärinkäytöksiin voidaan reagoida vasta jälkikäteen. Etenkin pienkeräykset voidaan käynnistää melko pian³⁶⁷ sitä koskevan ilmoituksen tekemisen jälkeen, jolloin viranomainen ei välttämättä ehdi välittömästi reagoida epärehelliseen toimintaan.³⁶⁸

Haavoittuvuutena rahankeräykseen liittyvän lainsäädännön osalta havaittiin myös, että rahankeräykset tai rahankeräystä tekevät toimijat eivät nimenomaisesti kuulu rahanpesulain soveltamisalaan. Näin ollen rahankeräyksiä järjestävien NPO-toimijoiden toiminta ei suoraan tule arvioitavaksi rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen estämisen näkökulmasta kuten ilmoitusvelvollisten kohdalla, vaikkakin rahankeräykseen kohdistuvan valvonnan tarkoituksena on osaltaan ehkäistä rahanpesua ja terrorismin rahoittamista.³⁶⁹ On kuitenkin syytä huomioida Suomea velvoittavat kansainväliset FATF:n suositukset sekä rahanpesulain mukainen velvollisuus pitää yllä ajantasaisia tietoja tosiasiallisista edunsaajista sekä tarvittaessa luovuttaa nämä tiedot rahanpesulain mukaisille ilmoitusvelvollisille.

367 Rahankeräyslain 19 §:n mukaan pienkeräyksen saa käynnistää, kun pienkeräyksen järjestäjä on saanut pienkeräysnumeron tai viimeistään viiden arkipäivän kuluttua pienkeräysilmoituksen tekemisestä.

368 HE 214/2018 vp, s. 71.

369 Poliisihallitus / Arpajaishallinto: Rahankeräykset ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen ja selvittäminen, viitattu 2.7.2020

5.6.1.2 Humanitaarista apua tarjoaviin sekä kehitysyhteistyötä tekeviin toimijoihin kohdistuvia terrorismin rahoittamiseen liitännäisiä haavoittuvuuksia

Kokonaisarvion perusteella humanitaarista apua tarjoavien sekä kehitysyhteistyötä tekevien toimijoiden osalta terrorismin rahoittamisen haavoittuvuudet havaitaan matalammaksi verrattuna koko NPO-sektoriin. Haavoittuvuuksien arvioinnissa ei ole eritelty julkisen rahoituksen piirissä olevia toimijoita, mutta esimerkiksi EU:n ylikansallisessa riskiarviossa tällaisiin toimijoihin kohdistuvien terrorismin rahoittamisen haavoittuvuuksien on katsottu olevan niin ikään vähäisiä.³⁷⁰ Haavoittuvuus on tasolla 2 eli **kohtalaisesti merkittävä**. Humanitaarista apua tarjoavien sekä kehitysyhteistyötä tekevien toimijoiden osalta katsotaan haavoittuvuutena olevan:

- Kansainväliset kriisit
- Rahanpesulain mukaisten ilmoitusvelvollisten heikko kansainvälisen humanitaarisen oikeuden tuntemus
- Toimijoiden puutteellinen tuntemus rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sääntelystä
- Oikeuskäytännön vähäisyys

Humanitaarista apua sekä kehitysyhteistyötä tekevien toimijoiden kohdalla on havaittu pitkälti samoja haavoittuvuuksia kuin yleisesti koko NPO-sektorin kohdalla. Avustustoimintaa toteuttaviin järjestöihin kohdistuu kuitenkin toiminnan erityisluonteen johdosta muutamia erityislaatuisia haavoittuvuuksia, kuten kansainvälisten kriisien vaikutus. Kriisit voivat olla aseellisia konflikteja ja niihin liittyviä levottomuuksia, laajamittaiseen pakolaisuuteen ja pakkomuuttoon liittyviä tilanteita, luonnonkatastrofeja tai muita poikkeustiloja, joiden aiheuttama epäjärjestys luo haavoittuvuuksia. Kansainväliset kriisit edellyttävät avustusjärjestöiltä nopeaa reagointia, sillä avun tarve on usein äkillinen. Nopea toiminta saattaa aiheuttaa sen, että tarkistusprosessit ja esimerkiksi yhteistyökumppaneiden verifiointi etenkin uusilla alueilla ovat aukollisia tai tällaisia menettelyjä ei ole.

Ilmoitusvelvollisten keskuudessa olevat tietopuutteet avustustoimintaa ohjaavista kansainvälisistä lähteistä nähdään haavoittuvuutena. Avustustoimintaa toteuttavien NPO-toimijoiden tulee toimia kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti, jotta niiden toimintaa voitaisiin pitää hyväksyttävänä. Kun rahanpesulain mukaisella ilmoitusvelvollisella on näistä velvoitteista puutteellinen ymmärrys, se voi johtaa siihen, että kaikki poikkeuksellinen toiminta katsotaan hyväksytyksi, sillä toiminnan todellista luonnetta ei tunneta. Puutteellinen tietoisuus AML/CFT-toiminnoista voi myös johtaa turhien ilmoitusten laatimiseen rahanpesun selvittelykeskuksille.

³⁷⁰ EU SNRA 2019 - Commission Staff Working Document, s. 231.

Toisaalta taas on havaittu, että NPO-toimijat eivät tunne riittävällä tasolla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyä. Jos toimijalla on näistä velvoitteista puutteellinen ymmärrys, se voi osaltaan altistaa NPO-toimijan hyväksikäytölle. NPO-toimijan koko on tässäkin suhteessa merkittävä tekijä, sillä ainakin yhdellä suuremmalla NPO-toimijalla on havaittu pienempiä toimijoita paremmat mahdollisuudet peilata sisäisten prosessiansa vastaavuutta toimintaa ohjaaviin virallislähteisiin.³⁷¹

Oikeuskäytännön vähyys voidaan nähdä haavoittuvuutena, sillä se indikoi, että väärinkäytöksiä ei välttämättä pystytä havaitsemaan tarvittavalla tasolla. Ylikansallisessa riskiarviossa on myös tuotu esille, että vain muutamissa yksittäisissä tapauksissa on havaittu terrorististen järjestöjen hyväksikäyttäneen NPO-toimijoita keräämällä ja siirtämällä varoja niiden kautta. Tapausten harvasta lukumäärästä huolimatta riskiä voidaan kuitenkin pitää merkittävänä.³⁷²

5.6.2 NPO-sektoriin kohdistuvia rahanpesun haavoittuvuuksia

NPO-sektoriin kohdistuvat rahanpesuun liitännäiset haavoittuvuudet näyttäytyvät pitkälti samankaltaisina kuin terrorismin rahoittamiseen liitännäiset haavoittuvuudet. Rahanpesun kohdalla on kuitenkin selkeämmin havaittavissa haavoittuvuutena lainsäädännölliset puutteet, jotka osaltaan vaikuttavat siihen, että NPO-sektorin toimintaa ei pidetä avoimena ja läpinäkyvänä. NPO-toimijat eivät sellaisenaan kuulu rahanpesulain tai EU-tason rahanpesulainsäädännön soveltamisalaan, vaan tulevat epäsuorasti sääntelyn piiriin esimerkiksi tosiasiallisia edunsaajia koskevien vaatimusten kautta tai siksi, että ne ovat ilmoitusvelvollisten asiakkaina.³⁷³ Myös kansalliset asiantuntijat tunnistivat rahanpesuun liittyväksi haavoittuvuudeksi rahanpesulain mukaisen ilmoitusvelvollisuuden puuttumisen.

Tämän lisäksi rahanpesun torjunnan näkökulmasta haavoittuvuutena nähtiin myös se, että NPO-toimijoilla on hyvin rajatusti velvollisuuksia ilmoittaa taloustietojaan rekistereihin, vaikka välillistä valvontaa toteutetaankin esimerkiksi yhdistysten osalta säätämällä toimijalle velvollisuus valita joko tilintarkastaja tai toiminnantarkastaja. Läpinäkyvyyden puutteena on myös havaittu se, että esimerkiksi verotustiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä tietoja.

371 Virallislähteillä viitataan mm. kansainvälisiin sopimuksiin ja FATF:n suosituksiin.

372 EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, s. 227.

373 EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, s. 230.

5.7 NPO-sektoriin kohdistuvat riskit

NPO-sektoriin kohdistuvien uhkien ja haavoittuvuuksien yhdistelmistä on nostettu esiin keskeisimpiä riskejä. NPO-toimijoihin kohdistuvan kokonaisriskitason arvioidaan olevan 3 eli **merkittävä**.

Toimialasta riippumatta NPO-sektoriin kohdistuvana yleisenä riskinä pidetään **pieniä NPO-toimijoita**, joiden sisäiset prosessit rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi vaativat vielä kehittämistä. Koska NPO-toimijat eivät ole rahanpesulain mukaisia ilmoitusvelvollisia, arvioidaan erityisesti pienempien toimijoiden prosessien olevan vielä suhteellisen puutteellisia. Havaintojen perusteella pienten NPO-toimijoiden kohdalla prosessien toimivuuteen vaikuttavat erityisesti NPO-toimijan taloudelliset resurssit sekä osaaaminen ja ymmärrys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä.

NPO-toimijoiden ymmärryksen ja kriittisen arvioinnin puute koskien rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä nousi esiin myös NPO-toimijoille kohdistetussa kyselyssä.³⁷⁴ Kyselyn vastaajia pyydettiin arvioimaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskitasoa sekä oman organisaationsa toiminnan näkökulmasta että sektorikohtaisesti. Arviointi tuli suorittaa neliportaisella asteikolla (matala, keskitaso, korkea, erittäin korkea). Kaikki vastaajat arvioivat yksimielisesti terrorismin rahoittamisen riskin sekä toimialallaan että organisaationsa toiminnassa tasolle 1 eli matalaksi. Enemmistö vastaajista arvioi myös rahanpesun riskin toimialallaan matalaksi. Sen sijaan oman organisaation toiminnassa kaikkien vastaajien mukaan rahanpesun riski on matala. Kansallisten NPO-toimijoiden käsitys riskeistä poikkeaa merkittävästi viranomaisten ja muiden asiantuntijoiden näkemyksistä, jolloin tämän ristiriitaisuuden voidaan myös nähdä lisäävän riskiä.

Rahankeräyksiin kohdistuvana riskinä on tunnistettu **rikolliset tai terroristiset toimijat, jotka pyrkivät verhoutumaan laillisen toiminnan muotoon tai soluttautumaan lailliseen toimijaan**. Laillisen toiminnan kulussien avulla rikollinen voi pyrkiä järjestämään esimerkiksi laillisen rahankeräyksen, vaikka tosiasialla varat kerätään rikollista käyttötarkoitusta varten. Riskinä nähdään myös yleisemminkin NPO-toiminnan hyödyntäminen rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen ilman, että siihen on mahdollista puuttua. Kyseessä voi olla esimerkiksi toiminta, johon ei liity tunnistamista tai ilmoitusvelvollisuuksia ja joka siten hyödyntää lainsäädännöllisiä aukkoja ja rekisteröintivelvollisuuksien puutteita.

³⁷⁴ Kyselyn vastausprosentti oli 17% eli alle viidennes kyselyn vastaanottajista vastasi kyselyyn. Lisäksi kysely toimitettiin erittäin pienelle ja satunnaisesti rajatulle joukolle NPO-sektorin koko huomioon ottaen. Näin ollen kyselyn tuloksia ei voida yleistää koko sektorin näkemykseksi, mutta kyselyn vastauksien perusteella saadut havainnot sekä asiantuntijoiden näkemykset tukevat yhteisesti sitä näkemystä, että NPO-toimijoiden ymmärryksen ja kriittisen arvioinnin puute on yksi merkittävä sektoriin kohdistuva riski.

NPO-toiminnassa tapahtuva laitton toiminta on riski myös silloin, kun sitä koskeva tieto ei tule sellaisen viranomaisen haltuun, jolla olisi mahdollisuus ja toimivalta puuttua siihen.

Humanitaaristen toimijoiden kohdalla merkittävänä riskeinä tunnistettiin **käteisen kuljetaminen kriisimaihin sekä raha-avun jakaminen käteisenä hyödynsaajille kohdemaissa**. Käteisen osalta riskin muodostavat erityisesti sen vaikea jäljitettävyys, mikä tekee siitä houkuttelevaa myös rikollisten näkökulmasta, sillä käteisvaroja voidaan kuljettaa huomattomasti eri maiden välillä. Käteistä kuljettamalla yksittäiseen henkilöön voi kohdistua suuri henkilökohtainen riski esimerkiksi mahdollisen terroristiryhmän jäsenten hyökätessä käteisen toivossa. Voidaan myös arvioida, että käteisvarojen päätyminen väärin käsiin on todennäköisempää verrattuna sähköisiin rahansiirtomenetelmiin. Ylikansallisen riskiarvion mukaan luottolaitosten kieltäytyminen tarjoamasta palveluitaan NPO-toimijoille lisää epävirallisten järjestelmien käyttöä.³⁷⁵ Käteisenä kriisimaahan kuljetettua rahaa ei myöskään pääsääntöisesti ole mahdollista paikan päällä jakaa eteenpäin sähköisiä rahansiirtomenetelmiä hyödyntäen. Näin ollen riskit pahimmassa tapauksessa kertaantuvat.

375 EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, s. 227-228.

LÄHTEET

Virallisaineisto

Euroopan unionin lainsäädäntö

- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/847 varainsiirtojen mukana toimitettavista tiedoista ja asetuksen (EY) N:o 1781/2006 kumoamisesta.
- 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 ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta.
- Komission delegoitu asetus (EU) 2020/855, annettu 7.5.2020, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 täydentämisestä annetun delegoidun asetuksen (EU) 2016/1675 muuttamisesta lisäämällä Bahama, Barbados, Botswana, Ghana, Jamaika, Kambodža, Mauritius, Mongolia, Myanmar/Burma, Nicaragua, Panama ja Zimbabwe liitteessä olevan I kohdan taulukkoon ja poistamalla Bosnia ja Hertsegovina, Etiopia, Guyana, Laosin demokraattinen kansantasavalta, Sri Lanka ja Tunisia tästä taulukosta. Bryssel 7.5.2020, C(2020) 2801 final.

Kansainväliset sopimukset ja veloitteet

- Euroopan Neuvosto 2014, Urheilukilpailujen manipulaatiosta tehty yleissopimus (Council of Europe Treaty Series - No. 215: Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions).
- SopS 74/2002, Tasavallan presidentin asetus kansainvälisen terrorismin rahoituksen torjumisesta tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta.
- SopS 49/2008, Tasavallan presidentin asetus terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen voimaansaattamisesta ja yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta.
- YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1373 (2001).

Muut kansainvälisen tason virallislähteet

CTED (2019)

United Nations Security Council: Counter-Terrorism Committee Executive Directorate CTED – Identifying and exploring the nexus between human trafficking, terrorism, and terrorism financing, 2019.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (2019/C 353/01)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea: Lausunto aiheesta ”Lohkoketju- ja hajautetun tilikirjan teknologia yhteisötalouden ihanteellisena infrastruktuurina” (oma-aloitteinen lausunto) (2019/C 353/01).

EU SNRA (2017)

European Commission: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. Brussels 26.6.2017, COM(2017) 340 final.

EU SNRA 2017– Commission Staff Working Document

European Commission: Commission Staff Working Document Accompanying the Document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. Brussels 26.6.2017, COM(2017) 340 final.

EU SNRA (2019)

European Commission: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. Brussels 24.7.2019, COM(2019) 370 final.

EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document

European Commission: Commission Staff Working Document Accompanying the Document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. Brussels 24.7.2019, COM(2019) 370 final.

United Nations Security Council (S/2020/151)

United Nations Security Council: Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2464 (2019), S/2020/151, 2.3.2020.

Kansallinen lainsäädäntö

Laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (26.4.2019/571)

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (28.6.2017/444)

Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta (28.6.2017/445)

Laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi (1.6.2013/325)

Rahankeräyslaki (5.7.2019/863)

Rikoslaki (19.12.1889/39)

Säätiölaki (24.4.2015/487)

Yhdistyslaki (26.5.1989/503)

Hallituksen esitykset

HE 95/1993 vp

HE 95/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 53/2002 vp

HE 53/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden rikoslain talousrikossäännösten ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamiseksi.

HE 228/2016 vp

HE 228/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 129/2017 vp

HE 129/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 b §:n muuttamisesta.

HE 38/2018 vp

HE 38/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 167/2018 vp

HE 167/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 214/2018 vp

HE 214/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rahankeräyslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 135/2020 vp

HE 135/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamiseksi.

HE 183/2020 vp

HE 183/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikoslain 1 luvun 11 §:n ja 32 luvun 11 §:n muuttamisesta

Muut virallislähteet

Oikeusministeriö (2020a)

Oikeusministeriön julkaisuja: Mietintöjä ja lausuntoja 2020:2 – Terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttaminen, lausuntotiivistelmä.

Oikeusministeriö (2020b)

Oikeusministeriön julkaisuja: Mietintöjä ja lausuntoja 2020:8 – Terrorismirikosten sääntelyn ajanmukaisuus ja vastaavuus vertailumaiden sääntelyn kanssa, työryhmämietintö.

Sisäministeriö (2017)

Sisäministeriön julkaisu 29/2017: Kansallinen CBRNE-strategia 2017.

Sisäministeriö (2019)

Sisäministeriön julkaisuja 2019:14: Malkki, Leena ja Saarinen, Juha: Jihadistinen liikehdintä Suomessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2020)

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:38: Yritykset – Kevyemmän tarkastuksen käyttöönottoa valmistelleen työryhmän mietintö.

Ulkoministeriö (2019a)

Ulkoministeriön julkaisuja 2019:1: Suomi humanitaarisen avun antajana.

Ulkoministeriö (2019b)

Ulkoministeriön tilinpäätös 2019.

Oikeustapaukset

Itä-Uudenmaan käräjäoikeuden tuomio 1.11.2019 nro 19/148060, asia R 19/4373

Turun hovioikeuden tuomio 25.4.2013 nro 13/857, asia R12/933

Helsingin hovioikeuden tuomio 23.3.2016 nro 16/111925, asia R 15/526

Helsingin hovioikeuden tuomio 29.5.2020 nro 20/118778, asia R 19/7

Helsingin käräjäoikeuden tuomio 21.3.2018 nro 18/112809, asia R 17/10068

Helsingin käräjäoikeuden tuomio 13.4.2018 nro 18/116182, asia R 17/10930

Kirjallisuus, artikkelit ja julkaisut

Black Wallet (2020a)

Keskusrikospoliisi – Polisen (Swedish Police): Black Wallet – Risk Indicators Report, 2020.

Black Wallet (2020b)

Keskusrikospoliisi – Polisen (Swedish Police): Black Wallet – Risk Indicators, 2020.

CTED (2020)

United Nations Security Council – Counter-Terrorism Committee Executive Directorate: CTED Trends Alert – Member States Concerned By The Growing and Increasingly Transnational Threat of Extreme Right-Wing Terrorism, 2020.

Europol (2015)

Europol / Financial Intelligence Group: Why is cash still king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering, 2015.

Europol (2017)

Europol / Financial Intelligence Group: From suspicion to action – Converting financial intelligence into greater operational impact, 2017.

Europol (2020a)

Europol / European Financial and Economic Crime Centre: Enterprising criminals – Europe's fight against the global networks of financial and economic crime, 2020.

Europol (2020b)

Europol: Beyond the pandemic - how COVID-19 will shape the serious and organised crime landscape in the EU, 2020.

Europol (2020c)

Europol: European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT), 2020.

FATF (2012—2020)

FATF: International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. Paris, France 2012—2020.

FATF (2013)

FATF: National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment Guidance. Paris, France 2013.

- FATF (2015a)*
 FATF: Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash. Paris, France 2015.
- FATF (2015b)*
 FATF: Emerging Terrorist Financing Risks. Paris, France 2015.
- FATF ja MENAFATF (2015)*
 FATF: Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash. Paris, France ja Manama, Bahrain 2015.
- FATF (2018)*
 FATF: Financial Flows from Human Trafficking. Paris, France 2018.
- FATF (2019)*
 FATF: Terrorist Financing Risk Assessment Guidance. Paris, France 2019.
- FATF MER (2019)*
 FATF: Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Finland, Fourth Round Mutual Evaluation Report. Paris, France 2019.
- FATF (2020a)*
 FATF: COVID-19-relates Money Laundering and Terrorist Financing, Risks and Policy Responses. Paris, France 2020.
- FATF (2020b)*
 FATF: Guidance on Digital Identity. Paris, France 2020.
- Finanssiala ry (2019a)*
 Finanssiala ry: Pankkivuosi 2019.
- Finanssiala ry (2019b)*
 Finanssiala ry: Julkaisut ja tutkimukset – Vakuutusvuosi 2019.
- Finanssivalvonta (2019)*
 Finanssivalvonta: Seuraamus- ja rikemaksun mitoittaminen. 19.6.2019.
- Finanssivalvonta (2020a)*
 Finanssivalvonta: Valvojakohtaisen rahanpesun riskiarvion yhteenveto, 17.3.2020.
- Finanssivalvonta (2020b)*
 Finanssivalvonta: Maksupalvelusektorin rahanpesun riskiarvion yhteenveto, 24.8.2020.
- Forsman (2020)*
 Forsman, Markus: 30 years of combating money laundering in Sweden and internationally – does the system function as intended? Julkaisussa: Sveriges Riksbank Economic Review 2020:1.
- Harmaan talouden selvitysyksikkö (2018)*
 Harmaan talouden selvitysyksikkö: Selvitys 21/2018 - Rikostaustatiedon merkitys harmaan talouden riskin arvioinnissa, 21.8.2018.
- Harmaan talouden selvitysyksikkö (2019)*
 Harmaan talouden selvitysyksikkö: Selvitys 4/2019 - Viranomaisten näkemyksiä harmaan talouden nykytilasta – Kyselytutkimuksen tulokset harmaasta taloudesta, sen torjunnasta ja ilmiöistä.
- HEUNI (2019)*
 HEUNI Report series 92b: Likainen vyyhti – Työperäisen hyväksikäytön liiketoimintamalli, 2019.
- HEUNI (2020)*
 HEUNI: Työperäisen ihmiskaupan paljastaminen - Tutkintaopas esitutkintaviranomaisille ja tarkistuslista työsuojeluviranomaisille, 2020.
- Hoppu – Hoppu – Hoppu (2020)*
 Hoppu, Esko – Hoppu, Kari – Hoppu, Katja: Kauppa- ja varallisuus oikeuden pääpiirteet. Alma Talent Oy, Helsinki 2020.
- Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020)*
 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä: Puolivuotiskatsaus 1.1.–30.6.2020.
- KCOOS (2017)*
 Keep Crime out of Sport (KCOOS) 2017: Guidebook on understanding and effectively combating the manipulation of sports competitions. Version 1.
- OCP (2015)*
 Final Report of Project OCP – Organised Crime Portfolio 2015. Savona, Ernesto U. – Riccardi, Michele (toim.): From illegal markets to legitimate businesses.
- PAF (2019)*
 Ålands Penningautomatförening: Annual report 2019.
- Palonen – Laitinen (2011)*
 Palonen, Ulla – Laitinen, Kari: Näkökulmia poliittiseen, uskonnolliseen ja taloudelliseen terrorismiin. Teoksessa Susi, Mika – Pekkala, Niina (toim.): Terrorismin rahoitus. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 94 (2011).

Peurala (2013)

Peurala, Johanna: Match-manipulation in football – the challenges faced in Finland. *The International Sports Law Journal* 13 (3). 2013.

Pohjonen (2020)

Pohjonen, Matti: Jihadistinen verkkoviestintä. Teoksessa Paronen, Antti – Saarinen, Juha (toim.): Karavaanin sotapolku: näkökulmia jihadismiin. Maanpuolustuskorkeakoulu, julkaisusarja 1: tutkimuksia nro 42.

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio (2015)

Jukarainen, Pirjo – Muttillainen, Vesa: Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio 2015. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 2015.

PRIO (2007)

International Peace Research Institute Oslo (PRIO): Report 3/2007 - Legal, Rapid and Reasonably Priced? A Survey of Remittance Services in Norway.

Rahanpesun selvittelykeskus (2018a)

Keskusrikospoliisi / Rahanpesun selvittelykeskus: Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä IX – Törkeät rahanpesutuomiot käräjäoikeuksissa 2015 ja 2016.

Rahanpesun selvittelykeskus (2018b)

Keskusrikospoliisi / Rahanpesun selvittelykeskus: Vuosikertomus 2018.

Rahanpesun selvittelykeskus (2019)

Keskusrikospoliisi / Rahanpesun selvittelykeskus: Vuosikertomus 2019.

Rahanpesun selvittelykeskus (2020a)

Keskusrikospoliisi / Rahanpesun selvittelykeskus: Puolivuosikatsaus 2020.

Rahanpesun selvittelykeskus (2020b)

Keskusrikospoliisi / Rahanpesun selvittelykeskus: Selvitys terrorismin rahoittamisen ominaispiirteistä. Julkinen versio, 2020.

SUEK (2019)

Suomen urheilun eettinen keskus SUEK ry: Sopimaton lopputulos, Selvitys urheilukilpailujen manipulaation torjunnasta. Julkaisu 4/2019.

Suojelupoliisi (2020)

Suojelupoliisi: Kansallisen turvallisuuden katsaus 2020.

Suomen Asianajaliitto (2019)

Suomen Asianajaliitto: Rahanpesulain edellyttämä vuosikertomus 2019.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (2019)

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, raportti 18/2020: Rahapelaaminen, peliongelmat ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet vuosina 2007-2019 – Suomalaisen rahapelaaminen 2019.

Tuomaala-Järvinen (2020)

Tuomaala-Järvinen, Lotta: Uhkailu, kiristys ja ryöstäminen – pysyvät menetöt jihadistiryhmien varainhankinnassa. Teoksessa Paronen, Antti – Saarinen, Juha (toim.): Karavaanin sotapolku: näkökulmia jihadismiin. Maanpuolustuskorkeakoulu, julkaisusarja 1: tutkimuksia nro 42.

Villa (2018)

Villa, Seppo: Henkilöyhtiöt ja osakeyhtiö. Alma Talent Oy, Helsinki 2018.

Virén (2014)

Virén, Matti: Yleishyödylliset yhteisöt Suomessa – Verot, lahjoitukset ja avustukset tutkimuksen kohteena. Hanken School of Economics Research Report, Helsinki 2014.

Internet-lähteet

Etelä-Suomen aluehallintovirasto: Panttilainauslupaluettelo 13.11.2020. Saatavissa <https://www.avi.fi/documents/10191/5265091/Panttilainauslupaluettelo+4.12.2015/1b1f17f7-c4b8-44e0-82fc-0446e61768d2>, viitattu 17.11.2020.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto: Perintä. Saatavissa <https://www.avi.fi/web/avi/perinta>, viitattu 22.7.2020.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto: Rahanpesun valvontarekisteri. Saatavissa <https://www.avi.fi/web/avi/rahanpesun-valvontarekisteri>, viitattu 29.7.2020.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto: Valuutanvaihto ja yrityspalvelut. Saatavissa: <https://www.avi.fi/web/avi/valuutanvaihto>, viitattu 5.11.2020.

European Commission: Strategy / Shaping Europe's digital future – Blockchain Technologies.

Saatavissa: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/blockchain-technologies>, viitattu 16.10.2020.

FATF: What is Money Laundering? Saatavissa <https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/>, viitattu 5.8.2020.

- Finanssiala ry: Pankit merkittäviä kansantaloudelle. Saatavissa: <https://www.finanssiala.fi/finanssialasta/pankit-ja-rahoitus/Sivut/default.aspx>, viitattu 2.11.2020.
- Finanssivalvonta: Luvattomia palveluntarjoajia koskevat varoitukset. Saatavissa <https://www.finanssivalvonta.fi/rekisterit/varoitustilat/luvattomia-palveluntarjoajia-koskevat-varoitukset/>, viitattu 4.8.2020.
- Finanssivalvonta: FinTech – Finanssialan innovaatiot. Saatavissa <https://www.finanssivalvonta.fi/pankki/fintech--finanssialan-innovaatiot/>, viitattu 31.7.2020.
- Finanssivalvonta: Lehdistöiedote 1.11.2019: Finanssivalvonta myönsi viidelle virtuaalivaluutan tarjoajalle rekisteröinnin – valvonnan tavoitteena on rahanpesun estäminen. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/lehdistotiedotteet/2019/finanssivalvonta-myynsi-viidelle-virtuaalivaluutan-tarjoajalle-rekisteroinnin--valvonnan-tavoitteena-on-rahampesun-estaminen2/>, viitattu 11.11.2020.
- Finanssivalvonta: Maksupalvelujen tarjoajat. Saatavissa <https://www.finanssivalvonta.fi/pankki/toimiluvut-ja-rekisterointi/maksupalvelun-tarjoajat/>, viitattu 22.7.2020.
- Finanssivalvonta: Sijoituspalveluyritykset. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/paomamarkkinat/sijoituspalvelun-tarjoajat/>, viitattu 11.11.2020.
- Finanssivalvonta: Vaihtoehtorahastojen hoitajat. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/paomamarkkinat/vaihtoehtorahastojen-hoitajat/>, viitattu 11.11.2020.
- Finanssivalvonta: Virtuaalivaluutan tarjoajat. Saatavissa: <https://www.finanssivalvonta.fi/pankki/fintech--finanssialan-innovaatiot/virtuaalivaluutan-tarjoajat/>, viitattu 11.11.2020.
- Finavia: Finavian lentoasemilla 26 miljoonaa matkustajaa vuonna 2019 – lentoliikenteessä oli maltillisen kasvun vuosi. Saatavissa: <https://www.finavia.fi/fi/ uutishuone/2020/finavian-lentoasemilla-26-miljoonaa-matkustajaa-vuonna-2019-lentoliikenteessa-oli>, viitattu 23.11.2020.
- Harmaa talous & talousrikollisuus: Ammattimainen yritysten hyväksikäyttö on petosrikollisuutta. Saatavissa: <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/ilmi%C3%B6t/ammattimainen-yritysten-hyv%C3%A4ksik%C3%A4ytt%C3%B6t>, viitattu 23.12.2020.
- Harmaa talous & talousrikollisuus: Idänkaupan harmaa talous. Saatavissa: <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/ilmi%C3%B6t/it%C3%A4kaupan-harmaa-talous/>, viitattu 1.12.2020.
- Harmaa talous & talousrikollisuus: Koronavirus lisännyt viranomaisten huolta tukipetosten kasvusta. Saatavissa: <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/laajuus/harmaan-talouden-mittaaminen/#koronaviruslisannyt>, viitattu 21.12.2020.
- Harmaa talous & talousrikollisuus: Rikostorjunta. Saatavissa: <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/rikostorjunta/>, viitattu 22.1.2021.
- Helsingin Sanomat 20.10.2020: Koronapandemian aikana käteisen käyttö on vähentynyt: Suuntaus johtaa entistä helpommin rahanpesu-ilmoitukseen ja tietää vaikeuksia rikollisille. Saatavissa: <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006675295.html>, viitattu 22.12.2020.
- Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä: Lehdistöiedote 15.7.2020: uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaaksi hakeutuu yhä enemmän Suomessa uhriksi joutuneita. Saatavissa: http://www.ihmiskauppa.fi/ihmiskauppa/ajankohtaista/lehdistotiedote_ihmiskaupan_uhrien_auttamisjarjestelman_asiakkaaksi_hakeutuu_yha_enemman_suomessa_uhriksi_joutuneita.591.news, viitattu 26.8.2020.
- Jyväskylän yliopisto: Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali - Kolmas sektori. Saatavissa: <http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/kolmas-sektori>, viitattu 24.7.2020.
- Kauppalehti 3.4.2019: Helsinki-Vantaalle alkaa lentää kolme uutta yhtiötä – Kaksi on kiinalaisia. Saatavissa: <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/kl/f5769e3e-39f5-4d2d-b140-24ee2264ca99>, viitattu 23.11.2020.
- Kauppalehti 16.8.2020: Saitko puhelun, jossa kyseltiin maksukortin tietoja koronatestauksen takia? – THL varoittaa huijausosoitista. Saatavissa: <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/saitko-puhelun-jossa-kyseltiin-maksukortin-tietoja-koronatestauksen-takia-thl-varoittaa-huijausosoitista/48a8e8ef-f777-4824-9c30-236d08cd2868>, viitattu 21.12.2020.
- Keskusrikospoliisi: Black Wallet. Saatavissa https://www.poliisi.fi/keskusrikospoliisi/black_wallet, viitattu 31.7.2020.
- Kiinteistövälitysalan keskusliitto (KVKL): Kiinteistövälitysalan liikevaihto nousi 7,7 % vuonna 2019 – toimiala kasvanut yhtäjaksoisesti viimeiset viisi vuotta, saatavissa: <https://kvkl.fi/kiinteistonvalitysalan-liikevaihto-2019/>, viitattu 12.11.2020.
- Kiinteistövälitysalan keskusliitto (KVKL): Vanhojen asuntojen kauppa loikkasi vuonna 2019 – joulun alla vauhti vain kiihtyi. Saatavissa: <https://kvkl.fi/vanhojen-asuntojen-kauppa-loikkasi-vuonna-2019-joulun-alla-vauhti-vain-kiihtyi/>, viitattu 12.11.2020
- Lotteriinspektionen: Åland och spel. Saatavissa: <https://www.li.ax/aland-och-spel>, viitattu 2.11.2020.
- Palloliitto. Saatavissa: <https://www.palloliitto.fi/>, viitattu 16.12.2020.
- Patentti- ja rekisterihallitus (PRH): Avoimen yhtiön ja kommandiittiyhtiön tilinpäätös rekisteriin. Saatavissa: <https://www.prh.fi/fi/tilinpaatokset/ilmoitus-suoraan-kaupparekisteriin/avoin-yhtio-ja-kommandiittiyhtio.html>, viitattu 10.11.2020.
- Patentti- ja rekisterihallitus (PRH): Säätiöt – vuosiselvitys. Saatavissa: <https://www.prh.fi/fi/saatiorekisteri/valvonta/vuosiselvitys.html>, viitattu 24.7.2020.

- Patentti- ja rekisterihallitus (PRH): Tiedote 2.7.2020: Osakeyhtiö ja osuuskunta - Tee maksuton edunsaajailmoitus kaupparekisteriin viipymättä. Saatavissa: https://www.prh.fi/fi/asiakastiedotteet/2020/P_21238.html, viitattu 29.7.2020.
- Patentti- ja rekisterihallitus (PRH): Tilintarkastajien rekisteröinti. Saatavissa: https://www.prh.fi/fi/tilintarkastus-valvonta/tilintarkastusvalvonta/kertomus_prhn_tilintarkastus-valvonnan_toiminnasta_2019/tilintarkastajien_rekisterointi.html, viitattu 7.1.2021.
- Patentti- ja rekisterihallitus (PRH): Yritysten lukumäärät kaupparekisterissä. Saatavissa: <https://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/yritystenlkm/lkm.html>, viitattu 9.11.2020.
- Poliisi: Huuhausainerikokset. Saatavissa: <https://poliisi.fi/huuhausainerikokset>, viitattu 21.1.2021.
- Poliisi: Ihmiskauppa. Saatavissa: <https://www.poliisi.fi/rikokset/ihmiskauppa>, viitattu 26.8.2020.
- Poliisi: Järjestäytynyt rikollisuus. Saatavissa: <https://poliisi.fi/jarjestaytynyt-rikollisuus>, viitattu 21.1.2021.
- Poliisi: Manner-Suomen rahapelimarkkinoiden kehitys. Saatavissa: <https://poliisi.fi/rahapelimarkkinoiden-kehitys>, viitattu 19.1.2021.
- Poliisi: Poliisi varoittaa koronavuijareista – huijausten kohteina etenkin iäkkäät. Saatavissa: https://www.poliisi.fi/poliisihallitus/tiedotteet/1/0/poliisi_varoittaa_koronahuijareista_huijausten_kohteina_etenkin_iakkaat_89054, viitattu 9.11.2020.
- Poliisi: Talousrikokset. Saatavissa: <https://poliisi.fi/talousrikokset>, viitattu 21.1.2021
- Poliisihallitus / Arpajaishallinto: Joukkorahoitus ja rahankeräykset. Saatavissa: <https://www.arpajaishallinto.fi/rahankeraykset/rahankeraysluvut/joukkorahoitus>, viitattu 16.10.2020
- Poliisihallitus / Arpajaishallinto: Rahankeräykset ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen ja selvittäminen. Saatavissa: https://www.arpajaishallinto.fi/rahankeraykset/rahanpesu_terrorismin_rahoituksen_estaminen, viitattu 2.7.2020.
- Rahanpesu.fi: Rahanpesusäännöksiä täydennetään rikoslaissa. Saatavissa: <https://ra-hanpesu.fi/-/1410853/rahanpesusaannoksia-taydennetaan-rikoslaissa>, viitattu 5.1.2021.
- Sisäministeriö: Ihmiskaupan torjuntaa tehostetaan viranomaisten ja järjestöjen yhteistyöllä. Saatavissa: <https://intermin.fi/-/ihmiskaupan-torjuntaa-tehostetaan-viranomaisten-ja-jarjestojen-yhteistyolla>, viitattu 20.1.2021.
- Sisäministeriö: Yleisin talousrikos on veropetos. Saatavissa: <https://intermin.fi/poliisi-asiat/talousrikollisuus-ja-harmaa-talous>, viitattu 22.1.2021.
- Sisäministeriön hanke: Arpajaislain uudistaminen. Saatavissa: <https://intermin.fi/hankeet/hankesivu?tunnus=SM051:00/2019>, viitattu 25.2.2021.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Lakisääteiset vahinkovakuutukset. Saatavissa: <https://stm.fi/vahinkovakuutukset>, viitattu 8.10.2020.
- Suojelupoliisi: Terrorismin uhka-arvio. Saatavissa: <https://supo.fi/uhka-arvio>, viitattu 17.12.2020.
- Suomen Pankki: Maksuliiketilasto 2019. Saatavissa: <https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/maksuliiketilastot/maksuliiketilastot/>, viitattu 22.7.2020.
- Suomen Yrittäjät: Toiminimi eli yksityinen elinkeinonharjoittaja. Saatavissa: <https://www.yrittajat.fi/yrittajan-abc/perustietoa-yrittajyydesta/yritysmuodot-ja-vastuut/toiminimi-eli-yksityinen>, viitattu 9.11.2020.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Ajankohtaista koronaviruksesta. Saatavissa: <https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/ajankohtaista/ajankohtaista-koronaviruksesta-covid-19/materiaalipankki-koronaviruksesta/koronavirus-selkokielella>, viitattu 7.8.2020.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Jätevesitutkimus – väestötason huumeiden käyttö. Saatavissa: <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/jatevesitutkimus>, viitattu 22.1.2021
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Koronarokotusten järjestäminen Suomessa. Saatavissa: <https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/ajankohtaista/ajankohtaista-koronaviruksesta-covid-19/tarttuminen-ja-suojautuminen-koronavirus/rokoitteet-ja-koronavirus/koronarokotusten-jarjestaminen-suomessa>, viitattu 14.1.2021.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Rahapelit. Saatavissa: <https://thl.fi/fi/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/rahapelit>, viitattu 7.1.2021.
- Tilastokeskus: Omaisuusrikosten määrä kasvoi 16,9 prosenttia. Saatavissa: https://www.stat.fi/til/rpk/2020/04/rpk_2020_04_2021-01-19_tie_001_fi.html, viitattu 21.1.2021.
- Tilastokeskus: Suoritettujen pakkokeinojen määrä kasvoi 3 prosenttia. Saatavissa: https://www.tilastokeskus.fi/til/rpk/2020/14/rpk_2020_14_2021-02-26_tie_001_fi.html, viitattu 23.3.2021.
- Tilastokeskus: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto. Saatavissa: <https://www.stat.fi/til/yrti/>, viitattu 12.11.2020.
- Tulli: Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä. Saatavissa: <https://tulli.fi/asiointi-info/pankki-ja-maksutilien-valvontajarjestelma>, viitattu 2.12.2020.
- Tulli: Tilastointi – kuvia Suomen ulkomaankaupasta 2020. Saatavissa: <https://tulli.fi/documents/2912305/3439475/Kuvia%20Suomen%20ulkomaankaupasta%202020/34d76da6-523f-4ccf-6755-075cbc68d71b/Kuvia%20Suomen%20ulkomaankaupasta%202020.pdf?version=1>, viitattu 23.11.2020.

- Ulkoministeriö: Asevalvonta ja aseidenriisunta. Saatavissa: <https://um.fi/asevalvonta-ja-aseidenriisunta>, viitattu 5.8.2020
- Ulkoministeriö: Ilmoita epäilemästäsi varojen väärinkäytöstä. Saatavissa: <https://um.fi/ilmoita-epailemastasi-varojen-vaarinkaytosta>, viitattu 20.10.2020.
- Ulkoministeriö: Kansalaisyhteiskunta on tärkeä toimija ja kehitysyhteistyön kumppani. Saatavissa: <https://um.fi/kehityspolitiikan-kumppanit-kansalaisyhteiskunta>, viitattu 23.7.2020.
- Ulkoministeriö: Kehitysyhteistyön määrärahat ja tilastot. Saatavissa: <https://um.fi/suomen-kehitysyhteistyon-maararahat>, viitattu 22.7.2020.
- Ulkoministeriö: Pakotteet. Saatavissa: <https://um.fi/pakotteet>, viitattu 2.3.2021.
- Ulkoministeriö: Suomen humanitaarinen apu vuonna 2019. Saatavissa: <https://um.fi/documents/35732/0/suomen-humanitaarinen-apu-2019.pdf/8cb02e3e-5b7d-2af0-eaee-a14e2b3e6a01?t=1588573704367>, viitattu 22.7.2020.
- Ulkoministeriö: Suomen kehityspolitiikan tavoitteet ja periaatteet. Saatavissa: <https://um.fi/suomen-kehityspolitiikan-tavoitteet-ja-periaatteet>, viitattu 22.7.2020.
- Ulkoministeriö: Terrorismin vastaiset pakotteet. Saatavissa: <https://um.fi/terrorismin-vastaiset-pakotteet>, viitattu 4.8.2020.
- Ulkoministeriö: Väärinkäyttöön puututaan. Saatavissa: <https://um.fi/vaarinkayttoon-puututaan>, viitattu 23.7.2020 ja 17.3.2021.
- UNODC: Money-Laundering and Globalization. Saatavissa: <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/globalization.html>, viitattu 4.8.2020.
- Valtiovarainministeriö: Valtiovarainministeriön hanke – Hallituksen esitys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta. Saatavissa: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM015:00/2020>, viitattu 5.8.2020.
- Veikkaus Oy: Pelipaikat ja pelit. Saatavissa: <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/yritystietoa/pelipaikat-ja-pelit>, viitattu 2.11.2020.
- Veikkaus Oy: Tiedote 28.8.2020: Casino Tampere avautuu joulukuussa 2021 – Veikkauksen kasinoilla edellytetään jatkossa tunnistautumista. Saatavissa: https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/article/tiedotteet/yritys/2020/08-elokuu/28_casino-tampere-avautuu-joulukuussa-2021, viitattu 2.11.2020.
- World Health Organization: Coronavirus disease (COVID-19 pandemic). Saatavissa: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>, viitattu 7.8.2020.
- Yle Uutiset 5.4.2020: Suomessa kaupitellaan nyt olemattomia hengityssuojaimia – Koronapandemia pitää rötöstelijätkin kotona, mutta nettirikolliset aktiivisina. Saatavissa: https://yle.fi/uutiset/3-11288563?utm_source=twitter-share&utm_medium=social, viitattu 9.11.2020.

Liite 1: Metodologia

Kansallisessa riskiarviossa käytetty metodologia seurasi FATF:n 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 yksityisen sektorin toimijoiden haastatteluja.³⁷⁶ Lisäksi hyödynnettiin rahanpesun selvittelykeskuksen materiaaleja sekä erilaisia kansallisia ja kansainvälisiä julkaisuja. Tilastolähteinä toimivat useat eri tahot, kuten rahanpesun selvittelykeskus, Oikeusrekisterikeskus, Tilastokeskus, Valtakunnansyyttäjän toimisto, Maanmittauslaitos ja Tulli.

Riskisektorien määrittelyn tukena käytettiin lainsäädäntöä, asiantuntijalausuntoja sekä EU:n ylikansallisen riskiarvion riskisektoriijaottelua. Sektorit pohjautuvat ilmoitusvelvolliskategorioihin, jotka muodostettiin rahanpesulain soveltamisalan pohjalta. Suomen kansallisen riskiarvion sektoriijaottelussa korostuu sektoreiden hyödynnettävyys kansallisesta näkökulmasta siten, että ne tukevat myös ilmoitusvelvollisten ja valvojien tarpeita. Sektoreiden kansallisen viitekehyksen eli toimintaympäristön kuvauksia on koottu muun muassa valvojilta saatavien tietojen sekä kansallisten julkaisujen ja tilastojen perusteella. Toimintaympäristön kuvaamisessa keskityttiin erityisesti sektorin koon, toimijoiden ja ominaispiirteiden kartoittamiseen.

Riskiarvion ilmiöjaottelu pohjattiin EU:n vuoden 2019 ylikansallisen riskiarvion tarkastelemissiin ilmiöihin, FATF:n esiin nostamiin ilmiöihin sekä asiantuntijoiden havaitsemiin kansallisiin rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liitännäisiin ilmiöihin. Lisäksi riskiarviotyössä seurattiin jatkuvasti ajankohtaisia kansallisia ja kansainvälisiä julkaisuja.

Riski muodostuu uhkista ja haavoittuvuuksista. Riskiarviossa käsitellyt riskit voivat kuitenkin myös painottaa joko uhkien tai haavoittuvuuksien näkökulmaan. Kuten aiemmin on todettu, ei Suomen kansallisessa riskiarviossa käsitellä seurauksia. Sektoreiden **riskitasot** muodostettiin riskilomakkeiden ja riskimatriisin perusteella. Riskilomakkeet sisälsivät jokaista sektoria koskevat merkittävimmät 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

³⁷⁶ Viranomaiskyselyihin ja työpajoihin osallistuivat pääasiassa riskiarviotyöryhmän jäsenet ja heidän organisaationsa. Työryhmään kuului valtiovarainministeriön, sisäministeriön, oikeusministeriön, ulkoministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, 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. Näiden lisäksi työpajoihin osallistuivat HEUNin, Rajavartiolaitoksen ja Ulosottolaitoksen asiantuntijoita.

EU:n ylikansalliseen 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 ja rahanpesulain mukaisille valvojille sekä yksityisen sektorin toimijoille. Riskitason määrittelyssä huomioitiin kunkin sektorin kohdalla vastaajien määrä sekä heidän subjektiivinen käsityksensä asiantuntijuuden tasostaan.

Riskiarvion metodologia pääpiirteittäin:

1. Uhkien ja haavoittuvuuksien tunnistaminen. Listatiin 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 (parametrinä toimijoiden valmiudet ja kyky)
- määrä (parametrinä toimijoiden määrä) sekä
- laajuus (parametrinä 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 (parametreinä anonymiteetti ja nopeus)
- syytteen ja tuomion todennäköisyys (parametreinä syytteen ja tuomion mahdollisuus)
- lainsäädännölliset puitteet ja valvonta (parametreinä lainsäädännön ajantasaisuus, sektorin ymmärrys AML/CFT-prosessista ja AML/CFT-yhteistyö) sekä
- mahdollisuus havaita (parametreinä 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. Kunkin sektorin keskeisimmät riskit koottiin arviointilomakkeisiin tunnistettujen uhkien ja haavoittuvuuksien pohjalta. Riskejä

arvioitiin 4-portaisella asteikolla painottaen vakavuutta ja todennäköisyyttä (vähäisesti merkittävä, kohtalaisesti merkittävä, merkittävä, erittäin merkittävä).

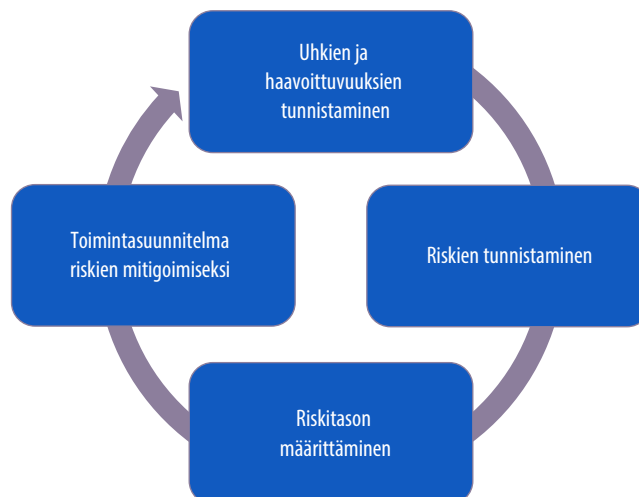
4. Riskitason määrittäminen kullekin sektorille matriisin pohjalta. Kullekin uhan ja haavoittuvuuksien yhdistelmälle määritettiin riskitaso. Tämä tehtiin matriisin pohjalta, jossa haavoittuvuuksien painoarvo (60%) oli hieman suurempi kuin uhkien (40%).

5. Riskitason määrittäminen kullekin sektorin riskille riskilomakkeiden perusteella.

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. Muiden Pohjoismaiden riskiarvioissa seurausten merkittävyyden arviointia ei ole sisällytetty osaksi riskiarviota.

Kuva 7. Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion metodologia.



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

Liite 2: Kansallisen riskiarvion tarkastelemat sektorit ja ilmiöt

Kuva 8. Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion sektorit.

Riskiarvion sektorit

Vakuutustoiminta
Maksupalvelujen tarjoajat
Rahapelitoiminta
Luottolaitokset
Rahoituslaitokset, muut rahoituspalveluja tarjoavat sekä perintäliikkeet
Virtuaalivaluutan tarjoajat
Asiantuntijapalvelut
1. Kiinteistön- ja vuokrahuoneistojen välittäjät
2. Asianajajat ja muut oikeudellisia palveluja tarjoavat sekä veroneuvontapalveluita tarjoavat tai verotukseen liittyvää tukea suoraan tai välillisesti tarjoavat
3. Kirjanpitäjät ja tilintarkastajat
4. Yrityspalvelujen tarjoajat
5. Panttilainausta
6. Taidekauppiaat

Kuva 9. Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion ilmiöt.

Riskiarvion ilmiöt

Käteinen menetelmänä
Ihmiskauppa
Oikeushenkilöt
Covid-19 -pandemia
Joukkotuhoaseet
Vuoden 2019 EU:n ylikansallisen riskiarvion tunnistamat uudet riskialueet
a. Ammattilaisjalkapalloilu
b. Vapaasatamat
c. Sijoittajien kansalaisuus- ja oleskelulupajärjestelyt

Liite 3: NPO-toimijoille toimitettu kyselypohja

1. Millä tasolla arvioitte rahanpesun ja terrorismin rahoittamista koskevan riskitietämyksenne olevan?

What level do you consider your knowledge of the risks associated with money laundering and terrorist financing to be?



2. Mihin rekisteriin/rekistereihin ilmoitatte tietojanne?

Which register/registers do you report to?

3. Missä roolissa olette organisaatiossanne?

What is your role in your organisation?

4. Mitä toimintaa organisaationne pääasiallisesti harjoittaa?

What is your organisation's main activity?

5. Mikä on organisaationne oikeudellinen muoto?

What is the legal structure of your organisation?

6. Mikä on organisaationne vuosittainen liikevaihtonne?

What is the annual revenue of your organisation?

7. Millä alueella organisaationne sijaitsee?

Where is your organisation located?

8. Millä alueella organisaationne toimii?

In which area/region your organisation operates?

9. Kuuluuko toimintaanne varojen siirtoa ulkomaille?

Does your organisation send funds overseas?

10. Millaiseksi arvioisit terrorismin rahoittamisen riskin...

How would you rate TF-risk...

	1 – Low risk	2 – Medium risk	3 – High risk	4 – Very high risk
...toimiallassi? / <i>In your sector?</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...organisaationne toiminnassa? / <i>in your organisations activity?</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11. Millaiseksi arvioisit rahanpesun riskin...

How would you rate ML-risk?

	1 – Low risk	2 – Medium risk	3 – High risk	4 – Very high risk
...toimiallassi? / <i>In your sector?</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...organisaationne toiminnassa? / <i>in your organisations activity?</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12. Millaisia ovat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiskenaariot toimialallanne?

What are the main ML/TF-risk scenarios in your field of activity?



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-715-9 (pdf)

Huhtikuu 2021