

Kansallisen rahanpesun ja
terrorismin rahoittamisen
riskiarvion toimintasuunnitelma
2024–2025

Sisältö

1	Kansallinen strategia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien torjumiseksi.....	4
1.1	Toimintasuunnitelman tarkoitus ja sisältö.....	4
1.2	Toimintasuunnitelman strategiset painopisteet	6
1.3	Suomen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimintakehikko ja sääntely vastaamaan FATFin suosituksia	7
2	Toimenpiteet riskien torjumiseksi.....	8
2.1	Yleisen tietoisuuden lisääminen rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta.....	8
2.1.1	Yleisen tietoisuuden ja koulutuksen lisääminen rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta sekä niihin liittyvistä ilmiöistä.....	8
2.1.2	Joukkotuhohoaseiden leviämisen rahoittamisen riskien tunnistaminen, arvioiminen, ymmärtäminen ja vähentäminen.....	10
2.1.3	Parannetaan NPO-toimijoiden kykyä torjua ja tunnistaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä.....	11
2.2	Tietojenvaihdon, kansallisen lainsäädännön ja tilastoinnin kehittäminen.....	12
2.2.1	Tietojenvaihdon tehostaminen.....	12
2.2.2	Selvitetään tietosuojasääntelyn suhde rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaan lainsäädäntöön	13
2.2.3	Selvitetään tilastojen kehittämisen mahdollisuuksia.....	14
2.3	Riskiarvion merkittävimpien yksittäisten riskien pienentämistoimien toteuttaminen	15
2.3.1	Maksupalvelut.....	15
2.3.1.1	Rekisteröimättömien hawala-toimijoiden tunnistaminen sekä rikosvastuun selvittäminen ja varmistaminen.....	15
2.3.1.2	Käteisvarailmoitusten tietojen luovuttaminen Finanssivalvonnalle ja Verohallinnolle	16
2.3.2	Virtuaalivarat.....	16
2.3.2.1	Viranomaisten, valvojen ja huolehtimisvelvollisten osaamisen kehittäminen virtuaalivaroista	16
2.3.2.2	Varmistetaan uuden kryptovarasääntelyn tehokas täytäntöönpano	17
2.3.3	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan.....	18

	2.3.3.1	Pakotesäännösten noudattaminen ja pakotteiden kiertämisen torjunnan tehostaminen	18
2.3.4		Korruptio	19
	2.3.4.1	Kansallisen korruption tilannekuvan laatiminen ja tilastojen selvittäminen	19
2.4		Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistyön kehittäminen digitalisaation avulla	20
	2.4.1	Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnan ja täytäntöönpanon digitalisoinnin kehittäminen	20
	2.4.2	Muut digitalisaatioon liittyvät kehittämishankkeet	22
	2.4.2.1	Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kehittäminen.....	22

1 Kansallinen strategia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien torjumiseksi

Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio ja sen pohjalta laadittu toimintasuunnitelma muodostavat yhdessä kokonaisuuden, joka kuvastaa Suomen kansallista ymmärrystä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä sekä niiden hallintakeinoista.

1.1 Toimintasuunnitelman tarkoitus ja sisältö

Vuoden 2021 kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion yhteydessä laadittiin toimintasuunnitelma vuosille 2021–2023¹. Vuoden 2021 kansallista riskiarviota on päivitetty osittain vuoden 2023 aikana ja seuraava kokonaisvaltainen riskiarvion päivitys on suunniteltu tehtäväksi vuoden 2025 aikana. Riskiarvion osittaispäivityksen yhteydessä päivitetään poikkeuksellisesti myös riskiarvion toimintasuunnitelma vuosille 2024–2025. Jatkossa toimintasuunnitelma on tarkoitus päivittää kokonaisvaltaisen riskiarvion päivityksen yhteydessä joka neljäs vuosi, ellei kansallisista tai kansainvälisistä velvoitteista muuta johdu.

Tässä kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion toimintasuunnitelmassa esitellään ne toimenpiteet, joilla vuoden 2023 kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion osittaispäivityksen esiin nostamiin riskeihin reagoidaan ja joilla riskejä pyritään pienentämään. Lisäksi vuosien 2021–2023 toimintasuunnitelmasta on siirretty joitain toimenpiteitä tähän toimintasuunnitelmaan, joten

¹ Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio sekä riskiarvion toimintasuunnitelma vuosille 2021–2023. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-715-9>, viitattu 20.11.2023.

tämä toimintasuunnitelma korvaa vuosille 2021–2023 laaditun toimintasuunnitelman. Vuosille 2021–2023 laaditun toimintasuunnitelman toimenpiteiden toimeenpanosta on kerrottu tarkemmin vuoden 2023 kansallisen riskiarvion osittaispäivityksen luvussa 1.2.2.1.

Neljännän rahanpesudirektiivin² 7 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on toteutettava asianmukaiset toimet tunnistaakseen siihen vaikuttavat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit ja mahdolliset asiaan liittyvät tietosuojongelmat sekä arvioidakseen, ymmärtääkseen ja vähentääkseen niitä. Lisäksi FATF velvoittaa, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion toimintasuunnitelma sisältää kohdennettuja operatiivisia ja lainsäädännöllisiä toimenpiteitä havaittujen riskien pienentämiseksi sekä vastuutahot toimenpiteille. EU-tason rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaa sääntelyä ollaan parhaillaan uudistamassa. Uudistukset liittyvät myös kansalliseen riskiarvioon. Tarkemmin uudistettavasta EU-tason sääntelystä voi lukea kansallisen riskiarvion osittaispäivityksen 2023 luvusta 1.4.1.3.

Toimintasuunnitelma koostuu neljästä strategisesta painopisteestä, jotka määrittävät niihin sisältyvien yksittäisten toimenpiteiden tavoitteita. Toimintasuunnitelman toimenpiteitä on kartoitettu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen osallistuvien viranomaisorganisaatioiden, valvojien³ ja huolehtimisvelvollisten⁴ kanssa.

Riskien pienentämiseen tähtäviä toimenpiteitä on kansallisesti käynnissä jo tälläkin hetkellä ja ne kohdistuvat useisiin eri sektoreihin. Tässä toimintasuunnitelmassa tuodaan esille kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion osittaispäivityksen pohjalta suunniteltuja toimenpiteitä, joista osalla on kytkentä jo käynnissä oleviin hankkeisiin ja toimenpiteisiin. Toimintasuunnitelmassa ei kuitenkaan yksilöidä kaikkia niitä suunniteltuja toimenpiteitä tai jo olemassa olevia hankkeita, joilla on vaikutuksia riskejä pienentävästi joko suoraan tai välillisesti.

Toimintasuunnitelmaan kirjatuille toimenpiteille on osoitettu niiden toteuttamisesta vastaavat tahot ja toteuttamisen aikataulu. Ensimmäisenä mainittu vastuutaho huolehtii toimenpiteen käynnistämisestä ja koordinoinnista. Toimintasuunnitelma tukee ja tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä ja voimavarojen kohdentamista sekä viranomaisten ja valvojien toimenpiteiden priorisointia. Kunkin vastuutahon

² 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.

³ Valvojilla tarkoitetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017, jäljempänä *rahanpesulaki*) 7 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisia toimijoita.

⁴ Huolehtimisvelvollisilla tarkoitetaan rahanpesulain 9 luvun 5 §:n mukaisia toimijoita.

tehtävänä on määritellä ja toteuttaa keinoja toimenpiteen osalta esitettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa seurataan ja siitä raportoidaan kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaisyhteistyöryhmässä.

1.2 Toimintasuunnitelman strategiset painopisteet

STRATEGISET PAINOPISTEET

Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen toimintasuunnitelman 2024–2025 strategisten painopisteiden on tarkoitus:

1. Lisätä yleistä tietoisuutta rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta
2. Kehittää tietojenvaihtoa, kansallista lainsäädäntöä ja tilastointia
3. Toteuttaa riskiarvion esiin nostamien merkittävimpien yksittäisten riskien pienentämistoimia
4. Kehittää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnan ja riskien hallinnan digitalisointia

Painopisteiden yhteisinä tavoitteina on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen, epäilyttävien liiketoimien havaitsemisen ja valvonnan tehostaminen.

Yleisen tietoisuuden lisäämistä koskevan painopisteen tavoitteena on tehostaa niin viranomaisten, valvojien ja huolehtimisvelvollisten kuin ilmoitusvelvollisten ja kansalaisienkin tietoisuutta rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta. Koulutuksen lisääminen ja tiedon helppo saatavuus ovat myös tämän painopisteen keskeisimpiä tavoitteita.

Toisen strategisen painopisteen eli tietojenvaihdon, kansallisen lainsäädännön ja tilastoinnin kehittämisen toimenpiteet ovat monipuolisia. Toimenpiteillä tavoitellaan ennen kaikkea epäilyttävien liiketoimien tehokkaampaa tunnistamista ja ilmoitusvelvollisten sekä valvojien näkökulmasta täsmällisemmän lainsäädännön kehittämistä.

Kahden ensimmäisen painopisteen toimenpiteet kattavat kaikki ilmoitusvelvollissektorit, mutta kolmas strateginen painopiste nostaa näiden lisäksi esille tiettyihin sektoreihin tai ilmiöihin kohdistuvia erityisiä riskien pienentämistoimenpiteitä.

Neljännän strategisen painopisteen kautta tavoitellaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnan ja täytäntöönpanon tehostamista kehittämällä eri viranomaisten hallinnoimia digitalisaatioon keskittyviä projekteja.

1.3 Suomen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimintakehikko ja sääntely vastaamaan FATFin suosituksia

FATFin seuraava Suomeen kohdistuva maa-arviointi sijoittuu tämän hetkisten tietojen mukaan vuosille 2027–2028. On tärkeää, että Suomen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimintakehikko ja sääntely vastaavat myös FATFin uusia suosituksia. Täten organisaatioiden tulee tarkastella toimintaansa suositusmuutosten näkökulmasta ja tehdä tarvittavat toimenpiteet.

FATF on valmistellut useita muutoksia sen suosituksiin ja metodologiaan. Suosituksen 8 tarkistuksilla selkeytetään voittoa tavoittelemattomia toimijoita (Non-profit Organisations, jäljempänä *NPO*) koskevia toimenpiteitä. Muutokset suosituksiin 4 ja 38 puolestaan antavat maille vahvemman keinovalikoiman toimia rikoshyödyn takaisin saamiseksi. Lisäksi FATF on tehnyt muutoksia tosiasiallisia edunsaajia koskeviin suosituksiin 24 ja 25. Toimintasuunnitelman kirjoitushetkellä FATF valmistelee vielä mahdollisia kohdennettuja muutoksia suosituksiin 1 (riskien arviointi ja riskiperusteisuuden soveltaminen) ja 16 (wire transfers).

2 Toimenpiteet riskien torjumiseksi

Tässä luvussa kuvataan vuosille 2024–2025 suunnitellut toimenpiteet riskien torjumiseksi tai niiden vaikutusten vähentämiseksi sekä toimenpiteiden vastuutahot ja aikataulu.

2.1 Yleisen tietoisuuden lisääminen rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta

Yleistä tietoisuutta rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta voidaan lisätä niin tiedottamisella kuin koulutustenkin avulla. Lisäksi niin ylikansallinen kuin kansallinenkin riskiarvio antaa toimijoille tietoa, mihin asioihin toimenpiteitä tulisi kohdistaa. Tähän strategiseen painopisteeseen sisältyy kolme toimenpidettä.

2.1.1 Yleisen tietoisuuden ja koulutuksen lisääminen rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta sekä niihin liittyvistä ilmiöistä

TOIMENPITEEN KUVAUS

Tavoitteena on lisätä viranomaisten, valvojien, huolehtimisvelvollisten ja ilmoitusvelvollisten tietoisuutta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä ja ilmiöistä sekä tehostaa toimijoiden kykyä havaita epäilyttäviä liiketoimia. Lisäksi pyrkimyksenä on saada ilmoitusvelvolliset ymmärtämään entistä paremmin rahanpesulain velvoitteiden merkitys ja velvoitteiden täytäntöönpano niiden omassa liiketoiminnassa.

Toimenpide voidaan toteuttaa muun muassa järjestämällä kansalaisille ja ilmoitusvelvollisille tiedotus- ja viestintäkampanjoita, lisäämällä valvojien ja viranomaisten informatiivisia materiaaleja sekä tuottamalla ajantasaista ilmiötietoa ja oikeustapausanalyyskejä viranomaisten, valvojien ja ilmoitusvelvollisten käyttöön esimerkiksi esirikosten tunnistamiseksi. Valvojien kohdalla tavoitteena on varmistaa, että ne saavat ajantasaisen tiedon rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ilmiöistä. Valvojilla tulee olla riittävä osaaminen asiakkaan tuntemiseen liittyvästä pakote- ja jäädyttämissäätelystä, jotta ne voivat paremmin ohjeistaa ja kouluttaa myös ilmoitusvelvollisia näiltä osin. Lisäksi valvojat tarvitsevat tietoa uusimmista asiakkaan tuntemiseen, maksupalveluihin ja virtuaalivaroihin liittyvistä teknologioista, jotta valvonnan taso pysyy teknologisen

kehityksen mukana. Toimenpide voidaan valvojien kohdalla toteuttaa esimerkiksi osallistamalla FATFin järjestämiin koulutuksiin tai lisäämällä viranomaisten välistä vuorovaikutusta toisiaan kouluttavasta näkökulmasta, esimerkiksi ilmiöitä koskevan tietojenvaihdon ja ymmärryksen lisäämiseksi. Koulutustarjontaa tulee pyrkiä koordinoimaan poikkihallinnollisesti eli hyödyntäen eri viranomaisissa olevaa osaamista. Toimenpiteen tarkoituksena on myös selvittää viranomaisille ja valvojille kohdistuvan koulutuksen koordinoimisen mahdollisuuksia.

Myös ilmoitusvelvollisia voidaan pyytää jakamaan tietoa omien sektoreiden kehityksestä ja trendeistä. Tällä tavoin voidaan edistää ja tehostaa ilmoitusvelvollisten, viranomaisten ja valvojien välistä vuorovaikutusta ja tietojenvaihtoa. Lisäksi rahanpesun selvittelykeskuksen kesällä 2020 käynnistämässä viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten rahanpesun estämisen yhteistyöryhmässä (Finnish Anti Money Laundering Intelligence Task Force, FAMLIT) tiivistetään yhteistyötä viranomaisten ja yksityisen sektorin toimijoiden välillä ja kesken. Pääpainona yhteistyöryhmällä on rahanpesurikosten, niiden esirikosten sekä terrorismin rahoittamisen tehokas ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja tutkintaan saattaminen laadukkaiden rahanpesuilmoitusten kautta.

Jotta tavoite rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tehostamisesta toteutuisi, tulee yleistä tietoisuutta lisätä ilmoitusvelvollisten lisäksi myös niiden asiakkaiden osalta (luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt). Toimenpiteen toteuttamisessa voidaan hyödyntää etenkin kansallisten toimivaltaisten viranomaisten, valvojien ja huolehtimisvelvollisten viestintäverkoston ylläpitämää rahanpesu.fi-sivustoa, jolla on itsessään toimenpidettä toteuttava vaikutus. Rahanpesu.fi-sivuston tavoitteena on tarjota tietoa rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta sekä niiden estämisestä yhdessä osoitteessa sekä antaa selkeä kuva toimijoiden rooleista ja vastuista. Sivuston tarkoituksena on myös lisätä ilmoitusvelvollisten tietoisuutta niitä koskevista velvoitteista ja tarjota tietoa laajemminkin yhteiskunnassa.

VASTUUTAHO

Valtiovarainministeriö, sisäministeriö, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, rahanpesun selvittelykeskus, Asianajajaliitto, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Finanssivalvonta, Patentti- ja rekisterihallitus, Poliisihallituksen arpajaishallinto, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, konkurssiasiamies, Rajavartiolaitos, Rikosseuraamuslaitos, Tulli, Ulosottolaitos, Verohallinto

AIKATAULU

2024–2025 (jatkuva)

2.1.2 Joukkotuhooaseiden leviämisen rahoittamisen riskien tunnistaminen, arvioiminen, ymmärtäminen ja vähentäminen

TOIMENPITEEN KUVAUS

Vuoden 2021 kansallisen riskiarvion laatimisen jälkeen FATF on antanut suosituksen laatia joukkotuhooaseiden leviämisen rahoittamisen riskiarvio. FATFin suosituksen 1 mukaan valtioiden olisi tunnistettava, arvioitava ja ymmärrettävä joukkotuhooaseiden leviämisen rahoittamiseen liittyvät riskit. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi pyrkiä varmistamaan, että näitä riskejä vähennetään tehokkaasti, muun muassa nimeämällä viranomainen tai mekanismi riskien arviointitoimien koordinoimiseksi ja resurssien tehokkaaksi kohdentamiseksi tähän tarkoitukseen. Jos maat tunnistavat korkeamman joukkotuhooaseiden leviämisen riskin, niiden olisi varmistettava, että ne puuttuvat tunnistettuihin riskeihin. Jos maat tunnistavat pienempiä riskejä, niiden olisi varmistettava, että toimenpiteet ja sovelletut menetelmät ovat oikeassa suhteessa joukkotuhooaseiden leviämisen rahoittamiseen liittyvän riskin tasoon. Samalla tulee varmistaa, että huomioidaan FATFin suosituksen 7 mukaisten kohdennettujen taloudellisten pakotteiden täytäntöönpano. Rahoituslaitosten ja DNFBP (Designated Non-Financial Business or Profession)-sektorin⁵ tulisi tunnistaa, arvioida ja toteuttaa tehokkaita toimia joukkotuhooaseiden leviämisen rahoittamisen riskien tunnistamiseksi.

Lisäksi uudistettavassa EU-tason rahanpesun ja terrorismin rahoittamista koskevassa sääntelyssä edellytetään joukkotuhooaseiden leviämisen rahoittamiseen liittyvien kohdennettujen talouspakotteiden soveltamatta jättämisen ja kiertämisen riskien tunnistamista, arviointia, ymmärtämistä ja vähentämistä. Komission säädösehdotuksen taustalla on FATFin suositusten muutos joukkotuhooaseiden leviämisen rahoittamiseen liittyvien riskien huomioimiseksi.

Toimenpiteen tavoitteena olisi, että joukkotuhooaseiden leviämisen rahoittamisen riskiarvio julkaistaisiin osana kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion päivitystä vuonna 2025.

⁵ Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyssä nimetyt finanssialan ulkopuoliset toimialat ja yhteisöt.

VASTUUTAHOT

Ulkoministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö, suojelupoliisi, Finanssivalvonta, Rajavartiolaitos, Tulli, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö

AIKATAULU

2024–2025

2.1.3 Parannetaan NPO-toimijoiden kykyä torjua ja tunnistaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä

TOIMENPITEEN KUVAUS

Sisäministeriö asetti joulukuussa 2022 hankkeen Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta ja voittoa tavoittelemattomat toimijat (jäljempänä *NPO-toimijat -hanke*). NPO-toimijat-hanke on hyväksytty osaksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaa ja toimenpideohjelmaa. NPO-hankkeella edistetään vuosien 2021–2023 toimintasuunnitelmassa mainittujen NPO-sektoria koskevien toimenpiteiden toteuttamista.

Toimenpiteen tavoitteena on lisätä NPO-sektorin tietoisuutta terrorismin rahoittamisen riskeistä ja siten pienentää tiedon puutteesta johtuvaa haavoittuvuutta. Lisäksi toimenpiteen tavoitteena NPO-toimijoiden osalta on kasvattaa heidän tietämystään NPO-sektoriin mahdollisesti kohdistuvista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä. Hanke on kartoittanut Suomen NPO-sektoria ja tämän kartoitustyön pohjalta on laadittu NPO-sektoria koskeva uusi riskiprofiili ja tavoitteena on tuottaa vuoden 2024 aikana päivitetty NPO-sektoria koskeva kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio. Päivitetty riskiprofiili yhdistettynä parantuneeseen tietoisuuteen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä ja niiden hallintakeinoista, vähentää toimijoiden joutumista esimerkiksi ilmoitusvelvollisten haitallisen de-risking-ilmion⁶ kohteeksi, sekä laskee oleellisesti myös sektorin toimijan tiedostamatonta riskiä ajautua väärinkäytöksen kohteeksi.

⁶ De-risking-termillä tarkoitetaan sitä, että toimija pyrkii riskien hallitsemisen sijaan välttämään asiakkuuteen liittyvää riskiä joko lopettamalla tai rajoittamalla liikesuhteita korkeariskisiksi arvioimiensa asiakkaiden tai jopa kokonaisten asiakasryhmien kanssa.

VASTUUTAHOT

Sisäministeriö, valtiovarainministeriö, oikeusministeriö, ulkoministeriö, Patentti- ja rekisterihallitus, Poliisihallituksen arpajaishallinto, rahanpesun selvittelykeskus, suojelupoliisi, Verohallinto

AIKATAULU

2024–2025

2.2 Tietojenvaihdon, kansallisen lainsäädännön ja tilastoinnin kehittäminen

Tähän strategiseen painopisteeseen sisältyy kolme erillistä toimenpidettä.

2.2.1 Tietojenvaihdon tehostaminen

TOIMENPITEEN KUVAUS

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä ajantasaisella tietojenvaihdoilla on olennainen merkitys. Tietojenvaihdon tehostamisella havaitaan olevan vaikutuksia rahanpesulaisissa tarkoitettuun rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toiminnan tehokkuuteen Suomessa. Keskeisessä asemassa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä ovat valvojat, jotka valvovat sitä, että ilmoitusvelvolliset noudattavat rahanpesulain vaatimia velvoitteita. Viranomaisten (mukaan lukien valvojien ja huolehtimisvelvollisten) välisten tietojenvaihdon mahdollisten esteiden vuoksi väärinkäytöksiä voi jäädä havaitsematta tai selvittämättä. Sama koskee myös tietojenvaihdon mahdollisia puutteellisuuksia viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten välillä ja ilmoitusvelvollisten kesken.

Toimenpiteen tavoitteena on tehostaa tietojenvaihtoa viranomaisten, valvojien ja ilmoitusvelvollisten välillä. Valtiovarainministeriössä on käynnissä tätä toimenpidettä edistävä hanke⁷, jonka tarkoituksena on tehostaa tietojenvaihtoa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa. Hankkeen työryhmä laati toimintasuunnitel-

⁷ Lisätietoja hankkeesta valtiovarainministeriön hankesivuilta: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM063:00/2023>, viitattu 23.11.2023.

man sekä luonnoksen hallituksen esitykseksi tietojenvaihdon tehostamiseksi. Valtiovarainministeriön virkатыönä jatkovalmisteleva hallituksen esitys on tarkoitus saattaa eduskunnan käsiteltäväksi siten, että lainmuutokset saataisiin voimaan vuoden 2024 keväällä. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kansallinen viranomaisyhteistyöryhmä seuraa tietojenvaihdon tehostamista koskevan toimintasuunnitelman toimeenpanoa vuoden 2024 alusta lähtien.

Lisäksi selvitetään erikseen Finanssivalvonnan ja Verohallinnon välisen tiedonvaihdon tehostamisen mahdollisuuksia.

VASTUUTAHOT

Valtiovarainministeriö, sisäministeriö, oikeusministeriö, ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, rahanpesun selvittelykeskus, suojelupoliisi, Asianajajaliitto, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Finanssivalvonta, Patentti- ja rekisterihallitus, Poliisihallituksen arpajaishallinto, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Verohallinto, Tulli

AIKATAULU

2024

2.2.2 Selvitetään tietosuojasääntelyn suhde rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaan lainsäädäntöön

TOIMENPITEEN KUVAUS

Tietosuojasääntelyn sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan sääntelyn osalta on nostettu esiin kysymyksiä asiakkaan tuntemistietojen, väärinkäyttötietojen ja tietosuojaa koskevien vaatimusten suhteesta.

Toimenpiteellä toimivaltaiset ministeriöt arvioivat kysymyksiä tarkemmin sen kartoittamiseksi, onko kyse lainsäädäntöön liittyvästä ongelmasta vai tulkinta- ja soveltamiskysymyksistä.

Lainsäädäntökysymyksiä käsitellään myös uuden EU-tasoisien rahanpesun ja terrorismin rahoittamista koskevan sääntelyn kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä. Tavoitteena on, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva kansallinen sääntely täyttää EU:n ja kansallisen tietosuojasääntelyn vaatimukset.

VASTUUTAHOT

Valtiovarainministeriö, sisäministeriö, oikeusministeriö

AIKATAULU

2024–2025

2.2.3 Selvitetään tilastojen kehittämisen mahdollisuuksia

TOIMENPITEEN KUVAUS

EU-sääntely ja FATFin suositukset edellyttävät, että jäsenmaat tuottavat erilaisia tilastoja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan tehokkuuden arvioimiseksi. Rahanpesulain 2 luvun 1 §:n mukaan sisäministeriön, valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön on varmistettava, että edellä mainittuja tilastoja laaditaan riskiarvion tueksi. Lisäksi sisäministeriön ja valtiovarainministeriön on julkistettava niistä vuosittain yhteenveto.

Kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviotyössä käytettävistä digitaalisista työkaluista tehdyn selvityksen yhteydessä kartoitettiin mahdollisia tietolähteitä, joita voitaisiin toimittaa riskiarvion laatimisen tueksi. Työn aikana havaittiin edelleen joitakin puutteita tilastojen saatavuudessa ja ajantasaisuudessa. Tilastot ovat merkittävä osa riskiarviotyötä, sillä kvantitatiivinen aineisto yhdessä kvalitatiivisen aineiston kanssa muodostavat riskiarvion tietopohjan. Tilastojen kehittäminen mahdollistaa tehokkaan riskiarvion päivittämisen. Lisäksi tulisi tarkastella olemassa olevien tilastojen osalta, miten niitä voitaisiin hyödyntää tehokkaammin riskiarvion tukena.

Vastuutahojen on yhdessä varmistettava, että jatkossa kansallisten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien ja tehokkuuden arviointiin on saatavissa lainsäädännön ja kansainvälisten vaatimusten mukaisia ajantasaisia ja yhdenmukaisia tilastoja.

VASTUUTAHOT

Sisäministeriö, valtiovarainministeriö, oikeusministeriö, rahanpesun selvittelykeskus, Poliisihallitus, Tulli, Verohallinto

AIKATAULU

2024–2025

2.3 Riskiarvion merkittävimpien yksittäisten riskien pienentämistoimien toteuttaminen

Kaikkia sektoreita koskevien toimenpiteiden lisäksi riskiarvion osittaispäivityksessä on tunnistettu riskejä yksittäisiltä sektoreilta ja ilmiöistä. Alla on lueteltu toimenpiteet merkittävimpien yksittäisten riskien vaikutusten vähentämiseksi.

2.3.1 Maksupalvelut

2.3.1.1 Rekisteröimättömien hawala-toimijoiden tunnistaminen sekä rikosvastuun selvittäminen ja varmistaminen

TOIMENPITEEN KUVAUS

Rahanpesun selvittelykeskus, valvojat, huolehtimisvelvolliset, muut viranomaiset ja ilmoitusvelvolliset tekevät yhteistyötä rekisteröimättömien hawaloiden tunnistamiseksi sekä toiminnanharjoittajien saattamiseksi rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Rekisteröimättömät hawala-toimijat muodostavat erittäin merkittävän rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin. Toimenpiteen tarkoituksena on selvittää ja varmistaa rekisteröimättömien hawala-toimijoiden rikosvastuun riittävyys ja kattavuus.

VASTUUTAHO

Sisäministeriö ja oikeusministeriö
Poliisihallitus, Tulli, Rajavartiolaitos, Verohallinto, Finanssivalvonta

AIKATAULU

2024–2025

2.3.1.2 Käteisvarailmoitusten tietojen luovuttaminen Finanssivalvonnalle ja Verohallinnolle

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/1672 unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvonnasta ja asetuksen (EY) N:o 1889/2005 kumoamisesta täydentää kansallinen laki Euroopan unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvonnasta (432/2021). EU-asetuksen mukaan vähintään 10 000 euron määräisestä käteisvarojen tuonnista tai viennistä on annettava toimivaltaiselle viranomaiselle eli Suomessa Tullille, ilmoitus muun muassa käteisvarojen alkuperästä ja käyttötarkoituksesta. Nykyisin Tulli luovuttaa käteisvarailmoitustietoja ainoastaan rahanpesun selvittelykeskukselle.

Toimenpiteen tavoitteena on selvittää millä edellytyksillä Tullin tietoja käteisvarailmoituksista voitaisiin luovuttaa Finanssivalvonnalle ja Verohallinnolle.

VASTUUTAHOT

Valtiovarainministeriö, Tulli, Finanssivalvonta, Verohallinto

AIKATAULU

2024–2025

2.3.2 Virtuaalivarat

2.3.2.1 Viranomaisten, valvojien ja huolehtimisvelvollisten osaamisen kehittäminen virtuaalivaroista

TOIMENPITEEN KUVAUS

Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion osittaispäivityksessä joidenkin viranomaisten tiedonpuute uusista teknologioista virtuaalivarasektorilla arvioidaan merkittäväksi riskiksi. Viranomaisilla, valvojilla ja huolehtimisvelvollisilla on oltava riittävä osaaminen virtuaalivaroista. Tiedustelua ja tutkintaa suorittavien viranomaisten tulisi pystyä tekemään jäljitystoimia. Lisäksi on tärkeää, että syyttäjät, tuomarit ja valvojat ymmärtävät, miten virtuaalivarat liikkuvat ja heille on selvää, miten virtuaalivaroina oleva rikoshyöty saadaan otettua pois.

Toimenpiteen tavoitteena on selvittää, mitä osaamista eri viranomaiset, valvojat ja huolehtimisvelvolliset tarvitsevat virtuaalivaroista ja paljonko resursseja tarvitaan eri viranomaisten osaamisen kehittämiseen. Kartoituksen jälkeen arvioidaan koulutus- ja kehittämistarpeita sekä tehdään konkreettinen koulutussuunnitelma, jonka mukaan toimitaan.

VASTUUTAHOT

Valtiovarainministeriö, sisäministeriö, oikeusministeriö, rahanpesun selvittelykeskus, Finanssivalvonta

AIKATAULU

2024–2025

2.3.2.2 Varmistetaan uuden kryptovarasääntelyn tehokas täytäntöönpano

TOIMENPITEEN KUVAUS

Vuoden 2023 kesäkuussa tuli voimaan kryptovarojen markkinoista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (eng. *Markets in Crypto-Assets Regulation*, jäljempänä *MiCA-asetus*)⁸. Samalla tuli voimaan myös niin sanottu uudistettu maksajan tiedot -asetus (eng. *Transfer of Funds Regulation*, jäljempänä *TFR-asetus*)⁹. MiCA-asetus tulee pääasiassa sovellettavaksi joulukuussa 2024 ja osittain jo kesäkuussa 2024. Lisäksi EU-jäsenvaltiokohtaisesti saatetaan soveltaa korkeintaan 18 kuukauden mittaista läsiirtymäaika kryptovarapalveluntarjoajin. Asetusta sovelletaan täysimittaisesti kaikissa EU-maissa siis viimeistään kesäkuussa 2026. TFR-asetusta aletaan soveltaa joulukuussa 2024.

TFR-asetuksen uudistuksen keskeinen tarkoitus on edellyttää kryptovarojen siirroilta vastaavien tietojen toimittamista kuin tavallisissa varainsiirroissa. Asetuksella siis pannaan täytäntöön FATFin suositusta 15 koskeva niin sanottu *travel rule*. Palveluntarjoajien edellytetään myös hankkivan, säilyttävän ja jakavan nämä tiedot siirron vasta-

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2023/1114 kryptovarojen markkinoista sekä asetusten (EU) N:o 1093/2010 ja (EU) N:o 1095/2010 ja direktiivien 2013/36/EU ja (EU) 2019/1937 muuttamisesta.

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2023/1113 varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista ja direktiivin (EU) 2015/849 muuttamisesta (uudelleenlaadittu).

puolen kanssa ja antavan ne pyynnöstä toimivaltaisten viranomaisten käyttöön. Uusien sääntöjen myötä voidaan parantaa epäilyttävien tapahtumien ja epäilyttävän toiminnan havaitsemista.

MiCA-asetuksen tavoitteena on luoda EU:n tasolla ensimmäinen yhteinen sääntelykehys, jota sovelletaan kryptovaroihin, kryptovarojen liikkeeseenlaskijoihin ja kryptovara-palvelun tarjoajiin. Asetuksen myötä virtuaalivaluuttaan liittyviä palveluita koskeva sääntely tiukentuu ja palveluntarjoajilta edellytetään jatkossa mm. parempaa sijoittajainformaatiota ja toiminnan järjestämistä koskevien sääntöjen noudattamista. Lisäksi palveluntarjoajille asetetaan vakavaraisuusvaatimus ja niiden johtohenkilökunnalta edellytetään henkilökohtaista ja kollektiivista pätevyyttä tehtäviinsä. Palveluntarjoajien on torjuttava markkinaväärinkäytöksiä. Toimenpiteen tavoitteena on varmistaa uuden kryptovarasääntelyn tehokas täytäntöönpano, mukaan lukien valvonta, heti alusta alkaen. MiCA- ja TFR-asetus tulee panna täytäntöön asetusten edellyttämässä aikataulussa. Lisäksi valvontaan ja alan toimijoiden ohjeistukseen tulee kiinnittää huomiota hyvissä ajoin, jotta toimijat osaavat toimia oikein uuden sääntelyn mukaisesti.

VASTUUTAHO

Valtiovarainministeriö (EU-lainsäädännön kansallinen täytäntöönpano) ja Finanssivalvonta (lainsäädännön noudattamisen valvonta ja ohjeistus)

AIKATAULU

2024–2025

2.3.3 Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan

2.3.3.1 Pakotesäännösten noudattaminen ja pakotteiden kiertämisen torjunnan tehostaminen

TOIMENPITEEN KUVAUS

Pakotteiden kiertäminen on merkittävä riski myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen näkökulmasta. Rahanpesusääntelyn osittaisuudistuksessa rahanpesulain 3 luvun 16 §:ään kirjattiin ilmoitusvelvollisille velvollisuus luoda osana asiakkaan tuntemiseen liittyviä toimia tehokkaat toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta sen varmistamiseksi, että ilmoitusvelvollinen noudattaa niitä velvoitteita, joita ilmoitus-

velvolliselle seuraa Euroopan unionin pakoteasetuksista¹⁰. Tämän lisäksi ilmoitusvelvollisten tulee huomioida varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) mukaiset jäädyttämispäätökset.

Pakotteiden kiertämisen havaitsemista ja torjuntaa tehostaa rahanpesun selvittelykeskuksessa syksyllä 2023 käynnistetty hanke, jonka keskeinen tavoite on tuottaa entistä laadukkaampaa ja monipuolisempaa tilannekuvaa pakotteiden kiertämisestä ja sodan heijastevaikutuksista sekä löytää entistä tehokkaampia keinoja säännöstelyrikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja tutkintaan saattamiseksi. Lisäksi hankkeella on tavoitteena lisätä poliisihallinnon keskitettyä syväosaamista pakotesektorilla. Hanke toteutetaan yhteistyössä operatiivisten sidosryhmien kanssa.

VASTUUTAHOT

Rahanpesun selvittelykeskus, Finanssivalvonta, Tulli, Ulosottolaitos, ulkoministeriö

AIKATAULU

2024–2025

2.3.4 Korruptio

2.3.4.1 Kansallisen korruption tilannekuvan laatiminen ja tilastojen selvittäminen

TOIMENPITEEN KUVAUS

Korruptio on vaikutusvallan väärinkäyttöä edun tavoittelemiseksi. Väärinkäyttö voi olla lainvastaista tai muuten epäeettistä toimintaa. Korruptio voi esiintyä rahanpesutauksissa esirikoksena tai korruptiota hyödynnetään rikollisin keinoin hankittujen varojen pesemiseen. Tutkimusten perusteella korruption esiintyminen voi viitata myös rahanpesun esiintymiseen yhteiskunnassa. Esimerkiksi lahjonta kansainvälisessä liiketoiminnassa ja muut korruptiiviset toimet voivat toimia Pohjoismaissakin lähtökohdina rahanpesulle. Koska näiden ilmiöiden suhde voi olla jopa symbioottinen, on tär-

¹⁰ Lisätietoa saatavissa: www.um.fi/pakotteet.

keää, että esimerkiksi rahanpesulain mukaiset valvojat, huolehtimisvelvolliset ja ilmoitusvelvolliset sekä rahanpesun selvittelykeskus kiinnittävät riittävästi huomiota korruption erityisesti kansainvälisessä liiketoiminnassa.

Korruptio on piilorikollisuutta, ja Suomessa tarvittaisiin kansallista tilannekuvaa ja riskien arviointia korruption ilmiöiden ja rikosten osalta. Toimenpiteen tavoitteena on tuottaa kansallinen korruption tilannekuva (ISF¹¹-hankerahoituksen turvin) ja selvittää mahdollisuutta tilastoida rahanpesutapauksia, joihin liittyy korruption eri muotoja.

VASTUUTAHOT

Oikeusministeriö, sisäministeriö, keskusrikospoliisi

AIKATAULU

2024

2.4 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistyön kehittäminen digitalisaation avulla

2.4.1 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnan ja täytäntöönpanon digitalisoinnin kehittäminen

TOIMENPITEEN KUVAUS

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnan ja täytäntöönpanon digitalisoinnin kehittämisen tavoitteena on tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontaa ja täytäntöönpanoa kehittämällä eri toimivaltaisten viranomaisten hallinnoimia digitalisaatioon keskittyviä projekteja. Projektien tuloksilla tullaan tehostamaan valvonnassa ja täytäntöönpanossa hyödynnettävien tietojen saatavuutta, käsiteltävyyttä, analysointia ja hyödyntämistä rahanpesun ja terrorismin rahoit-

¹¹ Sisäisen turvallisuuden rahasto (eng. *Internal Security Fund*, ISF).

tamisen estämisessä vastaavissa viranomaisissa. Tavoitteena on myös parantaa tietojenvaihtoa ja yhteistyötä eri viranomaisten välillä, tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen riskiperusteista valvontaa sekä parantaa edellytyksiä varoittavien seuraamusten ja muiden valvontatoimenpiteiden käytölle.

Toimenpiteen tavoitteiden saavuttamiseksi on valtiovarainministeriössä meneillään kansallinen hanke¹², jonka tavoitteena on koordinoida kansallisella tasolla eri viranomaisten hallinnoimia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen digitaaliseen kehittämiseen keskittyviä projekteja, kehittää viranomaisten yhteistä tahtotilaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä sekä pyrkiä varmistamaan, etteivät viranomaisten digitalisaatioprojektit ole perusteettomasti päällekkäisiä tai keskenään ristiriidassa. Tälle ns. sateenvarjohankkeelle ja sen sisältämille eri viranomaisten projekteille on haettu rahoitusta Euroopan komissiolta.

Hankkeessa on mukana seuraavat viranomaisten projektit: Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kehittäminen koostavan sovelluksen ja tilitapahtumatietojen lisäämisen avulla (sisäministeriö/Tulli); Valvojan työpöytä (Finanssivalvonta); Tosiasiallisten edunsaajien rekisterin ajantasaisuuden, kattavuuden ja oikeellisuuden parantaminen (Patentti- ja rekisterihallitus); Rahanpesun selvittelyn digitalisaatio (rahanpesun selvittelykeskus) ja Kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviotyössä käytettävien digitaalisten työkalujen kehittäminen (valtiovarainministeriö/sisäministeriö).

VASTUUTAHOT

Valtiovarainministeriö, sisäministeriö, Tulli, Finanssivalvonta, rahanpesun selvittelykeskus, Patentti- ja rekisterihallitus

AIKATAULU

2024–2025 (jatkuu 2026 asti)

¹² Tehokkaan rahanpesun estämisen valvonnan ja täytäntöönpanon varmistaminen -hankkeesta enemmän tietoa on valtiovarainministeriön hankesivuilla. Saatavissa: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM111:00/2021>, viitattu 25.10.2023.

2.4.2 Muut digitalisaatioon liittyvät kehittämishankkeet

Muut digitalisaatioon liittyvät toimenpiteet kohdistuvat pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kehittämiseen.

2.4.2.1 Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kehittäminen

Edunsaajarekisterin ilmoitustietojen vertailu pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän välityksellä saatavilla olevaan tietosisältöön

TOIMENPITEEN KUVAUS

Toimenpiteen tavoitteena on selvittää, voidaanko tosiasiallisten edunsaajien edunsaajarekisterin tietosisältöä vertailla pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän ilmoitusvelvollispiiriin kuuluvien tahojen edunsaajatietoihin, jotka voivat poiketa esim. asiakirjasäilytyksessä olevista asiakirjoista. Poikkeamien osalta Patentti- ja rekisterihallituksen tulee tehdä tarvittavat valvontatoimenpiteet. Toteuttamissaan maa-arvioinneissa (mm. Saksa ja Malta) FATF on kiinnittänyt huomiota, että jäsenmaiden olisi hyvä hyödyntää tehokkaammin edunsaajarekisterin osalta kuvatun kaltaista rekisteritietojen vertailua.

VASTUUTAHOT

Patentti- ja rekisterihallitus, Tulli, valtiovarainministeriö

AIKATAULU

2024–2025

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tietosisällön kehittäminen kattamaan virtuaali-IBAN

TOIMENPITEEN KUVAUS

Komission kokouksissa vuosina 2022 ja 2023 on noussut esille tarve sisällyttää ilmoitusvelvollisten tarjoamat virtuaali-IBAN (jäljempänä *vIBAN*) tilit pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Toteuttaminen tukee myös FATFin suositusten kansallista täytäntöönpanoa.

Toimenpiteen tavoitteena on määritellä vIBAN ja tarvittaessa viranomaiset tiedottavat ilmoitusvelvollisia ilmiöstä.

VASTUUTAHOT

Finanssivalvonta, Tulli

AIKATAULU

2024–2025

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tietosisällön hyödyntäminen kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviotyössä

TOIMENPITEEN KUVAUS

Toimenpiteen tavoitteena on selvittää, voitaisiinko pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta saatavia tietoja hyödyntää kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion laatimistyössä. Riskiarviotyöskentelyssä käytettävien digitaalisten työkalujen integroiminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään tulisi vaati-
maan määrittelyä sekä teknistä toteutusta.

VASTUUTAHOT

Valtiovarainministeriö, sisäministeriö, Tulli

AIKATAULU

2024–2025