



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2024:17

Kansallinen NPO-sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2024

Sisäministeriön julkaisuja 2024:17

Kansallinen NPO-sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2024

Petri Siitonen
NPO-hankkeen työryhmä

Sisäministeriö Helsinki 2024

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Sisäministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-324-997-4

ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Kansallinen NPO-sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2024

Sisäministeriön julkaisu 2024:17

Teema

Sisäinen
turvallisuus

Julkaisija

Sisäministeriö

Tekijä

Petri Siitonen

Yhteisötekijä

NPO-hankkeen työryhmä

Kieli

suomi

Sivumäärä

131

Tiivistelmä

Kansallinen NPO-sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2024 on laadittu sisäministeriön NPO-hankeryhmässä. Riskiarviossa kuvataan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen uhkia, haavoittuvuuksia ja riskejä voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden (NPO-sektorin) toiminnassa. Lisäksi riskiarviossa tarkastellaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä liittyen valittuihin ilmiöihin NPO-sektorilla.

NPO-sektorin riskiarvioon osallistui viranomaistoimijoita, rahanpesulain mukaisia valvoja, sekä erikokoisia toimijoita NPO-sektorilta. NPO-hanketyöryhmään kuului koordinoivan ministeriön lisäksi valtiovaranimisteriön, ulkoministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen, Suojelupoliisin, Poliisihallituksen sekä Poliisihallituksen Arpajaishallinnon, Patentti- ja rekisterihallituksen, Verohallinnon ja Verohallinnon alaisen harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijoita.

Sivua 123 on päivitetty 31.10.2024 ja aineisto korvaa aikaisemmin, 23.10.2024 julkaistun version.

Asiasanat

rahanpesu, terrorismi, talousrikokset, riskinarviointi, riskit

ISBN PDF

978-952-324-997-4

ISSN PDF

2490-077X

Asianumero

-

Hankenumero

VN/34756/22

Julkaisun osoite

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-997-4>

Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism inom NPO-sektorn 2024

Inrikesministeriets publikationer 2024:17		Tema	Inre säkerhet
Utgivare	Inrikesministeriet		
Författare	Petri Siitonen		
Utarbetad av	NPO-projektarbetsgruppen		
Språk	finska	Sidantal	131

Referat

Den nationella riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism inom NPO-sektorn 2024 har utarbetats i inrikesministeriets NPO-projektgrupp. I riskbedömningen beskrivs hot, sårbarheter och risker beträffande penningtvätt och finansiering av terrorism i icke-vinstdrivande organisationers (NPO-sektorns) verksamhet. I riskbedömningen granskas dessutom risker förknippade med penningtvätt och finansiering av terrorism med anknytning till de utvalda fenomenen inom NPO-sektorn.

I utarbetandet av NPO-sektorns riskbedömning deltog myndighetsaktörer, övervakare enligt penningtvättslagen samt aktörer av olika storlek inom NPO-sektorn. I NPO-projektarbetsgruppen ingick förutom det koordinerande ministeriet sakkunniga från finansministeriet, utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, Centriskriminalpolisens central för utredning av penningtvätt, Skyddspolisen, Polisstyrelsen samt Polisstyrelsens Lotteriförvaltning, Patent- och registerstyrelsen, Skatteförvaltningen och Skatteförvaltningens enhet för utredning av grå ekonomi.

Sidan 123 har uppdaterats 31.10.2024 och materialet ersätter den version som publicerats 23.10.2024.

Nyckelord penningtvätt, terrorism, ekonomiska brott, risker, riskbedömning

ISBN PDF	978-952-324-997-4	ISSN PDF	2490-077X
Ärendenummer	-	Projektnummer	VN/34756/22

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-997-4>

National Risk Assessment of Money Laundering and Terrorist Financing in the NPO Sector 2024

Publications of the Ministry of the Interior 2024:17		Subject	Internal security
Publisher	Ministry of the Interior		
Author	Petri Siitonen		
Group author	NPO project group		
Language	Finnish	Pages	131

Abstract

The National Risk Assessment of Money Laundering and Terrorist Financing in the NPO Sector 2024 was prepared by the NPO project group of the Ministry of the Interior. The risk assessment describes the threats, vulnerabilities and risks of money laundering and terrorist financing in all the operations of non-profit organisations (NPO sector). The risk assessment also examines the risks of money laundering and terrorist financing in relation to selected phenomena.

Public authorities, supervisors in accordance with the Act on Preventing Money Laundering and Terrorist Financing, and NPOs of different sizes contributed to the preparation of the risk assessment in the NPO sector. In addition to the coordinating ministry, the NPO project working group included experts from the Ministry of Finance, the Ministry for Foreign Affairs, the Ministry of Economic Affairs and Employment, FIU Finland at the National Bureau of Investigation, the Finnish Security and Intelligence Service, the National Police Board and the Gambling Administration of the National Police Board, the Finnish Patent and Registration Office, the Tax Administration and the Grey Economy Information Unit under the Tax Administration.

Page 123 was updated on 31 October 2024 and this version replaces the previous one published on 23 October 2024.

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

ISBN PDF	978-952-324-997-4	ISSN PDF	2490-077X
Reference number	-	Project number	VN/34756/22

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-997-4>

Sisältö

Lyhenteet	9
1 Yleinen osa	10
1.1 Tiivistelmä	10
1.2 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio ja käsitteistöä	13
1.2.1 Riskiarvion tarkoitus	13
1.2.2 Riskin muodostuminen	15
1.3 NPO-riskiarvio	16
1.3.1 NPO-riskiarvion tarkoitus ja tausta	16
1.3.2 NPO-riskiarvion rakenne	18
1.3.3 NPO-riskiarvion laajuus ja rajaukset	19
1.4 Rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen	20
1.4.1 Rahanpesu	20
1.4.2 Terrorismin rahoittaminen	22
1.5 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva sääntely	24
1.5.1 Ylikansalliset toimijat ja sääntely	24
1.5.2 Kansallinen lainsäädäntö	27
2 NPO-sektori	29
2.1 NPO-toimijan määritelmä	29
2.1.1 NPO-toimijan määritelmä kansainvälisessä kontekstissa	29
2.1.2 NPO-toimijan määritelmä kansallisessa riskiarviossa	31
2.2 Suomen NPO-sektori ja sen toimintaympäristö	32
2.2.1 Hallinnollinen ympäristö, kansallinen sääntely ja yhdistymisvapaus	32
2.2.2 Rekisteröityneet NPO-toimijat Suomessa	36
2.2.3 Yhdistystoiminnan kieltäminen hyvän tavan vastaisena	38
2.3 Suomen NPO-sektorin luokittelu	41
2.3.1 Yhdistykset	41
2.3.2 Säätiöt	48
2.3.3 Rahankeräystoiminta	49
2.3.4 Humanitaarinen apu ja kehitysyhteistyö	50
2.3.5 NPO-toimijoille kohdistettu kysely	52

3	Ilmiöt	54
3.1	Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan.....	54
3.1.1	Rahankeräykset ja lahjoitukset	55
3.2	Ei-toivottu ulkomainen rahoitus.....	56
3.2.1	Ei-toivottu ulkomainen rahoitus määritelmänä	56
3.2.2	Ei-toivotut lahjoitukset yhdistyksille ja säätiöille Suomessa	57
3.3	Julkiset tuet (valtionavut)	58
3.3.1	Julkinen tuki yhdistyksille ja säätiöille.....	58
4	NPO-sektoriin kohdistuvat terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun uhat	60
4.1	NPO-sektoriin kohdistuvia terrorismin rahoittamisen uhkia	60
4.1.1	Rahankeräystoimintaan kohdistuvia terrorismin rahoittamiseen liitännäisiä uhkia	62
4.1.2	Humanitaarista apua tarjoaviin sekä kehitysyhteistyötä tekeviin toimijoihin kohdistuvia terrorismin rahoittamiseen liitännäisiä uhkia	63
4.2	NPO-sektoriin kohdistuvia rahanpesun uhkia	65
5	NPO-sektoriin kohdistuvia terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun haavoittuvuuksia	66
5.1	NPO-sektoriin kohdistuvia terrorismin rahoittamisen haavoittuvuuksia.....	66
5.1.1	Rahankeräystoimintaan kohdistuvia terrorismin rahoittamiseen liitännäisiä haavoittuvuuksia.....	70
5.1.2	Humanitaarista apua tarjoaviin sekä kehitysyhteistyötä tekeviin toimijoihin kohdistuvia terrorismin rahoittamiseen liitännäisiä haavoittuvuuksia	71
5.2	NPO-sektoriin kohdistuvia rahanpesun haavoittuvuuksia.....	72
6	NPO-sektoriin kohdistuvat riskit	74
6.1	Yleiset riskit koskien koko NPO-sektoria	74
6.2	Alasektorikohtaiset riskit	84
6.2.1	Poliittiset yhdistykset	85
6.2.2	Sosiaali- ja terveysalan yhdistykset	87
6.2.3	Kulttuurialan yhdistykset	88
6.2.4	Vapaa-ajan yhdistykset	89
6.2.5	Urheilu- ja liikuntayhdistykset.....	90
6.2.6	Uskontoon ja maailmankatsomukseen liittyvät yhdistykset.....	93
6.2.7	Humanitaarisen avun sektorilla ja kehitysyhteistyössä päätoimisesti toimivat yhdistykset ...	98
6.2.8	Maanpuolustukseen ja kansainvälisiin suhteisiin liittyvät yhdistykset.....	105
6.2.9	Rekisteröimätön yhdistys	106
6.2.10	Säätiöt.....	110

7	Yhteenveto	113
7.1	Yleiset riskit	113
7.2	Erityiset riskit	116
7.3	Riskiperusteinen lähestymistapa.....	118
	Lähteet	120
	Liitteet	127
	Liite 1: Metodologia	127

LYHENTEET

Taulukko 1. Julkaisussa käytetyt 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 yhteisö tai säätiö
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 2024 kansallinen NPO-sektorin¹ (non-profit organisation) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio on järjestyksessään ensimmäinen yksinomaan NPO-sektoria käsittelevä kansallinen riskiarvio. NPO-sektorin toimijoilla tarkoitetaan voittoa tavoittelemattomia organisaatioita ja NPO-sektori on ollut osana ja omana alasektorinaan vuoden 2021 kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviossa. Vuoden 2022 joulukuussa sisäministeriö käynnisti NPO-hankkeen², jonka yhteydessä tehtiin päätös päivittää vuoden 2021 riskiarviossa ollut NPO-sektoria koskeva osio laatimalla NPO-sektorille itsenäinen riskiarvio. Riskiarvio laadittiin sisäministeriön koordinoimana ja riskiarviotyötä ohjasi NPO-hankkeen työryhmä.³

1.1 Tiivistelmä

Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen NPO-sektoria koskeva riskiarvio keskittyy sektorin toimintaympäristöön sekä sektoriin kohdistuvien uhkien, haavoittuvuuksien ja riskien tunnistamiseen sekä niiden tason arviointiin. NPO-sektorin uhkia, haavoittuvuuksia ja riskejä tarkastellaan tässä kokonaisuudessa sekä rahanpesun että terrorismin rahoittamisen näkökulmasta. Myös FATF:n (Financial Action Task Force) Suomea koskevassa maa-arviossa edellytetään ottamaan NPO-sektoriin kohdistuvat riskit huomioon.⁴

1 NPO-sektorin toimijoilla tarkoitetaan voittoa tavoittelematonta yhteisöä tai säätiötä. Ks. määritelmästä tarkemmin riskiarvion osiosta 2.1.2.

2 Sisäministeriön asettamispäätös VN/34756/22.

3 Työryhmään kuului koordinoivan ministeriön lisäksi valtiovaraniministeriön, ulkoministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen, Suojelupoliisin, Poliisihallituksen sekä Poliisihallituksen Arpajaishallinnon, Patentti- ja rekisterihallituksen, Verohallinnon ja Verohallinnon alaisen harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijoita.

4 FATF MER 2019, s. 38.

NPO-sektorin riskiarvioon osallistettiin viranomaistoimijoita, rahanpesulain mukaisia valvojia, sekä erikokoisia toimijoita NPO-sektorilta. **Riskiarvion tekeminen aloitettiin NPO-sektorin kartoittamisesta, sisältäen kansallisessa riskiarviossa käytettävän NPO-toimijan määritelmän ja aiemman, vuoden 2021 riskiarvion palautteen pohjalta tehdyn analyysin.** Näiden edellä mainittujen kartoitusten avulla laadittiin Suomen NPO-sektorista uusi riskiprofiili, johon määriteltiin sektorin laajuus ja riskiarviopäivityksen tavoitteet. **Mukana on myös rekisteröimätön yhdistystoiminta,** joka jätettiin aiemmasta riskiarviosta pois.

Riskiprofiilin laatimisen jälkeen NPO-sektoriin kohdistuvia uhkia ja haavoittuvuuksia kartoitettiin asiantuntijoiden⁵ avulla järjestetyssä kaksipäiväisessä workshopissa, joista ensimmäinen päivä oli varattu viranomaisille ja toinen NPO-sektorin toimijoille, läsnä oli pääasiassa isojen järjestöjen ja kattojärjestöjen edustajia. Tämän jälkeen NPO-sektorille lähetettiin vielä kysely⁶ omien valmiuksien arvioimiseen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan suhteen. Workshop-päivien ja NPO-sektorille lähetetyn kyselyn perusteella muodostettiin riskiprofiilissa olleille alasektoreille⁷ yleiset ja erityiset riskit. Riskit arvioitiin viranomaisten ja workshoppeihin ja kyselyihin vastanneiden NPO-sektorin toimijoiden avulla, jonka jälkeen tuloksista laadittiin analyysin jälkeen lopulliset riskitasot.

Keskeisimmät huomiot kansallisesta NPO-sektorista:

- Suomen NPO-sektori nähdään hyvin laajana, sillä pelkästään rekisteröityneitä yhdistyksiä on yhdistysrekisterin mukaan n. 108 000 kappaletta. Lisäksi säätiörekisterin mukaan säätiöitä on n. 2 700 kappaletta.⁸
- Kansallisen riskiarvion sisältämä NPO-toimijan määritelmä painottaa toimijan voittoa tavoittelematonta luonnetta sekä toiminnassa tapahtuvaa varojen tai muun taloudellisen tuen hankkimista tai vastaanottamista ja/tai käyttämistä tai välittämistä tiettyihin yleishyödyllisiin tarkoituksiin.

5 Asiantuntijat koostuivat viranomaistoimijoista ja rahanpesulain mukaisista valvojista.

6 Kts. NPO-sektorille toteutetusta kyselyistä tarkemmin osiosta 2.3.5.

7 Kts. NPO-sektorin luokittelu kappaleesta 2.3.

8 Tiedot perustuvat 1.1.2024 olleeseen tilanteeseen.

Keskeisimmät huomiot kansalliseen NPO-sektoriin liitännäisistä uhkista ja haavoittuvuuksista:

- Keskeisimpinä NPO-sektoriin kohdistuvina uhkina arvioidaan olevan laittomat kansainväliset rahansiirrot sekä muu rikollinen toiminta NPO-toimijoiden harjoittamassa valtioiden rajat ylittävässä toiminnassa sekä rikollisten toimijoiden soluttautuminen lailliseen toimintaan.
- Keskeisimpinä NPO-sektoriin kohdistuvina haavoittuvuuksina arvioidaan olevan viranomaisvalvontaan liittyvät lainsäädännön ongelmat tietojen vaihdossa viranomaisten välillä, NPO-toiminnan läpinäkyvyyden puutteet sekä NPO-toimijoiden sisäisten prosessien puutteellisuudet.

Merkittävimmät riskit kohdistuen NPO-sektoriin:

- Uskontoon ja maailmankatsomukseen liittyvien yhdistysten osalta rahansiirto epävirallisten kanavien kautta kohdemaihin, erityisesti rahakuriirien käyttö katsottiin merkittäväksi terrorismin rahoittamisen riskiksi.
- Kiireelliseen humanitaariseen apuun liittyvä riski muiden kuin vakiintuneiden toimijoiden⁹ osalta arvioitiin olevan merkittävä terrorismin rahoittamisen riski. Humanitaarisen avun ympärille syntyy usein kiiretilanne, joka luo painetta riskienhallinta keinojen vähentämiselle kiireellisen avun perillemenon kustannuksella, jolloin varat voivat päätyä terroristisille toimijoille.
- Rekisteröimättömien yhdistysten osalta viranomaisvalvonnan katvealue arvioitiin niin ikään merkittäväksi terrorismin rahoittamisen riskiksi. Rekisteröimättömän yhdistyksen toiminta voi olla aatteellisesti tai toiminnallisesti sellaista, joka tukee suoraan terroristista toimintaa tai harjoittaa rahanpesua. Rekisteröimättömän toiminnan johdosta viranomaisilla tai muilla toimijoilla ei ole näkymää yhdistyksen toimintaan. Tässä on kuitenkin huomioitava se, **ettei rekisteröimätön yhdistys ole oikeushenkilö**, eikä sillä ole oikeushenkilön rangaistusvastuuta. Kaikki tähän yhdistystoimintaan liittyvät sopimukset ja mahdollinen rangaistusvastuu koskee ainoastaan sopimuksen tai mahdollisen rangaistavan teon tehneitä **yksityshenkilöitä**. Lisäksi **merkittävä riski ei koske koko rekisteröimätöntä yhdistystoimintaa**, vaan riskiperusteisella arvioinnilla valikoituja tiettyjä rekisteröimättömiä yhdistyksiä.

9 Kts. Tarkemmin määritelmä kappaleesta 2.3.1. Humanitaarisen avun sektorilla ja kehitysyhteistyössä päätoimisesti toimivat yhdistykset.

NPO-sektoriin kohdistuvien uhkien ja haavoittuvuuksien yhdistelmästä saatavat riskit on muodostettu asiantuntija-arvioiden ja NPO-toimijoiden arviointien perusteella. Asiantuntijat ja NPO-toimijat sijoittivat uhat ja haavoittuvuudet asteikolle 1–4 (vähäisesti merkittävä–erittäin merkittävä). **Riskitaso saatiin uhkien ja haavoittuvuuksien tasojen yhdistelmästä 50/50-jakaumalla.** Vastausjakauman perusteella voitiin todeta, sen suosivan isoja ja valveutuneita toimijoita pienten toimijoiden kustannuksella, mutta vastauksia kertyi kuitenkin yleisesti runsaasti.¹⁰ **Riskien merkittävyyden laskeminen** on tehty siten, että jokaista riskiä on arvioitu sen todennäköisyyden ja vakavuuden kannalta. **Riskipisteet** on laskettu kertomalla annettujen arvioiden keskiarvot (todennäköisyys x vakavuus). **Viranomaisten ja NPO-sektorin arvioita on painotettu yhtä paljon** (50 % / 50 %) siitä huolimatta, että NPO-sektorin vastaajamäärät olivat korkeammat.

Viranomaisten arviointia perusteltiin työryhmässä kattavaksi, koska siihen osallistui riittävän suuri otanta viranomaisia, joiden joukossa oli myös asiantuntijoita, joilla tehtäviensä perusteella on objektiivinen ja laaja-alainen näkymä NPO sektoriin kohdistuvaan valvontaan, rahanpesun- ja terrorismin rahoittamisen ilmiöihin, resursseihin ja lainsäädäntöön, jonka puitteissa rahanpesua ja terrorismin rahoittamista voidaan estää NPO sektorilla.

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 osataan autetaan riskiperusteisen lähestymistavan vahvistamisessa, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnan ja toiminnan kehittämisessä sekä resurssien kohdentamisessa tehokkaalla tavalla.

10 Kts. NPO-toimijoille kohdistettu kysely kohdasta 2.3.5.

Riskiarviossa on otettava huomioon Euroopan komission laatima ylikansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio (Supranational Risk Assessment, SNRA).¹¹ Rahanpesulain mukaan riskiarvion yhtenä tarkoituksena on tukea toimivaltaisten 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.¹²

Kansallista riskiarviota on päivitettävä säännöllisesti.¹³ **Suomen kansallista riskiarviota päivitetään vähintään neljän vuoden välein**, ellei kansallisista tai kansainvälisistä velvoitteista muuta johdu. FATF ei määrittele riskiarvion päivittämissykyä.

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,¹⁴ ja nämä toimet ilmenevät kansallisen riskiarvion tulosten perusteella laaditusta toimintasuunnitelmasta¹⁵. 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. Toimintasuunnitelmaan voidaan ottaa myös sellaisia toimenpiteitä, jotka johtuvat FATF:n tai komission uusista vaatimuksista tai joita katsotaan tarpeelliseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi.

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

12 EU SNRA 2022 – Commission Staff Working Document, s. 5.

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

14 FATF 2012–2023, s. 8.

15 Tämän riskiarvion pohjalta ei laadita erillistä toimintasuunnitelmaa. Riskiarvion tulokset otetaan huomioon kuitenkin seuraavaa kansallista toimintasuunnitelmaa laadittaessa. Nykyinen toimintasuunnitelma on voimassa 2024–2025 ja NPO-sektori on tässä huomioitu.

1.2.2 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.¹⁶
- **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.¹⁷
- **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.¹⁸

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.

16 FATF 2012–2023, s. 7.

17 FATF 2012–2023, s. 7.

18 FATF 2012–2023, s. 7–8.

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.¹⁹ Näin päätettiin toimia myös tässä NPO-sektoria koskevassa kansallisessa riskiarviossa. 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 luotto- ja finanssilaitosten luotettavuudelle, koskemattomuudelle, ja vakaudelle, sekä koko rahoitusjärjestelmän uskottavuudelle.

1.3 NPO-riskiarvio

1.3.1 NPO-riskiarvion tarkoitus ja tausta

Riskiarvion tarkoituksena on tarkastella Suomen NPO-toimintaympäristöä sekä tunnistaa ja arvioida NPO-sektoriin liittyviä uhkia, haavoittuvuuksia ja riskejä. Kyseessä on kansallisesti toinen²⁰ NPO-sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeihin liittyvä kartoitus.

FATF:n kontekstissa vaatimus NPO-sektorin tuntemisesta liittyy suositukseen 8, jonka mukaisesti edellytetään sekä yleisempää NPO-sektorin tarkastelua että sektorin sisältämien riskien tunnistamista.²¹

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 2022**

19 FATF 2012–2023, s. 8–9.

20 NPO-sektori oli aiemmin oma alaosiensa vuoden 2021 kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviossa.

21 FATF 2012–2023, s. 43.

ylikansallisen riskiarvion mukaan NPO-sektori on yksi osa-alue, johon kansallisissa riskiarvioissa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota²². Lisäksi ylikansallinen riskiarvio antaa jäsenvaltioille erityisiä toimenpidesuosituksia²³ liittyen NPO-sektoriin:

- Jäsenvaltion olisi varmistettava, että voittoa tavoittelemattomat järjestöt osallistuvat enemmän kansallisiin riskiarviointeihin, erityisesti siltä osin kuin on kyse rahoituslaitosten mahdollisuudesta vähentää riskejä.
- Jäsenvaltioiden olisi toteutettava tiedotus- ja valistusohjelmia voittoa tavoittelemattomien järjestöjen riskistä joutua väärinkäytösten kohteeksi sekä tarjottava niille aineistoa tietoisuuden lisäämiseksi.

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**²⁴, 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.²⁵ Tässä riskiarviossa tunnistetaan NPO-toimijoiden mahdollisuus kytkeytyä molempiin näkökulmiin, mutta **painopiste on FATF:n esimerkin mukaisesti terrorismin rahoittamiseen liitännäisten uhkien ja haavoittuvuuksien arvioinnissa.**

Erillisen NPO-riskiarvion 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

22 EU SNRA 2022, s. 18–19.

23 EU SNRA 2022, Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle, s. 26.

24 FATF 2012–2023, s. 43.

25 EU SNRA 2022 – Commission Staff Working Document, s. 240–244.

ja monitorointitoimenpiteisiin.²⁶ **Maa-arvion sisältämät huomiot kansallisesta NPO-sektorin riskiymmärryksestä, sekä aiempi vuoden 2021 riskiarviosta saatu palaute ovat ohjanneet tämän riskiarvion tekemistä.**

Tässä riskiarviossa käytetty metodologia kuitenkin poikkeaa kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiarvio 2023 -osittaispäivityksessä käytetystä metodologiasta. **Riskiarviossa ei ole muodostettu koko NPO-sektorille, eikä alasektoreille kokonaisriskitasoja johtuen sektorin monimuotoisuudesta ja laajuudesta. Tähän ratkaisuun päädyttiin perustellusti erityisesti Suomen NPO-sektorin ominaispiirteiden ja rakenteen vuoksi: Hankeryhmässä katsottiin, ettei kokonaisriskitaso anna oikeaa ja riskiperusteisella lähestymistavalla saavutettavaa kokonaiskuvaa koko sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä niin, ettei se leimaisi tarpeettomasti vähäriskisiä tai riskittömiä toimijoita saman kokonaisriskin alle.**²⁷ Tässä on käytetty FATF:n liikumavaraa, että jokainen maa saa itse päättää, kuinka se riskit arvioi.²⁸ Lisäksi FATF ei salli NPO-sektorin toimijoita kohdeltavan ilmoitusvelvollisina, joten on perusteltua poiketa siitä metodologiasta, jota on käytetty varsinaisten rahanpesulain mukaisten ilmoitusvelvollisten riskiarviointiin. Yleiset riskit on muodostettu kuvaamaan koko sektoria koskevia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen yleisimpiä ja ajankohtaisiin ilmiöihin perustuvia riskejä. Erityisiä riskejä on muodostettu tietyille alasektoreille toiminnan luonteesta johtuen ja erityiset riskit ovat ensisijaisia yleisiin riskeihin nähden. **Yleisiä riskejä ei tule käyttää niin, että yleisten riskien avulla muodostetaan koko sektorille kokonaisriskitaso. Erityisiä riskejä ei tule myöskään käyttää alasektorikohtaisten kokonaisriskien muodostamiseksi.**

1.3.2 NPO-riskiarvion rakenne

Tämä NPO-sektorin riskiarvio koostuu seitsemästä osasta. Ensimmäisenä oleva yleinen osa sisältää kuvauksen riskiarvion kansallisesta ja kansainvälisestä kehyksestä, ohjaavista laeista ja asiakirjoista, riskin muodostumisesta sekä riskiarvion tarkoituksesta. Toisessa osassa käsitellään NPO-sektoria²⁹ Suomen viitekehyksessä. Kolmannessa osiossa käsitellään ajankohtaisia ilmiöitä. Neljännessä osiossa rahanpesun ja

²⁶ FATF MER 2019, s. 174.

²⁷ FATF BPP 2023, s. 13.

²⁸ FATF BPP 2023, s. 12.

²⁹ NPO-sektorin toimijoilla tarkoitetaan voittoa tavoittelemattomia organisaatioita. Ks. määritelmästä tarkemmin riskiarvion osiosta 2.3.

terrorismin rahoittamisen riskejä uhkien ja viidennessä osiossa haavoittuvuuksien näkökulmista. Kuudennessa osiossa käydään läpi yleiset, sekä erityiset riskit ja seitsemännessä osiossa on loppuyhteenveto. Riskiarvion lopussa olevasta liitteestä löytyy tässä riskiarviossa käytetty metodologia.

1.3.3 NPO-riskiarvion laajuus ja rajaukset

Tässä NPO-sektorin riskiarviossa tarkastelu kohdistuu rekisteröityihin toimijoihin, sekä edellisestä riskiarviosta poiketen myös rekisteröimättömään yhdistystoimintaan, vaikka tällaiset rekisteröimättömät yhdistykset eivät ole oikeustoimikelpoisia. Rekisteröimättömiä toimijoita koskevan kvantitatiivisen aineiston puuttuminen on ongelmallista analyysin kannalta, mutta tähän on hyödynnetty eri viranomaisten näkemyksiä ja kokemuksia valvonnallisista haasteista liittyen rekisteröimättömiin toimijoihin.

Suomen kaltainen yhdistystoiminnan sääntelymalli on käytössä vertailumaista vain Saksassa, jossa rekisteröityjä ja rekisteröimättömiä yhdistyksiä koskevat säännökset sisältyvät yli 120 vuotta vanhaan siviililakikirjaan (Bürgerliches Gesetzbuch).³⁰ Viron yhdistyksiä koskevassa lainsäädännössä ja Suomen yhdistyslaissa on joitakin yhteeneväisyyksiä, kuten rekisteröintivaatimus oikeushenkilöllisyyden saavuttamiseksi. Muissa Pohjoismaissa ei ole laintasoista sääntelyä yhdistyksistä, tai sääntelyä kohdistetaan yhteisömuodon sijasta itse toimintaan kuten Iso-Britanniassa. Näin ollen rekisteröitymättömän yhdistystoiminnan rajaaminen ulos ei ole perusteltua pelkästään sen perusteella, ettei toiminnasta ole saatavissa pelkästään rekisteröintiin liittyviä tietoja. Rekisteröimättömien yhdistysten osalta nähtiin tarpeelliseksi tehdä riskiarvio huolimatta siitä, ettei kyse ole oikeustoimikelpoisesta yhdistyksestä. Suomen lainsäädäntö ei tunne rekisteröintipakkoa mutta oikeushenkilöllisyyden voi saavuttaa vain rekisteröimällä yhdistys.

30 HE 200/2022 vp, s. 17–18.

NPO-sektoriin kohdistuvien uhkien ja haavoittuvuuksien osuiksissa (osiot 4 ja 5) tarkastellaan rahankeräystoimintaan sekä humanitaarista apua ja kehitysyhteistyötä toteuttavia³¹ NPO-toimijoita. 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 avustusjärjestöt toimivat usein konfliktialueilla tai alueilla, joissa myös terroristijärjestöjen läsnäolo on tunnustettu³² sekä alueilla, joissa AML/CFT-viitekehys on puutteellinen. **Lisäksi riskiarviossa on vielä toinen NPO-osuus (osio 6) jossa tarkastellaan koko sektorin ja tiettyjen alasektoreiden riskejä.**

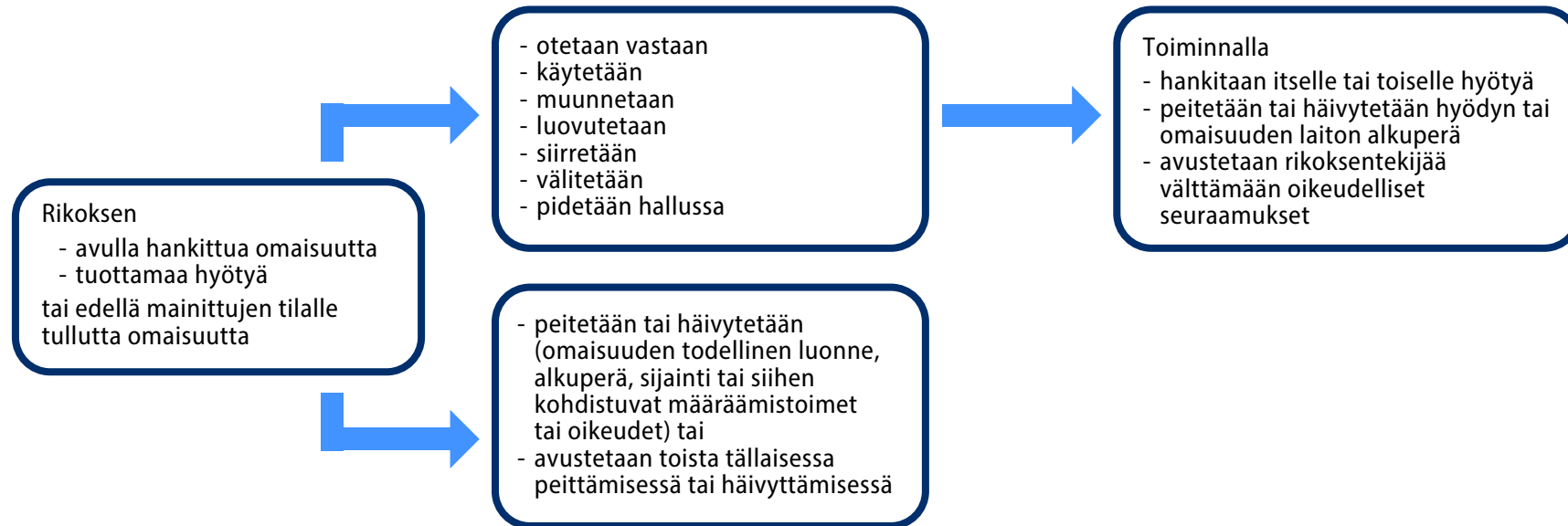
1.4 Rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen

1.4.1 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. Esirikoksia voivat olla esimerkiksi huumausainerikokset, petokset, lahjonta tai muut talousrikokset, joiden avulla hankitaan laittomia varoja. Nämä esirikokset tuottavat rikollisille tuloja, joita he pyrkivät sitten peittelemään tai laillistamaan rahanpesun avulla.

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

32 EU SNRA 2022 – Commission Staff Working Document, s. 238–239.

Kuvio 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.³³

33 FATF: "What is Money Laundering?", viitattu 23.5.2024.

FATF:n mukaan on mahdotonta arvioida tarkasti, kuinka paljon rahaa pestään vuosittain.³⁴ Esimerkiksi UNODC³⁵ on kuitenkin arvioinut, että vuosittain rahaa pestään noin 2–5 prosenttia koko maailman bruttokansantuotteesta.³⁶ Mikäli ilmiön oletetaan olevan yhtä laaja kuin muualla maailmassa, on **rahanpesun kohteena olevien varojen kokonaismäärä Suomessa³⁷ vuosittain noin 5–12 miljardia euroa.**

Itsepesu

Itsepesu on omalla rikoksella saatuun hyötyyn tai omaisuuteen kohdistuvaa rahanpesua. Joulukuussa 2020 rikoslakiin tehtiin EU:n rahanpesurikosdirektiivin³⁸ edellyttämät täydennykset. Niiden myötä rikoshyödyn peittelystä tuli aikaisempaa laajemmin rangaistavaa. Jos esirikokseen syyllistynyt henkilö ryhtyy erityisiin järjestelyihin rikoksella saamansa hyödyn ja varojen peittelemiseksi, voidaan häntä rangaista esirikoksen lisäksi myös rahanpesusta.³⁹

1.4.2 Terrorismin rahoittaminen

Terrorismin rahoittamisella tarkoitetaan toimintaa, jossa suoraan tai välillisesti annetaan tai kerätään varoja terroristiseen toimintaan. Terroristiryhmän tai yksittäisen terroristin rahoittaminen on rangaistavaa, samoin sen yrittäminen. Varojen lähde voi olla laillinen tai laitton, sillä ei ole merkitystä. Terrorismin rahoittaminen on määritelty rikoslain 34 a luvun 5 §:ssä ja siihen katsotaan kuuluvan terroritekojen tai niiden valmistelun rahoittaminen sekä muu terroristisen toiminnan tai terroristiryhmän taloudellinen tukeminen ja terroristisen toiminnan edistäminen.

34 FATF: "What is Money Laundering?", viitattu 18.6.2024.

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

36 UNODC: Money-Laundering and Globalization, viitattu 8.8.2024.

37 Tarkemmat tilastot rahanpesun esitutkinnoista ja annetuista tuomioista Suomesta löytyvät kansallisen riskiarvion osittaispäivitys 2023 osiosta 2.

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

39 Rahanpesu.fi 2024: Rahanpesusäännöksiä täydennetään rikoslaissa, viitattu 18.8.2023.

Terrorismin rahoittamisen vaiheita ovat varojen kerääminen, siirtäminen ja käyttäminen.⁴⁰ 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.⁴¹

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 jäädyttämisspäätökset ja ylläpitää julkista luetteloa jäädyttämisspäätöksistä. Jäädyttämisspäätöksen panee täytäntöön ulosottoviranomainen.

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.**⁴²

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. Kaikkiaan terrorismin rahoittamisesta on aloitettu kolme esitutkintaa Suomessa. Terrorismin rahoittamista on käsitelty tuomioistuimessa kerran, mutta syytteet hylättiin hovioikeudessa maaliskuussa 2016.⁴³ **Suomessa ei ole vuoteen 2024 mennessä annettu lainvoimaisia tuomioita terrorismin rahoittamisesta.**

40 FATF 2012–2023, s. 8.

41 Rahanpesun selvittelykeskus 2023, s. 19.

42 Ulkoministeriö: Terrorismin vastaiset pakotteet, viitattu 18.6.2024.

43 Helsingin HO 23.3.2016, nro 16/111925.

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 sitoo kansalliset lait ja Euroopan unionin lainsäädäntö.** Lisäksi EU:n ylikansallista riskiarviota ja sen tuloksia tulee hyödyntää kansallisia riskien arviointeja koskevia toimenpiteitä suoritettaessa. 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 rahanpesun torjuntaohjelma.⁴⁴ YK:n turvallisuusneuvosto on useissa päätöslauselmissaan asettanut pakotteita terroristijärjestöille ja niihin kytköksissä oleville henkilöille ja ryhmittymille ja se ylläpitää julkista luetteloa pakotelistalla olevista toimijoista.

Euroopan unionissa YK:n turvallisuusneuvoston määräämät terrorismipakotteet pannaan täytäntöön EU-tason lainsäädännöllä. Lisäksi EU:lla on oma autonominen terrorismipakotejärjestelmänsä eli päätökset rajoittavista toimenpiteistä, jotka eivät perustu turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin. Terrorismipakotteista säädetään EU:n neuvoston päätöksillä ja asetuksilla. Neuvoston asetukset ovat kaikissa jäsenvaltioissa sellaisenaan sovellettavaa oikeutta ja sitovat niin näiden maiden viranomaisia kuin yksityisiä toimijoitakin. Myös EU ylläpitää julkista listaa luonnollisista henkilöistä, oikeushenkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, jotka ovat terrorismin liittyen asetettu rajoittavien toimenpiteiden alaisiksi eli näiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevat varat ja taloudelliset resurssit on jäädytettävä, minkä lisäksi on kiellettyä asettaa mitään varoja tai taloudellisia resursseja suoraan tai välillisesti näiden tahojen saataville tai hyödynnettäviksi.

44 The Global Programme against Money Laundering, UNGPML.

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.⁴⁵

FATF edellyttää riskiperusteista lähestymistapaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisessa toiminnassa, mikä määrittää 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.⁴⁶ Suositus 8 ("Non-profit organisations") käsittelee nimenomaisesti NPO-sektoria ja siihen liittyviä erityispiirteitä. FATF on myös julkaissut vuonna 2023 parhaat käytänteet-oppaan⁴⁷ NPO-sektorin terrorismin rahoittamisen riskiarviotyön apuvälineeksi. Tätä opasta on myös käytetty tämän kansallisen NPO-sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion tukena.

Euroopan komission ylikansallinen riskiarvio

EU julkaisi viimeisimmän, järjestyksessään kolmannen ylikansallisen riskiarvion vuonna 2022. Siinä muun muassa määriteltiin tuotteita ja palveluita, jotka voivat mahdollistaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sekä suositettiin jäsenmaita

45 FATF 2012–2023, s. 7.

46 FATF 2012–2023, s. 10.

47 FATF: Best Practices on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations. Saatavissa: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Financialinclusionandnpoissues/Bpp-combating-abuse-npo.html>, viitattu 1.8.2024.

tunnistamaan mahdollisia korkeamman ja matalamman riskin aloja tai alueita kansallisissa riskiarvioissaan. **Ylikansallinen riskiarvio antaa jäsenvaltioille suosituksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien vähentämiseksi ja sen tulokset tulee ottaa huomioon kansallista riskiarviota laadittaessa.** Viimeisimmässä ylikansallisessa riskiarviossa NPO-sektori huomioitiin myös omana kokonaisuutenaan.

Ylikansallinen sääntely

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä säädetään EU-tasolla kahdella rahanpesudirektiivillä. **Neljännän rahanpesudirektiivin**⁴⁸ 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 rahanpesudirektiivi**⁴⁹ 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. EU-tasolla on lisäksi hyväksytty järjestyksessään jo **kuudes rahanpesudirektiivi**⁵⁰, mutta sitä ei ole vielä implementoitu Suomen lainsäädäntöön. Valtiovarainministeriössä on kuitenkin käynnistetty hanke⁵¹ tästä implementoinnista keväällä 2024.

Rahanpesun estämisestä säännellään myös ns. toisessa maksajan tiedot -asetuksessa (2015/847)⁵². Asetus koskee maksajaa ja maksunsaajia koskevia tietoja, jotka tulee toimittaa missä tahansa valuutassa tehtävien varainsiirtojen mukana

48 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.

49 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.

50 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1640 jäsenvaltioissa käyttöön otettavista mekanismeista rahoitusjärjestelmän käytön estämiseksi rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen, direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta sekä direktiivin (EU) 2015/849 muuttamisesta ja kumoamisesta.

51 Valtiovarainministeriön hanke VN/9394/2024. Kts. kappale 1.5.2.

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

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 hyväksytyyn terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen (SopS 48–49/2008) ja yleissopimuksen erityisesti vierastaistelijailmiötä koskevaan lisäpöytäkirjaan (SopS 49–50/2023).

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.⁵³ Voimassa olevassa rahanpesulaissa on keskeisimpinä säännöksiä aiempaan rahanpesulakiin verrattuna riskiarvioita, tosiasiallisia edunsaajia koskevaa rekisteriä sekä viranomaisvalvontaa ja viranomaisyhteistyötä koskevaa sääntelyä. Lisäksi rahanpesulaissa säännellään rahanpesun valvontarekisteristä.

⁵³ HE 167/2018 vp, s. 1.

Uusi EU-sääntely asettaa kuitenkin muutostarpeita rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaan kansalliseen sääntelyyn. **Valtionvarainministeriö on käynnistänyt 10.5.2024 hankkeen rahanpesulain kokonaisuudistukseksi**⁵⁴. Hanketyöryhmän tehtävänä on valmistella ehdotus tarvittaviksi lakimuutoksiksi ja täydennyksiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan sääntelyn kokonaisuudistamiseksi, sekä täytäntöön panna rahanpesua ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevat uudet EU-säännökset, eli rahanpesuasetus, kuudes rahanpesudirektiivi, uutta eurooppalaista rahanpesun estämismääräyksiä koskeva AMLA:aa⁵⁵ koskeva asetus ja rahoitustietodirektiivin muutos. Hankkeen toimikausi päättyy 30.6.2025. Kuudetta rahanpesudirektiiviä ja rahanpesuasetusta sovelletaan, tai se tulee saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä pääosin 10.7.2027, sekä AMLA-asetusta sovelletaan pääosin 1.7.2025 alkaen.

Rahanpesun selvittelykeskuksesta annettu laki (445/2017) sääntelee selvittelykeskuksen toimintaa sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskevaa rekisteriä ja rekisteritietojen käsittelyä ja salassapitoa. Rahanpesun selvittelykeskusta koskevat säännökset olivat ennen vuoden 2017 rahanpesulain kokonaisuudistusta osana rahanpesulakia. Lain erillisyyttä rahanpesulaista perustelee selvittelykeskuksen toiminnallisesti riippumaton asema poliisin yksikkönä, johon sovelletaan osittain poliisilainsäädäntöä ja eri tietosuojasääntelyä kuin ilmoitusvelvollisiin ja valvojiin.⁵⁶

Terrorismin rahoittamista koskeva sääntely on keskitetty rikoslain 34 a lukuun. Lisäksi YK:n päätöslauselmassa 1373 (2001) asetettujen velvoitteiden täytäntöön panemiseksi on säädetty varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annettu laki (325/2013). Laki sääntelee 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.

54 Valtionvarainministeriön hanke VN/9394/2024.

55 Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism (AMLA). EU on perustanut erityisen rahanpesuntorjuntaviranomaisen tehostaakseen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan EU:n kehysten toimintaa. Viranomaisen tehtävänä on esimerkiksi edistää rahoitusalan ja muiden alojen valvontakäytäntöiden yhdenmukaistamista ja koordinoitua, suuririskisten ja rajat ylittävästi toimivien finanssiyhteisöjen suoraa valvontaa, sekä rahanpesun selvittelykeskusten koordinoitua. AMLA sijaitsee Frankfurtissa Saksassa ja aloittaa toimintansa virallisesti vuonna 2025.

56 HE 228/2016 vp, s. 1.

2 NPO-sektori

2.1 NPO-toimijan määritelmä

2.1.1 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”.”⁵⁷

FATF:n määritelmästä ovat 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.⁵⁸ 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.⁵⁹

Myös ylikansallisen riskiarvion terminologinen käsitys NPO-toimijasta pohjaa FATF:n määritelmään.⁶⁰ 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 NPOs”).⁶¹ Suomen kansallisessa NPO-riskiarviossa huomioidaan ylikansallisen riskiarvion tavoin molemmat NPO-toimijan tyypit.

57 FATF 2012–2023, s. 43.

58 FATF 2012–2023, s. 44–45.

59 FATF 2012–2023, s. 44–45.

60 EU SNRA 2022 – Commission Staff Working Document, s. 238.

61 EU SNRA 2022, s. 238.

NPO-toimintakentän ominaispiirteiden tunnistamisen ja ymmärtämisen on FATF:n mukaan ehdoton edellytys NPO-sektoria koskevan riskiymmärryksen saavuttamiseksi.⁶² Näin voidaan tehokkaimmin tunnistaa nimenomaan kansallisesti riskillisimmät NPO:t ja kohdentaa toimintasuunnitelman mukaisia toimia arvion perusteella tehokkaasti ja vaikuttavasti.

FATF myös vaatii jokaisen maan tunnistamaan sellaiset NPO-toimijat, jotka voidaan luokitella FATF:n toiminnallisen määritelmän piiriin ja erottamaan tästä sellaiset, jotka eivät tähän määritelmään kuulu.⁶³ Eri maissa toimii hyvin erilaisia ja erilaisia oikeushenkilö-statuksia omaavia NPO-toimijoita. Nämä voivat harjoittaa kyseisen maan lainsäädännön mukaan myös liiketoimintaa hyvinkin vapaasti, eikä aktiivinen hyväntekeväisyystyö, kuten se monesti Suomessa mielletään, ole sen toiminnan keskiössä. FATF antaa esimerkkejä sellaisista voittoa tavoittelemattomista organisaatioista, jotka eivät kuulu FATF:n toiminnallisen määritelmän piiriin. Näitä ovat esimerkiksi ammattiliitot ja organisaatiot, jotka ensisijaisesti tekevät tutkimusta ja/tai kannattavat muutoksia yleiseen järjestykseen, mutta eivät kerää tai maksa varoja kansalaisjärjestöille. Näin ollen Suomessa toiminnallisesta määritelmästä voidaan erottaa kaksi alasektoria⁶⁴, jotka eivät kuulu tämän määritelmän piiriin:

- Poliittiset yhdistykset
- Ammattiin ja elinkeinon liittyvät yhdistykset

Poliittinen yhdistys on organisaatio, joka pyrkii vaikuttamaan yhteiskunnallisiin asioihin pääasiallisesti, ei niinkään hyväntekeväisyystyön kautta. Ammattiin ja elinkeinon liittyvien yhdistysten pääasiallinen toiminta taas on edustaa jäseniään ja ajaa heidän etujaan. Tässä riskiarviossa tämä on huomioitu, mutta nämä alasektorit on arvioitu kuitenkin samalla tavalla rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskien osalta kuin muutkin alasektorit, koska ne eivät esimerkiksi poikkea oikeushenkilö-statukseltaan muista alasektoreista ja toimivat vakiintuneesti yleishyödyllisinä/voittoa tavoittelemattomina toimijoina Suomessa. Muiltakin alasektoreilta on löydettävissä sellaisia toiminnallisia piirteitä, jotka eivät välttämättä kuulu FATF:n määritelmän piiriin ahtaasti tarkasteltuna, mutta pääpaino tässä erottelussa on pidetty FATF:n esimerkkeinä annetuista toimijoista, eikä sitä ole syytä laajentaa enempää tässä riskiarviossa. **Huolimatta FATF:n NPO-määritelmän huomioista, poliittiset**

62 FATF 2012–2023, s. 44.

63 FATF BPP 2023, s. 10.

64 Kts. Alasektorijako kohdasta 2.3.

yhdistykset ja ammattiin ja elinkeinoihin liittyvät yhdistykset luokitellaan kuitenkin edelleen Suomen NPO-toimijan määritelmän sisään tässä riskiarviossa, kuten on tehty aiemmassakin riskiarviossa.

2.1.2 NPO-toimijan määritelmä kansallisessa riskiarviossa

Kansallisessa riskiarviossa käytettävä NPO-toimijan määritelmä on muodostettu FATF:n määritelmän pohjalta, minkä lisäksi määritelmässä otettiin huomioon ylikansallisen riskiarvion huomiot FATF:n NPO-määritelmästä. Tässä riskiarviossa NPO-toimija määritellään seuraavasti:

”NPO-toimijoita ovat oikeushenkilöt tai 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 hyväntelemiseen 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”,⁶⁵ ”kansalaisyhteiskunta”, ”kansalaisjärjestöt” ja ”vapaaehtoinen kansalais-toiminta”.⁶⁶ Osa NPO-sektorin toiminnasta voidaan tarkastella ”yleishyödyllisyyden” näkökulmasta, jolloin tarkastelussa painottuu juridinen näkökulma.⁶⁷ *Yleishyödyllinen toiminta* tarkoittaa esimerkiksi rahankeräyslain 2 §:n mukaan toimintaa yleistä sosiaalista, sivistyksellistä tai aatteellista tarkoitusta varten taikka muuta yleistä kansalaistoimintaa. Nykyisin on joissakin yhteyksissä käytetty myös epävirallista neljäs sektori-käsitettä, jolla halutaan viitata järjestäytymistä välttelevään osaan kansalaisyhteiskuntaa.

65 Virén 2014, s. 9.

66 Jyväskylän yliopisto, Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali: Kolmas sektori, viitattu 18.6.2024.

67 Virén 2014, s. 9.

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.**

2.2 Suomen NPO-sektori ja sen toimintaympäristö

2.2.1 Hallinnollinen ympäristö, kansallinen sääntely ja yhdistymisvapaus

Yhdistymisvapaudesta

Suomen perustuslain (731/1999) 13 §:n mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus, joka pitää sisällään oikeuden ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Säädetty yhdistymisvapaus on jokaisen perusoikeus, joka sisältää myös oikeuden toimia rekisteröimättömien yhdistysten muodossa. Säännös yhdistymisvapaudesta edellyttää, ettei yhdistysten perustaminen saa olla luvanvaraista, eikä yhdistysten rekisteröimismenettely saa muodostua sellaiseksi, että se tosiasiallisesti estää käyttämästä yhdistymisvapautta.

Yhdistymisvapaus on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen⁶⁸ (EIS) 11 artiklassa turvattu ihmisoikeus:

”Jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen ja yhdistymisvapauteen kaikilla tasoilla erityisesti poliittisessa, ammattiyhdistys- ja yhteiskunnallisessa toiminnassa, mihin sisältyy, että jokaisella on oikeus perustaa yhdessä muiden kanssa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa puolustamiseksi.”

68 SopS 63/1999.

Yhdistymisvapaus muodostuu neljästä osa-alueesta: perustamisoikeudesta, kuulumisoikeudesta, kuulumattomuusoikeudesta ja osallistumisoikeudesta.

Perusoikeussäännös siis turvaa niin positiivisen kuin negatiivisenkin yhdistymisvapauden.⁶⁹ Yhdistys voidaan aina rekisteröidä, kun laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Toisaalta yhdistymisvapaus sisältää myös oikeuden toimia yhdistyksenä ilman rekisteröintiä.⁷⁰ Perusoikeudet eivät kuitenkaan ole ehdottomia, etteikö niitä määrättyissä oloissa ja laajuudessa voitaisi rajoittaa. Perustuslain 13 luvun 3 §:n mukaan tarkempia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla eli tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tämä ei sinänsä oikeuta puuttumaan itse perusoikeuteen eli yhdistymisvapauteen, johon puuttuminen edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestystä. Kun arvioidaan millainen puuttuminen yhdistymisvapauteen edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestystä ja milloin on kyse vain yhdistymisvapauden käytön järjestämisestä lailla, voidaan apuna käyttää perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevaan mietintöön sisältyvää perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden luetteloa⁷¹, jossa mainittujen vaatimusten täytyttyä perusoikeuteen voi puuttua tavallisella lailla.

Jotta yhdistymisvapauteen puuttumista voidaan pitää oikeutettuna, sillä tulee olla oikeutettu päämäärä ja sen tulee perustua lakiin ja puuttumisen on oltava välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Puuttumisen laillisuus tarkoittaa sitä, että sille on oltava löydettävissä oikeusperusta kansallisesta laista. Lisäksi tuon lain on oltava saatavilla sekä muotoilultaan riittävän tarkka, jotta yksilöt voivat ennakoida toimiansa seuraukset ja tätä kautta säännellä käytöstään. Oikeutettuina päämäärinä puuttumiseen on pidetty muun muassa kansallista ja yleistä turvallisuutta, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämistä, terveyden tai moraalin suojaamista ja muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamista (EIS 11 artikla 2 kohta).

Yhdistyslain yhdistymisvapauden rajoitukset on tehty lähinnä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamiseksi. Sellaisia ovat sotilaalliseen tapaan järjestettyjen yhdistysten kieltäminen kokonaan (yhdistyslaki 3 §) ja ampumayhdistysten perustamisen luvanvaraisuus (yhdistyslaki 4 §). Nämä rajoitukset on katsottu voitavan antaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä lähinnä sillä perusteella, ettei perustuslain suoja voi nauttia yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantava toiminta. Lisäksi Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset oikeuttavat tämänkaltaiset rajoitukset.

69 Muukkonen 2012, s. 43.

70 HE 309/1993 vp, s. 60.

71 Kts. PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

Yhdistymisvapautteen sisältyy toisaalta myös suoja perusteetonta lakkauttamista vastaan, jonka mukaan yhdistyksen toiminta saa jatkua ilman esteitä sen aatteellisen tarkoituksen edistämiseksi ja siinä noudatettavan lain sekä hyvien tapojen noudattamisen toteutuessa. Yhdistyksen lakkauttamisesta päättää vain tuomioistuinin laillisen oikeudenkäyntimenettelyn kautta.⁷²

Kansallinen sääntely

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 rekisteröimättömiä yhdistyksiä soveltuvin osin. Rekisteröimättömät yhdistykset eivät voi saada nimiinsä oikeuksia tai tehdä sitoumuksia eivätkä kantaa tai vastata. Yhdistysten osalta Patentti- ja rekisterihallitus ylläpitää yhdistysrekisteriä, mutta PRH:lla ei ole laista tulevaa valvontatoimivaltaa yhdistyksiä kohtaan.

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 säätiörekisteriä ja **säätiöiden osalta PRH toimii myös valvovana viranomaisena**, sillä sen tehtävänä on valvoa, että säätiöiden toiminnassa noudatetaan säätiölakia ja säätiön sääntöjen määräyksiä. Tämä johtuu siitä, että toisin kuin yhdistyksissä ja yrityksissä, säätiöissä ei ole jäsen- tai omistajakuntaa, joka valvoisi johdon toimintaa. Valvonta on jälkikäteistä laillisuusvalvontaa, jonka perustana ovat säätiöiden toimittamat vuosiselvitykset. Huomioitavaa kuitenkin tässä on, että vaikka PRH ylläpitää sekä yhdistys- että säätiörekisteriä, se toimii valvojana ainoastaan säätiöille.

NPO-toimijoihin lukeutuvat myös **uskonnolliset yhdyskunnat**, joista säännelään 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

72 HE 64/1988 vp, s. 16.

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.

Taulukko 2. NPO-sektoriin liittyvät keskeiset toimivaltaiset viranomaiset toimivat erilaisissa rooleissa suhteessa NPO-toimijoihin, sekä toimivat humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön ja muihin ulko- ja tuvallisuuspolitiikkaan liittyvien toimintojen toteuttamisessa:

Toimija	Keskeiset tehtävät
Aluehallinto- virasto	<ul style="list-style-type: none"> • Voi oikeuttaa jäsenen hakemuksesta kutsumaan koolle yhdistyksen kokouksen yhdistyksen kustannuksella tai velvoittaa sakon uhalla yhdistyksen siihen. • Voi oikeuttaa jäsenen hakemuksesta järjestämään äänestystilaisuuden yhdistyksen kustannuksella tai velvoittaa sakon uhalla yhdistyksen siihen. • Jos yhdistykselle ei ole valittu sääntöjen tai lainmukaista toiminnantarkastajaa, asiasta ilmoituksen saatuaan voi määrätä yhdistykselle toiminnantarkastajan. • Toimii lupaviranomaisena yhdistyksille, jotka toiminnassaan harjoittavat ampuma-aseiden käyttöä (pois lukien yksinomaan metsästystarkoituksella).
Patentti- ja rekisterihallitus	<ul style="list-style-type: none"> • Ylläpitää yhdistysrekisteriä • Ylläpitää säätiörekisteriä • Ylläpitää uskonnollisten yhdyskuntien rekisteriä • Valvoo säätiölain ja säätiöiden sääntöjen noudattamista
Poliisihallitus/ Arpajaishallinto	<ul style="list-style-type: none"> • Myöntää rahankeräysluvat • Valvoo rahankeräystoimintaa • Myöntää tavara-arpajaisluvat ja bingoluvat • Valvoo valtakunnallisesti luvanvaraista arpajaistoimintaa

Toimija	Keskeiset tehtävät
Poliisilaitokset	<ul style="list-style-type: none"> • Vastaanottavat ilmoitukset pienkeräyksistä • Myöntävät tavara-arpajaisluvut • Valvovat alueillaan toimeenpantavia arpajaisia
Ulkoministeriö	<ul style="list-style-type: none"> • Rahoittaa hankkeita ja ohjelmia kehittyvissä maissa • Tekee kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun avustuspäätökset sekä muuhun Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisiin linjauksiin ja kansainvälisiin sitoumuksiin liittyvään kansalaisjärjestötoimintaan liittyvät rahoituspäätökset⁷³ • Valvoo varainkäyttöä sekä seuraa ja arvioi hankkeiden toteutumista ja tuloksia • Ulkoministeriöllä on merkittävä rooli myös pakotteiden suunnittelussa, toimeenpanossa ja valvonnassa, jotka liittyvät mm. terrorismin rahoituksen torjuntaan⁷⁴
Oikeusministeriö	<ul style="list-style-type: none"> • Vastaa yhdistyslain ja säätiölain lainvalmistelusta
Sisäministeriö	<ul style="list-style-type: none"> • Vastaa rahankeräyslain ja arpajaislainsäädännön lainvalmistelusta
Verohallinto	<ul style="list-style-type: none"> • Verottaa yleishyödyllisiä yhteisöjä

2.2.2 Rekisteröityneet NPO-toimijat Suomessa

Yhdistysrekisterin mukaan Suomessa oli vuoden 2024 alussa yhteensä **108 600 aktiivista yhdistystä**. Tarkempi jaottelu osoittaa, että näistä valtaosa, 108 294, oli perusmuotoisia yhdistyksiä. Yhdistysten toimialat kattavat laajan kentän ilmaisullisesta ja vapaa-ajan toiminnasta aina palvelujen tarjoamiseen keskittyvään

73 Myös sosiaali- ja terveysministeriö, sekä opetus- ja kulttuuriministeriö tekevät avustuspäätöksiä.

74 Ulkoministeriö vastaa kansainvälisestä yhteistyöstä ja neuvotteluista, jotka liittyvät pakotteiden asettamiseen ja niiden poistamiseen. Tämä sisältää yhteistyötä muiden maiden ja kansainvälisten organisaatioiden kuten YK:n ja EU:n kanssa. Lisäksi ulkoministeriö valvoo ja koordinoi pakotteiden toimeenpanoa kansallisella tasolla, jolla on oma roolinsa terrorismin ja terrorismin rahoituksen torjunnan kanssa. Kts. Ulkoministeriö: Kansainväliset pakotteet, viitattu 7.8.2024.

toimintaan. Uskonnollisia yhdyskuntia oli vuoden 2024 alussa 507, seurakuntia 354 ja kauppakamareita 19. Säätiörekisterin mukaan Suomessa oli vuoden 2024 alussa **2 700 aktiivisesti toimivaa säätiötä**.⁷⁵

Lähtökohtaisesti yhdistysrekisteriin rekisteröityneiltä yhdistyksiltä ei edellytetä toimintansa talouteen liittyvien tietojen ilmoittamista PRH:lle. Poikkeuksen tähän muodostavat tietyt erityispiirteitä sisältävät ja erityislainsäädännön alaan kuuluvat yhdistykset, kuten puolueet.⁷⁶ Lisäksi tietyt liikevaihto-, tase- ja henkilöstömääräraajat ylittävät yhdistykset ovat velvollisia toimittamaan tilinpäätöksensä PRH:lle, kuten on säädetty kirjanpitolain (1336/1997) 3 luvun 9 §:n 2 momentissa. Säätiöiden tulee PRH:lle tekemässään vuosiselvityksessä ilmoittaa tilinpäätöksensä sekä toiminta- ja tilintarkastuskertomuksensa, mistä säädetään säätiölain 5 luvun 5 §:ssä.⁷⁷

Sääntelyn lähtökohtana on, että yhdistysten kirjanpito on laadittava kirjanpitolain mukaisesti. Kuitenkin yhdistyslakiin on hiljattain helmikuussa 2024 tullut voimaan uusi 37 a §, jossa säädetään uuden terminologian mukaisesti **mikroyhdistyksestä**. Mikroyhdistys on sellainen yhdistys, joka ei harjoita liiketoimintaa ja jonka saamien avustusten ja muiden tulojen yhteenlaskettu määrä tilikaudella on enintään 30 000 euroa, sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella. Kyseisen raja-arvon katsotaan alittuvan myös, jos yhdistyksen rekisteröinnistä on alle kaksi vuotta eikä ole ilmeistä, että yhdistyksen tulot ylittävät 30 000 euroa tilikaudella. Tässä uuden mallin mukaisessa tilinpidossa on edelleen tarkoitus, että yhdistyksen tulot, menot, varat ja velat pidetään erillään, jotta yhdistyksen jäsenet, sidosryhmät ja viranomaiset voivat edelleen seurata yhdistyksen taloudenpitoa sen vaatimalla tavalla.⁷⁸ Tämän uuden säännöksen tarkoituksena on keventää erityisesti pienten yhdistysten hallinnollista taakkaa, laskea toiminnan pyörittämisen kustannuksia ja tukea vapaan kansalaistoiminnan toimintaedellytyksiä.

Mikroyhdistysten mahdollisesta rahankeräyksen järjestämisestä⁷⁹ on kuitenkin erittäin tärkeää huomioida seuraava asia: Rahankeräyslain (863/2019) 12 §:ssä säädetään rahankeräyksen vuosi-ilmoituksen antamisesta. Vuosi-ilmoituksessa raportoidaan muun muassa rahankeräyksen tuotto, keräyksen järjestämisestä

75 Tiedot perustuvat 1.1.2024 olleeseen tilanteeseen.

76 Virén 2014, s. 10.

77 PRH: Säätiöt – vuosiselvitys, viitattu 18.6.2024.

78 Kts. SOSTE: Mikroyhdistysten kevyemmän tilinpidon malli: mikä se on ja millaisille yhdistyksille se sopii? Saatavissa: <https://www.soste.fi/kuukauden-kysymys-mikroyhdistysten-kevyemmän-tilinpidon-malli-mika-se-on-ja-millaisille-yhdistyksille-se-sopii/>, viitattu 16.9.2024.

79 Kts. Rahankeräyksistä tarkemmin kappaleesta 2.3.3.

aiheutuneet kulut sekä se, miten keräysvarat on konkreettisesti käytetty. Vuosi-ilmoitukseen on lisäksi liitettävä edellisen tilikauden hyväksytty tilinpäätös. Lisäksi vuosi-ilmoitukseen tulee liittää tilintarkastajan lausunto, jos luvan haltija on sellainen oikeushenkilö, jolla on tilintarkastaja. Lausunnossa on selvitettävä vuosi-ilmoituksessa ilmoitettujen rahankeräysten tuottojen ja kulujen vastaavuutta luvan haltijan kirjanpitoon. **Käytännössä tämä velvollisuus toimittaa tilinpäätös Poliisihallitukselle vuosi-ilmoituksen yhteydessä tarkoittaa sitä, että vaikka NPO-toimija olisi mikroyhdistyksiä koskevan kevennetyn tilinpidon soveltamisalan piirissä, tulee toimijan silti toimittaa tilinpäätös Poliisihallitukselle vuosi-ilmoituksen yhteydessä täyttääkseen rahankeräyslaissa säädetyt velvollisuudet.**

2.2.3 Yhdistystoiminnan kieltäminen hyvän tavan vastaisena

Yhdistyslain 43 §:n säännöstä yhdistyksen lakkauttamisesta sovelletaan rekisteröidyn yhdistyksen ohella myös rekisteröimättömään yhdistykseen. Tällöin kannetta rekisteröimättömän yhdistyksen lakkauttamiseksi voidaan ajaa yhdistyksen tai sen hallituksen yhtä tai useampaa jäsentä vastaan. Kanne on nostettava sen paikkakunnan tuomioistuimessa, jossa vastaajalla tai jollakin heistä on kotipaikka. (Yhdistyslain 59 § 2 momentti). Rekisteröimättömän yhdistyksen ja rekisteröidyn yhdistyksen välillä on pieniä eroavaisuuksia sen suhteen kuka voi yhdistystä edustaa. Rekisteröimätön yhdistys on sananmukaisesti rekisteröimätön eikä sillä täten välttämättä ole omaa hallitusta tai puheenjohtajaa. Yhdistyksen ollessa rekisteröimätön voidaan lakkauttamiskanne ajaa myös muita kuin yhdistyksen asioita hoitavia henkilöitä vastaan. Hallitus on esityksessään todennut, että mikäli asioita hoitavat henkilöt tai niiden, joiden toiminnasta lakkauttamisvaatimus johtuu jäävät tavoittamatta, voidaan kanne ajaa ketä tahansa yhdistyksen tai sen mahdollisen hallituksen jäsentä vastaan.⁸⁰

Yhdistyslain 1 § sisältää vaatimuksen, että yhdistyksen tarkoitus ei saa olla lainvastainen. Lainmukaisuusvaatimusta on arvioitava tavanomaisten laintulkintaperiaatteiden mukaisesti. **Yhdistystä voivat vaatia lakkautettavaksi syyttäjä, Poliisihallitus tai yhdistyksen jäsen.** Tuomioistuin voi julistaa yhdistyksen lakkautetuksi, tai jos yleinen etu ei vaadi yhdistyksen lakkauttamista, voidaan yhdistykselle lakkauttamisen sijasta antaa varoitus. Jos yhdistys julistetaan lakkautetuksi tai sille annetaan varoitus, voidaan myös yhdistykseen suoraan tai välillisesti kuuluva yhdistys, joka on haastettu oikeudenkäyntiin vastaajaksi, julistaa lakkautetuksi tai antaa sille varoitus, jos tämä on myötävaikuttanut ensiksi mainitun yhdistyksen

80 HE 64/1988 vp, s. 78.

1 momentissa tarkoitettuun menettelyyn. Myös yhdistyksen varat voidaan julistaa menetetyksi valtiolle, jos lakkautetun yhdistyksen varoja ei voida käyttää niin kuin säännöissä on määrätty taikka käyttö olisi vastoin lakia tai hyviä tapoja. Lisäksi kun yhdistyksen lakkauttamista koskeva asia on tullut vireille, tuomioistuimien voi asiaa käsitellessään asianosaisen vaatimuksesta kieltää väliaikaisesti yhdistyksen toiminnan, jos on todennäköistä, että yhdistys toimii vastoin 43 §:n 1 momentin säännöksiä. Syyttäjän tai Poliisihallituksen vaatimuksesta väliaikainen kieltä toimia voidaan antaa jo ennen kuin yhdistyksen lakkauttamista koskeva asia on tullut vireille, jos on todennäköistä, että yhdistys toimii olennaisesti vastoin lakia tai hyviä tapoja taikka lainvastaisesti jatkaa lakkautetun yhdistyksen toimintaa. Tällainen kieltä raukeaa, jollei haastetta yhdistyksen lakkauttamiseksi ole pyydetty 14 päivän kuluessa kiellon antamisesta, ja on voimassa enintään siihen saakka, kunnes asia tulee käsiteltäväksi tuomioistuimen istunnossa. Tuomioistuimen on ilmoitettava Patentti- ja rekisterihallitukselle yhdistyslain 43 §:n nojalla antamansa päätös. Kun yhdistys on julistettu lakkautetuksi tai määrätty yhdistyslain 44 §:n perusteella toimintakieltoon, se joka yhdistyksen toimintaa edustamalla yhdistystä tai toimimalla sen puolesta taikka ottamalla uusia jäseniä yhdistykseen tai toimeenpanemalla yhdistyksen kokouksen taikka muulla sellaisella tavalla, on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, laittoman yhdistystoiminnan harjoittamisesta sakkoon, kuten on säädetty yhdistyslain 62 §:ssä. **Yhdistyslain 62 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen vastuu koskee siis luonnollista henkilöä, ei oikeushenkilöä.**

Tutkimukset⁸¹ ja oikeuskäytäntö osoittavat, että Suomessa on yhdistyslain 43 §:n lakkauttamista ja 44 §:n toiminnan keskeyttämistä koskeva sääntely osoittautunut tehokkaaksi työkaluksi puuttua yhdistysten laittomaan ja hyvän tavan vastaiseen toimintaan.⁸² Myös yhdistyslain 62 §:n rangaistussääntöä voidaan soveltaa siihen, joka jatkaa lakkautetuksi julistetun tai väliaikaiseen toimintakieltoon määrätyn rekisteröimättömän yhdistyksen toimintaa edustamalla yhdistystä tai toimimalla sen puolesta taikka ottamalla uusia jäseniä yhdistykseen tai toimeenpanemalla yhdistyksen kokouksen taikka muulla sellaisella tavalla.

81 Kts. Esimerkiksi Päivi Rissasen tutkimus osallistumisesta järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan. Saatavissa: <https://lauda.ulapland.fi/handle/10024/63802>, viitattu 24.8.2024.

82 Rikosoikeuden professori ja Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin johtaja Kimmo Nuotio Helsingin yliopistosta on todennut, että yhdistyksen lakkauttaminen on omaksuttu uudelleen keinoiksi torjua järjestäytyneitä rikollisuutta. Yhdistyslain säännöstä yhdistyksen lakkauttamisesta sovelletaan rekisteröidyn yhdistyksen ohella rekisteröimättömään, mikä tekee välineestä joustavan. Lakkauttaminen on oikeuskäytännössä osoitettu toimivaksi keinoksi ja perusteet ovat kestäneet myös Korkeimman oikeuden tarkastelun. Kts. <https://rikosentorjunta.fi/-/haaste-2-22-lakkauttamiskanteet-aseena-jarjestaytyneen-rikollisuuden-torjunnassa>, viitattu 4.9.2024.

Euroopassa on varsin harvoja esimerkkejä järjestäytyneen rikollisjärjestön toiminnan lakkauttamisesta yhdistyslainsäädännön perusteella, mutta Suomessa tätä on tehty. Yksi syy voi olla, että perustuslain ja ihmisoikeusnormien takaamaan yhdistymis- ja kokoontumisvapautta pidetään hyvin vahvana oikeutena, eikä ihmisten yhteenliittymiä tulisi kevein perustein kieltää.⁸³

Case: Rekisteröimättömän yhdistyksen lakkauttaminen

Vuoden 2017 lopussa Pirkanmaan käräjäoikeudessa käsiteltiin asia, jossa Poliisihallitus kantajana vaati erään rekisteröimättömän yhdistyksen Suomen osaston ja siihen suoraan tai välillisesti kuuluvien alueosastojen sekä emojärjestöön kiinteästi kuuluneen rekisteröidyn yhdistyksen lakkauttamista, koska kyseinen rekisteröimätön yhdistys toimi olennaisesti vastoin lakia ja hyviä tapoja. Ideologisesti ja poliittisilta tavoitteiltaan tämä rekisteröimätön yhdistys on Euroopan viitekehityksessä poikkeuksellisen radikaali äärioikeistolaiseksi luokiteltu järjestö. Käräjäoikeus katsoi, että perusteluissa kuvatulla tavalla yhdistys toimi olennaisesti vastoin lakia ja hyviä tapoja, kun otetaan huomioon suomalainen lainsäädäntö rikoslaissa laittomaksi säädetyn toiminnan osalta, oikeuksien väärinkäytön kieltä ja Suomessa voimaansaatettujen KP-sopimuksen ja rotusyrjintäsopimuksen sisältö. Käräjäoikeus lakkautti yhdistyksen toiminnan sillä perusteella, että lakkauttamiselle on yhteiskunnallinen tarve ja yleinen etu vaatii yhdistyksen lakkauttamista siten, ettei pelkkä varoitus voi tulla kyseeseen. Asia käsiteltiin myös Turun hovioikeudessa, joka tuli asiassa samaan lopputulokseen. Tapaus sai valitusluvan Korkeimpaan oikeuteen ja Korkein oikeus katsoi, että yhdistyksen toiminnassa on pääosin ollut kyse niin olennaisesta yleistä etua loukkaavasta lainvastaisuudesta, että varoitusten antamista ei voida pitää riittävänä seuraamuksena ja että yhdistys on julistettava lakkautettavaksi. Korkeimman oikeuden tuomio⁸⁴ annettiin vuonna 2020. Uusia lakkauttamispäätöksiä on tämän tuomion antamisen jälkeenkin tehty.

83 Rikoksantorjunta.fi -sivusto Professori Kimmo Nuotio kirjoitus. <https://rikoksantorjunta.fi/-/haaste-2-22-lakkauttamiskanteet-aseena-jarjestaytyneen-rikollisuuden-torjunnassa>, viitattu 4.9.2024.

84 KKO 2020:68, annettu 22.9.2020.

2.3 Suomen NPO-sektorin luokittelu

2.3.1 Yhdistykset

Yhdistykset voidaan luokitella⁸⁵ pääasiassa alla olevan jaon mukaisesti. Huomi- oitavaa kuitenkin on, että kaikista rekisteröityneistä yhdistyksistä ei löydy omaa luokitteluluokkaa PRH:n rekisteristä, eikä jako välttämättä ole näin jyrkkä sillä osa yhdistyksistä voi toimia useammassakin alasektorissa samanaikaisesti. Tällä jaolla saadaan kuitenkin hyvä kokonaiskuva NPO-sektorin monimuotoisuudesta Suomessa.

Alla olevan luokittelun lisäksi yhdistysten rekisterissä olevaan kokonaismäärään sisältyy toistaiseksi luokittelemattomat yhdistykset, joita määrältään on todella paljon (n. 23800 kpl). Nämä luokittelemattomat ovat sellaisia yhdistyksiä, jotka on rekisteröity aikana, jolloin PRH:lla ei vielä ollut käytössään nykyistä luokittelua. Luokitus lisätään aina uusille yhdistyksille ja rekisterissä oleville sääntömuutosten yhteydessä.

Poliittiset yhdistykset (lkm. 6000)

- puolueyhdistykset (puolueet, niiden piiri- ja kunnallisjärjestöt, paikallisyhdistykset)
- puolueiden nais-, nuoriso, ja opiskelijajärjestöt
- muut poliittiset yhdistykset (mm vaaliyhdistykset, puolueiden yhteistyö- ja tukiyhdistykset, sitoutumattomien yhdistykset)

Yhdistykset harjoittavat pääasiassa poliittista toimintaa, tukevat paikallisyhdistyksiä sekä vaaliehtokkaita. Lisäksi yhdistykset osallistuvat kansalaiskeskusteluun ja järjestävät tapahtumia ja keskustelutilaisuuksia ajankohtaisista aiheista. Rekisteröity poliittinen yhdistys voi rekisteröityä myös oikeusministeriön puolerekisteriin, jolla on erilaisia oikeusvaikutuksia kuten mahdollisuus asettaa ehdokkaita eduskunta-vaaleihin. Tästä rekisteröitymisestä säädetään erikseen puoluelaisissa (10/1969). Vuoden 2024 alussa puolerekisterissä oli yhteensä 16 puoluetta.

85 Tämä luokittelu on laadittu NPO-hanketyöryhmässä Patentti- ja rekisterihallituksen olemassa olevan yhdistys- ja säätiörekisterissä olevan luokittelun pohjalta soveltuvin osin. PRH:n rekisterissä oleva lukumäärä eri yhdistyksistä ja säätiöistä on 2.1.2024 oleva tilanne. Luku on pyöristetty lähimpään kymmenlukuun.

Ammattiin ja elinkeinon liittyvät yhdistykset (Ikm. 11 680)

- työmarkkinajärjestöt (työnantajajärjestöt, työntekijöiden ja toimihenkilöiden ammattiyhdistykset sekä maa- ja metsätaloustuottajien yhdistykset)
- eri ammattialoihin/elinkeinoihin ja niiden edistämiseen liittyvät yhdistykset
- henkilökuntayhdistykset
- työllisyyden ja työllistymisen edistämiseen liittyvät yhdistykset
- sijoittamiseen, säästämiseen, kuluttamiseen ja asumiseen liittyvät yhdistykset
- muut ammattiin ja elinkeinon liittyvät yhdistykset

Ammattiin ja elinkeinon liittyvät yhdistykset harjoittavat monenlaista toimintaa, kuten maataloutta, koulutusta, matkailua, urheilua, neuvontaa, edunvalvontaa ja virkistystoimintaa. Jotkin organisaatiot keskittyvät tiettyyn alaan, kuten autoilu- ja liikenteeseen tai kiinteistövälitykseen, kun taas toiset tarjoavat laajempaa palveluvalikoimaa.

Sosiaali- ja terveysalan yhdistykset (Ikm. 8040)

- sairauteen tai vammaan liittyvät yhdistykset (mm. potilas- ja vammaisyhdistykset, sotainvalidit)
- lastensuojeluun, -hoitoon sekä vanhemmuuteen ja huoltajuuteen liittyvät yhdistykset
- vanhusten hyvinvointiin liittyvät yhdistykset
- päihde-, huume- ym. riippuvuuksiin liittyvät yhdistykset, raittiusyhdistykset
- terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä syrjäytymisen ehkäisemiseen liittyvät yhdistykset
- muut sosiaali- ja terveysalan yhdistykset

Sosiaali- ja terveysalan yhdistysten toiminta keskittyy pääasiassa eri vähemmistöryhmien tukemiseen ja avustamiseen. Tämä sisältää esimerkiksi varainhankintaa vammaisten henkilöiden ja pitkäaikaissairaiden hyväksi, ruoka-aputoimintaa vähävaraisille, vanhuspalveluita, nuorten tukemista sekä mielenterveys- ja päihdeasiakkaiden auttamista. Lisäksi yhdistykset tarjoavat erilaisia vertaistukitoimintoja ja ammatillista tukea omaisille ja läheisille. Yhdistyksillä on laaja valikoima palveluita ja toimintoja, jotka vastaavat erilaisten ryhmien tarpeisiin ja sektorilla harjoitetaan myös tutkimustoiminnan tukemista.

Kulttuurialan yhdistykset (lkm. 20 220)

- tieteeseen ja tutkimukseen liittyvät yhdistykset
- opiskeluun ja sivistykseen liittyvät yhdistykset
- säveltaiteisiin liittyvät yhdistykset
- näyttämötaiteisiin liittyvät yhdistykset
- kuvataiteisiin liittyvät yhdistykset
- muut taideyhdistykset
- perinne- ja museoyhdistykset
- tapa-, ruoka-, ja juomakulttuureihin liittyvät yhdistykset
- kotiseutu-, kyläyhdistykset
- sukuyhdistykset
- luonnon-, ympäristön-, ja eläinsuojeluyhdistykset
- etniset yhdistykset
- muut kulttuuriyhdistykset

Kulttuurialan yhdistysten toiminta kattaa laajan kirjon erilaisia kulttuurialan ja yhteiskunnallisia aktiviteetteja. Monet näistä yhdistyksistä järjestävää kulttuuritahtumia, näyttelyitä ja konsertteja sekä tarjoavat taiteilijoille apurahoja ja stipendejä. Toiset keskittyvät tukemaan maahanmuuttajien koulutusta ja työllistymistä tai edistämään muun muassa vammaisten taiteilijoiden asemaa yhteiskunnassa. Useat yhdistykset myös ylläpitävät museoita ja tarjoavat tiloja kulttuuritoiminnalle. Yhdistyksillä on myös tarve tiedottaa ja viestiä omasta toiminnastaan, sekä vaikuttaa yhteiskunnallisesti.

Vapaa-ajan yhdistykset (lkm. 11 520)

- nuorisoyhdistykset (mm. nuorisoseurat, partiolaiset, 4H- ym. nuoriso- ja varhaisnuorisoyhdistykset)
- metsästyksen, kalastuksen ja muihin eräharrasteisiin liittyvät yhdistykset
- lemmikkieläin- ja muut eläinharrasteyhdistykset
- keräilyyn, rakenteluun, käsityöharrastuksiin ja peleihin liittyvät yhdistykset
- auto-, vene-, ilmailu- ja moottoriharrasteisiin liittyvät yhdistykset (ei urheiluun liittyvät)
- retkeily- ja matkailuyhdistykset sekä muut harrasteyhdistykset

Vapaa-ajan yhdistykset harjoittavat monipuolista toimintaa eri aloilla, kuten urheilu, harrastukset, virkistystoiminta ja yhteisöpalvelut. Useimmat yhdistykset keskittyvät lasten ja nuorten toimintaan sekä vapaa-ajan viettoon yleisesti. Jotkut yhdistykset harjoittavat myös erikoistuneempia toimintoja, kuten riistanhoitoa, postimerkkien keräilyä, lauta- ja roolipelitapahtumia ja energiahoitoja.

Urheilu- ja liikuntayhdistykset (lkm. 16 080)

- monen lajin yhdistykset, yleisseurat
- yksilölajien yhdistykset
- joukkuelajien yhdistykset
- moottoriurheiluyhdistykset
- urheilu- ja liikunnan tukiyhdistykset ja kattojärjestöt
- muut urheiluun ja liikuntaan liittyvät yhdistykset

Urheilu- ja liikuntayhdistysten organisaatioiden päätoimialana korostuu urheilu- ja liikuntatoiminta, kuten erilaisten lajien harrastus- ja kilpailutoiminta, tapahtumien järjestäminen sekä koulutuspalveluiden tarjoaminen. Jotkut organisaatiot harjoittavat myös varainhankintaa eri keinoin, kuten avantouintisaunan operoimisella, myös apurahojen jaetaan. Osa tekee yhteistyötä myös kansainvälisten kumppaniyhdistysten kanssa.

Uskontoon ja maailmankatsomukseen liittyvät yhdistykset (lkm. 1540)

- uskontoihin sekä elämän- ja maailmankatsomukseen liittyvät yhdistykset (mm. kristinuskoon ja muihin uskontoihin liittyvät yhdistykset, lähetisyhdistykset, piipiaseurat, kirkkojen ja seurakuntien tuki- ja yhteistyöyhdistykset, erilaisiin elämän- ja maailmankatsomukseen liittyvät yhdistykset)

Uskontoon ja maailmankatsomukseen liittyvien yhdistysten pääasiallinen toiminta liittyy monimuotoiseen seurakuntatoimintaan. Lisäksi yhdistykset harjoittavat sosiaalista työtä, kulttuuritoimintaa ja avustustyötä eri maissa. Nuorisotoiminta, tiedottaminen ja julkaisutoiminta ovat myös osa näiden yhdistysten toimintaa. Useat yhdistykset tukevat myös erilaisia hankkeita mm. ulkomailla. Yhdistyksillä on hyvin monipuolinen ja laaja-alainen toiminta-alue sisältäen muun muassa hävikkiruoan jakelua, opetustoimintaa ja syrjäytyneiden auttamista.

Humanitaarisen avun sektorilla ja kehitysyhteistyössä päätoimisesti toimivat yhdistykset

- Suomessa on useita suuria vakiintuneita kehitysyhteistyötä tekeviä järjestöjä, jotka toimivat sekä kotimaassa että kansainvälisesti.
- Valtaosa suurista kehitysyhteistyöjärjestöistä antaa myös hätäapua eli humanitaarista apua kriisialueille.
- Humanitaarinen alasektori voidaan jakaa kahteen ryhmään:
 - Vakiintuneet humanitaariset toimijat, erityisesti ECHO-sertifioitu⁸⁶ humanitaarinen toiminta.
 - Muut humanitaariset toimijat

Nämä yhdistykset harjoittavat pääasiassa laaja-alaista kehitysyhteistyötä, humanitaarista apua sekä varainhankintaa näiden tarkoitusten edistämiseksi. Joissakin tapauksissa toiminta on keskittynyt erityisesti lasten oikeuksiin ja suojeluun. Useat organisaatiot ovat myös osallistuneet katastrofiapuun ja hanketoimintaan. Osa näistä organisaatioista toimii kehitysjärjestöjen kattojärjestöinä. Monet yhdistykset keräävät lahjoitusvaroja yksityisiltä henkilöiltä ja yrityksiltä kansallisesti ja kansainvälisesti. Yhdistykset osallistuvat myös viestintään, koulutukseen ja vaikuttamistoimintaan kehitysyhteistyön alalla. Jotkin organisaatiot harjoittavat myös elinkeinotoimintaa. Konfliktialueilla tehtävää humanitaarista apua ja humanitaarisia toimijoita sääntelee sekä suojelee myös kansainvälinen humanitaarinen oikeus (IHL). Humanitaarinen apu pelastaa ihmishenkiä, lievittää inhimillistä hätää ja ylläpitää ihmisarvoa kriisien aikana.

Tähän sektoriin kuuluvat pääasiassa ulkoministeriön valvonnassa olevat vakiintuneet isot kansalaisjärjestöt. Ulkoministeriöllä on useita tukimuotoja, joilla se tukee kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötoimintaa: ohjelmatuki, hanketuki, toiminta-avustukset YK-taustaisille järjestöille⁸⁷ sekä EU-rahoituksen kansallisen osuuden tuki kansalaisjärjestöille. Tuki on harkinnanvaraista valtionavustusta, johon sovelletaan valtionavustuslakia (2001/688). Tuen määrät voivat vaihdella vuosittain riippuen poliittisista päätöksistä ja budjettipäätöksistä.

86 Euroopan unionin pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston DG ECHO:n myöntämän humanitaarisen kumppanuustodistuksen saaneet toimijat löytyvät keskistetysti tältä listalta, jossa ovat myös suomalaiset toimijat: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/partnerships/humanitarian-partners_en, viitattu 13.6.2024.

87 Tähän kuuluu isoja vakiintuneita toimijoita esim. Unicef, UN Women ja YK-liitto.

Vakiintuneiden toimijoiden osalta toimijoita on joitakin kymmeniä. Muiden toimijoiden osalta tarkkaa lukumäärää ei voida luotettavasti ilmoittaa, koska muut toimijat eivät erikseen tilastoidu PRH:lle. Näitä muita toimijoita voi olla kaikilta alasektoreilta, eivätkä nämä myöskään välttämättä hae valtionavustuksia. Osa järjestää myös pienkeräyksiä avustustoiminnan rahoittamisessa.

Maanpuolustukseen ja kansainvälisiin suhteisiin liittyvät yhdistykset (lkm. 2490)

- maanpuolustukseen liittyvät yhdistykset (mm. varusmies- ja reserviläisyhdistykset, eri aselajien killat, rauhanturvaajien ja siviilipalvelusmiesten yhdistykset)
- rauhanjärjestöt (mm. rauhanpuolustajien ja aseistakieltäytyjien yhdistykset)
- kansainvälisyyteen liittyvät yhdistykset (mm. kansainvälisiin kahden- ja monenkeskiseen ja muuhun yhteistyöhön liittyvät yhdistykset, ystävyysseurat)
- muut maanpuolustukseen tai kansainvälisiin suhteisiin liittyvät yhdistykset (mm. sotaveteraanien, kaatuneitten omaisten ja sotalasten yhdistykset)

Tähän alasektoriin kuuluvat yhdistykset harjoittavat pääasiassa vapaaehtoista maanpuolustustoimintaa, reserviläistoimintaa ja ylläpitävät maanpuolustustahtoa ja siihen liittyviä perinteitä. Järjestöt tekevät myös alan kehitystyön tukemista, sotaveteraanityötä, Puolustusvoimien joukko-osastojen tukemista, avustustyötä ja maanpuolustukseen liittyvän koulutuksen järjestämistä.

Muut yhdistykset (lkm 6870)

- vapaaehtoiseen pelastustoimintaan liittyvät yhdistykset (mm. vapaapalokunnat, liikenne- ja vesiliikenneturvallisuuteen liittyvät yhdistykset)
- klubit, loosit ja veljeskunnat (mm. lions clubit, rotaryt, round table, soroptomistit)
- naisyhdistykset (mm. ladies circle, zontayhdistykset, feministit)
- marittayhdistykset
- eläkeläisyhdistykset muut em. luokkiin sopimattomat yhdistykset (mm. nuorkauppakamarit ja kierrätisyhdistykset)

Yhdistysten pääasialliset toiminnat vaihtelevat laajasti eri alojen välillä ja voivat sektorijaossa myös osua useampaan eri sektoriin toimintansa johdosta. Toiminta-alueisiin kuuluvat muun muassa asunnon vuokraus, matkailu ja ravintola-ala, kalatalousneuvonta, projektiluonteinen työ, jäsenistön kehittäminen ja hyvinvointi, uskonnollinen järjestötoiminta, eläkeläisten harrastustoiminta, koulutus- ja tutkimustoiminta, hyväntekeväisyys sekä pelastustoiminta. Tähän kategoriaan kuuluu yhdistyksiä, jotka voisivat myös kuulua esimerkiksi vapaa-ajan yhdistyksiin, koska toiminta on esimerkiksi koirien tai kissojen harrastustoimintaa, ilmailua, sekä partiotoimintaa.

Rekisteröimätön yhdistys

- Mikään ei estä harjoittamasta yhdistystoimintaa rekisteröimättömänä, mutta tällöin itse yhdistys ei ole oikeushenkilö, eikä yhdistys voi hankkia ja tehdä sitoumuksia eikä olla asianosaisena tuomioistuimessa. Tällöin myös sitoumuksista vastaavat vain niiden allekirjoittajat henkilökohtaisesti, ei yhdistys.

Rekisteröimätön yhdistys on yhteisö, joka on perustettu aatteellisesti tiettyä tarkoitusta varten, mutta jota ei ole rekisteröity Patentti- ja rekisterihallituksen yhdistysrekisteriin. Yhdistystoimintaa voidaan täysin laillisesti harjoittaa rekisteröimättömänä, mutta tällöin yhdistys ei omaa oikeushenkilön asemaa, eikä sillä ole mahdollisuutta saada esimerkiksi pankkitiliä yhdistyksen nimiin. Tästä edellä mainitusta säädetään yhdistyslain 58 §:ssä: Rekisteröimätön yhdistys ei voi saavuttaa oikeus-toimikelpoisuutta, eikä se näin ollen ole oikeushenkilö. Rekisteröimättömältä yhdistykseltä puuttuu myös oikeushenkilön rangaistusvastuu, joten rangaistusvastuu on aina tällöin yksityishenkilöllä. Tämä edellä mainittu oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskeva seikka vaikuttaa myös osaltaan tämän riskiarvion laadintaan, koska mahdollinen rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen voivat toteutua ainoastaan yksityishenkilön kautta, eikä rekisteröimätön yhdistys voi olla siihen osallisena juridisesti. Rekisteröimättömän yhdistyksen vastuu voi konkretisoitua kuitenkin yhdistyslain 43 §:n lakkauttamista koskevan säännöksen kautta, jos yhdistyksen kotipaikan alioikeus syyttäjän, Poliisihallituksen, tai yhdistyksen jäsenen kanteesta julistaa yhdistyksen lakkautetuksi tapauksessa, jossa yhdistys on toiminut esimerkiksi olennaisesti vastoin lakia.

Rekisteröimättömien yhdistysten etuna on, että niiden perustaminen on varsin yksinkertaista ja niitä koskee osa yhdistyslain säännöksistä (yhdistyslain 10. luku, erityisesti 59 § 3 momentti). **Vaikka rekisteröimätöntä yhdistystä eivät koske kaikki yhdistyslain säännökset, rekisteröimätön yhdistys on myös velvollinen**

ylläpitämään yhdistyslain 11 §:n mukaista jäsenluetteloa jäsenistään, kuten on rekisteröity yhdistyskin. Tästä rekisterinpitäjälle kuuluvista tehtävien hoitamisesta koskevasta vastuusta on vastuussa saman lain 11 §:n 3 momentin mukaisesti rekisteröimättömän yhdistyksen tai sen hallituksen puheenjohtaja tai muu sen asioita hoitava. Rekisteröimättömiin yhdistyksiin on muutoin soveltuvin osin sovellettava, mitä yhdistyslain 1–5, 10, 43, 44, 60 ja 62 §:ssä on säädetty.

On siis tärkeää huomata, etteivät rekisteröimättömät yhdistykset nauti samanlaisia oikeuksia ja etuja kuin rekisteröidyt yhdistykset. Ne eivät esimerkiksi voi hakea julkista rahoitusta tai saada verovapautusta. Vaikka rekisteröimättömät yhdistykset eivät ole oikeushenkilöitä, ne voivat silti toimia ja harjoittaa monenlaista toimintaa, kuten järjestää tapahtumia, tarjota palveluja tai edistää tiettyä aatetta tai asiaa. Rekisteröimättömät yhdistykset toimivat yleensä omien sääntöjensä ja periaatteidensa mukaisesti vapaammin kuin rekisteröityneet yhdistykset. Rekisteröimättömien yhdistysten kokonaismäärästä ei ole tarkkaa tietoa.

2.3.2 Säätiöt

Säätiö on itsenäinen oikeushenkilö, joka on perustettu tiettyä tarkoitusta varten, yleensä yleishyödyllistä tai yhteiskunnallisesti merkittävää tavoitetta silmällä pitäen. Säätiöt eroavat yhdistyksistä ja yrityksistä siten, että niillä ei ole jäseniä tai omistajia. Sen sijaan säätiöiden toiminta perustuu niiden perustajien määrittelemään tarkoitukseen ja sääntöihin.

Säätiön perustamiseksi tarvitaan perustamisasiakirja ja säädekirja, joihin kirjataan säätiön tarkoitus, säännöt ja toimintaohjeet. Säätiö tarvitsee myös lähtöpääoman, jonka suuruus Suomessa on vähintään 50 000 euroa. Säätiön tarkoitus on yleensä yleishyödyllinen, kuten tieteen, taiteen, kulttuurin, koulutuksen tai sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen ja perustajat määrittelevät säätiön tarkoituksen, ja sitä on noudatettava säätiön koko elinkaaren ajan. Säätiöllä on hallitus, joka vastaa säätiön toiminnasta ja varojen käytöstä säätiön tarkoituksen mukaisesti. Hallituksen jäsenet valitaan säätiön sääntöjen mukaisesti, ja heillä on vastuu säätiön toiminnan lainmukaisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Lisäksi säätiöitä valvotaan tarkasti, ja niiden on noudatettava säätiölakia ja muita asiaankuuluvia säädöksiä. **Suomessa säätiöitä valvoo Patentti- ja rekisterihallitus.** Säätiöt voivat saada rahoitusta monista eri lähteistä, kuten lahjoituksista, testamenttilahjoituksista, avustuksista ja sijoitustuotoista. Säätiön varat on käytettävä sen tarkoituksen mukaisesti, eikä niitä voida jakaa yksityishenkilöille tai säätiön hallituksen jäsenille.

Säätiöt luokitellaan yleisesti seuraavan jaon mukaisesti seuraavasti:

- Apurahoja jakavat säätiöt (apurahasäätiö, pääomasäätiö). Apurahoja jakavat säätiöt ovat yleisiä kulttuurin, tieteen ja taiteen aloilla. Ne toteuttavat tarkoitustaan jakamalla apurahoja ja avustuksia pääomasta ja sen tuotosta.
- Toiminnalliset säätiöt (laitossäätiö, jatkuvarahoitteinen säätiö). Toiminnalliset säätiöt ovat yleisiä sosiaali- ja terveysalalla, sivistys- ja opetusalalla sekä urheilun ja nuorisotyön aloilla, ja ne toteuttavat tarkoitustaan tuottamalla itse palveluita.

2.3.3 Rahankeräystoiminta

Rahankeräystoiminta ei nimenomaisesti kuulu rahanpesulain soveltamisalaan. Rahankeräyslaissa on kuitenkin sääntelyä, jonka tarkoituksena on erityisesti erilaisten väärinkäytösten ja rikollisen toiminnan estäminen. **Koska rahankeräykset ovat jäsenmaksujen ohella toinen merkittävä varainhankinnan keino NPO-toimijoille⁸⁸**, on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskitarkastelu tarkoituksenmukaista ulottaa myös rahankeräystoimintaan.

Uusi kansallinen rahankeräyslaki (863/2019) 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 on myös mahdollista NPO-toimijalle. 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. **Olellaisena erona rahankeräykseen on se, että pienkeräyksen järjestäjältä tai keräyksen tarkoitukselta ei edellytetä yleishyödyllisyyttä.** Tästä huolimatta keräystä ei kuitenkaan saa järjestää elinkeinotoiminnan tukemiseksi.⁸⁹ Lisäksi eroavaisuutena rahankeräykseen on, että

88 Poliisihallitus / Arpajaishallinto: Rahankeräykset ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen ja selvittäminen, viitattu 18.6.2024.

89 HE 214/2018 vp, s. 51.

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 etu- että jälkikäteistä valvontaa painopisteen ollessa kuitenkin jälkikäteisessä valvonnassa.

2.3.4 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 kehitysyhteistyöhön varatuista määrärahoista, joiden budjetoitu suuruus vuodelle 2024 on 1 209 miljoonaa euroa⁹⁰. Tästä summasta ulkoministeriön hallinnoiman kehitysyhteistyön osuus on 622 miljoonaa euroa.⁹¹ NPO-riskiarvion kannalta merkityksellistä on arvioida etenkin kansallisten humanitaarista apua antavien ja kehitysyhteistyötä tekevien avustusjärjestöjen roolia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen näkökulmasta. Tämän vuoksi **alasektoriluokitteluun on muodostettu PRH:n luokittelua täydentämään kokonaan erillinen humanitaarisen ja kehitysyhteistyössä toimivien yhdistysten alasektori.**

Suomen humanitaarisen avun antaminen perustuu kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen, ihmisoikeussopimuksiin, pakolaisoikeuteen sekä YK:n vahvistamiin humanitaarisiin periaatteisiin. Avun antaminen on tarveperusteista ja se on tarkoitettu ihmishenkien pelastamiseen ja inhimillisen kärsimyksen vähentämiseen humanitaarisissa kriisitilanteissa. **Ulkoministeriön humanitaarista rahoitusta myönnetään vain suomalaisille järjestöille, jotka ovat saaneet Euroopan komission humanitaarisen avun ja pelastuspalvelun pääosaston ECHOn kumpanuustodistuksen eli sertifiointin**⁹². Ulkoinen tilintarkastaja mm. katsoo, että järjestöllä on kansainväliset standardit täyttävät ammattimainen yleis- ja

90 Tämä luku sisältää myös muun kuin UM:n määrärahat, esim. pakolaisten vastaanottokulut, kehitysyhteistyön osuuden EU:n talousarviosta sekä muita kehitysavuksi laskettavia maksuja eri hallinnonaloilta.

91 Ulkoministeriö: Kehitysyhteistyön määrärahat ja tilastot, viitattu 18.6.2024.

92 Kts. <https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/ngo/humanitarian-partnership-2021-2027/how-to-become-a-partner>, viitattu 7.8.2024.

taloushallinto, sekä riittävät mekanismit varmistaa toiminnan laillisuus ja säännönmukaisuus. Järjestön on myös kyettävä osoittamaan riittävä riskienhallinta sekä kyky varmentaa ja tarkistaa avun perillepääsy. Suomessa on myös humanitaarisia järjestöjä, jotka toteuttavat humanitaarista apua muilla varoilla. Vakiintuneita toimijoita ovat esimerkiksi Lääkärit ilman rajoja -järjestö (MSF). Lisäksi Suomessa on myös ei-vakiintuneita toimijoita, jotka saattavat toteuttaa humanitaariseksi avuksi lasketavaa toimintaa.

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.**⁹³ Yksi tuen muoto on pidemmän ajan kehitysyhteistyön tekemiseksi tarkoitettu monivuotinen ohjelmavuoto, jota Suomessa saa 23 yhteiskuntatoimijaa. Ulkoministeriö on myöntänyt suomalaisten kansalaisjärjestöjen monivuotiseen kehitysyhteistyöhön noin 276 miljoonaa euroa vuosille 2022–25⁹⁴. Pienemmille järjestöille ulkoministeriö voi myöntää tukea hankekohtaisesti.⁹⁵ 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 käyttöä ja valvontaa sekä sen palauttamista ja takaisinperintää. Hankkeita toteuttavien on ilmoitettava ulkoministeriölle havaituista väärinkäytöksistä tai tällaiseen liittyvästä epäilystä. Tämän lisäksi myös esimerkiksi yksityishenkilöt voivat ilmoittaa havaitsemistaan kehitysyhteistyöhön liittyvistä väärinkäytöksistä epäilyistä.⁹⁶ Väärinkäytetyt varat peritään takaisin, minkä lisäksi epäilyistä ilmoitetaan valtiontalouden tarkastusvirastolle ja tarvittaessa poliisille. Vuosittain ulkoministeriön tietoon tulee noin 20–25 väärinkäyttöepäilyä, joista suurimmassa osassa on kyse inhimillisestä virheestä tai epäily osoittautuu muuten aiheettomaksi. Vuonna 2023 takaisinperintäpäätöksiä tehtiin yhteensä 194 822 euron edestä.⁹⁷

93 Ulkoministeriö: Suomen kehityspolitiikan tavoitteet ja periaatteet, viitattu 20.6.2024.

94 Ulkoministeriö: Ohjelmavuoto kansalaisjärjestöille, viitattu 20.6.2024.

95 Ulkoministeriö: Tuet suomalaisille kansalaisjärjestöille ja säätiöille, viitattu 20.6.2024.

96 Ulkoministeriö: Epäiletkö kehitysyhteistyövarojen väärinkäyttöä? Viitattu 20.6.2024.

97 Ulkoministeriö: Ulkoministeriön tilinpäätös 2023, viitattu 7.8.2024.

2.3.5 NPO-toimijoille kohdistettu kysely

Suomeen rekisteröityneille NPO-toimijoille toteutettiin heidän toimintaympäristöään sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskitietämystä koskeva kysely helmi-maaliskuussa 2024. **Kysely lähetettiin satunnaisotannalla yhteensä 2400 toimijalle laaditun alasektorijaon mukaisesti PRH:n yhdistys- ja säätiökisterin perusteella.** Kysely oli avoinna myös muille NPO-toimijoille, joita yritettiin tavoittaa mm. sosiaalisen median välityksellä. **Kyselyn vastausprosentti oli 25 prosenttia.** Yleisellä tasolla tarkasteltuna vastaajat eivät tunnista erityisiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä omalla toimialallaan tai **kokivat riskien olevan erittäin vähäisiä tai jopa olemattomia.** 80 prosenttia vastaajista myös arvioi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskitietämyksen olevan asteikolla 1–10 vähintään 5 tai enemmän. Monet vastaajat mainitsivat, että heidän toimintansa on **pienimuotoista, paikallista ja läpinäkyvää,** mikä vähentää riskiä. On kuitenkin syytä huomioida, että kyselyn otanta on pieni verrattuna yhdistysten ja säätiöiden kokonaismäärään Suomessa, vaikka vastauksia saatiinkin lukumäärällisesti runsaasti.

Kyselyyn vastanneiden NPO-toimijoiden toimintamuodoiksi mainittiin mm. uskontoon liittyvä toiminta, kehitysyhteistyö, eläinsuojelutyö, urheilutoiminta, jäsenten edunvalvonta sekä lapsi- ja nuorisotyö, sekä poliittinen toiminta. Yhtään rekisteröimättömän yhdistyksen vastausta ei saatu, vaikka avointa vastauslinkkiä markkinoitiin mm. sosiaalisen median välityksellä.

Vastauksissa esiin tulleiden organisaatioiden vuosittainen liikevaihto vaihtelee suuressi, ja monet vastaajat mainitsivat myös erilaisia tulonlähteitä, kuten apurahoja, lahjoituksia ja sijoitustuottoja. Jotkut vastaajat toivat esiin, että liikevaihto ei välttämättä ole paras mittari yleishyödyllisten organisaatioiden taloudellisen tilanteen arvioimiseen, koska ne eivät harjoita perinteistä liiketoimintaa. Useat vastaajat korostivat myös, että liikevaihto ei heijasta organisaation toiminnan laajuutta tai vaikuttavuutta. Ilmoitetut summat vuosittaisesta liikevaihdosta olivat välillä 500 euroa – 47 miljoonaa euroa. Valtaosalla vastanneista toimintaan ei liity varojen siirtoa ulkomaille tai se on erittäin harvinaista. Joissakin tapauksissa varoja siirretään kuitenkin kansainvälisiin palveluntarjoajiin tai hankkeiden toteuttamiseen ulkomailta. Muutama vastaaja mainitsi myös jäsenmaksujen maksamisen ulkomaille organisaatioille esimerkiksi urheilutoiminnassa. Yksittäisiä vastauksia oli mm. lahjoitukset ulkomailta, muutamia avustusten ja stipendien saajia ulkomailta ja konsulttimaksuja.

Kyselyyn vastanneet NPO-toimijat sijaitsivat pääasiassa Uudellamaalla. Suurin osa organisaatioista toimi Suomen alueella valtakunnallisesti tai paikallisesti, muutama kymmenen globaalisti. Ulkomailla toimivat täsmensivät usein toimivansa myös Suomessa.

Kyselyssä selvitettiin lisäksi, mihin rekistereihin organisaatiot ilmoittavat tietojaan. Useissa vastauksissa kerrottiin tietoja ilmoitettavan esimerkiksi Verohallinnolle⁹⁸, poliisille, Patentti- ja rekisterihallitukselle sekä pankki- ja vakuutussektorin toimijoille. Muita mainittuja olivat muun muassa Aluehallintovirasto ja Ruokavirasto.

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

3 Ilmiöt

NPO-hanketyöryhmä selvitti vuoden 2023 lopussa erityisesti NPO-sektoriin kohdistuvia rahanpesun ja terrorismin rahoittamiseen liittyviä ajankohtaisia ja uusia ilmiöitä. Riskiarvion ilmiöosuuden tarkastelukohteiksi valittiin ajankohtaisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamiseen liittyviä aiheita ja tässä valinnassa huomioitiin myös kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2023 -osittaispäivityksen tarkastellut ilmiöt, koska sieltä nousi esiin samoja havaintoja. Ilmiöitä käsitellään NPO-sektoriin suoraan liitännäisinä ja vaikkei ilmiöitä erikseen arvioitu, niitä käytettiin riskien muodostamisen pohjana.

Tarkasteltavana olevat ilmiöt ovat:

- Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan
- Ei-toivottu ulkomainen rahoitus
- Julkiset tuet (valtionavut)

3.1 Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan

Venäjä aloitti 24.2.2022 YK:n peruskirjaa ja kansainvälistä oikeutta rikkovan hyökkäyksen Ukrainaa vastaan. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa jatkuu aktiivisena ja sillä on ollut laajoja vaikutuksia myös Suomen viranomaisten toimintaan. Hyökkäyssodan vaikutuksia on seurattu aktiivisesti eri toimijakentillä ja eri viranomaisten toimesta heti sen alkumetreiltä alkaen.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja sen vaikutukset kansallisesti erityisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen näkökulmasta valittiin myös yhdeksi kansallisen rahanpesun ja terrorismin riskiarvio 2023 -osittaispäivityksen käsiteltäväksi ilmiöksi⁹⁹.

99 Tässä riskiarviossa käsitellään NPO-liitännäisiä asioita kontekstiin nähden, laajemmin Venäjän hyökkäyssotaa Ukrainassa tarkastellaan 2023 -osittaispäivityksen osiossa 4.

3.1.1 Rahankeräykset ja lahjoitukset

Venäjän hyökkäyssodalla Ukrainaan on ollut suuri vaikutus rahankeräysten järjestämisen volyyymiin heti sodan alettua vuonna 2022 ja edelleen vuonna 2023. Volyymien muutos on näkynyt niin rahankeräyslupien nojalla kerättyjen varojen määrässä kuin pienkeräysilmoitusten määrässä. Ukraina-liittännäiset luvanvaraiset rahankeräykset edellyttävät myös rahankeräyslain mukaisesti keräysvarojen käyttämistä yksinomaan yleishyödyllisiin käyttötarkoituksiin. Tässä kontekstissa kerätyt varat käytetään katastrofiavun järjestämiseen sekä muuhun ukrainalaisten hyväksi tehtävään avustustyöhön. **Tällä hetkellä voimassa on 22 kappaletta rahankeräyslupia, joissa kerättävien varojen käyttötarkoituksessa on maininta Ukrainan tai ukrainalaisten auttamisesta.** Näiden lisäksi Ukrainan hyväksi kerätään rahaa lukuisten muidenkin avustusjärjestöjen rahankeräyslupien nojalla, joissa lupa mahdollistaa avustustyön tekemisen laajemmin, sisältäen kuitenkin myös Ukrainan. Arvio Ukrainan hyväksi kerätystä varojen määrästä on kymmeniä miljoonia euroja.¹⁰⁰

Vuonna 2022 poliisilaitokset käsittelivät 230 kappaletta pienkeräysilmoituksia, joissa keräysvarojen käyttötarkoitus liittyi Ukrainaan tai ukrainalaisiin. Vuonna 2023 vastaavien pienkeräysten määrä on ollut noin 130 kappaletta. Pienkeräysten keräysvarojen käyttö on jakaantunut suoraan Ukrainaan lähetettävään tukeen, Suomessa tapahtuvaan toimintaan ja esimerkiksi matkustamisesta aiheutuviin kuluihin. Valtaosa Ukrainaan toimitetusta avusta on ollut erilaista avustustavaraa, mutta myös rahaa. Suomessa pienkeräysvaroilla on ilmoitusten mukaisesti rahoitettu ukrainalaisten pakolaisten auttamisesta aiheutuvia kuluja. Useassa pienkeräyksessä käyttötarkoituksena on myös ollut esimerkiksi pakolaisten kuljettamisesta Suomeen aiheutuvat matka- ja kuljetuskulut.¹⁰¹

Tilanne on lisännyt kansalaisaktiivisuutta rahankeräystoiminnassa. Poliisihallitus on vastannut lukuisiin kansalaisten ja järjestöjen kansalaiskysymyksiin asiassa ja ohjeistustarve on lisännyt myös työtä. Useassa tapauksessa kantaa on otettu siihen, voiko Suomessa järjestää rahankeräyksen suoraan Ukrainan armeijan tukemiseksi esimerkiksi hankkimalla taisteluvälineistöä. Poliisihallituksen kanta on ollut, ettei kyseinen käyttötarkoitus täytä rahankeräyslaissa säädettyä edellytystä keräysvarojen yksinomaiselta yleishyödyllisyydeltä, joten lupia tarkoitukseen ei ole myönnetty. Tulkinnan oikeellisuudesta ei ole vielä olemassa oikeuskäytäntöä.¹⁰²

100 Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2023 – osittaispäivitys, s. 132–133.

101 Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2023 – osittaispäivitys, s. 132.

102 Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2023 – osittaispäivitys, s. 133.

Rahankeräyksiin voidaan nähdä liittyvän riski petosrikollisuuteen, kuten rahankeräysten järjestäminen vilpillisessä mielessä. Etenkin pienkeräysten osalta arvioitiin riskin olevan konkreettisempi, mutta rahamääräisesti riski ole kuitenkaan kovin vakava. Varsinkin netissä ja sosiaalisessa mediassa leviäviin rahankeräyskampanjoihin voi liittyä riskejä ja siksi on tärkeää tunnistaa luotettavat tahot, jotta apu ohjautuu sitä tarvitseville. Hyvin yleinen vilpillinen toteutustapa on luoda sivustoja, jotka muistuttavat jo olemassa olevia ja yleensä tunnettujen järjestöjen keräyksiä. Näistä huijauksista on runsaasti esimerkkejä globaalilla tasolla¹⁰³. Sivustojen tavoitteena on ensisijaisesti huijata rahaa, mutta niiden avulla voidaan kerätä myös henkilötietoja tai muita maksamiseen liittyviä tunnistetietoja.

Viranomaiset ovat tunnistaneet riskiksi myös Suomesta lähetettyjen avustuksien hyödyntäminen eri tarkoitukseen kuin oli tarkoitettu. Avustukset voivat päätyä esimerkiksi rikillisille toimijoille, kuten terrorismin rahoittamiseen. Rahankeräystoiminnan valvonnassa on todettu olevan nähtävissä viitteitä siitä, etteivät lahjoitusvarat välttämättä päädy kokonaisuudessa apua tarvitsevien avustamiseen. **Konfliktialueille suunnatut rahankeräykset muiden kuin järjestäytyneiden/vakiintuneiden toimijoiden toimesta ovat yleisesti tunnistettu olevan merkittävä rahankeräystoiminnassa havaittu riski.**¹⁰⁴

3.2 Ei-toivottu ulkomainen rahoitus

3.2.1 Ei-toivottu ulkomainen rahoitus määritelmänä

Ei-toivotulla ulkomaisella rahoituksella tarkoitetaan suoria tai epäsuoria rahavirtoja tai lahjoituksia ulkomaisista valtiollisista tai ei-valtiollisista toimijoista EU:ssa toimiville luonnollisille tai oikeushenkilöille, jotka vaikuttavat tai aikovat vaikuttaa vihamielisesti eurooppalaisiin yhteiskuntiin. Näillä rahavirroilla pyritään helpottamaan toimia, jotka haastavat EU:n ja sen jäsenvaltioiden arvot, mukaan lukien

103 Huijarit käyttivät hyväksi Turkissa ja Syyriassa vuonna 2023 tapahtuneita maanjäristyksiä niin, että huijauksen tekijät väittivät keräävänsä rahaa eloonjääneille, jotka ovat jääneet ilman lämpöä tai vettä yli 35 000 ihmistä surmanneen katastrofien seurauksena. Sen sijaan, että apua olisi toimitettu perille, huijarit kanavoivat lahjoituksia omille PayPal-tileilleen ja kryptovaluuttalompakoihinsa. Kts. <https://www.bbc.com/news/world-europe-64599553>, viitattu 30.8.2024.

104 Kts. Arvioidut riskit tarkemmin kappaleesta 6.2.7. Humanitaarisen avun sektorilla ja kehitysyh-teistyössä päätoimisesti toimivat yhdistykset.

demokraattiset periaatteet, perusoikeudet ja oikeusvaltioperiaatteen. Tällainen toiminta voi johtaa epäluottamukseen hallituksia ja demokratiaa kohtaan, sekä yllyttää syrjintään, vihaan, polarisaatioon, eriytymiseen ja kaikenlaiseen ääriliikkeiden muotoon.

Nykypäivän globalisoituneessa maailmassa radikalisoituminen ja ääriliikkeet ylittävät valtioiden välisiä rajoja. Tämä pätee tällaisten toimintojen rahoittamiseen myös silloin, kun varat ovat peräisin ulkomailta. Viime vuosina EU:n jäsenvaltiot ja EU:n ulkopuoliset maat ovat olleet huolissaan epäsuoran ja ei-toivotun rahoituksen ilmiöstä ja vaikutuksista, jotka tulevat vieraista valtioista ja yhteisöistä, jotka pyrkivät vaikuttamaan ja synnyttämään vastarintaa vallitsevaa demokratiaa kohtaan. Oikeusvaltion rapautuminen häiritsee sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja polarisoi kansalaisyhteiskuntaa suvereneissa demokraattisissa valtioissa. Ottaen huomioon erilaisten ideologisten ääriyhmiä aiheuttamat uhat aina äärioikeistosta radikaaliin islamismiin, myös Suomessa on tarve sitoutua ja oppia eri puolilta maailmaa olevien maiden kokemuksista torjua tällaista rahoitusta, jotta voidaan ymmärtää ja käsitellä näitä kasvavia uhkia kaikissa muodoissaan. Siksi tämä ilmiö on syytä nostaa esiin myös tässä riskiarviossa.

3.2.2 Ei-toivotut lahjoitukset yhdistyksille ja säätiöille Suomessa

Ulkomainen rahoitus voi olla tärkeä resurssi monille säätiöille ja yhdistyksille, mutta se voi myös herättää huolta ja keskustelua erityisesti silloin, kun rahoituksen lähde tai tarkoitus on epäselvä tai ristiriitainen vastaanottajan arvojen ja tavoitteiden kanssa. Ulkomainen rahoitus voi joskus olla keino vaikuttaa vastaanottajamaan politiikkaan tai yhteiskuntaan. Tämä voi olla erityisen herkkä kysymys, jos rahoittaja on kytköksissä toisen maan hallitukseen tai poliittisiin intresseihin. Jos rahoitus tulee taholta, jonka arvot tai toiminta ovat ristiriidassa vastaanottajan arvojen kanssa, se voi aiheuttaa eettisiä ja moraalisia ongelmia. Esimerkiksi ihmisoikeusjärjestö ei välttämättä halua ottaa vastaan rahoitusta yritykseltä, joka on syyllistynyt ihmisoikeusloukkauksiin. **On tärkeää, että säätiöt ja yhdistykset arvioivat huolellisesti ulkomaisen rahoituksen lähteet ja varmistavat, että ne ovat linjassa organisaation arvojen ja tavoitteiden kanssa.** Läpinäkyvyys ja vastuullisuus ovat keskeisiä periaatteita, jotka auttavat ylläpitämään luottamusta ja varmistamaan, että rahoitus käytetään tarkoituksenmukaisesti ja eettisesti.

Ulkomainen rahoitus voi vaikuttaa myös poliittisiin toimijoihin monin tavoin, ja sen vaikutukset voivat olla sekä suoria että epäsuoria: Ulkomainen rahoitus voi luoda riippuvuussuhteen rahoittajan ja poliittisen toimijan välille ja tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa poliittinen toimija tuntee velvollisuutta edistää rahoittajan intressejä

tai politiikkaa, mikä voi heikentää toimijan itsenäisyyttä, päätöksentekokykyä tai viime kädessä vaikuttaa Suomen sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen. Ulkomainen rahoitus voi myös vaikuttaa poliittisen toimijan agendaan ja prioriteetteihin, jolloin rahoittaja saattaa asettaa ehtoja rahoituksen käytölle, mikä voi ohjata poliittisen toimijan toimintaa ja päätöksiä tiettyyn suuntaan. Tämä on myös korruption yksi muoto.

Ulkomainen rahoitus voi vaikuttaa vaalituloksiin tukemalla tiettyjä ehdokkaita tai puolueita. Tämä voi tapahtua suoran rahoituksen kautta tai epäsuorasti esimerkiksi mainoskampanjoiden ja muiden vaalitoimien tukemisen kautta. **On tärkeää, että poliittiset toimijat arvioivat huolellisesti ulkomaisen rahoituksen lähteet ja varmistavat, että ne ovat linjassa toimijan arvojen ja tavoitteiden kanssa.** Läpinäkyvyys ja vastuullisuus ovat keskeisiä periaatteita, jotka auttavat ylläpitämään luottamusta ja varmistamaan, että rahoitus käytetään tarkoituksenmukaisesti ja eettisesti.

Joissakin maissa on lakeja ja säädöksiä, jotka rajoittavat tai valvovat ulkomaisen rahoituksen vastaanottamista. Näiden lakien tarkoituksena voi olla estää ulkomaista vaikutusvaltaa tai suojella kansallista turvallisuutta. Esimerkiksi Tanska on säätänyt lain¹⁰⁵, jolla viranomaiset voivat tarvittaessa puuttua tällaiseen rahoitukseen niin, että toimija voi menettää varat valtiolle ja saada varojen vastaanottamisesta sakon. Tämän lain tarkoituksena on estää se, että luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, mukaan lukien vieraan valtion viranomaiset ja valtion valvomat yhteisöt ja yritykset, voisivat lahjoitusvarojen avulla heikentää demokratiaa sekä perusvapauksia ja ihmisoikeuksia Tanskassa.

3.3 Julkiset tuet (valtionavut)

3.3.1 Julkinen tuki yhdistyksille ja säätiöille

Julkiset tuet yhdistyksille ovat tärkeä osa kansalaisyhteiskunnan toimintaa ja ne voivat tulla monista eri lähteistä, kuten valtiolta, kunnilta ja EU:lta. Suomessa toimintaan säätelee valtionavustuslaki (688/2001). Nämä tuet voivat olla rahallisia avustuksia, tilojen käyttöoikeuksia tai muita resursseja, jotka auttavat yhdistyksiä toteuttamaan toimintaansa. Näitä julkisen tuen myöntäjiä ovat mm. seuraavat tahot:

¹⁰⁵ Tanska: Kielto vastaanottaa lahjoituksia tietyiltä luonnollisilta henkilöiltä ja oikeushenkilöiltä, viitattu 19.6.2024. Saatavissa: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/414>

- Ulkoministeriö myöntää useita erilaisia tukia ja avustuksia, jotka keskittyvät erityisesti kehitysyhteistyöhön, humanitaariseen apuun ja kansainväliseen yhteistyöhön.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää avustuksia muun muassa kulttuuri-, liikunta-, nuoriso- ja kansalaistoimintaan. Esimerkkejä näistä ovat liikunta- ja urheiluseurojen avustukset sekä erilaiset kulttuurihankkeiden tukemiset.
- Sosiaali- ja terveysministeriö myöntää avustuksia sosiaali- ja terveysalan järjestöille, jotka edistävät kansalaisten hyvinvointia ja terveyttä. Näitä avustuksia hallinnoi usein STEA (Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus).
- Ympäristöministeriö tukee ympäristöjärjestöjä ja projekteja, jotka edistävät kestävästä kehityksestä ja luonnonsuojelua.
- Kunnat voivat myöntää avustuksia paikallisille yhdistyksille ja järjestöille. Näitä avustuksia voidaan myöntää esimerkiksi kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimintaan sekä sosiaalipalveluihin. Kunnalliset avustukset voivat olla rahallisia tukia tai esimerkiksi tilojen käyttöoikeuksia.
- Euroopan unioni tarjoaa monia rahoitusohjelmia, joista yhdistykset voivat hakea tukea. Esimerkkejä ovat Erasmus+ (nuoriso- ja koulutushankkeet), Euroopan sosiaalirahasto (ESR) ja Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR). Näiden ohjelmien kautta voi saada rahoitusta muun muassa koulutus-, työllisyys- ja aluekehityshankkeisiin.

Julkiset tuet ovat tärkeä resurssi yhdistyksille, ja niiden avulla voidaan toteuttaa monenlaisia hankkeita ja toimintaa, jotka edistävät yhteiskunnan hyvinvointia ja kehitystä. Samalla **näiden avustusten päätyminen terroristisille tai muutoin vilpillisille toimijoille voi aiheuttaa merkittävän kansainvälisen mainehaitan niin järjestöille itselleen kuin Suomen valtiollekin**. Siksikin valtionavustuksia saavien järjestöjen tulee kiinnittää erityistä huomioita rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeihin tässä kontekstissa. Myös valtionapuja myöntävien viranomaisten tulee aktiivisesti tarkistaa menettelyjään ja lupaprosessejaan sen varalta, ettei valtionapua päädy ei-toivotulle taholle myöskään Suomessa.

4 NPO-sektoriin kohdistuvat terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun uhat

4.1 NPO-sektoriin kohdistuvia terrorismin rahoittamisen uhkia

Tässä kansallisessa riskiarviossa nostetaan esille FATF:n suosituksen 8 mukaisesti merkittävimpiä terrorismin rahoittamisen uhkia. NPO-sektoriin yleisesti kohdistuvat seuraavat terrorismin rahoittamiseen liittyvät uhat¹⁰⁶:

- NPO-toimijoiden harjoittama valtioiden rajat ylittävä toiminta erityisesti pandemioihin ja luonnonkatastrofeihin liittyvissä avustustilanteissa, joka pakottaa NPO-organisaatioita toimimaan epävakailla korkean riskin alueilla
- Yksittäiset radikalisoituneet henkilöt
- Uudet maksutavat ja teknologiat, sekä näiden mahdollistamat nopeat rahansiirrot
- Rahansiirto epävirallisten kanavien kautta kohdemaihin, erityisesti rahakuriirien käyttö

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

Yksittäiset radikalisoituneet henkilöt (lone wolf-tapaukset) ovat terrorismin rahoittamisen näkökulmasta uhka NPO-toimijoille niin kotimaassa kuin ulkomaillakin. Tällaiset henkilöt voivat soluttautua NPO-toimijoiden toimintaan tai vaihtoehtoisesti NPO-toimijat voivat joutua tällaisten henkilöiden toteuttamien varkauksien ja väärinkäytösten kohteeksi myös konfliktialueilla. Yksittäisten henkilöiden lisäksi myös

106 Egmont Group 2024, s. 8.

ylikansallisen riskiarvion mukaan uusien, terroristien perustamien NPO-toimijoiden sijasta soluttautuminen jo olemassa oleviin NPO-toimijoihin näyttäyty merkittävämpänä riskinä.¹⁰⁷ Tämä pätee sekä yksittäisiin henkilöihin että terroristiryhmiin.

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-liittämisiin uhkiin voidaan kuitenkin nähdä kaksisuuntaisena, sillä vaikka NPO-toiminnassa väärinkäytettäisiin esimerkiksi joukkorahoitusta¹⁰⁸ tai lohkoketjuja¹⁰⁹, näitä teknologioita voidaan kuitenkin hyödyntää myös esimerkiksi varojen jäljitettävyyttä parannettaessa.¹¹⁰

Varojen siirto muita kanavia kuin luotettavia ja helposti jäljitettäviä pankkiyh-teyksiä käyttäen katsotaan uhaksi niin rahanpesun kuin terrorismin rahoittamisen näkökulmasta. Epävirallisia rahansiirtoja kohdemaihin tehdään esimerkiksi hawala-toimijoita¹¹¹ 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 tunnistetaan epävirallisten varojensiirtokanavien vaikutus

107 EU SNRA 2022 – Commission Staff Working Document, s. 241–242.

108 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 joukkorahoitusaloja 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 rahankeräyslupan hakemista. Kts. Poliisihallitus / Arpajaishallinto: Joukkorahoitus ja rahankeräykset, viitattu 5.6.2024.

109 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. Kts. European Commission: Blockchain Technologies ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (2019/C 353/01) , viitattu 10.6.2024.

110 EU SNRA 2022 – Commission Staff Working Document, s. 102.

111 Hawala-toiminnasta enemmän tämän riskiarvion kohdassa 6.2.6. Uskontoon ja maailmankatsomukseen liittyvien yhdistysten kohdalla.

NPO-toimijoiden sisältämään riskiin. Ylikansallisessa riskiarviossa todetaan, että etenkin pankkien kieltäytyminen tarjoamasta palveluista NPO-toimijoille lisää epävirallisten järjestelmien käyttöä.¹¹²

4.1.1 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
- Vaalirahakeräykset, jotka eivät edellytä rahankeräyslupaa eikä pienkeräyshyväksyntää
- Pienkeräysten järjestämiseen liittyvät puutteet valvonnassa
- Laillisten rahankeräysten hyväksikäyttö
- Pienten NPO-toimijoiden rahankeräysten valvontaan liittyvät puutteet, jonka pääasiallinen tarkoitus on kerätä varoja muuhun kuin oman paikallisen toiminnan rahoittamiseen ja/tai kerättyjen varojen välittämiseen tai kuljettamiseen kriisimaihien¹¹³

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.¹¹⁴ Myös pienkeräysten järjestäminen on katsottu kansallisesti korkean uhan toiminnaksi sen ollessa ilmoituksenvaraista toimintaa, jolloin varojen keruu saattaa todellisuudessa tapahtua pienestä sisäpiiristä. Pienkeräyksillä maksimissaan kerätävää 10 000 euron summaa on pidettävä merkittävänä terrorismin rahoittamisen näkökulmasta.

112 EU SNRA 2022 – Commission Staff Working Document, s. 239.

113 Tässä voidaan käyttää apuna esim. EU:n korkean riskitason maiden luokittelua: Komission delegoitu asetusta (EU) 2016/1675 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 täydentämisestä yksilöimällä suuririskiset kolmannet maat, joilla on strategisia puutteita. Kts. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:02016R1675-20230716>, viitattu 12.8.2024.

114 EU SNRA 2022 – Commission Staff Working Document, s. 239.

Laillisten rahankeräysten väärinkäyttöön on olemassa potentiaalia, sillä myönnettyjen rahankeräyslupien määrä oli vuonna 2021 1 073 lupaa, mutta näiden määrä on edelleen kasvussa vuosittain. Pienkeräysilmoituksia on tehty vuonna 2021 1 284 kappaletta, mutta näidenkin määrät ovat olleet voimakkaassa kasvussa Venäjän laittoman hyökkäyssodan johdosta vuodesta 2022. **1.1.2022–30.6.2024 välisenä aikana on jätetty yhteensä noin 2 600 pienkeräysilmoitusta. Vuoden 2024 syyskuussa on voimassa yhteensä 1 581 toistaiseksi voimassa olevaa rahankeräyslupaa.**

Suomessa on mahdollista myös järjestää sellaisia vaalirahakeräyksiä, jotka eivät edellytä rahankeräyslupaa tai pienkeräyshyväksyntää. Tämä katsotaan uhaksi, koska viranomainen ei tällöin tiedä, mikä taho tai henkilö varoja kerää. Myös keräystuotot voivat päätyä sellaisen politiikan tukemiseen, joka altistaa antidemokraattisille toimille ja yhteiskuntarauhan horjuttamiseen sekä yllyttää syrjintään, vihaan, polarisaatioon, eriytymiseen ja kaikenlaiseen ääriilikkeiden muotoon.

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 4.2 käsitelty ”Case Lelusalakuljettaja”. Edellä mainitun toiminnan järjestäytymättömyyteen kytkeytyy etenkin NPO:n sisäisen vastuunjaon epäselvyydet, mikä tekee toimijasta haavoittuvaisemman.

4.1.2 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.¹¹⁵ **Yksittäisten riskien tasot on kuitenkin määritelty vakiintuneille humanitaariselle toimijoille ja muille toimijoille erikseen.**

¹¹⁵ EU SNRA 2022 – Commission Staff Working Document, s. 245.

Humanitaarista apua ja kehitysyhteistyötä tekevien toimijoiden osalta katsotaan uhkina olevan:

- Värvättyt 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. 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. 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. Humanitaarinen apu keskittyy yleisesti välittömään hätätilanteiden hallintaan, kun taas kehitysyhteistyö puolestaan keskittyy pitkäaikaisiin hankkeisiin ja voi näin ollen kohdata monimutkaisimpia hallinnollisia ja poliittisia uhkia.

4.2 NPO-sektoriin kohdistuvia rahanpesun uhkia

FATF:n suosituksen 8 mukainen näkökulma NPO-sektoriin kohdistuviin uhkiin on painottunut terrorismin rahoittamisen tarkasteluun.¹¹⁶ Ylikansallisessa riskiarviossa on tunnistettu NPO-toimijoihin liitännäiset uhat myös rahanpesun näkökulmasta, mutta niitä ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi arvioida erillään terrorismin rahoittamisen uhkista.¹¹⁷ 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 tuomio¹¹⁸ ns. "lelusalakuljettajaksi"¹¹⁹ 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 ostoon. Hovioikeus katsoi henkilön syyllistyneen mökin ostamisen osalta törkeään rahanpesuun itsepesua koskevien rajoitussäännösten estämättä.

116 FATF 2012–2023, s. 43.

117 EU SNRA 2022 – Commission Staff Working Document, s. 242.

118 Helsingin HO 29.5.2020 nro 20/118778.

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

5 NPO-sektoriin kohdistuvia terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun haavoittuvuuksia

5.1 NPO-sektoriin kohdistuvia terrorismin rahoittamisen haavoittuvuuksia

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

- Tietojenvaihdon haasteet
- NPO-toimijoiden sisäisten tarkastusprosessien puutteet
- 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 väärinkäyttöihin hankaloittaa lisäksi tietopohjan puute NPO-toimijoiden toimintamalleista, mikä taas vaikeuttaa resurssien kohdentamista esimerkiksi valvontatyöhön.

NPO-sektorin eri toimijoilla voi olla haasteena tunnistaa oman alansa riskillisimmät sidosryhmät ja lahjoittajat, sekä näiden hyödyntämät toimintamallit, jolloin yhteistyötä tai siitä pidättäytymistä ei osata arvioida oikeassa suhteessa riskiin nähden. NPO-toimijoille kohdennetussa kyselyssä tuli kuitenkin ilmi, että valtaosa vastanneista sijoittaa osaamisensa asteikolla 1–10 korkeammaksi kuin 5 mutta valtaosalla ei kuitenkaan ole mitään riskejä vähentäviä toimenpiteitä käytössä. On kuitenkin huomattava, että osalla kyselyyn vastanneista isommista NPO-toimijoista on yleisemmin havaittavissa panostusta sisäisten

tarkastusprosessien kehittämiseen ja läpinäkyvyyden lisäämiseen, mikä tulevaisuudessa lisää NPO-toimijoiden realistisia näkemyksiä toiminnassaan mahdollisesti uhkaaviin ja ilmeneviin väärinkäytöksiin. **On myös todettava, että tilanne on parantunut edellisestä vuoden 2021 riskiarviosta myös riskitietämyksen osalta kauttaaltaan koko sektorilla.** Sääteilyä on tullut lisää erityisesti finanssisektorille, joka pakottaa myös NPO-toimijat ottamaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit huomioon, jotta yhteistyö finanssisektorin toimijoiden kanssa voi jatkua.

NPO-toimijoiden valvonta on valtaosin pirstaleista, sillä valvontaa kohdistetaan vain säätiöihin, verotuksen kannalta yleishyödyllisiin toimijoihin sekä rahankeräysluvalliisiin. **Rekisteröidyn yhdistyksen jäsenenä** on kuitenkin mahdollisuus ilmoittaa ja tehdä hakemus viranomaiselle (AVI), mikäli yhdistyksen hallitus laiminlyö kokouksen koollekutsumisen, päätöksenteon tai sillä ei ole toiminnantarkastajaa, joka suorittaa lakisääteisen toiminnan tarkastuksen. Rekisteröityneen aatteellisen tai taloudellisen yhdistyksen ei tarvitse ilmoittaa tilinpäätöstään kaupparekisteriin ennen kuin päättyneellä 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, tästä säädetään kirjanpitolain 3 luvun 9 § ja 1 luvun 4a §:ssä.

Haavoittuvuutena on nähty myös se, että NPO-sektorin valvonta on jakautunut usean eri viranomaisen toimialaan jolloin kokonaiskuvan NPO-sektorista voi jäädä pimentoon. Toisaalta Suomessa useilla viranomaisen tehtäväalueilla voidaan valvoa myös NPO-sektoria, mutta **ongelmaksi on noussut viranomaisten välisen tietojen vaihtoon liittyvät lainsäädännölliset ongelmat.** Tietynlaista valvontaa suorittavat esimerkiksi yhdistysten kohdalla tilintarkastajat tai toiminnantarkastajat. Velvollisuus nimetä toiminnantarkastaja syntyy niissä tilanteissa, joissa tilintarkastaja voidaan jättää valitsematta tiettyjen erikseen säädettyjen edellytysten täytyessä.¹²⁰ Lisäksi olemassa olevat valvontakeinot ovat useimmiten ”pistokoemaisia” ja jälkikäteisiä keinoja, minkä voidaan katsoa olevan sektoriin kohdistuva haavoittuvuus. Valvonta on myös riippuvaista yhdistysten jäsenten oma-aloitteisesta

¹²⁰ Tilintarkastuslain (1141/2015) 2 luvun 2 §:n mukaan 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. On kuitenkin syytä huomioida, että yhdistyslain 6 luvun 38 a §:n mukaan yhdistyksen on nimettävä toiminnantarkastaja, mikäli tilintarkastajaa ei nimetä.

ilmoittamisesta tai hakemuksesta Aluehallintovirastolle, joka toimii yhdistyslain mukaisena toimivaltaisena viranomaisena tietyissä yhdistyslaissa erikseen mainituissa lupa-, ilmoitus- ja hakemusasioissa.¹²¹

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: Esimerkiksi arpajaishallinnon osalta toisille viranomaisille luovutettavista tiedoista ei säädetä ollenkaan. Varsinkin jälkikäteistä valvontaa suorittaessaan arpajaishallinto saa tietoa erityisesti luvan hakijan taloudellisesta asemasta ja rahaliikenteestä, mutta ei käytännössä voi luovuttaa näitä tietoja eteenpäin säännönmukaisesti eikä oma-aloitteisesti. Myös viranomaisten tietojen ja asiakirjojen salassapitorajoitukset saattavat rajoittaa tietojenvaihtoa. Tietojenvaihdossa ei ole myöskään

121 Aluehallintovirastolla (AVI) on toimivalta asioissa, joissa on kyse niin sanotusta vähemmistösuojasta ja toimivalta on vain laissa määrättyjen asioiden käsittelemiseen. AVI myöntää lupia myös ampumayhdistysten perustamista varten. Ilman lupaa ei saa perustaa yhdistystä, jonka toimintaan kuuluu harjoittaminen ampuma-aseiden käyttöön, ja joka ei ole yksinomaan metsästystä varten. Lupa täytyy hakea myös, kun yhdistyksen sääntöjä muutetaan siten, että yhdistyksen toimintaan kuuluu muun toiminnan ohella ampuma-aseiden käyttöön harjoittaminen. Kts. <https://avi.fi/asioi/yritys-tai-yhteiso/luvut-ilmoitukset-ja-hakemukset/yhtio-ja-yhdistysasiat>, viitattu 9.9.2024.

nimenomaista kansallista koordinaatiota/koordinaattoria. Vaikka esimerkiksi rahankeräyksiä koskevat tiedot ovat julkisia, tietoja annetaan siinä tilanteessa, että niihin kohdistuu jonkinlainen tietopyyntö.¹²²

Ottaen huomioon, että yhdistymisvapaus on perusoikeus, tulee myös julkisen vallan käytön, kuten valvonnan, olla perusteltua myös yhdistymisvapauden näkökulmasta: **Valvonta ei voi rajoittaa yhdistymisvapautta ja sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista perusoikeuksiin nähden.** Julkiselle vallalle on ominaista, että se on luonteeltaan yksipuolista ja valtaa käyttävällä on oikeus tehdä lainvoimainen oikeustoimi ilman toisen osapuolen suostumusta. Kun perusoikeudella turvataan yhdistymis- ja kokoontumisvapaus, on selvää, että jokainen valvontatoimi tulee olla oikeasuhtainen perusoikeuteen nähden. Yhdistyslaissa on säädetty Aluehallintovirasto viranomaiseksi, jolla on toimivaltuudet puuttua, jos yhdistyksen jäsen tekee sille ilmoituksen, tai hakemuksen ryhtyä yhdistyslaissa säädettyihin keinoihin, jotta yhdistyksen hallitus toimisi lainmukaisesti laissa erikseen säädettyissä tapauksissa. Tämä kuitenkin edellyttää jäsenen aktiivisia toimia, jotta julkinen valta voi puuttua toimintaan: Keinot puuttumiseen lähtevät ensisijaisesti yhdistyksen sisältä. On kuitenkin tiedostettava myös, millä keinoin viranomainen voi puuttua yhdistyksen toimintaan tilanteessa, jossa se havaitaan esimerkiksi lain ja hyvän tavan vastaiseksi ja kehitetään erityisesti valvontakeinoja niin, että tällainen toiminta kyetään havaitsemaan riittävän ajoissa ja kohdentamaan tähän riittäviä ja oikeasuhtaisia toimia. On tarkkaan harkittava, millä tavoin sektorin läpinäkyvyyttä ja avoimuutta lisätään ns. pehmein keinoin (ohjeet, kehotukset) ensisijaisesti, tai jopa kovin keinoin (pakottava lainsäädäntö) jotta keinot eivät rajoita liiaksi esimerkiksi yhdistymisvapautta, mutta samalla voidaan lisätä sektorin avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

122 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”.

5.1.1 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
- Rahankeräyksiin kohdistuva lainsäädäntö
- Vaalikeräykset jotka eivät vaadi rahankeräyslupaa tai pienkeräyshyväksyntää

Etenkin hyväntekeväisyyttä harjoittavat NPO-toimijat voivat kerätä ihmisten auttamishaluun 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 pian¹²³ sitä koskevan ilmoituksen tekemisen jälkeen, jolloin viranomaisen ei välttämättä ehdi välittömästi reagoida epärehelliseen toimintaan.¹²⁴

Haavoittuvuutena rahankeräyksiin 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 rahankeräyksiin kohdistuvan valvonnan tarkoituksena on osaltaan ehkäistä rahanpesua ja terrorismin rahoittamista.¹²⁵

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

124 HE 214/2018 vp, s. 71.

125 Poliisihallitus / Arpajaishallinto: Rahankeräykset ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen ja selvittäminen, viitattu 5.6.2024.

5.1.2 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.¹²⁶ 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 vähyys

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

¹²⁶ EU SNRA 2022 – Commission Staff Working Document, s. 245.

kaikki poikkeuksellinen toiminta katsotaan hyväksytyksi, sillä toiminnan todellista luonnetta ei tunneta. Puutteellinen tietoisuus AML/CFT-toiminnoista voi myös johdattaa turhien ilmoitusten laatimiseen rahanpesun selvittelykeskuksille.

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 suuremmalla NPO-toimijalla on havaittu pienempiä toimijoita paremmat mahdollisuudet peilata sisäisten prosessiensa vastaavuutta toimintaa ohjaaviin virallislähteisiin.¹²⁷ Tällä alasektorilla toimivien riskit ja haavoittuvuudet eroavat kuitenkin myös merkittävästi laadullisesti ja riskitasoltaan siitä riippuen, onko kyseessä vakiintunut vai muu toimija.

Oikeuskäytännön vähyyks 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.¹²⁸

5.2 NPO-sektoriin kohdistuvia rahanpesun haavoittuvuuksia

NPO-sektoriin kohdistuvat rahanpesuun liitännäiset haavoittuvuudet näyttävät 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.¹²⁹

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

128 EU SNRA 2022 – Commission Staff Working Document, s. 241.

129 EU SNRA 2022 – Commission Staff Working Document, s. 243.

Tämän lisäksi **rahanpesun torjunnan näkökulmasta haavoittuvuutena nähtiin myös se, että NPO-toimijoilla on hyvin rajatusti velvollisuuksia ilmoittaa taloustietojaan rekistereihin**, vaikka välillistä valvontaa toteutetaan 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. **Tämä läpinäkyvyyden puuttuminen on keskeinen ero esimerkiksi kaupallisiin yrityksiin nähden.**

6 NPO-sektoriin kohdistuvat riskit

NPO-sektoriin kohdistuvien uhkien ja haavoittuvuuksien yhdistelmästä on muodostettu yleiset riskit, jotka koskevat jokaista alasektoria (yhdistykset ja säätiöt). Tämän lisäksi alasektoreille on muodostettu vielä erikseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä, jotka erityisesti koskevat ko. alasektoria toiminnan luonteesta johtuen. **Mikäli sektorille on muodostettu erityisiä riskejä ja erillinen riskiluokittelu, se on ensisijainen yleisiin riskeihin nähden.** Huomioitavaa on myös, että jokainen riski arvioitiin sekä rahanpesun että terrorismin rahoittamisen näkökulmista pääpainon ollessa terrorismin rahoittamisessa. **Rahanpesun riski ei muodostunut kuitenkaan jokaisen riskin kohdalla arvioinnin jälkeen sellaiseksi, että riskiluokkaa olisi voitu muodostaa, joten lopullisessa arvioinnissa osa näistä erittäin vähäisistä uhkien ja vakavuuden yhdistelmästä rahanpesun osalta jätettiin pois. Tällöin riskin kohdalla on ainoastaan terrorismin rahoittamisen riskitaso.** Analyysityössä on lisäksi käytetty NPO-sektorilta saatuja kommentteja ja näkemyksiä tämän riskiarvion tukena. Riskejä arvioitiin 4-portaisella asteikolla painottaen vakavuutta ja todennäköisyyttä (vähäinen, kohtalainen, merkittävä, erittäin merkittävä). **Yleisiä riskejä ei tule käyttää niin, että yleisten riskien avulla muodostetaan koko sektorille kokonaisriskitaso. Erityisiä riskejä ei tule myöskään käyttää alasektorikohtaisten kokonaisriskien muodostamiseksi.** Riskitasojen muodostuminen on kuvattu tarkemmin riskiarvion metodologiaa koskevassa liitteessä (liite 1).

6.1 Yleiset riskit koskien koko NPO-sektoria

Yleiset riskit on koostettu kuvamaan riskejä koskien koko laajaa NPO-sektoria Suomessa. Huomioitavaa kuitenkin on, että riskiperusteisessa arvioinnissa ilmoitusvelvollisen tulee huomioida jokaisen NPO-toimijan toiminta aina yksittäistapauksena ja suhteuttaa arvio mm. toiminnan laajuuteen, kansainvälisyyteen, avoimuteen ja kaikkiin muihin saatavilla oleviin tietoihin, jotka yhdessä kokonaisarvion kanssa muodostavat lopullisen riskiluokituksen. Kokonaisarvioinnissa yleiset ja erityiset riskit voivat myös täydentää toisiaan.

Henkilöriski organisaation sisällä: Terroristisessa tarkoituksessa toimiva henkilö voi hakeutua organisaation sisälle hyväntekeväisyystyön varjolla, jonka seurauksena lahjoitus- tai muita organisaatioille kuuluvia varoja voidaan ohjata laittomiin tai terroristisiin tarkoituksiin. Tähän riskiin sisältyvät sekä henkilöiden vaihtuminen organisaatiossa, että yksittäisen henkilön tilanteen muuttuminen (esimerkiksi radikalisoituminen) ajan kuluessa.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Rahanpesun riskitaso: 1 (vähäinen)

Henkilöriskiä terrorismin rahoittamisesta ja rahanpesusta organisaation sisällä on pidetty vähäisenä (1). Vastauksissa ovat korostuneet tehokkaat ja vakiintuneet prosessit riskien vähentämiseksi, joista esiin nostettiin muuan muassa moniportainen valvonta maksuliikenteelle erilaisine hyväksymisprosesseineen, sekä vastuuhenkilöiden vähäinen vaihtuvuus. Yleisesti korostettiin myös vastuuhenkilöiden osaamistasoa, jota on hankittu aiemmin liike-elämän puolelta erilaisista vastuutehtävistä.

Kuitenkin on hyvä todeta, että vaikka riski on arvioitu koko sektorin osalta vähäiseksi, joillakin alasektoreilla riski voi olla korkeampikin varsinkin pienempien organisaatioiden kohdalla esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilöstö vaihtuu usein tai koko maksuliikenne ja varainhoito on uskottu yhdelle henkilölle. Tällöin yleisesti hallinnon läpinäkyvyys ja useammalle henkilölle eriytetyt hyväksymis- ja maksatusrutiinit pienentävät yhden henkilön mahdollisuuksia väärinkäyttöihin ja pienentävät riskiä oleellisesti. Vaikka riski koetaan yleisesti vähäiseksi, toteutuessaan riski voi aiheuttaa taloudellisen vahingon lisäksi myös isoa mainevahinkoa.

NPO-sektoriin liittyvän luottamuksen hyväksikäyttö: Terroristiset toimijat voivat käyttää hyväksi kansalaisjärjestöihin liittyvää uskottavuutta ja hyvää tahtoa. Tähän riskiin voi sisältyä tunnettujen brändien hyväksikäyttöä, tai organisaatio voi yrittää saada valtionavustuksia vilpillisiin tarkoituksiin.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 2 (kohtalainen)

Rahanpesun riskitaso: 1 (vähäinen)

Terrorismin rahoittamisen riskiä pidettiin tämän riskin kohdalla kohtalaisena (2). Useat sektorin kommentoijat korostivat, että heidän organisaationsa toimii vain tunnettujen tahojen kanssa ja että heillä on hyvät valvontamekanismit, jotka estävät väärinkäytöksiä. Kuitenkin, jos tällainen riski toteutuisi, se olisi vakavaa ja vaarantaisi kaikkien toimijoiden luotettavuutta ja mainetta.

Systemaattinen hyväksikäyttö tunnetun NPO-brändin kautta rahanpesussa voidaan sanoa olevan vähäistä (1). Riskiä vähentää myös se, että tunnettujen NPO-organisaatioiden riskinhallintakeinot ovat paremmalla tasolla, tähän sisältyvät myös isot ja vakiintuneet humanitaariset toimijat. Erityisesti säätiön varojen valvonnan tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä korostettiin vastauksissa: Säätiöllä on käytössään lakisäänteiset valvontamekanismit, kuten tilitoimisto, kirjanpito ja tilintarkastukset, sekä monialainen valvontajärjestelmä. Raportointi päärahoittajalle ja muille sidosryhmille sekä sisäistä valvontaa korostetaan tärkeiksi tekijöiksi varojen asianmukaisessa käytössä. Kuitenkin huoli pienempien järjestöjen resursseista valvoa yhteistyökumppaneiden varojen alkuperää nostettiin esiin.

Yleisesti ottaen vastaukset osoittavat, että monet organisaatiot ovat tiedostavia ja huolehtivat varojensa valvonnasta ja riskienhallinnasta. Vaikka yleisesti riskit katsotaan olevan kohtalaisia (TF) ja vähäisiä (ML), organisaatioiden valvontatoimet ja hyvät käytännöt auttavat vähentämään riskien toteutumisen todennäköisyyttä ja lieventämään niiden vakavuutta, mutta mikäli riski toteutuu, vaikutukset ovat erittäin merkittäviä sekä taloudellisesti että maineelle.

Tietoisuuden puute rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja pakotteiden rikkomisesta johtuvista riskeistä: Tietämättömyys ja koulutuksen puute altistavat kansalaisjärjestöt rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja pakotteiden rikkomisen uhkille ja järjestön sisäisille haavoittuvuuksille.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 2 (kohtalainen)

Rahanpesun riskitaso: 2 (kohtalainen)

Terrorismin rahoittamisen riski katsotaan olevan tasolla 2 (kohtalainen). Sektori korosti arvioinnissaan oman osaamisen korkeaa tasoa, joka oli osittain ristiriidassa sen tiedon kanssa, ettei organisaatioilla kuitenkaan valtaosalla ollut käytössään mitään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskienhallintakeinoja. Voidaan kuitenkin todeta, että varsinkin isot ja vakiintuneet kansainväliset toimijat ovat hyvinkin tietoisia terrorismin rahoittamisen riskeistä ja heillä on käytössään useita keinoja, joilla muun muassa poikkeava rahaliikenne havaitaan nopeasti. Vakiintuneilla ja isoilla organisaatioilla¹³⁰ on muutoinkin hyvät kontrollitoimenpiteet näiden riskien torjumiseksi. Viranomaistoiminta on kuitenkin osoittanut, että yleinen tietoisuus aiheesta voi olla edelleen vähäistä, vaikka tietoisuus onkin lisääntynyt verrattuna edelliseen vuoden 2021 riskiarvioon. Erityisesti pienemmissä yhdistyksissä, ja avustustyötä ulkomailla tekevät tahot voivat olla alttiimpia riskeille.

Rahanpesun riskiä pidettiin tämän osalta tasolla 2 (kohtalainen). Rahanpesun osalta on hyvä tässäkin yhteydessä todeta, että rahanpesu vaatii alkurikoksen ja rahanpesun todennäköisyys sen kautta, että NPO:lle tulevat lahjoitusvarat ovat laitonta alkuperää ei ole todennäköistä. Sen sijaan esirikosten todennäköisyys voi olla korkeampi. Nämä kaksi asiaa on pidettävä erillään.

130 Vakiintuneiden toimijoiden määritelmää ja riskienhallintaprosesseja on kuvattu tarkemmin erityisesti humanitaaristen ja kehitysyhteistyössä olevien yhdistysten kohdalla.

Organisaation varojen puutteellinen valvonta: Yhdistyslain 36 §:n nojalla yhdistyksellä on oltava hallitus, johon kuuluu vähintään kolme jäsentä. Hallituksen on yhdistyslain, yhdistyksen sääntöjen sekä yhdistyksen päätösten mukaan huolellisesti hoidettava yhdistyksen asioita. Hallituksen on ensi sijassa huolehdittava siitä, että yhdistyksen kirjanpito on lainmukainen ja varainhoito on luotettavalla tavalla järjestetty. Heikko sisäinen valvonta tekee kansalaisjärjestöistä haavoittuvia. Organisaation varainhoito ja sen valvonta edellyttävät, että organisaatiolla ja sen jäsenillä on riittävä ymmärrys tavoista, joilla terroristiset toimijat voivat käyttää hyväksi organisaation uskottavuutta ja hyvää tahtoa. Hallituksen vastuu varainhoidosta ja yhdistykselle vuosittain esiteltävä tilinpäätös ja tilintarkastus- tai toiminnantarkastuskertomus muodostavat organisaation varainhoidon valvonnan. Riskinä on, ettei valvonnasta huolimatta organisaation valvonnassa tunnisteta niitä keinoja, joilla yhdistyksen varoja on mahdollista hyväksikäyttää terroristisiin tarkoituksiin.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Rahanpesun riskitaso: 1 (vähäinen)

Terrorismin rahoittamisen riski katsotaan olevan tämän riskin osalta tasolla 1 (vähäinen). Erityisesti säätiöiden kohdalla korostuvat lakisäätteiset valvontamekanismit, kuten tilitoimistojen käyttö kirjanpitojen laadinnassa ja tilintarkastukset, sekä monialainen valvontajärjestelmä, joka ammattimaisesti toimivissa organisaatioissa on yhdistelmä sisäistä ja ulkoista valvontaa. Raportointi päärahoittajalle ja muille sidosryhmille sekä sisäisesti hajautettu valvonta ovat tärkeitä tekijöitä varojen asianmukaisessa käytössä. Kuitenkin erityisesti pienempien järjestöjen puute resursseista valvoa organisaation varoja on syytä nostaa esille. Toisaalta alhainen kassavirta auttaa joissakin tapauksissa havaitsemaan poikkeavan rahaliikenteen pienempien toimijoiden kohdalla, mutta on syytä muistaa, että mikäli koko pienen säätiön tai yhdistyksen varainhoito on uskottu yhdelle henkilölle, se voi itsessään lisätä riskiä erilaisille väärinkäytöksille tai jopa terrorismin rahoittamiselle. Egmont

Group¹³¹ julkaisi huhtikuussa 2024 tuoreen raportin rahanpesun selvittelykeskusten roolista NPO-sektoria koskevasta terrorismin rahoittamisen uhasta: FIU-yksiköiden on erittäin vaikeaa tunnistaa NPO-toimijaan liittyvää terrorismin rahoittamisen uhkaa, koska pienen terroristi-solun, yksittäisen terroristin ja nykypäivän terroriis-kun toteuttamiseen tarvittava rahamäärä on verraten pieni, jolloin organisaatioon soluttautunut epärehellinen toimija voi siirtojen summien vähyyden vuoksi helposti toimia niin, ettei herätä organisaatiossa epäluuloja ja kanavoida varoja terroristi-seen toimintaan¹³².

Rahanpesun osalta riskitaso katsotaan olevan tasolla 1 (vähäinen). Organisaation käyttö siten, että varojen puutteellisen valvonnan kautta laitonta alkuperää olevia varoja pestäisiin puhtaaksi ei ole kovinkaan helppoa. Tämä edellyttää käytännössä koko organisaatiolta epärehellisyyttä niin, että näennäisesti NPO toimisi kulissina rahanpesulle jolloin riski olisi merkittävä. Todennäköisyys tälle arvioinnin perusteella on kuitenkin hyvin matala, joten kokonaisuutena riski jää vähäiseksi, mutta tämä on silti hyvä tiedostaa.

Käteisen käyttöön liittyvät tapahtumat: Tuntemattomista tai anonyymeistä lähteistä saadut käteislahjoitukset voivat muodostaa riskin rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta. Riittämättömien ja oikeasuhtaisten peruspankkipalvelujen tarjonta voi myös muodostua riskiksi, joka lisää käteisen käyttöä.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 2 (kohtalainen)

Rahanpesun riskitaso: 1 (vähäinen)

131 Egmont Group on kansainvälinen organisaatio, joka yhdistää ja tukee rahanpesun, terrorismin rahoituksen ja niihin liittyvien rikosten torjunnassa toimivia rahanpesun selvittelykeskuksia (FIU) ympäri maailmaa. Se tarjoaa jäsenilleen alustan turvalliseen tietojenvaihtoon, tiedon jakamiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön.

132 Egmont Group 2024, Public Summary, s. 22.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso on tämän riskin osalta tasolla 2 (kohtalainen). Käteisen käyttö on yleisesti yksi organisaation riskiä nostava tekijä ja esimerkiksi rahanpesun selvittelykeskuksen vuonna 2021 julkaiseman terrorismin rahoittamisen ominaispiirteitä koskevan selvityksen mukaan kolme selvästi yleisintä varojen siirron välinettä kaikissa aikavälillä 1/2017–6/2019 avatuissa selvittelykokonaisuuk- sissa olivat tilisiirto, käteinen ja rahanvälityspalvelu, joten NPO-sektorin toimijoi- den tulee kiinnittää käteisen käyttöön myös huomiota. Organisaatiot ovat kuitenkin pyrkineet aktiivisesti vähentämään käteiskassojen käyttöä: Monet organisaatiot ilmoittavat kyselyvastauksissaan, etteivät vastaanota käteislahjoituksia lainkaan ja muutoinkin rahaliikenne pyritään hoitamaan sähköisesti osaltaan myös kustan- nusten vuoksi. Usein maksulaitokset ottavat myös maksun käteisen tallettamisesta pankkitilille. **Tähän riskiin on sisällytetty myös riittämättömien ja oikeasuh- taisten peruspankkipalvelujen tarjonta joka voi lisätä käteisen käyttöä sellai- sissa tapauksissa, joissa esimerkiksi pieni yhdistys ei saa avattua pankkitiliä pankkien korkean riskiluokittelun tai muun syyn perusteella, puhutaan myös de-risking-ilmiöstä**¹³³.

Käteisen käyttö on kuitenkin myös joissakin tapauksissa pakollista esimerkiksi avus- tustoiminnassa sellaisilla alueilla, joissa ei ole käytössä toimivaa pankkijärjestelmää. Tässä on hyvä huomata myös Suomen käytänteiden ero muihin maihin käteisen käytössä: Suomessa on pyritty kautta linjan vähentämään käteisen rahan käyttöä ja Suomessa digitaaliset maksupalvelut toimivat todella hyvin, mutta näin ei välttä- mättä ole globaalisti alueesta ja maasta riippuen. Lisäksi on syytä ottaa huomioon myös kriisivarautuminen kansallisesti ja tilanteet, joissa digitaaliset maksupalvelut eivät toimi.

Rahanpesun osalta riski katsotaan olevan tasolla 1 (vähäinen). Riski on rahanpe- sun osalta epätodennäköinen, koska mikäli rikollisella tavalla lahjoituksena anne- tut käteisvarat luovutetaan organisaatiolle, niitä on erittäin vaikea ohjata haluttuun kohteeseen ilman organisaation sisältä tulevaa vaikuttamista. Isojen ja vakiintune- den toimijoiden kohdalla tämä on erittäin epätodennäköistä, mutta pienien ja tun- temattomimpien toimijoiden kohdalla tätä riskiä ei voida sulkea täysin pois.

133 Finanssilaitos pyrkii riskien hallitsemisen sijaan välttämään asiakkuuteen liittyvää riskiä joko lopettamalla tai rajoittamalla liikesuhteita korkeariskisiksi arvioimiensa asiakkai- den tai jopa kokonaisten asiakasryhmien kanssa, eikä arvioi tapauskohtaisesti asiakkuu- teen liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä ja omaa kykyään hallita näitä riskejä.

Puutteet organisaatioiden tosiasiallisten edunsaajien tiedossa:

Tässä riskissä huomioidaan puutteet viranomaisrekistereiden tiedoissa siten, että tiedot ovat joko puutteelliset, vanhat tai muutoin eivät pidä paikkaansa. Tämä vaikeuttaa viranomaisvalvontaa ja vähentää yleisesti NPO-sektorin luotettavuutta finanssisektorin ja kaupallisten toimijoiden suuntaan, sekä mahdollistaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen virheellisillä tiedoilla, koska tosiasiallisia toimijoita ei tiedetä. Todellisten edunsaajien tietojen puute voi myös aiheuttaa epäilyjä pakotteiden vastaisesta toiminnasta, tai pakotteiden kiertoyrityksistä.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)**Rahanpesun riskitaso: 1 (vähäinen)**

Terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun riski katsotaan olevan puutteellisten edunsaajatietojen osalta tasolla 1 (vähäinen). Kyselyvastausten osalta vastanneet organisaatiot ovat pitäneet rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä voittoa tavoittelemattomia toimijoita kohtaan vähäisenä tai olemattomana. Vastauksissa korostettiin, että tietojen päivittäminen viranomaisrekistereihin sekä raportointi- ja ilmoitusvelvollisuus esimerkiksi päärahoittajalle ja rahoituslaitoksille varmistavat organisaatioiden rekisterimerkintöjen ajantasaisuuden ja riskinhallinnan. Lisäksi osallistujat mainitsevat lähipiiriselvityksen tekemisen vuosittain ja rahaliikenteen monitasoisen seuraamisen. **Viranomaiset ovat kuitenkin toistuvasti tuoneet esille huolen PRH:n rekisterimerkintöjen puutteellisuudesta erityisesti yhdistysten kohdalla.** Valvonnassa on havaittu, että PRH:n rekisterissä olevat merkinnät voivat olla hyvinkin vanhoja ja rekisterissä voi edelleen olla ääriesimerkkinä jopa vuosia sitten menehtyneitä henkilöitä. Yhdistyslaki ei sääntele erikseen mitään tiettyjä aikamääreitä sille, kuinka usein tietoja tulee päivittää tai tarkistaa niiden ajantasaisuus. Toki muutoksista tulisi ilmoittaa, tästä säädetään yhdistyslain 9 luvun 52 §:ssä, mutta muutosten laiminlyömisestä ei ole säädetty erikseen rangaistusta. Yhdistyslaissa on 7 luvun 41a §:n mukaisesti viranomaisella kuitenkin mahdollisuus poistaa yhdistys rekisteristä viranomaisen aloitteesta¹³⁴, mutta aikaa on pitänyt kulua vähintään kaksikymmentä vuotta edellisestä yhdistysrekisteriin tehdystä ilmoituksesta, eikä muutoin ole syytä olettaa yhdistyksen toiminnan jatkuvan.

134 PRH on tehnyt yhdistysrekisteriin vuosien saatossa kaksi isoa poistoajoa: Vuonna 1991 poistettiin yhteensä 24701 yhdistystä ja tuoreimmassa toimenpiteessä vuonna 2017 poistettiin yhteensä 34975 yhdistystä, joiden toiminta katsottiin lakanneen laissa olevin perustein. Näille poistoajoille ei ole määritelty mitään tiettyä aikasykliä, jolloin ne tulisi tehdä, vaan tähän käytetään aina erillistä harkintaa.

Tässä on kuitenkin hyvä huomioida riskienhallinnan osalta, että vaikka riskitasot katsottiin tässä yhteydessä olevan vähäisiä, riski voi olla korkeampikin joillakin alasektorin toimijoilla ja tämä edellyttää ilmoitusvelvolliselta riskiperusteista valvontaa. **Yhdistysten hallituskokoonpano voi vaihtua vuosittain ja jos organisaatio ei aktiivisesti ilmoita muutoksista, seuranta voi olla asiakkuutta hallinnoivalla ilmoitusvelvollisella vaikeaa ja voi nostaa kyseessä olevan toimijan riskiluokit-
telua, tai estää liiketoimien suorittamisen.** Puutteet tosiasiallisten edunsaajien tiedoissa voivat viime kädessä päättää koko asiakkuuden. On kuitenkin hyvä tiedostaa, että valtaosa yhdistyksistä pyrkii toimimaan oikein ja pitämään rekisterimerkintätiedot ajan tasalla ja puutteet voivat johtua esimerkiksi inhimillisistä virheistä tai unohduksista, mikäli esimerkiksi yhdistyksen säännöt tai hallituksen kokoonpano ovat pysyneet pitkään muuttumattomina. Osa yhdistyksen omaa riskienhallintaprosessia on kuitenkin seurata aktiivisesti omaa toimintaympäristöä ja ajankohtaisia ilmiöitä, sekä sopeuttaa omaa toimintaansa näihin. Edellä mainituilla toimilla torjutaan muutakin kuin pelkästään rahanpesua ja terrorismin rahoitusta ja puutteelliset tai väärät tiedot voivat pahimmillaan johtaa siihen, että täysin väärät henkilöt joutuvat esimerkiksi esitutkintaprosessin kohteiksi. Yhdistys voi laskea omalta osaltaan tätä riskiä pitämällä rekisterimerkinnät ajan tasalla ja viestimällä omasta toiminnastaan avoimesti ja läpinäkyvästi myös ulkopuolisille tahoille.

Varojen vastaanottaminen ulkomailta lahjoituksina: Tämä riski sisältää lahjoitukset ulkomaisilta tahoilta, joita voivat olla säätiöt, yhdistykset, yritykset tai yksityishenkilöt. Varojen alkuperästä ei saada joko ollenkaan tai riittävästi tietoa.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Rahanpesun riskitaso: 1 (vähäinen)

Terrorismin rahoittamisen riski koetaan olevan tasolla 1 (vähäinen). Yleisesti terrorismin rahoittamisen suhteen riski näyttäytyy tapauksessa sellaisena, jossa jokin kotimainen taho saisi ulkomaiselta rahoittajalta tukea omaan toimintaansa niin että rahoittaja haluaisi tukea ideologisesti jonkin ei-toivotun järjestön toimintaa Suomessa. Useat organisaatiot ovat tuoneet esille, etteivät ota vastaan ulkomailta lahjoituksia tai varoja. Lisäksi monet kommentoijat korostivat, että heidän toimintansa on niin pienimuotoista, että poikkeava rahaliikenne huomattaisiin välittömästi. Jotkut mainitsevat myös tehneensä päätöksen olla avaamatta viestejä, joissa tarjotaan lahjoituksia ulkomailta, koska he eivät voi varmistaa lahjoittajan taustoja.

Rahanpesun riski on tasolla 1 (vähäinen). Tähän riskiin pätee myös jo aiemmin mainittu rahanpesun riskin osalta oleva huomio, joka tekee rahanpesun tässä yhteydessä erittäin epätodennäköiseksi: Mikäli rikollisella teolla saadut lahjoituksena annetut varat luovutetaan organisaatiolle, niitä on erittäin vaikea ohjata haluttuun kohteeseen ilman organisaation sisältä tulevaa vaikuttamista. Rahanpesun osalta riskin toteutuminen edellyttää myös lahjoituksen saajalta tietoisuutta varojen rikollisesta alkuperästä tai vähintäänkin syytä epäillä varojen alkuperän olevan rikollinen. Jotkut organisaatiot mainitsevat saavansa lahjoituksia ulkomailta ja huomauttavat tarpeesta tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa selvittääkseen rahanpesun mahdollisuuden.

Sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ylisääntely: Sääntely voi aiheuttaa ei-toivottuja seurauksia, jotka voivat vaikeuttaa laillisesti toimivien yleishyödyllisten organisaatioiden toimintaa. Ylisääntely voi tukahduttaa laillisen hyväntekeväisyystyön tai ajaa organisaation käyttämään epävirallisia maksukanavia tai yhteistyökumppaneita tavalla, joka on omiaan lisäämään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Rahanpesun riskitaso: 1 (vähäinen)

Terrorismin rahoittamisen sekä rahanpesun riski katsotaan olevan tasolla 1 (vähäinen). Jos NPO:ihin kohdennetaan riskiperusteisesti ylimitoitettuja toimia ilman, että yksilöllistä riskiä arvioidaan tapauskohtaisesti ja esimerkiksi pankkipalvelut evättään, voi olla riski, että NPO käyttää muita vähemmän valvottuja menetelmiä esim. avustusten toimittamiseen ja tällöin riski sille, että varoja päätyy myös terroristeille kasvaa. **Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä tarvitaan tiettyä hallinnollista taakkaa, mutta liiallinen sääntely voi aiheuttaa byrokratiaa ilman merkittävää vaikutusta riskien torjuntaan.** On tärkeää löytää tasapaino tiukan sääntelyn ja toimijoiden joustavuuden välillä, jotta voidaan sekä ehkäistä rikoksia, että turvata kolmannen sektorin toiminta.

Kommentit osoittavat myös huolta ylisääntelystä ja sen vaikutuksista voittoja tavoittelemattomiin toimijoihin. Osallistajat korostavat tarvetta tasapainottaa sääntelyä ja käytännön kontrollitoimia NPO-sektorin monimuotoisuuden perusteella. Heidän mukaansa ylisääntely voi lisätä hallinnollista taakkaa, mutta ei välttämättä vähennä

terrorismin rahoittamisen tai rahanpesun riskiä. Pienet toimijat myös pelkäävät joutuvansa lopettamaan toimintansa ylisääntelyn seurauksena ja tämä on selkeässä ristiriidassa perustuslain yhdistymisvapauden kanssa. Lisäksi monet kommentoijat mainitsevat, että tiukka sääntely voi vaikeuttaa pienempien toimijoiden taloudenhoitoa ja aiheuttaa kohtuutonta työmäärää. Ylisääntely voi myös pahimmillaan johtaa siihen, että vapaaehtoisvoimin ja hyvin pienellä budjetilla pyörivä pieni NPO-toimija joudutaan lopettamaan, jonka merkitys esimerkiksi alueellisella nuoriso- tai vanhustyöllä on ollut merkittävä.

6.2 Alasektorikohtaiset riskit

Yleisten riskien lisäksi tähän riskiarvioon muodostettiin tietyille alasektoreille toiminnan luonteesta johtuen vielä erityisiä ja ajankohtaisiin ilmiöihin pohjautuvia riskejä. Kaikille alasektoreille erityisiä riskejä ei muodostunut ja osaan riskeistä ei muodostunut rahanpesun riskiä, ainoastaan terrorismin rahoittamisen riski. Humanitaaristen- ja kehitysyhteistyötoimijoiden alasektorin osalta tässä riskiarviossa on käytetty analyysityön tukena erityisesti ulkoministeriön asiantuntijoita apuna. **Humanitaarinen toiminta on NPO-sektorin sisällä erityinen alasektori kansainvälisestä avustustoiminnasta johtuen, koska toiminta voi suuntautua aktiivisesta terrorismin uhasta kärsiville alueille, jolloin edellytetään erityisiä riskienhallintakeinoja.** Lisäksi tämän alasektorin rahoituksesta osa tulee valtionapulaista tulevien perusteiden mukaisesti Suomen valtiolta, jolloin varojen päätyminen esimerkiksi terrorismin rahoittamiseen aiheuttaisi merkittävää kansainvälistä mainehaittaa. Kansainvälinen avustustoiminta edellyttää myös kansainvälisen oikeuden, pakotteisiin liittyvän sääntelyn ja pakoteregiimeihin liittyvien humanitaaristen poikkeuksien hallintaa. Samalla on huomioitava Suomea sitova kansainvälinen humanitaarinen oikeus ja sen velvoite humanitaarisen avun esteettömän ja nopean kulun sallimiseen ja helpottamiseen.

6.2.1 Poliittiset yhdistykset

Ei-toivottu ulkomainen rahoitus: Vaalirahoituksen vastaanottaminen tahoilta, joiden motiiveja lahjoituksen antamiseen, tai joiden varojen alkuperää ei tunnisteta. Tämä altistaa epäluottamukseen hallituksia ja demokratiaa kohtaan, sekä yllyttää syrjintään, vihaan, polarisaatioon, eriytymiseen ja kaikenlaiseen ääriliikkeiden muotoon. Tässä riskissä lahjoittaja on tunnistettu ei-toivotuksi tahoksi.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Ei-toivotun ulkomaisen rahoituksen terrorismin rahoittamisen riski katsotaan olevan tasolla 1 (vähäinen). Tämä riski linkittyy yhteen kolmesta tässä riskiarviossa tarkasteltuun ajankohtaiseen ilmiöön. Suomessa ulkomainen taho voi tukea poliittista toimijaa oman edun tavoittelu mielessään niin, että se pyrkii aiheuttamaan häiriöitä yhteiskuntarauhaan monella eri tavalla rahoittamalla esimerkiksi demokratian vastaisia liikkeitä. Ulkomailta tuleva rahoitus voi olla sidoksissa myös korruptioon tai lahjontaan. Tällä voidaan myös yrittää vaikuttaa poliittisten hankkeiden läpinäkyvyyteen ja rehellisyyteen. Tällaisen ei-toivotun ulkomaisen rahoituksen takana voi olla myös valtiollinen toimija. Ulkomailta tuleva rahoitus voi olla sidoksissa myös laittomaan toimintaan, kuten huumekauppaan, ihmiskauppaan tai asekauppaan. Vaikka riskiä pidetään verraten pienenä, nykyinen globaali turvallisuustilanne on herkkä kaikenlaisen demokratian vastaisen toiminnan lisääntymiselle. **Poliittisten toimijoiden on syytä tarkastella ja tiedostaa tämän riskin olemassaolo aina puolueetasolta läpi koko kentän pienille paikallistasoille asti.**

Tässä riskiarviossa ilmiötä tarkastellaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen näkökulmista, mutta oikeusministeriö on tehnyt laajemman selvityksen poliittisesta rahoituksesta ja sen sääätelytarpeista. Selvityksen keskeisinä tuloksina on se, ettei nykyisessä lainsäädännössä oleva ulkomaisen rahoituksen kieltä ole ehdoton, jonka lisäksi sitä on suhteellisen helppoa kiertää. Tämän takia tulisi harkita sääntelyn kiristämistä, mutta kuitenkin pitäen mielessä, että se voi johtaa myös kiertoteiden hyödyntämisen lisääntymiseen.¹³⁵ Sääntelyn lisääminen yhdessä valvonnan kanssa voivat kuitenkin laskea myös terrorismin rahoittamisen riskiä, joten asiaa on syytä tulevaisuudessa pohtia ja ottaa huomioon myös tämän riskiarvion näkökulmia ulkomaisen ei-toivotun poliittisen rahoituksen valvonnan suhteen.

¹³⁵ Ulkomainen poliittinen rahoitus ja sen sääntelytarpeet 2023, s. 3.

Vaalikeräykset, jotka eivät edellytä rahankeräyslupaa tai pienkeräyshyväksyntää: Yleisissä vaaleissa ehdokkaana olevan tukemiseksi toimivat tukiryhmät sekä puoluelain mukaiset puolueyhdistykset ovat valvomattomammassa tilassa suhteessa muihin toimijoihin rahankeräysten osalta, koska ne voivat järjestää vaalikeräyksiä ilman rahankeräyslupaa taikka pienkeräysilmoitusta. Valvovalla viranomaisella ei ole ajantasaista tietoa siitä, kuka keräyksen järjestää, jolloin se luo riskin rahanpesulle tai terrorismin rahoittamiselle.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Terrorismin rahoittamisen riskitaso koetaan olevan tasolla 1 (vähäinen). Vaikka riski yksittäisen ehdokkaan osalta on hyvin epätodennäköinen, riski voi olla korkeampi sellaisten poliittisten yhdistysten kohdalla, jotka toimivat aatteellisesti sellaisella tavalla, joka ei ole hyväksyttävää. Viranomaisten on hyvin vaikea puuttua tällaiseen toimintaan ennakoita tai kieltää rahoituksen kerääminen, jos tietoa tällaisesta keräyksestä tai toiminnasta ei saada ennakoita mistään.

Vaalirahoituksen kerääminen organisaatiolle vilpillisellä mielellä ja tuen kanavoita kotimaahan tai ulkomaille terroristisiin tarkoituksiin.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Terrorismin rahoittamisen riskitaso on tasolla 1 (vähäinen). Riskillinen toiminta liittyy organisaatioon, joka toimii kokonaan niin, että sen tavoitteena on terrorismin tukeminen Suomessa tai ulkomailla. Vaikka riski koetaan vähäiseksi, se on mahdollinen tilanteissa, jossa viranomaisella ei ole tietoa tällaisesta ei-toivotusta poliittiseksi toiminnaksi verhotusta toiminnasta, missä yhdistys lisäksi käyttää varojen siirtelyyn epävirallisia maksutapoja tai kanavia.

Poliittisen kentän läpinäkyvyyden ja tiedonkulun puute: Rahallista tukea poliittiseen toimintaan kanavoidaan niin pitkälle ylätasolta ja hajautetusti, että lopullinen varojen kohde voi olla rikollinen toiminta tai terrorismin tukeminen. Riskin piiriin kuuluvat erilaiset ehdokkaiden tukiryhmät ja yksittäiset ehdokkaat.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Terrorismin rahoittamisen riskitaso on tämän riskin osalta tasolla 1 (vähäinen). Tämä riski nostettiin esiin suoraan poliittiselta kentältä. Tässä riskissä on hyvä huomioida, että ylätasolla olevalla poliittisella puolueella ei välttämättä ole näkymää paikallistasolla olevaan toimintaan. Paikallistason toiminta voi lisäksi näyttäytyä täysin asialliselle ja voi olla, että toimintaa on tuettu ylätasolta pitkäänkin, vaikkei tosiasiallisesti ole tiedetty, mihin tukirahat menevät. Tämän vuoksi poliittisten toimijoiden on hyvä omissa riskiarvioissaan huomioida tämä riski ja kiinnittää siihen huomiota, koska mikäli riski konkretisoituu, siitä voi seurata taloudellisen haitan lisäksi iso mainehaitta.

6.2.2 Sosiaali- ja terveysalan yhdistykset

NPO-sektoriin liittyvän luottamuksen hyväksikäyttö sosiaali- ja terveysalan yhdistysten osalta: Terroristiset toimijat voivat käyttää hyväksi erityisesti tähän alasektoriin liittyvää uskottavuutta ja hyvää tahtoa. Tunteisiin vetoava rahankeräys on todennäköisempää kuin monilla muilla alasektoreilla ja kerätyt varat voidaan käyttää terroristiseen tarkoitukseen tai muuhun vilpilliseen toimintaan.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Terrorismin rahoittamisen riskitaso on tasolla 1 (vähäinen). Sosiaali- ja terveysalan yhdistykset ovat alttiita terrorismin rahoituksen riskille, koska ne vetoavat ihmisten tunteisiin ja hyvään tarkoitukseen. Idealistiset ihmiset voivat olla alttiimpia harhaan

johtamiselle, koska halu auttaa voi hämärtää rationaalisen ajattelun. Vaikka kolmannella sektorilla tähän toimintaan sisältyvät ja liikkuvat avustusvarat eivät yleensä ole suuria, niiden väärinkäyttö voi silti aiheuttaa vakavia seurauksia. Auttamista ei saisi kuitenkaan tehdä liian vaikeaksi, vaan sitä pitäisi tukea tarjoamalla sen oikein kohdistumista tukevia työvälineitä ja lisätä organisaatioissa tietoisuutta riskeistä.

6.2.3 Kulttuurialan yhdistykset

Alasektorilla korostunut käteisen rahan käyttö: Varoja voidaan kerätä lahjoituksina isojakin määriä käteisenä tai tapahtumissa järjestää isovolyymisiä myyjäisiä, joiden tuotto voidaan kanavoida terroristiseen tai muuten vilpilliseen tarkoitukseen.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Rahanpesun riskitaso: 1 (vähäinen)

Terrorismin rahoittamisen todennäköisyys alasektorilla on yleisesti ottaen hyvin vähäinen. Useat toimijat eivät käytä juurikaan käteistä rahaa ja ovat siirtyneet digitaalisiin maksuratkaisuihin. Käteiskassakäytäntöjä on tiukennettu ja käteisvaroja on pienennetty. Lisäksi lahjoitukset ja käteismyynti ovat vähäisiä, koska mobiilimaksut ovat yleisesti käytössä. On myös huomioitava, että sektori on heterogeeninen ja eri toimijoiden välillä voi olla eroja, mikä saattaa riskiperusteisessa arvioinnissa nostaa riskitasoa.

Pienien paikallisten yhdistysten käyttäminen terrorismin rahoittamiseen antamalla valheellisia tietoja ulospäin toiminnan todellisesta luonteesta: Sektoriin liittyvien toimijoiden verkosto sekä yhteistyökumppanit ja heidän verkostonsa voivat olla niin laajoja, ettei todellisesta toiminnasta saada todenmukaista kuvaa.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Tässä riskissä on pyritty kuvaamaan organisaatiota tai toimijaa, joka ulospäin antaa itsestään vaatimattoman ja huomiota herättämättömän kuvan omasta toiminnastaan niin, että pyrkii tietoisesti salaamaan todelliset edunsaajat tai toiminnan antamalla valheellisia tietoja. Terrorismin riskitaso on arvioitu tässä yhteydessä vähäiseksi, mutta joillakin toimijoilla riski voi olla korkeampikin. **Riskiä on äärimmäisen vaikea myös arvioida täysin luotettavasti sektorin heterogeenisyyden vuoksi: Erialaisten sektoriin liittyvien toimintojen laajuus on niin iso, ettei kaikkea toimintaa voida kuvata täysin yksiselitteisesti, mikä vaikeuttaa riskien arviointia.** Haasteena on löytää tasapaino tehokkaan valvonnan ja yksilön oikeuksien sekä laillisen yhdistystoiminnan suojelun välillä. Yhteenvedona voidaan todeta, että pienet yhdistykset voivat toimia terrorismin rahoituksen kanavina, ja on tärkeää, että sekä kansalliset että kansainväliset toimijat työskentelevät yhdessä tämän uhan torjumiseksi myös itse sektorin sisällä.

6.2.4 Vapaa-ajan yhdistykset

Muun varallisuuden kuin rahan korostunut käyttö: Auto-, vene-, ilmailu- ja moottoriharrasteissa voi liikkua merkittävän arvokkaita omaisuuseriä muussa varallisuuden muodossa kuin rahana, joiden kohdalla riski niiden käytöstä pakotteiden vastaisesti tulee huomioida ja pakotteisiin liittyvät hyvät käytänteet – ml. know-your-client KYC – tulee olla toiminnan keskiössä. Tämä luo riskin myös rahanpesulle ja terrorismin rahoittamiselle muulla tavalla kuin perinteisellä rahalla tehtynä.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Rahanpesun riskitaso: 1 (vähäinen)

Sekä terrorismin rahoittamisen, että rahanpesun riskitaso katsotaan olevan tasolla 1 (vähäinen). Tällä alasektorilla voidaan kuvailla itse toiminnan olevan korostuneesti keskiössä ja perinteisen yhdistystoiminnan olevan enemmän taustalla. Taustayhdistys enemmänkin mahdollistaa esimerkiksi paikkakunnalla olevan veneilyn tai autoiluun liittyvän harrastamisen.

Vaikka riskitasojen katsotaan olevan vähäiset, on syytä muistaa, että rahanpesua voidaan toteuttaa muuallakin omaisuudella kuin perinteisellä käteisellä tai tili-siirtoina, siihen käy kaikenlainen omaisuus. **Myös muuta omaisuutta voidaan hankkia likaisella rahalla, eikä hyötysuhde välttämättä ole kovinkaan hyvä tällaisessa vaihdannassa.** Terrorismia voidaan tukea myös erilaisilla tavara- ja omaisuuslähetysillä, jotka mahdollistavat esimerkiksi terroritekoon liittyvän logistiikan. Erytystä huomiota on syytä kiinnittää myös pakoteriskin hallintaan tilanteissa, jossa omaisuutta esimerkiksi myydään ulkomaisille tahoille tai ulkomailta hankitaan tällaista omaisuutta. Riskit ovat vähäiset, mutta ne on kuitenkin toiminnassa syytä huomioida jollain tasolla, varsinkin silloin, jos omaisuutta hankitaan tai myydään Suomesta ulkomaille.

6.2.5 Urheilu- ja liikuntayhdistykset

Kilpailu- ja ottelumanipulaatio rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen mahdollistamiseksi: Tietyntyyppinen, vedonlyöntiin sidottu kilpailutoiminta voi altistaa organisaation rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeille.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Rahanpesun riskitaso: 1 (vähäinen)

Ottelumanipulaatio tarkoittaa tulosten tai tapahtumien tahallista manipulointia urheilukilpailuissa, usein vedonlyöntitarkoituksessa. Manipulaatio voi ilmetä monin tavoin, esimerkiksi niin, että pelaajat, tuomarit tai valmentajat voivat olla suoraan mukana ottelun tuloksen manipuloinnissa, esimerkiksi tehdä virheitä tahallisesti tai pelata alle normaalin suoritusstasansa. Joukkueet tai yksittäiset urheilijat saattavat myös sopia pelin lopputuloksesta etukäteen, mikä vääristää kilpailun luonteen jolloin manipulaattorit asettavat suuria panoksia manipuloidulle tulokselle tavoitteenaan saavuttaa suuret voitot vedonlyöntimarkkinoilla.

Terrorismin rahoittamisen riski katsottiin olevan tasolla 1 (vähäinen). Ottelumanipulaation yhteys terrorismin rahoittamiseen ei ole yleistä tai kovinkaan todennäköistä Suomessa, mutta periaatteessa on mahdollista, että terroristiryhmät voivat hyödyntää mitä tahansa laittomasti hankittua rahaa, mukaan lukien rahat, jotka on saatu

ottelumanipulaation kautta. Tämän riskin hallitsemiseksi on tärkeää, että sekä urheiluedonlyöntiä, seuratoimintaa harjoittavat tahot, sekä terrorismin rahoitusta valvovat viranomaiset tekevät yhteistyötä¹³⁶. Vedonlyöntiyhtiöiden ja urheilujärjestöjen on oltava valppaina mahdollisten manipulaatioyritysten havaitsemisessa ja raportoitava epäilyttävistä toimista. Lisäksi, kansainvälinen yhteistyö ja tiedonvaihto ovat avainasemassa sekä ottelumanipulaation että terrorismin rahoituksen torjunnassa. Lakien ja määräysten noudattaminen, sekä tehokkaat seuranta- ja ilmoitusjärjestelmät ovat keskeisiä elementtejä näiden riskien hallinnassa. Vaikka suoraa yhteyttä ottelumanipulaation ja terrorismin rahoittamisen välillä ei ole, on tärkeää olla tietoinen mahdollisen riskin olemassaolosta ja varautua siihen asianmukaisesti.

Rahanpesun riski katsotaan olevan tasolla 1 (vähäinen). **Ottelumanipulaatio ja rahanpesu ovat vakavia ongelmia urheilun ja vedonlyönnin maailmassa globaalilla tasolla, vaikka Suomessa riski katsotaan vähäiseksi.** Nämä toimet voivat vahingoittaa urheilun rehellisyyttä ja eheyttä, sekä johtaa laajempiin rikollisiin toimiin, viime kädessä vaikka terrorismin rahoittamiseen. Urheiluedonlyönnin kansainvälinen luonne ja online-toiminta tekevät niistä haastavan ympäristön rahanpesun valvonnalle. Monet maat vaativat vedonlyöntialustoilta lisenssejä ja säännöllistä auditointia, mutta lainsäädännön ja valvonnan tasot vaihtelevat suuresti. Vaikka todennäköisyys ottelumanipulaation kautta tapahtuvaan rahanpesuun urheiluseurojen kohdalla on Suomessa erittäin epätodennäköinen, yleisesti ottelumanipulaation torjuntaan tulee kiinnittää huomiota. Urheilijoiden, valmentajien ja tuomareiden koulutus ottelumanipulaation riskeistä ja seurauksista on tärkeää, samoin myös yhdistystoiminnassa mukana olevien tahojen on syytä olla tietoisia näistä riskeistä. Riskin toteutuessa seurauksena voi olla erittäin iso mainehaitta seuran toiminnalle. Ottelumanipulaatiota on tehty myös Suomessa ja yksi tällainen kokonaisuus paljastui vuonna 2011.¹³⁷

Urheilun manipulaatio ja siihen liittyvä rahanpesu ovat monimutkaisia ongelmia, jotka vaativat jatkuvaa huomiota ja innovatiivisia ratkaisuja. Tehokkaat toimet edellyttävät laaja-alaista yhteistyötä ja sitoutumista kaikilta osapuolilta urheilun ja

136 Suomessa SUEK eli Suomen urheilun eettinen keskus (ry) on organisaatio, joka vastaa urheilun eettisten asioiden edistämisestä ja valvonnasta. SUEK:n tehtäviin kuuluvat myös kilpailu- ja ottelumanipulaation estämistoimet. Kts. Kilpailumanipulaation estämisen: <https://suek.fi/kilpailumanipulaatio/kilpailumanipulaatio/>, viitattu 25.6.2024.

137 Suomen jalkapallon vedonlyöntiskandaaliksi kutsutaan yleisesti vuosina 2008–2011 Veikkausliigassa ja Ykkösessä tapahtunutta ottelutulosten ja -tapahtumien manipulointia. Sen päätekijänä ja organisoijana Suomessa toimi singaporelainen vedonlyöjä ja hänen taustallaan vaikutti Aasiassa toimiva erittäin ammattimaisesti toimiva järjestö, joka oli vuosien ajan manipuloinut satoja otteluita eri puolilla maailmaa.

vedonlyönnin ekosysteemissä. Toki Suomessa valtaosa urheiluun ja liikuntaan liittyvistä yhdistyksistä on pieniä ja paikallisia seuroja, joiden kilpailutoiminnassa ei edes ole vedonlyönnin mahdollisuutta. Riski nähdään helposti ensisijaisesti suurissa, ammattimaista kilpailutoimintaa pyörittävissä seuroissa, jotka valtaosin ovat myös osakeyhtiömuotoisia, jolloin ne rajautuvat tämän riskiarvion ulkopuolelle, mutta isompi riski voidaan nähdä kuitenkin koskevan suomalaisen jalkapallon alasarjoja¹³⁸ ja siellä toimivia seuroja.

Muun varallisuuden kuin rahan korostunut käyttö: Auto-, vene-, ilmailu- ja moottoriharrasteissa voi liikkua merkittävän arvokkaita omaisuuseriä muussa varallisuuden muodossa kuin rahana, joiden kohdalla riski niiden käytöstä pakotteiden vastaisesti tulee huomioida ja pakotteisiin liittyvät hyvät käytänteet – ml. know-your-client KYC – tulee olla toiminnan keskiössä. Tämä luo riskin myös rahanpesulle ja terrorismin rahoittamiselle muulla tavalla kuin perinteisellä rahalla tehtynä.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Rahanpesun riskitaso: 1 (vähäinen)

Sekä terrorismin rahoittamisen, että rahanpesun riskitaso katsotaan olevan tasolla 1 (vähäinen). Tällä alasektorilla riskillinen toiminta on hyvin samanlaista kuin vapaa-ajan yhdistyksen kohdalla. Vaikka riskitasojen katsotaan olevan vähäiset, on syytä muistaa, että rahanpesua voidaan toteuttaa tälläkin alasektorilla muulla omaisuudella kuin perinteisellä käteisellä tai tilisiirtoina, siihen käy kaikenlainen omaisuus. **Kilpailutoimintaan voi liittyä erilaista moottoroitua tai muutoin kallista kalustoa, joiden hankinta- ylläpito ja jälleenmyyntiprosesseihin on syytä kiinnittää huomiota ja huomioida myös pakotteisiin liittyvät käytänteet niin, ettei toiminnassa syöllistyä pakotesäännösten rikkomiseen.**

138 Kts. Helsingin Sanomat: Ottelumanipulaatio pesiytyi suomalaisen jalkapallon alasarjoihin – ”Puhutaan sadoistatuhansista per ottelu”. Saatavissa: <https://www.hs.fi/urheilu/art-2000010634269.html>, viitattu 19.8.2024.

Usein liikuntaan liittyvillä yhdistyksillä on joko vapaaehtoimin tai palkattuna liikunnanohjaajia, sekä valmentajia, jotka voivat olla hyvin nuoriakin. Heille on hyvä sopivassa määrin kertoa ja tuoda julki toimintaan liittyviä riskejä muun sisäisen koulutuksen ohella. Lisäksi nämä henkilöt voivat vaihtua usein, jolloin riskitietoisuuden lisääminen edellyttää kaiken aikaa aktiivisia toimia. Kuitenkin Suomessa terrorismin ja rahanpesun riski tällaisessa toiminnassa on hyvin pieni, joten sopivat mitigointikeinot tulee suhteuttaa riskiperusteisesti toiminnan luonteeseen ja laajuuteen.

6.2.6 Uskontoon ja maailmankatsomukseen liittyvät yhdistykset

Anonyymit lahjoitukset: Tässä alasektorissa olevat toimijat vastaanottavat paljon anonyymejä lahjoituksia ja kansainväliset yhteydet korostuvat luoden riskin terrorismin rahoittamiselle.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 2 (kohtalainen)

Terrorismin rahoittamisen riski katsotaan olevan tämän riskin osalta tasolla 2 (kohtalainen). Uskontoon liittyvät yhdistykset, kuten erilaiset uskonnolliset järjestöt ja hyväntekeväisyysjärjestöt, voivat joskus joutua terrorismin rahoittamisen riskien kohteeksi. Vaikka suurin osa näistä yhdistyksistä toimii Suomessa laillisesti ja eettisesti, on olemassa riskejä joiden vuoksi tällaisia organisaatiota voidaan käyttää terrorismin rahoittamiseen. Uskonnolliset yhdistykset voivat toimia myös kansainvälisesti ja niiden rahoituslähteet voivat olla monimutkaisia ja vaikeasti seurattavia jolloin tämä vaikeuttaa viranomaisten kykyä valvoa varojen alkuperää ja käyttöä. Terroristijärjestöt voivat myös perustaa tai soluttautua uskonnollisiin hyväntekeväisyysjärjestöihin kerätäkseen varoja toimintansa rahoittamiseen. Tällaiset järjestöt voivat väittää keräävänsä varoja hyväntekeväisyyteen, mutta todellisuudessa rahat ohjataan laittomiin tarkoituksiin. Joissakin tapauksissa uskonnolliset yhdistykset voivat levittää ääri-ideologioita, jotka voivat kannustaa jäseniä tai tukijoita rahoittamaan terroristitoimintaa.

Rahanpesun selvittelykeskus on havainnut myös viitteitä terroristisien toimijoiden systemaattisesta rahoituksen keräämisestä Suomessa¹³⁹. Selvittelykoko-
naisuuksissa tyypillisiä piirteitä olivat myös erilaisten voittoa tavoittelemattomien toimijoiden, kuten yhdistysten ja säätiöiden, liittyminen tällaisten varojen keruuseen ja kerääjien toimintaan. Huomattava kuitenkin on, että tämä alasektori on hyvin heterogeeninen ja riski tulee arvioida aina tapauskohtaisesti. Tässä riskissä korostuvat myös kulttuurilliset erityispiirteet, jotka voivat poiketa paljonkin toisistaan ja näiden erityispiirteiden tunnistaminen ja huomioiminen edellyttävät paljon ammattiosaamista myös riskiarvion laatijoilta. Mitään uskontosuuntausta ei pidä kuitenkaan kategorisesti nostaa riskillisemmäksi kuin toista, vaan jokainen toimija tulee arvioida tapauskohtaisesti ja arvioida toimintaa kokonaisuutena saatavilla olevin tiedoin, mitä kaikki tekijät yhdessä osoittavat toimijan riskiprofiiliksi.

Suomessa ei lahjoitustoiminnassa ole säädettyä pakkoa lahjoitusten kerääjän tai vastaanottajan tunnistaa lahjoitusten antajaa, jolloin lahjoituksen antaja voi niin halutessaan pysyä täysin anonyminä. Usein kuitenkin isojen lahjoitusten kohdalla organisaatiot toivat vastauksissaan esille, että pyrkivät tunnistamaan lahjoituksen antajan edes jollain tasolla tai sitten eivät hyväksy suuria, täysin tuntemattomasta lähteestä tulevia varoja. Kansainväliset toimijat pyrkivät lisäksi aktiivisesti hallitsemaan riskejä pitkäaikaisten kumppaniverkostojen kautta.

Raportoinnin puute lahjoitusvarojen käyttökohteista: Joillain sektorin toimijoilla ei ole käytäntöjä, jotka ohjaisivat saatujen lahjoitusvarojen käyttökohteen raportointia lahjoittajille, jolloin riski rahanpesulle ja terrorismin rahoittamiselle muodostuu. Varojen loppukäytön kohteita ei ole usein mahdollista todentaa.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 2 (kohtalainen)

Tämän riskin osalta riskitason katsotaan olevan tasolla 2 (kohtalainen). Terrorismin rahoittamisen riski on kohonnut tilanteissa, joissa lahjoitusvarojen käyttökohteita ei raportoida selkeästi. Tällaiset olosuhteet luovat mahdollisuuksia rahavarojen väärinkäytölle, mukaan lukien terroritoiminnan rahoittamiselle.

¹³⁹ Rahanpesun selvittelykeskus 2023, s. 19.

Kun järjestöt eivät raportoi, mihin lahjoitusvaroja käytetään, on lahjoittajienkin vaikea varmistaa, että varat todella menevät ilmoitettuun hyväntekeväisyyteen tai humanitaariseen apuun. Tämä puute voi houkutella myös hyväksikäyttäjiä, jotka haluavat ohjata varoja laittomiin tarkoituksiin. Ilman asianmukaista seurantaa ja tarkastuksia on mahdollista, että lahjoitettuja varoja voidaan käyttää rahoittamaan laitonta toimintaa, kuten terrorismia. Valvonta on keskeinen tekijä estämään tällaisen väärinkäytön. Jos varojen käyttöä ei dokumentoida tai raportoida, se voi helpottaa väärinkäytösten peittelyä ja viimekädessä varat voivat päätyä terroristijärjestöille tai niiden tukijoille.

Monissa maissa on olemassa lainsäädäntöä, joka vaatii rahoituslähteiden ja varojen käytön läpinäkyvyyttä erityisesti, kun kyse on lahjoituksista. Suomessa varojen käyttökohde tulee rahankeräyslain 3 luvun 12 §:n 2 momentin kohdan 5 mukaisesti antaa vuosi-ilmoituksessa selvitys rahankeräysvarojen käyttökohteista. Valvonta kuitenkin on jälkikäteistä ja selvitys perustuu pitkälti luvan haltijan kertomaan varojen käyttökohteista, jolloin mahdollisiin väärinkäyttöihin voidaan puuttua vasta huomattavan pitkän ajan jälkeen. Terrorismin rahoittamisen estämiseksi on tärkeää, että kaikki lahjoitukset ja rahoituslähteet ovat avoimia ja läpinäkyviä, jolloin toimija voi itse helposti laskea omaan toimintaansa kohdistuvia epäluuloja.

Käteisen sekä epävirallisten maksukanavien ja -tapojen käyttö: Tietty toimijat eivät tällä alasektorilla käytä virallisia pankkipalveluja, vaan käyttävät merkittävässä määrin käteistä, sekä epävirallisia maksukanavia ja -tapoja varojen välittämiseen eteenpäin ja ulkomaisille toimijoille. Hawala-toimijoiden käyttö korostuu tässä riskinä joko tiedostamatta tai tietoisesti.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 3 (merkittävä)

Rahanpesun riskitaso: 2 (kohtalainen)

Terrorismin rahoittamisen osalta riskitaso on 3 (merkittävä). Viranomaiset arvioivat tämän riskin huomattavasti korkeammaksi kuin kyselyyn vastanneet sektorin edustajat. Myös komissio on arvioinut vuoden 2022 ylikansallisessa riskiarviossa NPO-sektorin riskillisyyttä tilanteissa, jossa NPO kerää tai välittää varoja. Terrorismin

rahoittamisen uhan osalta (asteikolla 1–4) sektorin arvio oli 3¹⁴⁰ eli merkittävä, joka on sama kuin vuoden 2019 ylikansallisessa riskiarviossa. On kuitenkin huomioitava, ettei tähän riskiin sisällytetä avustusjärjestöjä ja toimijoita, joihin sovelletaan erilaisia EU-tason sertifikaatti- ja/tai muita luotettavuusmenettelyjä. Tähän edellä mainittuun kuuluvat mm. ECHO-sertifioitu humanitaarinen toiminta, EU:n, kansainvälisten järjestöjen tai ulkoministeriön valvonnan piirissä olevat järjestöt. Näiden mainittujen toimijoiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit on arvioitu erikseen omana alasektorinaan kohdassa 6.2.7.

Tässä riskissä huomioidaan erityisesti tällä alasektorilla tiettyjen toimijoiden korostunut käteisen käyttäminen, sekä epävirallisten maksukanavien ja -tapojen käyttö. Tälle sektorille on viranomaistoiminnassa tunnistettu aatteellisia, yhdistyspohjaisia toimijoita, jotka tarjoavat epävirallisia maksukanavia – ja tapoja omassa toiminnassaan varojen välittämiseksi tavalla, joka voidaan luokitella maksupalvelun tarjoamisena¹⁴¹, tai hawala-toiminnaksi, jotka vaativat Finanssivalvonnan myöntämän toimiluvan. Hawala-toiminta täyttää maksupalvelujen tarjoamisen kriteerit ja siksi toiminta lähtökohtaisesti edellyttää Suomessa maksupalvelun tarjoamiseen oikeutavaa lupaa. Nämä toimijat ovat maksulaitoslain 7 §:n mukaisia rekisteröityneitä maksupalvelun tarjoajia ja harjoittavat siten myös liiketoimintaa.

Tähän kokonaisuuteen liittyvät ”pimeät” hawala-toimijat eli **rekisteröimättömät hawala-toimijat**, joiden määrästä tai laajuudesta ei ole tietoa. Tämä vaikeuttaa myös riskiarvion tekemistä ja nostaa itsessään toiminnan riskiä, koska viranomaisella ei ole näkymää tai kontrollia tällaiseen toimintaan. Nämä rekisteröitymättömät hawalat voivat toimia myös aatteellisena yhdistyksenä, jolloin toimintaan voi helposti sekoittua yhdistystoiminta, liiketoiminta ja varojen välittäminen, jotka yhdessä ja erikseen ovat omiaan lisäämään terrorismin rahoittamisen riskejä ja riskejä ylipäänsä muuhun vilpilliseen toimintaan. Rekisteröimättömien hawala-toimijoiden nähdään synnyttävän varjotaloutta, johon lukeutuu mm. veropetoksia ja kirjanpitorikoksia.

Käteisen osalta riskin muodostavat erityisesti sen vaikea jäljitettävyyys, mikä tekee siitä houkuttelevaa myös rikollisten näkökulmasta, sillä käteisvaroja voidaan kuljettaa huomaamattomasti eri maiden välillä. Käteistä kuljettamalla yksittäiseen henkilöön voi kohdistua suuri henkilökohtainen riski esimerkiksi mahdollisen terroristiryhmän jäsenten hyökätessä käteisen toivossa. Voidaan myös arvioida, että

140 EU SNRA 2022 – Commission Staff Working Document, s. 242.

141 Maksupalveluiden tarjoajat ja hawalat on huomioitu ja arvioitu vuoden 2023 rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen osittaispäivityksessä osiossa 2.5.1.

käteisvarojen päätyminen väriin käsiin on todennäköisempää verrattuna sähköisiin rahansiirtomenetelmiin. Käteisenä kriisimaahan kuljetettua rahaa ei myöskään pääsääntöisesti ole mahdollista paikan päällä jakaa eteenpäin sähköisiä rahansiirtomenetelmiä hyödyntäen. Näin ollen riskit pahimmassa tapauksessa kertaantuvat.

Vaikka hawalat eivät suoraan kuulukaan tämän riskiarvion piiriin, ne on syytä huomioida NPO-toimijan riskillisyyteen vaikuttavissa seikoissa, jos maksujen välittämistä vaikuttavaa toimintaa havaitaan riskiperusteisessa valvonnassa. **Vaikka jotkin terroristijärjestöt pyrkivätkin hyödyntämään toiminnassaan hyväntekeväisyysjärjestöjä, hyvin harvat NPO-toimijat ovat todella sidoksissa rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen Suomessa tällä alasektorilla, koska sektori on erittäin laaja ja monimuotoinen. Siksi riskiperusteinen lähestymistapa on välttämätöntä, kun ilmoitusvelvollinen tekee riskiarviointia tällä alasektorilla olevalle toimijalle.** Myös kyselyvastauksissa tuotiin ilmi, että organisaatiot pyrkivät välttämään käteisen käyttöä ja hyödyntämään toiminnassaan vain virallisia maksukanavia.

Rahanpesun osalta riskitaso on 2 (kohtalainen). Myös komissio on arvioinut vuoden 2022 ylikansallisessa riskiarviossa NPO-sektorin riskillisyyttä tilanteissa, jossa NPO kerää tai välittää varoja. Rahanpesun osalta (asteikolla 1–4) sektorin arvio oli 2¹⁴² eli kohtalainen, joka on sama kuin vuoden 2019 ylikansallisessa riskiarviossa. Tässä on myös syytä huomioida sektorin koko ja monimuotoisuus. Rahanpesun riski liittyy kiinteästi jo aiemmin terrorismin rahoittamiseen liittyvään riskiin tilanteissa, joissa NPO toimii tavalla, joissa sen voidaan luokitella olevan maksupalveluiden tarjoaja. Likaista rahaa voidaan välittää eteenpäin aatteellisen yhdistyksen kautta ulkomaille niin, että varojen seuranta käy mahdottomaksi viranomaisilta. Myös Finanssivalvonta on arvioinut vuonna 2022 ilmestyneessä ominaisriskiarviossaan, että rahanvälittäjiin kohdistuu erittäin merkittävä rahanpesuriski.¹⁴³ Vaikka rahanpesun riski katsotaan olevan kohtalainen, riskillinen toiminta tulee kuitenkin aina osoittaa tapauskohtaisesti riskiperusteissa arvioinnissa asiakassuhdetta aloitettaessa tai sen jatkuessa NPO-toimijaan.

142 EU SNRA 2022 – Commission Staff Working Document, s. 242.

143 Finanssivalvonta 2020, s. 8.

6.2.7 Humanitaarisen avun sektorilla ja kehitysyhteistyössä päätoimisesti toimivat yhdistykset

Geopoliittiseen kontekstiin liittyvä riski: Konflikti- ja kriisialueilla toimiminen lisää riskejä. Epävakailla alueilla toimivilla kansalaisjärjestöillä on haasteita varmistaa, ettei varoja ohjata terroristiryhmille. Epävakailla alueilla toimivat kansalaisjärjestöt jakavat avustuksen ja tuotetut palvelut avunsaajille. Kaikki alueella vaikuttavat ryhmät eivät esiinny avoimesti ja samalla voi olla välttämätöntä olla tekemisissä erilaisten tahojen kanssa, jotta apu saadaan perille siellä, missä tarpeet ovat suurimmat. Toiminta-alueilla ei usein ole toimivia pankkipalveluita, jotka lisäävät käteisen käyttöön liittyviä riskejä erityisesti terrorismin rahoittamisessa.

Vakiintuneet humanitaariset ja kehitysyhteistyön toimijat

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Vakiintuneiden humanitaaristen ja kehitysyhteistyön toimijoiden osalta geopoliittiseen kontekstiin liittyvä riskitaso on 1 (Vähäinen). Komissio on arvioinut ylikansallisessa riskiarviossa vuonna 2022 institutionaalista rahoitusta¹⁴⁴ saaville kansalaisjärjestöille muun muassa EU- tai sen jäsenvaltiolta, joka vastaa EU-varojen hoidosta, terrorismin rahoituksen osalta riskitaso on 1 (vähäinen)¹⁴⁵. Näihin vakiintuneisiin toimijoihin kuuluvat sellaiset kooltaanakin isot järjestöt, joilla on pitkäaikainen kumppanuus EU:n eri instanssien sekä ulkoministeriön kanssa. Näihin edellä mainittuihin järjestöihin kuuluvat erityisesti mm. ECHO-sertifioitu humanitaarinen toiminta¹⁴⁶, EU:n, kansainvälisten järjestöjen tai ulkoministeriön valvonnan piirissä olevat järjestöt.

144 Instituutionaalinen rahoitus -termiä käytetään ylikansallisessa riskiarviossa kuvaamaan toimijoita, joilla on toimintaan EU:n myöntämiä sertifikaatteja ja/tai kuuluvat johonkin avustusohjelmiin, johon päästäkseen toimijan on täytettävä erityiset kelpoisuusvaatimukset.

145 EU SNRA 2022 – Commission Staff Working Document, s. 245.

146 ECHO-sertifioidut suomalaiset järjestöt (kts. humanitarian non-governmental organisations) löytyvät sivustolta: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/partnerships/humanitarian-partners_en, viitattu 7.8.2024.

Riskit eroavat merkittävästi laadullisesti ja riskitasoltaan siitä riippuen, onko kyseessä vakiintunut vai muu toimija. Vakiintuneilla toimijoilla riskit ovat matalammat, koska heillä on riskienhallintajärjestelmät, sekä Suomen kirjanpitolain ja kansainvälisten standardien mukaiset kirjanpito- ja tilintarkastusmenetelmät ja menetelmät avun perille viemisen verifointiin. Vakiintuneilla toimijoilla sisäisen valvonnan lisäksi toimintaan kohdistuu systemaattista ulkoista valvontaa, esimerkiksi valtionavustuksella toimivien tulee paikallisten kulujen tarkastuksessa käyttää yhteistyömaan lainsäädännön tuntevaa auktorisoitua tilintarkastajaa. Vakiintuneilla humanitaarisilla toimijoilla mm. avunsaannin perille viemisen tarkastusmekanismit sekä pisto- ja tilintarkastukset ja kansainvälisiä standardeja noudattavat kirjanpitojärjestelmät vähentävät riskiä. Vastaavia käytäntöjä on myös muilla vakiintuneilla toimijoilla. Toimijat tunnistavat pitkäjänteisen kokemuksen ansiosta haasteena olevat paikalliset kontekstiin liittyvät vajeet kapasiteetissa, tukipalveluissa tai ympärivälissä infrastruktuurissa ja osaavat siten myös suunnitella niihin liittyviä ehkäiseviä ja seurantaa vahvistavia toimia. Näiden edellä mainittujen perusteiden mukaisesti kansallinen arvio on perusteltua mukailla ylikansallisen riskiarvion arviota kokonaisharkinnan perusteella vakiintuneiden toimijoiden kohdalla.

Muut humanitaariset ja kehitysyhteistyön toimijat

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 2 (kohtalainen)

Muiden kuin vakiintuneiden humanitaaristen ja kehitysyhteistyön toimijoiden osalta geopolitiittiseen kontekstiin liittyvän riskin terrorismin rahoituksen riskitaso on 2 (kohtalainen). Tämän riskin piiriin kuuluvat esimerkiksi sellaiset toimijat, jotka ovat toimineet hyvin vähän aikaa, ovat kooltaan pieniä tai toimivat ilman EU-tason sertifikaatteja joko niin, etteivät täytä kelpoisuusehtoja, tai eivät koskaan ole sertifikaatteja hakeneet. Tähän luokkaan kuuluvat myös sellaiset toimijat, jotka eivät kuulu ulkoministeriön valvonnan piiriin. Tässä on kuitenkin syytä huomioida myös sektorin heterogeenisyys, koska vaikka tietyt sertifikaatit toimijalta puuttuvat tai organisaatio ei vastaanota valtionavustusta, toiminta voi olla hyvin organisoitua ja riskit huomioon ottavaa avustustoimintaa, jolloin riskit voivat rinnastua uhkien ja haavoittuvuuksien osalta vakiintuneisiin toimijoihin. Tämän vuoksi riskiperusteinen, yksittäistapauksiin perustuva riskiarviointi on edellytys tosiasiallisen riskillisen toiminnan tunnistamiseksi.

Kansainväliseen toimintaan liittyvä riski: Kansainvälisten avustusjärjestöjen on toimittava erilaisissa oikeudellisissa puitteissa, jolloin rahanpesun, terrorismin estämisen sekä pakotteista johtuvan sääntelyn noudattamisesta tulee monimutkaista.

Vakiintuneet humanitaariset ja kehitysyhteistyön toimijat

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Vakiintuneiden humanitaaristen toimijoiden osalta kansainväliseen toimintaan liittyvä riski on 1 (vähäinen). Kansainvälinen lainsäädäntö ja YK- ja EU -pakotteet sitovat suomalaisia NPO-toimijoita, toimivat ne sitten Suomessa tai ulkomailla. Humanitaarinen toiminta tapahtuu lähtökohtaisesti ulkomailla ja usein korkean riskin ympäristössä, jolloin etenkin vakiintuneilla humanitaarisilla toimijoilla on jo myös vakiintuneet toimintatavat niissä toimimiseen, mikä osaltaan vähentää riskiä. Myös muilla vakiintuneilla toimijoilla prosesseja liittyen kumppaneiden ja hyödynsaajien taustojen selvittämiseen. Vakiintuneilla toimijoilla on systemaattisia mekanismeja sekä avustusten myöntäjien asettamia velvoitteita liittyen avustusten seurantaan, joilla mahdollisesti ennalta ehkäisevä vaikutus myös avustusten väärinkäyttöjen osalta. Terrorismin rahoittamisen riskitaso on sama kuin ylikansallisessa riskiarviossa vakiintuneiden toimijoiden osalta.

Muut humanitaariset ja kehitysyhteistyön toimijat

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 2 (kohtalainen)

Muiden kuin vakiintuneiden humanitaaristen toimijoiden osalta kansainväliseen toimintaan liittyvä terrorismin rahoituksen riski on 2 (kohtalainen). Kansainvälinen toiminta edellyttää organisaatiolta selontotevelvollisuutta mm. YK- ja EU-pakotteiden osalta, sekä kyvykkyyttä omaksua toiminnassa käytänteitä ja lainsäädännöstä tulevia velvoitteita, jotka edellyttävät pitkälle menevää perehtyneisyyttä ja sitä kautta resurssitarvetta, jolloin pienillä organisaatiolla voi olla vaikeuksia huomioida kaikkia tarpeellisia toimintaa ohjaavia velvoitteita. Yleisestikin voidaan todeta, että kansainvälinen toiminta lisää hallintoa ja kontrollin tarvetta. Mikäli näissä on puutteita, lisää se terrorismin rahoittamisen riskiä.

Kiireellinen humanitaarinen apu: Humanitaarisen avun ympärille syntyy usein kiiretilanne, joka luo painetta riskienhallintakeinojen vähentämiselle kiireellisen avun perillemenon kustannuksella.

Vakiintuneet humanitaariset ja kehitysyhteistyön toimijat

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Vakiintuneiden humanitaaristen toimijoiden osalta riskitaso on 1 (vähäinen). Vakiintuneille humanitaarisille järjestöille kiire ei samalla tavoin lisää riskejä, koska näillä toimijoilla on kansainvälisiä standardeja noudattavat sisäiset ja ulkoiset tarkastusmekanismit käytössä. Vastaavia käytäntöjä on myös muilla vakiintuneilla toimijoilla. Humanitaarisessa avussa yksittäiselle avunsaajalle annettu hyöty on myös varsin rajallinen. Humanitaarista apua tulee myös kansainvälisen humanitaarisen oikeuden veloitteiden ja humanitaaristen periaatteiden mukaisesti antaa syrjimättä apua tarvitseville. Terrorismin rahoituksen riskitaso on sama kuin ylikansallisessa riskiarviossa vakiintuneiden toimijoiden osalta.

Muut humanitaariset ja kehitysyhteistyön toimijat

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 3 (merkittävä)

Muiden kuin vakiintuneiden humanitaaristen toimijoiden osalta kiireelliseen humanitaariseen apuun liittyvä terrorismin rahoituksen riski on 3 (merkittävä). Tässä riskissä viranomaisten ja sektorin toimijoiden vastaukset erosivat merkittävästi toisistaan niin, että sektorin toimijat arvioivat toiminnan huomattavasti riskittömämmäksi kuin viranomaiset. Akuuttiin kriisiin reagoiminen synnyttää paljon uusia avustustoimijoita, joiden auttamisen tarve ja halu voi mennä riskienhallintakeinojen edelle. Osa tällaisista toimijoista voi luottaa myös vilpillisiin yhteistyökumppaneihin ja varat voivat päätyä ihan muualle kuin oli alun perin tarkoitettu. Lisäksi luotettavien kontaktien puute voi esimerkiksi varojen siirroissa johtaa siihen, että voidaan joutua turvautumaan epävirallisempiin varoja välittäviin kanaviin jolloin väärinkäytösten riski kasvaa. On kuitenkin syytä huomioida ja korostaa, että vaikka riski katsotaankin muiden kuin vakiintuneiden toimijoiden osalta merkittäväksi, sektorilla toimii paljon myös pieniä ja uusia avustustoimijoita, joiden riskienhallintaprosessit ovat kunnossa ja toimintaa ei sitä kautta pidä moittia. Edellä mainittu korostaakin riskiperusteisen arvioinnin tärkeyttä jokaisen toimijan kohdalla erikseen.

Humanitaarisen kriisin hyödyntäminen terrorismin rahoittamiseen: Terroristisessa tarkoituksessa olevat toimijat käyttävät hyväksi humanitaarisen kriisin ympärille syntyvää ihmisten auttamishalua ja keräävät lahjoituksia kriisin varjolla eri toimintaan kuin on ilmoitettu. Kriisien ja katastrofien kohdalla auttamishalun lisääntyminen lisää lahjoitusvarojen volyyymiä merkittävästi. Tämä aiheuttaa houkuttimia, jossa laillisten toimijoiden rinnalle tulee täysin laittomia kerääjiä, jotka käyttävät auttamishalua hyväkseen. Tämä voi näkyä laittomina rahankeräyksinä, mutta toisaalta myös laillisten rahankeräysvarojen loppukäytön väärinkäyttönä. Epärehellinen toimija voi tekeytyä myös avuntarvitsijaksi.

Vakiintuneet humanitaariset ja kehitysyhteistyön toimijat

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Vakiintuneiden humanitaaristen toimijoiden osalta riskitaso on 1 (vähäinen). Tämä riski ei niinkään koske vakiintuneita humanitaarisia toimijoita, koska vakiintuneilla toimijoilla prosessit ovat samansuuntaisia ja -tasoisia kriisistä riippumatta. Usein vakiintuneilla toimijoilla on hyvin paljon ennakkotietoa kohdemaasta ja sen erityisolosuhteista jo ennakoita. Vakiintuneilla humanitaarisilla toimijoilla on myös standardit avunsaajien valintaan, jakelujen tarkastuksiin sekä palautemekanismeihin. Humanitaarista apua tulee myös kansainvälisen humanitaarisen oikeuden velvoitteiden ja humanitaaristen periaatteiden mukaisesti antaa syrjimättä apua tarvitseville. Terrorismin rahoituksen riski on sama kuin ylikansallisessa riskiarviossa vakiintuneiden toimijoiden osalta.

Muut humanitaariset ja kehitysyhteistyön toimijat

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 2 (kohtalainen)

Muiden kuin vakiintuneiden humanitaaristen toimijoiden osalta riski siitä, että humanitaarista kriisiä hyödynnettäisiin terrorismin rahoittamiseen on tasolla 2 (kohtalainen). Viranomaisten välisessä yhteistyössä on tuotu esille huolta erityisesti rahankeräysten ja pienkeräysten osalta siitä, että akuutti humanitaarinen kriisi lisää ihmisten auttamishalua ja houkuttelee sitä kautta epärehellisiä toimijoita, joiden motiivit varojen keräykselle voivat olla vilpillisiä ja varat voivat päätyä pahimmassa tapauksessa terrorismin rahoittamiseen. Tässä yhteydessä korostuu myös kiire, joka luo painetta tinkiä riskienhallinnasta avun perille saannin kustannuksella. Vilpillinen

toimija voi jopa painostaa ja vedota tunteisiin avustusorganisaatiota kohtaan, jotta varat saataisiin ohjattua haluttuun kohteeseen. Riskien tunnistaminen omien haavoittuvuuksien kautta on avainasemassa sellaisen NPO-toimijan kohdalla, jolla ei ole vielä vakiintuneita prosesseja ja yhteistyökumppaneita. Tämä korostaa myös oman riskiarvion tärkeyttä tässä toimintaympäristössä.

Avustusjärjestöön soluttautuminen terroristisessa tarkoituksessa:

Terroristinen toimija voi soluttautua avustusjärjestöön erityisesti ulkomailla ja ohjata avustusvaroja eri kohteisiin kuin on tarkoitettu.

Vakiintuneet humanitaariset ja kehitysyhteistyön toimijat

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Vakiintuneiden humanitaaristen toimijoiden osalta riskitaso on 1 (vähäinen). Vakiintuneilla humanitaarisilla toimijoilla on standardisoidut kirjanpito- ja tilintarkastusjärjestelmät vähentävät riskiä varojen siirtämiselle muihin kuin aiottuihin tarkoituksiin. Vastaavia käytäntöjä on myös muilla vakiintuneilla toimijoilla. Lisäksi osana riskienhallintaa järjestöillä on käytäntöjä rekrytointien osalta myös kriisitilanteissa. Vaikka terrorismiin liittyvä soluttautuminen on epätodennäköistä johtuen tiukoista prosesseista ja paikallisen yhteistyön syvällisestä tuntemuksesta, riski on silti olemassa ja sen toteutuessa seuraukset voivat olla vakavia taloudellisesti, maineen kannalta sekä turvallisuuden osalta. Siksikin riskienhallintaan tulee kiinnittää tämän riskin ympärillä erityistä huomiota myös vakiintuneiden toimijoiden kohdalla. Terrorismin rahoituksen riski on sama kuin ylikansallisessa riskiarviossa vakiintuneiden toimijoiden osalta.

Muut humanitaariset ja kehitysyhteistyön toimijat

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 2 (kohtalainen)

Muiden kuin vakiintuneiden humanitaaristen toimijoiden osalta terrorismin rahoituksen riski on 2 (kohtalainen). Tässä riskissä kohdemaassa avustustyössä olevat organisaation työntekijät voivat olla kytköksissä joko suoraan tai välillisesti terroristisiin toimijoihin. Riskienhallintakeinoihin panostaminen myös tämän riskin osalta laskee todennäköisyyttä sille, että avustusvaroja päätyy terroristisiin tarkoituksiin. Työntekijöiden henkilökohtaiset tilanteet ja olosuhteet voivat myös muuttua ajan

kuluessa, joka voi johtaa radikalisoitumiseen myös ajan kuluessa. Siksikin toimintaympäristön tilannekuvan ylläpito on myös tärkeää ja on oleellinen osa organisaation riskienhallintaprosessia.

Epävakaiden alueiden toimijat, joilla on puutteita riskienhallintaprosesseissa tai kytköksiä terroristiryhmiin: Avustusjärjestöt joutuvat turvautumaan toiminta-alueilla toimijoihin, joilla on puutteita omissa riskienhallintaprosesseissa tai suoria kytköksiä terroristiryhmiin. Kuitenkin humanitaarisen avun osalta huomioon tulevat myös pakoteregiimeihin sisältyvät humanitaariset poikkeukset.

Vakiintuneet humanitaariset ja kehitysyhteistyön toimijat

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Vakiintuneiden humanitaaristen toimijoiden osalta riskitaso on 1 (vähäinen). Avustusjärjestöt saattavat joutua kuitenkin turvautumaan toiminta-alueilla ko. toimijoihin, koska muuta keinoa ei ole saattaa apua perille, mutta kyse on tällöin hallitusta riskistä. Vakiintuneiden humanitaaristen toimijoiden rahoitussopimukset edellyttävät, että niillä on tarkastusmekanismit eri yhteistyötahojen kohdalla suhteessa pakotelistoihin, mikä vähentää riskitasoa. Vakiintuneet humanitaariset järjestöt edellyttävät sopimuksissaan eri toimijoiden kanssa riskienhallintaa myös suhteessa terrorismiin. Toimeenpanevien kumppanijärjestöjen kohdalla, järjestöjen riskienhallintaa arvioidaan ja järjestöjen riskienhallintakapasiteettiin kohdennetaan myös tukea. Tilintarkastusvaatimukset koskevat myös heitä. Vastaavia käytäntöjä on myös muilla vakiintuneilla toimijoilla. Humanitaarisen avun osalta huomioon tulevat myös pakoteregiimeihin sisältyvät humanitaariset poikkeukset, joiden tarkoituksena on mahdollistaa humanitaarisen avun perillepääsy apua tarvitseville oikea-aikaisesti ja jotka usein mm. kattavat myös järjestöjen täytäntöönpanokumppanit. Terrorismin rahoituksen riskitaso on sama kuin ylikansallisessa riskiarviossa vakiintuneiden toimijoiden osalta.

Muut humanitaariset ja kehitysyhteistyön toimijat

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 2 (kohtalainen)

Muiden kuin vakiintuneiden humanitaaristen toimijoiden osalta tämän riskin terrorismin rahoituksen riskitaso on 2 (kohtalainen). Riskiä nostavana tekijänä nähdään puutteet riskienhallintaprosesseissa niin, ettei yhteistyökumppaneita kyetä tunnistamaan riittävällä tarkkuudella. Tähän liittyvät myös pakotelistoihin linkittyvät puutteet, koska tällä hetkellä ei ole viranomaisten ylläpitämää keskitettyä palvelua josta toimija voisi luetettavasti tarkastaa pakotteisiin liittyvät epäilyt. Tämä ongelma on luonut tarpeeseen perustuvia kaupallisia palveluita, joista pakotteisiin liittyviä asioita voi tarkistaa, mutta pienillä toimijoilla harvoin on resursseja näitä käyttää. Tämä on osaltaan riskejä nostava tekijä. Tämä on vielä relevantimpi kehitysyhteistyötä tekeville toimijoille, koska näitä ei mm. koske pakotteiden humanitaariset vapautukset.

6.2.8 Maanpuolustukseen ja kansainvälisiin suhteisiin liittyvät yhdistykset

Ei-toivottu ulkomainen rahoitus: Lahjoitusten vastaanottaminen tahoilta, joiden motiiveja lahjoituksen antamiseen, tai joiden varojen alkuperää ei tunnisteta. Tämä altistaa epäluottamukseen hallituksia ja demokratiaa kohtaan, sekä yllyttää syrjintään, vihaan, polarisaatioon, eriytymiseen ja kaikenlaiseen ääriliikkeiden muotoon.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Terrorismin rahoittamisen riskitaso katsotaan olevan tasolla 1 (vähäinen). Tämän alasektorin osalta ulkomainen rahoitus tunnistettiin riskiksi tapauksessa, jossa yhdistys ylläpitää esimerkiksi varasto- ja hallitiloja, tai ampumarata-alueita maanpuolustuksellisesti strategisessa paikassa niin, että vieras valtio voisi olla tästä kiinnostunut. Tällaista ei-toivottua rahoitusta voi olla kiusaus käyttää toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi, mutta se voi ajaa toiminnan tilanteeseen, jossa esimerkiksi kiristys on mahdollista. Tai sitten ideologisesti tuetaan sellaista tällä alasektorilla olevaa toimintaa, joka tukee antidemokraattista liikehdintää ja polarisaatiota, joka voi linkittyä terrorismin rahoittamiseen. Vaikka riski katsotaan vähäiseksi, ja jopa olemattomaksi, yhdistysten on syytä olla tarkkana, mikäli vastaanottavat ulkomaista rahoitusta ja pyrkiä suorittamaan mahdollisimman kattavat taustatarkastukset käytävissä olevin keinoin.

6.2.9 Rekisteröimätön yhdistys

Viranomaisilla tai muilla toimijoilla ei ole näkymää rekisteröimättömien yhdistysten toimintaan: Rekisteröimättömän yhdistyksen toiminta voi olla aatteellisesti tai toiminnallisesti sellaista, joka tukee suoraan terroristista toimintaa tai harjoittaa rahanpesua. Rekisteröimättömän toiminnan johdosta viranomaisilla tai muilla toimijoilla ei ole näkymää yhdistyksen toimintaan.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 3 (merkittävä)

Rahanpesun riskitaso: 2 (kohtalainen)

Terrorismin rahoittamisen riskitaso katsotaan tämän riskin osalta olevan tasolla 3 (merkittävä). Viranomaisvalvonnan katvealue rekisteröimättömiä yhdistyksiä kohtaan vaikuttaa suoraan riskitason määrittelyyn tämän riskin kohdalla. Riskitaso perustuu viranomaisten arvioon tämän alasektorin terrorismin rahoittamisen riskistä, koska sektorilta ei saatu ollenkaan kyselyvastauksia. Riskien arviointia vaikeuttaa myös kvantitatiivisen (mitattavissa olevan) aineiston puute, koska näiden yhdistysten määrästä ei ole saatavissa tarkkaa tietoa. Kuitenkin saatavilla on paljon kvalitatiivista (laadullista) tutkimusta järjestäytyneestä rikollisuudesta, jonka johdosta **tasolle kolme arvioitu riski kohdentuu kapealle sektorille, erityisesti järjestäytyneeseen rikollisuuteen**. Viranomaisvalvonta perustuu rekisteröimättömien yhdistyksiä kohdalla yhdistyksen jäseniin, koska rekisteröimätön yhdistys ei ole oikeushenkilö, eikä siitä siten yhdistyksenä kerry viranomaisrekistereihin tai esimerkiksi ilmoitusvelvollisille asiakasrekistereihin tietoa.

Yhdistystoimintaa voidaan laillisesti harjoittaa rekisteröimättömänä, eikä se yksinään ole riskiä nostava tekijä, mutta tällöin yhdistys ei omaa oikeushenkilön asemaa, tästä säädetään yhdistyslain 58 §:ssä. Kaikki yhdistystoimintaan liittyvät sopimukset tulee tehdä yksityishenkilöiden nimiin rekisteröimättömässä yhdistyksessä. Mikäli yhdistyksen yhteisiä varoja kuitenkin hallinnoidaan yhteisestä sopimuksesta jonkun henkilökohtaisen tilin kautta, silloin omistusoikeus tiliin ja rahoihin on sillä henkilöllä, jonka nimissä tili on, jollei muuta näytetä toteen. Tilin käytöstä ja tapahtumista vastaavat henkilökohtaisesti kaikki ne henkilöt, joilla tiliin on annettu käyttöoikeus. Tiliä ei voi siis perustaa rekisteröimättömän yhdistyksen nimiin. Tämä on oleellista terrorismin rahoituksen estämisen kannalta, koska pankin

tulee tuntea asiakkaansa ja henkilöiden tilejä voidaan monitoroida ihan yhtä lailla, kuin voidaan monitoroida oikeushenkilönkin tilejä, mutta luonnollisen henkilön taustalla mahdollisesti vaikuttava rekisteröimätön yhdistys voi jäädä valvonnallisesti pimentoon.

Rekisteröimällä yhdistys Patentti- ja rekisterihallituksen yhdistysrekisteriin, yhdistys voi saavuttaa tiettyjä etuja kuten esimerkiksi oikeuden tehdä sopimuksia ja omistaa omaisuutta, sekä hakea julkista rahoitusta toiminnalleen. Vaikka terrorismin rahoittamisen riski katsottiin tämän riskin kohdalta merkittäväksi, riski koskee vain hyvin rajattua, riskiperusteisesti valikoituvia rekisteröimättömiä yhdistyksiä joiden toimintaan viranomaisilla tai muilla toimijoilla ei ole näkymää. Voi olla perusteltua toimia rekisteröimättömänä yhdistyksenä, mikäli toiminnan luonne tai muu syy eivät puolla rekisteröitymistä ja siitä tulevia kustannuksia.

Rahanpesun riskitaso on tasolla 2 (kohtalainen). Rekisteröimättömän yhdistyksen osalta rahanpesun riski muodostuu terrorismin rahoittamista konkreettisemmin henkilöriskin ympärille, koska oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei ole. Tämä vaikeuttaa valvontaa, koska mahdollinen rahaliikenne voidaan toteuttaa ainoastaan yksityishenkilöiden tilien kautta tai epävirallisia maksukanavia tai -tapoja käyttäen, jotka nostavat rahanpesun riskiä. Myös yhdistyksen sisäinen valvonta vaikeutuu, koska jäsenillä ei ole näkymää yhdistyksen rahaliikenteeseen. Rahanpesuun ei myöskään ole välttämättä mikään ideologia sidoksissa, mikä vaikeuttaa indikaattoreiden puuttumisen vuoksi havaitsemista monitorointia tekevillä tahoilla.

Rekisteröimättömille yhdistyksille ei voida avata pankkitiliä: Rekisteröitymättömät yhdistykset eivät voi avata nimiinsä pankkitiliä, jolloin toimintaan liittyvä rahaliikenne joudutaan hoitamaan virallisen pankkijärjestelmän ulkopuolella (hawala tai muu maksunvälittäjä) tai yksityishenkilöiden tilien kautta, jolloin yhdistyksen ja yksityishenkilöiden varat voivat sekoittua. Tämä lisää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 2 (kohtalainen)

Rahanpesun riskitaso: 2 (kohtalainen)

Terrorismin rahoittamisen riskitaso on 2 (kohtalainen). On perusteltua, ettei rekisteröimätön yhdistys voi saada nimiinsä pankkitiliä, koska rekisteröimätön yhdistys ei ole oikeushenkilö. Pankki ei voi tällöin luotettavasti tunnistaa tosiasiallisia edunsaajia yhdistyksessä, koska tili olisi tällöin anonyymi. FATF on myös suosituksissaan¹⁴⁷ ohjeistanut yksiselitteisesti kieltämään rahoituslaitoksilta anonyymien tilien olemassaolon. Rekisteröimättömän yhdistyksen rahaliikenteen hoito voi vaikeutua sen vuoksi, ettei näille yhdistyksille avata pankkitilejä. Tämä saattaa ohjata toimijaa epävirallisten maksutapojen käyttöön ja näin ollen lisätä terrorismin rahoittamisen riskiä, mutta riski lisääntyisi myös sen kautta, että näille toimijoille avattaisiin pankkitili. Jos yhdistyksen tavoitteena on rahoittaa terrorismia, riski on kummankin kanavan kautta olemassa.

Rahanpesun riskitaso on tasolla 2 (kohtalainen). Rahanpesun riski liittyy tässä kohtaa viranomaisvalvonnan katvealueeseen. Mahdollinen rahanpesu tapahtuu yksityishenkilöiden tilien kautta, jolloin kokonaiskuva yhdistyksen muusta toiminnasta voi jäädä puutteelliseksi. Mikäli rekisteröimätön yhdistys toimii vilpillisesti ja likaista rahaa pestään puhtaaksi jäsenten henkilökohtaisten tilien kautta, itse yhdistyksen toimintaan taustalla voi olla hyvin vaikea puuttua.

Rekisteröimättömille yhdistyksille ei voi hakea rahankeräyslupaa:

Rekisteröimätön yhdistys ei voi saada rahankeräyslupaa toiminnan tukemiseksi, jolloin mahdolliset rahankeräykset eivät ole laillisia, eikä yhdistys voi suorittaa NPO-sektorille ominaista varainhankintaa. Tämä lisää riskejä laittomiin rahankeräyksiin, jonka tuotot voivat päätyä terrorismin tukemiseen.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

147 FATF 2012–2023, Customer due diligence s. 14.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso on 1 (vähäinen). On perusteltua, ettei rekisteröimättömän yhdistys saa rahankeräyslupaa. Jos tarkoitukselliset ja lailliset, yhdistys voi aina rekisteröityä ja muuttaa tilanteen niin, että rahankeräyslupa on mahdollinen. Tämä tuo keräykseen myös läpinäkyvyyttä, koska rahankeräyslupien tiedot ovat julkisia ja ne voi aina tarkistaa poliisin verkkosivuilta¹⁴⁸. Luvattomien rahankeräysten osalta terrorismin rahoittamisen riski on kuitenkin olemassa ja edellyttää valppautta myös lahjoittajilta tunnistaa tällaiset mahdollisesti epärehellisesti toimivat kerääjät.

Rekisteröimättömien yhdistysten jäsenten järjestämät pienkeräykset:

Rekisteröimättömän yhdistys ei voi yhdistyksenä järjestää pienkeräystä, mutta sen yksittäiset jäsenet voivat järjestää pienkeräyksen, jonka avulla on mahdollista kerätä enimmillään 10 000 euroa 3 kuukauden aikana. Edellytyksenä kuitenkin on, että sama taho ei voi järjestää pienkeräystä kuin kaksi kertaa vuodessa. Koska pienkeräysilmoitusta ei lain mukaan ole mahdollista tehdä rekisteröimättömän yhdistyksen nimissä, ei välttämättä käy millään tavoin ilmi se, että ilmoituksessa on kyseessä rekisteröimättömän yhdistyksen jäsenet. Keräyksen luonne voi siten olla huomattavasti järjestäytyneempää kuin ilmoitus antaa ymmärtää. Jos viranomaiselle ei ilmoiteta keräyksen järjestävän tahon todellista luonnetta, on riski, että rekisteröimättömän yhdistys voi käytännössä järjestää pienrahankeräyksiä useammin, kuin kaksi kertaa vuodessa, riippuen rekisteröimättömän yhdistyksen jäsen määrästä, sillä pienkeräysilmoituksen tekeminen edellyttää vähimmillään kolmen luonnollisen henkilön ryhmän.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 2 (kohtalainen)

Terrorismin rahoittamisen riskitaso on 2 (kohtalainen). Riskin sisällä on kuvattu mahdollinen viranomaisvalvonnan katvealue, joka mahdollistaa varojen keräämisen terrorismin rahoittamiseksi. Vaikka riski on arvioitu kohtalaiseksi, on hyvä muistaa, että valtaosa pienkeräyksistä on täysin laillisia ja asiallisia ja näillä keräyksillä tuetaan monella tapaa mm. Ukrainassa sodan uhrien avustustyötä ja tehdään paljon

148 Poliisin lista voimassaolevista rahankeräysluvista. <https://poliisi.fi/rahankeraysluvut>, viitattu 12.6.2024.

hyväntekeväisyystoimintaa myös Suomessa. Pienkeräysilmoitus on prosessina huomattavasti kevyempi kuin varsinainen rahankeräyslupa ja sille on oma perusteltu funktionsa vapaan kansalaisjärjestötoiminnan tekemässä avustustyössä. Rekisteröitymätön yhdistys voi helposti lisätä omaa luotettavuuttaan myös lahjoittajien silmissä rekisteröimällä oman toimintansa, jolloin yhdistykselle on mahdollista perustaa oma pankkitili ja hakea myös varsinaista rahankeräyslupaa, mikäli toiminnan volyymi sitä edellyttää. Tällöin myös yhdistyksen sisäinen varojen väärinkäytön riski laskee huomattavasti.

6.2.10 Säätöt

Ei-toivottu ulkomainen rahoitus: Lahjoitusten vastaanottaminen tahoilta, joiden motiiveja lahjoituksen antamiseen, tai joiden varojen alkuperää ei tunnisteta. Tämä altistaa epäluottamukseen hallituksia ja demokratiaa kohtaan, sekä yllyttää syrjintään, vihaan, polarisaatioon, eriytymiseen ja kaikenlaiseen ääriliikkeiden muotoon.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Terrorismin rahoittamisen riskitaso on 1 (vähäinen). Kyselyvastauksista kävi ilmi, että säätioillä on tietoisuutta terrorismirahoituksen riskeistä ja halun toimia niiden ehkäisemiseksi. Useat organisaatiot ilmoittavat, etteivät ne ota vastaan ulkomaista rahoitusta tai lahjoituksia tuntemattomilta tahoilta mikä vähentää terrorismirahoituksen riskiä merkittävästi. Valvontatoimenpiteitä on jo käytössä, ja organisaatiot ovat valmiita raportoimaan epäilyttävästä rahaliikenteestä viranomaisille. Kuitenkin on tärkeää pysyä valppaana ja noudattaa viranomaisten ohjeistusta rahan alkuperän selvittämisessä, koska houkutus ottaa vastaan ulkopuolista rahoitusta voi olla olemassa. Valtaosa säätioistä toimii täysin laillisesti ja tämä riski koskee erityisesti tapauksia, joissa säätion toiminta on jotain ihan muuta kuin on ilmoitettu viranomaisille. Tällöin riski kasvaa sille, että esimerkiksi antidemokraattista toimintaa rahoitetaan ulkomailta jopa valtiollisten toimijoiden tekemänä niin, että pahimassa tapauksessa toimijan tavoitteena on terrori-iskun tekeminen Suomessa. Näiden toimijoiden havaitseminen edellyttää valppautta myös viranomaisilta ja kyvykkyyttä puuttua toimintaan tarvittaessa. Tämä edellyttää sujuvaa tietojen vaihtoa viranomaisten kesken, joka ei tällä hetkellä täysin toteudu.

Terroristisen toiminnan rahoittaminen tietämättään: Säätiö rahoittaa toiminnassaan tahoja, jonka oma toiminta on muuta kuin on ilmoitettu ja varat päätyvät terrorismin tukemiseen.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Terrorismin rahoittamisen riskitaso on 1 (vähäinen). Tämä riski linkittyy hyvin kiinteästi yhteen yleisesti tietoisuuden puutteesta terrorismin rahoittamisen riskeistä. Useimmat kyselyyn vastanneet pitävät terrorismin rahoittamisen riskiä omassa toiminnassaan melko pienenä, erityisesti koska he toimivat tunnetuissa yhteisöissä ja tekevät yhteistyötä pääasiassa hyvin tunnettujen, luotettavien ja vakiintuneiden tahojen kanssa. Monet korostavat, että heidän organisaationsa seuraavat tarkasti avustustensa käyttöä ja pyrkivät varmistamaan, että rahoitus menee sovittuihin ja turvallisiin kohteisiin. Kuitenkin tiedostetaan myös, että pienempien tai ulkomaisen toimijoiden kanssa toimiessa riskit voivat kasvaa. Säätiöiden kohdalla riskiä selvästi alentava tekijä on, että toiminnalle on selkeästi osoitettu lainsäädännössä valvoja, joka on samalla myös rekisterinpitäjä. Tässäkin suhteessa yksilöllinen riskiperusteinen arvio on aina tarpeen jokaisen säätiön kohdalla erikseen, koska toimintakenttä on myös säätiöiden kohdalla hyvin laaja ja monimuotoinen. Vaikka riski arvioidaan kohtalaiseksi, valtaosa säätiöistä hallitsee riskejä hyvin ammattimaisilla organisaatioilla, joissa on talousalan ja johtamisen ammattilaisia töissä ja jopa omia riskienhallintatoimintoja. Kaikilla säätiöillä on oltava tilintarkastaja, joka tekee tilintarkastuksen lain vaatimusten mukaisesti, eli voidaan lähteä siitä, että tämä auttaa riskienhallinnassa säätiöitä yhdistyksiin nähden. Sen sijaan varainhoidon järjestämisessä voi olla eroja säätiöiden välillä, jotka voivat vaikuttaa riskeihin.

Kiinteistöjen hankkiminen rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen tarkoituksessa: Säätiön varoilla hankitaan kiinteistöjä, joita käytetään terrorismin tukemiseen, tai rikollista alkuperää olevia varoja pestään puhtaaksi hankkimalla kiinteistöjä.

Terrorismin rahoittamisen riskitaso: 1 (vähäinen)

Rahanpesun riskitaso: 1 (vähäinen)

Terrorismin rahoittamisen riskitaso on 1 (vähäinen). Yleinen näkemys itse sektorilta on, että terrorismin rahoituksen riski on olematon tai hyvin epätodennäköinen heidän toiminnassaan. Monet säätiöt korostavat, että toiminta on läpinäkyvää ja valvottua, ja rahaliikenne tapahtuu turvallisten kanavien kautta. Jotkut mainitsevat, että heillä on erityiskäyttöön tarkoitettuja kiinteistöjä, joiden käyttäjät ovat tiedossa, mikä myös pienentää riskiä. Osa toimijoista on niin pieniä, etteivät omista kiinteistöjä tai osallistu kiinteistökauppaan. Sektori on monimuotoinen ja riski koetaan erittäin vähäiseksi, mutta toiminta on syytä ottaa riskienhallinnassa kuitenkin huomioon, koska toteutuessaan mainehaitta on iso.

Rahanpesun riskitaso on 1 (vähäinen). Likaisen rahan puhtaaksi peseminen kiinteistöjen avulla on yksi klassisimmista rahanpesun muodoista ja Suomessa säätiöillä voi olla merkittäviä omaisuuseriä sidottuna kiinteistöihin. Riskiä kuitenkin pienentävät valvontatoimet ja monet säätiöt korostavat myös pientä kokoaan ja taloudellisia resurssejaan, jotka rajoittavat mahdollisuuksia kiinteistöinvestointeihin. Isoilla säätiöillä on taas hyvin ammattimaiset riskienhallintaprosessit, jotka laskevat riskejä. Yleisesti voidaan todeta riskin olevan erittäin pieni ja edellyttää vilpillistä organisaatiota, joka valvonnasta huolimatta vastaanottaa laitonta alkuperää olevia varoja ja sijoittaa niitä kiinteistöihin.

7 Yhteenveto

7.1 Yleiset riskit

Taulukko 3. Tässä on kuvattuna koko NPO-sektoria koskevat yleiset riskit ja arvioidut riskitasot:

Riski	Terrorismin rahoitus	Rahanpesu
Henkilöriski organisaation sisällä: Terroristisessa tarkoituksessa toimiva henkilö voi hakeutua organisaation sisälle hyväntekeväisyystyön varjolla, jonka seurauksena lahjoitus- tai muita organisaatioille kuuluvia varoja voidaan ohjata laittomiin tai terroristisiin tarkoituksiin. Tähän riskiin sisältyvät sekä henkilöiden vaihtuminen organisaatiossa, että yksittäisen henkilön tilanteen muuttuminen (esimerkiksi radikalisoituminen) ajan kuluessa.	1 (vähäinen)	1 (vähäinen)
NPO-sektoriin liittyvän luottamuksen hyväksikäyttö: Terroristiset toimijat voivat käyttää hyväksi kansalaisjärjestöihin liittyvää uskottavuutta ja hyvää tahtoa. Tähän riskiin voi sisältyä tunnettujen brändien hyväksikäyttöä, tai organisaatio voi yrittää saada valtionavustuksia vilpillisiin tarkoituksiin.	2 (kohtalainen)	1 (vähäinen)
Tietoisuuden puute rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja pakotteiden rikkomisesta johtuvista riskeistä: Tietämättömyys ja koulutuksen puute altistavat kansalaisjärjestöt rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja pakotteiden rikkomisen uhkille ja järjestön sisäisille haavoittuvuuksille.	2 (kohtalainen)	2 (kohtalainen)

Riski	Terrorismin rahoitus	Rahanpesu
<p>Organisaation varojen puutteellinen valvonta: Yhdistyslain 36 §:n nojalla yhdistyksellä on oltava hallitus, johon kuuluu vähintään kolme jäsentä. Hallituksen on yhdistyslain, yhdistyksen sääntöjen sekä yhdistyksen päätösten mukaan huolellisesti hoidettava yhdistyksen asioita. Hallituksen on ensi sijassa huolehdittava siitä, että yhdistyksen kirjanpito on lainmukainen ja varainhoito on luotettavalla tavalla järjestetty. Heikko sisäinen valvonta tekee kansalaisjärjestöistä haavoittuvia. Organisaation varainhoito ja sen valvonta edellyttävät, että organisaatiolla ja sen jäsenillä on riittävä ymmärrys tavoista, joilla terroristiset toimijat voivat käyttää hyväksi organisaation uskottavuutta ja hyvää tahtoa. Hallituksen vastuu varainhoidosta ja yhdistykselle vuosittain esiteltävä tilinpäätös ja tilintarkastus- tai toiminnantarkastuskertomus muodostavat organisaation varainhoidon valvonnan. Riskinä on, ettei valvonnasta huolimatta organisaation valvonnassa tunnisteta niitä keinoja, joilla yhdistyksen varoja on mahdollista hyväksikäyttää terroristisiin tarkoituksiin.</p>	1 (vähäinen)	1 (vähäinen)
<p>Käteisen käyttöön liittyvät tapahtumat: Tuntemattomista tai anonyymeistä lähteistä saadut käteislahjoitukset voivat muodostaa riskin rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta. Riittämättömien ja oikeasuhtaisten peruspankkipalvelujen tarjonta voi myös muodostua riskiksi, joka lisää käteisen käyttöä.</p>	2 (kohtalainen)	1 (vähäinen)
<p>Puutteet organisaatioiden tosiasiallisten edunsaajien tiedossa: Tässä riskissä huomioidaan puutteet viranomaisrekistereiden tiedoissa siten, että tiedot ovat joko puutteelliset, vanhat tai muutoin eivät pidä paikkaansa. Tämä vaikeuttaa viranomaisvalvontaa ja vähentää yleisesti NPO-sektorin luotettavuutta finanssisektorin ja kaupallisten toimijoiden suuntaan, sekä mahdollistaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen virheellisillä tiedoilla, koska tosiasiallisia toimijoita ei tiedetä. Todellisten edunsaajien tietojen puute voi myös aiheuttaa epäilyjä pakotteiden vastaisesta toiminnasta, tai pakotteiden kierto yrityksistä.</p>	1 (vähäinen)	1 (vähäinen)

Riski	Terrorismin rahoitus	Rahanpesu
<p>Varojen vastaanottaminen ulkomailta lahjoituksina: Tämä riski sisältää lahjoitukset ulkomaisilta tahoilta, joita voivat olla säätiöt, yhdistykset, yritykset tai yksityishenkilöt. Varojen alkuperästä ei saada joko ollenkaan tai riittävästi tietoa.</p>	1 (vähäinen)	1 (vähäinen)
<p>Sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ylisääntely: Sääntely voi aiheuttaa ei toivottuja seurauksia, jotka voivat vaikeuttaa laillisesti toimivien yleishyödyllisten organisaatioiden toimintaa. Ylisääntely voi tukahduttaa laillisen hyväntekeväisyystyön tai ajaa organisaation käyttämään epävirallisia maksukanavia tai yhteistyökumppaneita tavalla, joka on omiaan lisäämään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä.</p>	1 (vähäinen)	1 (vähäinen)

Koko NPO-sektorin osalta yhtäkään yleistä riskiä ei arvioitu korkeammaksi kuin tasolle 2 (kohtalainen). Enemmistö yleisistä riskeistä arvioitiin olevan tasolla 1 (vähäinen) niin terrorismin rahoituksen kuin rahanpesunkin osalta.

Kohtalainen riski riskiarviossa tarkoittaa yleensä sellaista riskiä, joka vaatii huomiota ja mahdollisia toimenpiteitä riskin hallitsemiseksi, muttei vaadi välittömiä tai äärimmäisiä toimenpiteitä. Kohtalainen riski voi olla hyväksyttävissä tietyin ehdoin ja jatkuvalla seurannalla. Riskin toteutuminen aiheuttaa hallittavissa olevia vaikutuksia ja kohtalaisen riskin hallintaan riittää yleensä seurannan tehostaminen, riskiarvion laattiminen, prosessien ja toimintatapojen tarkastaminen ja parantaminen. On kuitenkin erittäin tärkeää, että **riski tunnistetaan ja dokumentoidaan.**

7.2 Erityiset riskit

Erityisiä ja tietyille alasektorille tunnistettuja riskejä arvioitaessa riskitasolle 3 (merkittävä) arvoitiin yhteensä kolme riskiä terrorismin rahoittamisen osalta.

Kaikki kolme olivat eri alasektoreilta. Yksikään riski ei noussut rahanpesun osalta korkeammaksi kuin 2 (kohtalainen) ja enemmistön tunnistetuista riskeistä arvioitiin olevan tasolla 1 (vähäinen).

Merkittävä riski viittaa tilanteeseen, jossa on mahdollista, muttei kuitenkaan täysin varmaa, että haitallinen tapahtuma seurauksineen toteutuu. Tällainen riski voi toteutuessaan kuitenkin aiheuttaa suuria haittoja tai menetyksiä, jotka eivät välttämättä ole hallittavissa. Tällaisen **merkittävän riskin hallitseminen edellyttää, että se on tunnistettu riskiarviossa ja riskin todennäköisyyden vähentämiseen tai sen mahdollisen vaikutuksen poistamiseen on tehty konkreettisia toimenpiteitä**, esimerkiksi koulutusta ja ohjeistusta. Tällaisen riskin kohdalla on tärkeää, että riskienhallintaprosessit ovat ajan tasalla ja se edellyttää yleensä jatkuvaa seurantaa toimintaympäristössä.

Uskontoon ja maailmankatsomukseen liittyvien yhdistysten osalta käteisen sekä epävirallisten maksukanavien ja -tapojen käyttö arvioitiin merkittäväksi (3) riskiksi arvioitaessa terrorismin rahoittamista. Tässä riskissä korostuu valvontaa suorittavien viranomaisten havainnot erityisesti tällä alasektorilla: Tiettyjen yksittäisten toimijoiden korostunut käteisen käyttäminen, sekä epävirallisten maksukanavien ja -tapojen käyttö. Tälle sektorille on viranomaistoiminnassa tunnistettu aatteellisia, yhdistyspohjaisia toimijoita, jotka tarjoavat epävirallisia maksukanavia ja -tapoja omassa toiminnassaan varojen välittämiseksi tavalla, joka voidaan luokitella maksupalvelun tarjoamisena, tai hawala-toiminnaksi. Tämä luo erityisen haasteen valvontaa suorittaville viranomaisille, koska liiketoiminta ja aatteellinen voittoa tavoittelematon yhdistystoiminta voivat sekoittua ja luoda otollisen maaperän rikolliselle toiminnalle ja jopa terrorismin rahoittamiselle. Tämän riskin tasoa perustelevat myös lainsäädännössä olevat aukkokohdat, jotka vaikeuttavat riskiperusteista valvontaa, toimijoiden tosiasiallisten edunsaajien tunnistamista, viranomaisten välistä tietojen vaihtoa ja viime kädessä oikeasuhtaisen rangaistuksen määräämistä, millä on vaikutusta epärehellisen toiminnan jatkamisen kannattavuuteen. **Tässä kokonaisuudessa on kuitenkin hyvä tiedostaa, että vaikka tälle alasektorille kuuluvia toimijoita arvioidaan tämän terrorismin rahoittamisen riskin osalta kuuluvan tasolle 3 (merkittävä), on kyse vain yksittäisistä erikseen tunnistetuista NPO-toimijoista. Suurin osa tälläkin alasektorilla toimivien osalta riskitaso on erittäin pieni, jopa olematon.**

Humanitaarisen avun sektorilla ja kehitysyhteistyössä päätoimisesti toimivien yhdistysten erityisten terrorismin rahoittamisen riskien osalta kiireelliseen humanitaariseen apuun liittyvä riski muiden kuin vakiintuneiden toimijoiden osalta arvioitiin olevan tasolla 3 (merkittävä). Akuuttiin kriisiin reagoiminen synnyttää paljon uusia avustustoimijoita, joiden auttamisen tarve ja halu voivat mennä riskienhallintakeinojen edelle. Osa tällaisista toimijoista voi luottaa myös vilpillisiin yhteistyökumppaneihin ja varat voivat päätyä ihan muualle kuin oli alun perin tarkoitettu. Lisäksi luotettavien kontaktien puute voi esimerkiksi varojen siirroissa johdattaa siihen, että toimija voi joutua turvautumaan epävirallisempiin varojen välittäviin kanaviin jolloin väärinkäytösten riski kasvaa edelleen. Muiden kuin vakiintuneiden toimijoiden riskien arviointia vaikeuttaa myös se, että tällainen toimija ei erikseen rekisteröidy tunnistettavasti juuri tämän alasektorin toimijaksi vaan voi olla kategorisesti millä tahansa alasektorilla ja toimia jopa rekisteröimättömänä ja suorittaa varainhankintaa pienkeräysten muodossa, jolloin valvonnallisesti tästä toiminnasta ei saada kokonaiskuvaa. Nämä edellä mainitut ovat riskienhallinnan ja valvonnan kannalta riskejä nostavia seikkoja ja puoltavat korkeampaa riskiluokkaa yhdessä muiden perustelujen kanssa. On kuitenkin syytä huomioida ja korostaa, että vaikka riski katsotaankin muiden kuin vakiintuneiden toimijoiden osalta merkittäväksi, sektorilla toimii paljon myös pieniä ja uusia avustustoimijoita, joiden riskienhallintaprosessit ovat kunnossa. Tämä korostaakin riskiperusteisen arvioinnin tärkeyttä jokaisen toimijan kohdalla erikseen. **Vakiintuneiden toimijoiden osalta terrorismin rahoittamisen riski on tämän tunnistetun riskin osalta 1 (vähäinen). Riskiluokka on vakiintuneiden toimijoiden riskin osalta sama (1) kuin ylikansallisessa riskiarviossa.** Vakiintuneille humanitaarisille järjestöille kiire ei samalla tavoin lisää riskejä, koska näillä on kansainvälisiä standardeja noudattavat sisäiset ja ulkoiset tarkastusmekanismit käytössä ja tosiasiallista valvontaa niin kansallisesti kuin kansainvälistestikin.

Rekisteröimättömän yhdistyksen terrorismin rahoittamisen riski liittyy siihen, ettei viranomaisilla tai muilla toimijoilla ole näkymää rekisteröimättömien yhdistysten toimintaan, arvioitiin tasolle 3 (merkittävä). Korkea riskiluokka liittyy viranomaisilta saatuun palautteeseen ja kokonaisharkintaan siitä, ettei koko rekisteröimättömästä yhdistystoiminnasta saada juurikaan tilastotietoa tai muuta kvantitatiivista (mitattavaa) aineistoa analyysityön tueksi. Kvalitatiivista (laadullista) aineistoa varsinkin järjestäytyneestä rikollisuudesta on saatavilla, jonka johdosta voidaan katsoa merkittävän riskin kohdentuvan riskiperusteisesti tunnistetulle kapealle järjestäytyneen rikollisuuden sektorille. Yhdistystoimintaa voidaan laillisesti harjoittaa rekisteröitymättömänä, eikä se yksinään ole riskiä nostava tekijä, mutta tällöin yhdistys ei omaa oikeushenkilön asemaa. Kaikki yhdistystoimintaan liittyvät sopimukset tulee tehdä yksityishenkilöiden omiin nimiin rekisteröimättömässä yhdistyksessä ja kaikki nämä edellä mainitut seikat nostavat

riskiä mm. henkilökohtaisten ja yhdistysten varojen sekoittumiseen ja toiminnan läpinäkyvyyden häviämiseen. **Suurin osa rekisteröimättömistä yhdistyksistä voidaan arvioida olevan riskittömiä** (esim. päiväkotien vanhempainyhdistykset) ja tiettyjen yhdistysten on täysin perusteltua pysyä rekisteröimättöminä juuri sen takia, ettei merkittäviä rahavirtoja ole tai ei ole muuta erityistä tarvetta, mikä puoltaisi rekisteröitymistä. Toisaalta taas rekisteröimätöntä yhdistystoimintaa voidaan käyttää myös rikolliseen toimintaan tuomalla yhteen saman mielisiä tai samaa aatetta kannattavia henkilöitä, koska viranomaisella ei ole välttämättä ollenkaan tietoa yhdistyksen tosiasiallisesta luonteesta. **Yhdistyslailta on kuitenkin säädelty rekisteröimättömien yhdistysten toimintaa, joka mitigoi riskiä.** Tutkimukset ja oikeuskäytäntö osoittavat, että Suomessa on yhdistyslain 43 §:n lakkauttamista ja 44 §:n toiminnan keskeyttämistä koskeva sääntely osoittautunut tehokkaaksi työkaluksi puuttua rekisteröimättömien yhdistysten laittomaan ja hyvän tavan vastaiseen toimintaan. Myös yhdistyslain 62 §:n rangaistussääntöä voidaan soveltaa siihen, joka jatkaa lakkautetuksi julistetun tai väliaikaiseen toimintakieltoon määrätyn rekisteröimättömän yhdistyksen toimintaa edustamalla yhdistystä tai toimimalla sen puolesta taikka ottamalla uusia jäseniä yhdistykseen tai toimeenpanemalla yhdistyksen kokouksen taikka muulla sellaisella tavalla.

Järjestäytyneeseen rikollisuuteen, jota harjoitetaan näkyvästi aatteellisena toimintana, ehkä tunnuksin identifioituna, mutta rekisteröitymättömänä yhdistyksenä, voidaan tehokkaasti puuttua nimenomaan yhdistyslain keinoin. Euroopassa vastaavaa oikeuskäytäntöä, jota Suomessa on, jolla on tehokkaasti voitu puuttua järjestäytyneen rikollisjärjestön toimintaan, ei tiettävästi ole, koska toiminta on voitu Suomessa rubrisoida rekisteröimättömäksi yhdistykseksi ja soveltaa ryhmän toimintaan yhdistyslain säännöksiä toiminnan lakkauttamiseksi.

7.3 Riskiperusteinen lähestymistapa

Suomen NPO-sektorin monimuotoisuuden vuoksi yksilöllinen, riskiperusteinen lähestymistapa on ensisijainen, kun kaupallinen toimija asioi NPO-sektorille kuuluvan organisaation kanssa. Tässä yhteydessä asiakassuhdetta solmittaessa on pohdittava, kuka asiakas on, asiakkaan/toimijan tosiasialliset edunsaajat, mitä tuotteita tai palveluita asiakas haluaa, maantieteelliset olosuhteet ja millainen on NPO-toimijan toiminnan tosiasiallinen luonne. Lisäksi asiakassuhteen riskiarvioinnissa tulee huomioida asiakassuhteen tarkoitus, säännöllisyys ja kesto. Vaikka yleisten riskien osalta johonkin toimijaan voi kohdistua kohtalaisia riskejä, voi sen riskitaso olla korkeampi tai vastaavasti myös matalampi kokonaisuutena arvioiden. Arvio voi myös muuttua ja arvioita tulee päivittää olosuhteiden muuttuessa tai muun syyn johdosta.

Listattujen ominaisuuksien lisäksi ilmoitusvelvollisten tulee aina sisällyttää yleiseen riskiarviointiin tieto mahdollisista NPO-toimijan erityisolosuhteista, jotka voivat esimerkiksi laskea riskillisyyttä huomattavasti.

NPO-sektorin toimijan valvontaan tulee suhteuttaa oikeasuhtaisia toimenpiteitä todettuun riskillisyyteen nähden ja näiden menetelmien, esiintymistiheyden ja intensiteetin tulisi vaihdella riippuen voittoa tavoittelemattomien järjestöjen riskin tasosta.¹⁴⁹ Rahoituslaitosten ei pitäisi nähdä kaikkia voittoa tavoittelemattomia järjestöjä kategorisesti suuren terrorismin rahoituksen riskin omaavina. Pelkästään esimerkiksi sellaiset seikat kuten käteisen käyttäminen toiminnassa, tai NPO-toimijan operoiminen humanitaarisen kriisin alueella eivät yksinään ja automaattisesti nosta NPO-toimijan terrorismin rahoittamisen riskiä korkeaksi, vaan riski tulee aina jokaisen toimijan kohdalla erikseen perustella riskiperusteisella arvioinnilla.¹⁵⁰

149 FATF BPP (2023), s. 17.

150 FATF BPP (2023), s. 38.

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.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1640, annettu 31 päivänä toukokuuta 2024, jäsenvaltioissa käyttöön otettavista mekanismeista rahoitusjärjestelmän käytön estämiseksi rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen, direktiivien (EU) 2019/1937 muuttamisesta sekä direktiivin (EU) 2015/849 muuttamisesta ja kumoamisesta

Komission delegoitu asetus, 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.

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

Kansainväliset sopimukset ja veloitteet

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.

Sops 63/1999, Euroopan ihmisoikeussopimus, (yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla.

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1373 (2001).

Muut kansainvälisen tason virallislähteet

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 (2022)

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 27.10.2022, COM(2022) 554 final.

EU SNRA 2022– 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 27.10.2022, COM(2022) 554 final.

EU SNRA 2022– Komission kertomus

Euroopan komissio: Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle sisämarkkinoihin vaikuttavia ja rajat ylittäviin toimiin liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä koskevasta arvioinnista. Brussels 27.10.2022, COM(2022) 554 final.

Kansallinen lainsäädäntö

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (28.6.2017/444)

Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta (28.6.2017/445)

Puoluelaki (10.1.1969/10)

Rahankeräyslaki (5.7.2019/863)

Rikoslaki (19.12.1889/39)

Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)

Säätiölaki (24.4.2015/487)

Valtionavustuslaki (27.7.2001/688)

Yhdistyslaki (26.5.1989/503)

Hallituksen esitykset

HE 64/1988 vp

HE 64/1988 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdistyslaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 200/2022 vp

HE 200/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdistyslain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussääntösten muuttamisesta.

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 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.

PeVM 25/1994 vp

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Oikeustapaukset

Korkeimman oikeuden tuomio 22.9.2020 nro 68/2020, asia s2018/698

Helsingin hovioikeuden tuomio 29.5.2020 nro 20/118778, asia R 19/7

Kirjallisuus, artikkelit ja julkaisut

Egmont Group (2024)

Egmont Group of Financial Intelligence Units – Report on FIU’s role in the fight against the abuse of NPOs for terrorist financing activities, 2024.

<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>

FATF (2012–2023)

FATF: International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. Paris, France 2012–2023.

FATF (2019)

FATF: Terrorist Financing Risk Assessment Guidance. Paris, France 2019.

FATF BPP (2023)

FATF: Combating the terrorist financing abuse of Non-Profit Organisations. Best Practices. Paris, France 2023.

FATF MER (2019)

FATF: Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Finland, Fourth Round Mutual Evaluation Report. Paris, France 2019.

Finanssivalvonta (2020)

Finanssivalvonta: Maksupalvelusektorin rahanpesun riskiarvion yhteenveto, 24.8.2020.

Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2021

Kaski, Ida-Ellen – Isoaho, Essi: Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio. Valtiovarainministeriö 2021.

Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2023– Osittaispäivitys

Valtiovarainministeriön julkaisuja: Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiarvio 2023– Osittaispäivitys. Valtiovarainministeriö 2024.

Muukkonen 2012

Muukkonen, Matti: Yhdistymisvapaus ja yhdistysoikeuden järjestelmä. Joensuu 2012.

Rahanpesun selvittelykeskus (2023)

Keskusrikospoliisi / Rahanpesun selvittelykeskus: Vuosikertomus 2023.

Ulkomainen poliittinen rahoitus ja sen sääntelytarpeet 2023

Muukkonen, Matti (toim.). Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2023:6. Oikeusministeriö Helsinki 2023.

Virén (2014)

Virén, Matti: Yleishyödylliset yhteisöt Suomessa – Verot, lahjoitukset ja avustukset tutkimuksen kohteena. Hanken School of Economics Research Report, Helsinki 2014.

Internet-lähteet

Aluehallintovirasto (AVI): Yritys tai yhteisö. Saatavissa: <https://avi.fi/asioi/yritys-tai-yhteiso/luvat-ilmoitukset-ja-hakemukset/yhtio-ja-yhdistysasiat/ampumayhdistykset>, viitattu 9.9.2024.

European Commission: Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle, sisämarkkinoihin vaikuttavia ja rajat ylittäviin toimiin liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä koskevasta arvioinnista. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0554>, viitattu 18.6.2024.

FATF: INTERNATIONAL STANDARDS ON COMBATING MONEY LAUNDERING AND THE FINANCING OF TERRORISM & PROLIFERATION (Update 2023) Saatavissa: [FATF Recommendations 2012.pdf.coredownload.inline.pdf \(fatf-gafi.org\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfguides/documents/2023-01-10-fatf-recommendations-2012.pdf.coredownload.inline.pdf), viitattu 12.6.2024.

Helsingin Sanomat: Ottelumanipulaatio pesiytyi suomalaisen jalkapallon alasarjoihin – ”Puhutaan sadoistatuhansista per ottelu”. Saatavissa: <https://www.hs.fi/urheilu/art-2000010634269.html>, viitattu 19.8.2024.

Jyväskylän yliopisto: Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali – Kolmas sektori. Saatavissa: <http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/kolmas-sektori>, viitattu 24.7.2020.

Poliisihallitus / Arpajaishallinto: Joukkorahoitus ja rahankeräykset. Saatavissa: <https://poliisi.fi/joukkorahoitus-ja-rahankeraykset>, viitattu 20.6.2024.

Poliisihallitus / Arpajaishallinto: Rahankeräykset ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen ja selvittäminen. Saatavissa: <https://poliisi.fi/rahanpesun-ja-terrorismin-rahoituksen-estaminen>, viitattu 20.6.2024.

Rikoksentorjunta.fi: Lakkauttamiskanteet aseena järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Saatavissa: <https://rikoksentorjunta.fi/-/haaste-2-22-lakkauttamiskanteet-aseena-jarjestaytyneen-rikollisuuden-torjunnassa>, viitattu 2.9.2024.

SOSTE: Mikroyhdistysten kevyemmän tilinpidon malli: mikä se on ja millaisille yhdistyksille se sopii? Saatavissa: <https://www.soste.fi/kuukauden-kysymys-mikroyhdistysten-kevyemmän-tilinpidon-malli-mika-se-on-ja-millaisille-yhdistyksille-se-sopii/>, viitattu 16.9.2024.

SUEK: Kilpailumanipulaatio. Saatavissa: <https://suek.fi/kilpailumanipulaatio/kilpailumanipulaatio/>, viitattu 20.6.2024.

Tanska: Kielto vastaanottaa lahjoituksia tietyiltä luonnollisilta henkilöiltä ja oikeushenkilöiltä. Saatavissa: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/414>, viitattu 20.6.2024.

Ulkoministeriö: Ilmoita epäilemästäsi varojen väärinkäytöstä. Saatavissa: <https://um.fi/ilmoita-epailemastasi-varojen-vaarinkaytosta>, viitattu 20.6.2024.

Ulkoministeriö: Kansainväliset pakotteet. Saatavissa: <https://um.fi/pakotteet>, viitattu 7.8.2024.

Ulkoministeriö: Kansalaisyhteiskunta on tärkeä toimija ja kehitysyhteistyön kumppani. Saatavissa: <https://um.fi/kehityspolitiikan-kumppanit-kansalaisyhteiskunta>, viitattu 20.6.2024.

Ulkoministeriö: Kehitysyhteistyön määrärahat ja tilastot. Saatavissa: <https://um.fi/suomen-kehitysyhteistyon-maararahat>, viitattu 20.6.2024.

Ulkoministeriö: Suomen kehityspolitiikan tavoitteet ja periaatteet. Saatavissa: <https://um.fi/suomen-kehityspolitiikan-tavoitteet-ja-periaatteet>, viitattu 22.7.2020.

Ulkoministeriö: Ulkoministeriön tilinpäätös 2023. Saatavissa: https://um.fi/tilin-paatokset/-/asset_publisher/r1gblAEBCQN3/content/ulkoministerion-tilinpaa-tos-2023/35732, viitattu 7.8.2024.

UNODC: Money-Laundering and Globalization. Saatavissa: <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/globalization.html>, viitattu 20.6.2024

Liitteet

Liite 1: Metodologia

Kansallisessa NPO-sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviossa käytetty metodologia seurasi FATF:n ohjeistusta riskiarvion vaiheista, joissa riskejä tunnistetaan, analysoidaan ja arvioidaan. Tässä riskiarviossa käytetty metodologia kuitenkin poikkeaa kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiarvio 2023 -osittaispäivityksessä käytetystä metodologiasta. **Riskiarviossa ei ole muodostettu koko NPO-sektorille, eikä alasektoreille kokonaisriskitasoja johtuen sektorin monimuotoisuudesta ja laajuudesta. Tähän ratkaisuun päädyttiin perustellusti erityisesti Suomen NPO-sektorin ominaispiirteiden ja rakenteen vuoksi: Hankeryhmässä katsottiin, ettei kokonaisriskitaso anna oikeaa ja riskiperusteisella lähestymistavalla saavutettavaa kokonaiskuvaa koko sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä niin, ettei se leimaisi tarpeettomasti vähäriskisiä tai riskittömiä toimijoita saman kokonaisriskin alle.**¹⁵¹

Tässä on käytetty FATF:n liikkumavaraa, että jokainen maa saa itse päättää, kuinka se riskit arvioi.¹⁵² Lisäksi FATF ei salli NPO-sektorin toimijoita kohdeltavan ilmoitusvelvollisina, joten on perusteltua poiketa siitä metodologiasta, jota on käytetty varsinaisten rahanpesulain mukaisten ilmoitusvelvollisten riskiarviointiin. Yleiset riskit on muodostettu kuvaamaan koko sektoria koskevia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen yleisimpiä ja ajankohtaisiin ilmiöihin perustuvia riskejä. Erityisiä riskejä on muodostettu tietyille alasektoreille toiminnan luonteesta johtuen ja erityiset riskit ovat ensisijaisia yleisiin riskeihin nähden. **Yleisiä riskejä ei tule käyttää niin, että yleisten riskien avulla muodostetaan koko sektorille kokonaisriskitaso. Erityisiä riskejä ei tule myöskään käyttää alasektorikohtaisten kokonaisriskien muodostamiseksi.**

Riskiarviossa hyödynnettiin laadullista ja määrällistä aineistoa, joita analysoitiin yhdessä ja joiden avulla muodostettiin kokonaiskuva riskeistä. Riskiarviossa toteutettiin työpajoja, asiantuntijahaastatteluja sekä NPO-sektorille suunnattua

151 FATF BPP 2023, s. 13.

152 FATF BPP 2023, s. 12.

kyselyä.¹⁵³ Lisäksi hyödynnettiin rahanpesun selvittelykeskuksen materiaaleja sekä erilaisia kansallisia ja kansainvälisiä julkaisuja. Tilastolähteinä toimivat useat eri tahot, kuten rahanpesun selvittelykeskus, ulkoministeriö, Poliisihallituksen arpajaishallinto, Patentti- ja rekisterihallitus, Verohallinto ja Verohallinnon alainen harmaan talouden selvitysyksikkö.

FATF:n¹⁵⁴ määritelmän mukaan riski muodostuu uhan, haavoittuvuuden ja seurauksen yhdistelmästä.

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

153 Viranomaiskyselyihin ja työpajoihin osallistuivat pääasiassa NPO-hankeryhmän jäsenet ja heidän organisaationsa. Työryhmään kuului valtiovarainministeriön, sisäministeriön, oikeusministeriön, ulkoministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen, Suojelupoliisin, Poliisihallituksen sekä Poliisihallituksen Arpajaishallinnon, Patentti- ja rekisterihallituksen, Verohallinnon ja Verohallinnon alaisen harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijoita. Näiden lisäksi työpajoihin osallistui NPO-sektorin toimijoita.

154 FATF 2012–2023, s. 7.

Riskisektorien määrittelyn tukena käytettiin lainsäädäntöä, asiantuntijalausuntoja sekä EU:n ylikansallisen riskiarviota ja Patentti- ja rekisterihallituksen yhdistysrekisterin luokittelujakoa. Lopullinen NPO-alasektorijako muodostettiin yhdistysrekisterissä olevan luokittelun pohjalta. Suomen kansallisen NPO-sektorin riskiarvion alasektorijaottelussa korostuu sektoreiden hyödynnettävyys kansallisesta näkökulmasta siten, että ne tukevat myös ilmoitusvelvollisten ja valvojien tarpeita. Alasektoreiden kansallisen viitekehysten eli toimintaympäristön kuvauksia on koottu muun muassa NPO-sektorilta saatujen kyselyvastausten perusteella. Toimintaympäristön kuvaamisessa keskityttiin erityisesti sektorin koon, toimijoiden ja ominaispiirteiden kartoittamiseen.

Riskiarvion ilmiöjaottelu pohjattiin kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2023 -osittaispäivityksen tarkastelemiin ilmiöihin, FATF:n esiinnostamiin 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 painottua joko uhkien tai haavoittuvuuksien näkökulmaan. Kuten aiemmin on todettu, ei Suomen kansallisessa riskiarviossa käsitellä seurauksia. **Risikit** muodostettiin riskilomakkeiden perusteella. Riskilomakkeet sisälsivät yleiset riskit ja erikseen jokaista alasektoria koskevat merkittävimmät riskit, joita arvioitiin vakavuuden ja todennäköisyyden näkökulmasta. Asiantuntijat ja NPO-toimijat sijoittivat uhat ja haavoittuvuudet asteikolle 1–4 (vähäisesti merkittävä–erittäin merkittävä). **Riskitaso saatiin uhkien ja haavoittuvuuksien tasojen yhdistelmästä 50/50-jakaumalla.** Asteikko pohjautuu EU:n ylikansalliseen metodologiaan, jonka mukaan 1=vähäisesti merkittävä riski, 2=kohtalaisesti merkittävä riski, 3=merkittävä riski ja 4=erittäin merkittävä riski. **Riskien merkittävyyden laskeminen** on tehty siten, että jokaista riskiä on arvioitu sen todennäköisyyden ja vakavuuden kannalta. **Riskipisteet** on laskettu kertomalla annettujen arvioiden keskiarvot (todennäköisyys x vakavuus). **Viranomaisten ja NPO-sektorin arvioita on painotettu yhtä paljon** (50 % / 50 %) siitä huolimatta, että NPO-sektorin vastaajamäärät olivat korkeammat. Riskilomakkeet toimitettiin keskeisille NPO-sektoriin liitännäisille rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaisille ja NPO-sektorin toimijoille.

Riskiarvion metodologia pääpiirteittäin:

1. **Uhkien ja haavoittuvuuksien tunnistaminen.** Listatiin sekä tunnetut että potentiaaliset rikolliset menetelmät, rikolliset toimijat ja haavoittuvuudet jokaiselle riskiarvion tarkastelemalle NPO-alasektorille.
2. **Riskien arviointi riskilomakkeissa.** Kunkin alasektorin 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).
3. **Riskitason määrittäminen kullekin sektorin riskille riskilomakkeiden perusteella.**

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.

Kuvio 2. Kansallisen NPO-sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion metodologia.



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

Tämän riskiarvion pohjalta ei laadita erillistä toimintasuunnitelmaa. Riskiarvion tulokset otetaan huomioon kuitenkin seuraavaa kansallista toimintasuunnitelmaa laadittaessa. Nykyinen toimintasuunnitelma on voimassa vielä 2024–2025 ja NPO-sektori on tässä huomioitu.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi