



## Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen prioriteetit

Vakaa investointiympäristö edellyttää, että finanssijärjestelmää ei hyödynnetä rikolliseen toimintaan. Tehokas rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen järjestelmä edellyttää muun muassa vahvaa poliittista sitoutumista kansallisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen, vakaita instituutioita, oikeusvaltioperiaatteen noudattamista sekä riippumatonta ja tehokasta valvontajärjestelmää ja oikeuslaitosta. Puutteet yleisessä viitekehyksessä voivat merkittävästi vaikeuttaa tehokkaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoimintaa ja lisätä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen osalta prioriteettina tulisi varmistaa, että

- kansallinen riskiarvio olisi ajantasainen,
- sääntelykehikko vastaisi kansainvälisiä standardeja ja
- estämisen järjestelmät toimisivat tehokkaasti ja tuloksellisesti.

Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2021 ja toimintasuunnitelma 2021-2023 muodostavat kokonaisuuden, joka kuvastaa Suomen kansallista ymmärrystä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä ja niiden hallintakeinoista. Riskikuvan ja riskienhallintakeinojen ajantasaisuuden varmistamiseksi riskiarviota päivitetään säännöllisesti ja toimintasuunnitelman toimenpiteitä edistetään suunnitelman mukaisesti.

Prioriteetteihin sisältyviä sääntelyhankkeita ovat mm. kansainväliseen ja kansalliseen tietojenvaihtoon, tosiasiallisten edunsaajatietojen läpinäkyvyyteen, kryptovaroihin liittyvään palvelun tarjoamiseen ja merkittävää julkista valtaa käyttävien henkilöiden rekisterin perustamiseen liittyvät hankkeet. Nämä hankkeet liittyvät kiinteästi EU:ssa meneillään olevaan rahanpesulainsäädännön uudistamiseen. Suomi haluaa vaikuttaa osaltaan tulevaan sääntelykehikkoon.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonta- ja selvittämistyössä tarvittava tieto sekä sen käsittely ja jakaminen tehokkaasti viranomaisten kesken on haasteellista etenkin tietomäärän lisääntyneen huomattavasti. Tietojen käsittelyn ja analysoinnin tehokkuutta voitaisiin parantaa kehittämällä digitalisaatioon ja tekoälyyn liittyviä ratkaisuja. Valtiovarainministeriön koordinoimalla rahanpesun estämisen digitalisaatio – hankkeella vastataan tähän tarpeeseen. Hanke edistää hallitusohjelman tietojenvaihtoa koskevaa kirjausta sekä Euroopan unionin neuvoston kesäkuussa 2020 Suomelle antamaa maakohtaisen suosituksen täytäntöönpanoa. Hanke toteutetaan osana Suomen kestävä kasvun ohjelman mukaista kansallista elpymis- ja palautumissuunnitelmaa (RRP) vuosina 2021-2026.

## Tarkempi kuvaus rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen prioriteeteista

### *Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio ja toimintasuunnitelma*

Suomessa on laadittu kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2021. Riskiarviossa kuvataan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen uhkia, haavoittuvuuksia ja riskejä.

Riskiarvion yhteydessä on laadittu ensimmäinen kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion toimintasuunnitelma vuosille 2021-2023. Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen toimintasuunnitelman 2021 strategiset painopisteet ovat:

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

Toimintasuunnitelmassa esitellään ne toimenpiteet, joilla riskiarviossa havaittuja riskejä pyritään pienentämään. Riskiarvio ja toimintasuunnitelma muodostavat kokonaisuuden, joka kuvastaa Suomen kansallista ymmärrystä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä ja niiden hallintakeinoista.

Riskikuvan ja riskienhallintakeinojen ajantasaisuuden varmistamiseksi riskiarviota päivitetään säännöllisesti ja toimintasuunnitelman toimenpiteitä edistetään suunnitelman mukaisesti.

### *Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelykehikko ja muutostarpeet*

Vuonna 2017 pantiin kansallisesti täytäntöön neljäs rahanpesudirektiivi<sup>1</sup> muun muassa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetulla lailla (444/2017, jäljempänä *rahanpesulaki*) ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetulla lailla (445/2017). Viides rahanpesudirektiivi<sup>2</sup> on pantu kansallisesti täytäntöön pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetulla lailla (571/2019), virtuaalivaluutan tarjoajista annetulla lailla (572/2019) sekä muutoksilla muun muassa rahanpesulakiin. Komissio on aloittanut viidennen rahanpesudirektiivin kansallisten täytäntöönpanojen arvioinnin.

Suomi on jäsenenä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n alaisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisessa työryhmässä Financial Action Task Forcessa (jäljempänä FATF). FATF toteutti neljännen Suomea koskevan maa-arvioinnin vuosien 2018–2019 aikana. FATF:n esiin nostamien puutteiden johdosta kansallisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevia säännöksiä tulee muuttaa tai täydentää kansallisen lainsäädännön yhteensovittamiseksi FATF:n suositusten kanssa. Suomi on maa-arvioinnin jälkeen FATF:n tehostetussa seurannassa ja raportoi määräajoin edistymisestään suositusten täytäntöönpanossa. Suomi on raportoinut edistymisestään ensimmäisen kerran lokakuussa 2020 pidetyssä

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta

FATF:n yleiskokouksessa. Suomen toinen tehostetun seurannan raportti käsiteltiin lokakuussa 2021 ja kolmatta raporttia tullaan käsittelemään lokakuussa 2022.

Valtiovarainministeriö ja sisäministeriö ovat valmistelleet lainmuutoksia kansalliseen rahanpesulainsäädäntöön huomioiden EU:n rahanpesulainsäädännön täytäntöönpanossa havaitut puutteet, FATF:n esittämät huomiot ja kansalliset lainmuutostarpeet. Edelleen tähän työhön tulee tulevina vuosina panostaa, huomioiden myös parhaillaan meneillään olevat neuvottelut EU:n rahanpesulainsäädännön uudistamiseksi.

Euroopan komissio antoi 20.7.2021 neljä lainsäädäntöehdotusta (niin kutsuttu AML-paketti), joiden avulla pyritään vahvistamaan EU-tasolla yhteistä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyä ja valvontaa sekä perustaa rahanpesun selvittelykeskusten koordinointi- ja tukimekanismi. EU:n tasoinen valvontajärjestelmä täydentäisi nykyistä järjestelmää, jossa kansalliset viranomaiset valvovat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvien velvoitteiden noudattamista. AML-paketti koostuu seuraavista ehdotuksista:

- ehdotus uuden EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen valvontaviranomaisen perustamista koskevaksi asetukseksi
- ehdotus rahanpesun torjuntaa koskevaksi asetukseksi, joka sisältää suoraan sovellettavia säännöksiä muun muassa asiakkaan tuntemisvelvoitteisiin ja tosiasiallisiin edunsaajiin liittyen
- ehdotus uudeksi kuudenneksi rahanpesudirektiiviksi
- ehdotus niin sanotun maksajan tiedot -asetuksen uudistamisesta siten, että velvoitteet koskevat myös kryptovarojen tarjoajien kryptovarojen siirtoja.

Suomi on tukenut rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan EU-tason sääntelyn yhtenäistämistä ja EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen valvontaviranomaisen perustamista. Sekä suoraan sovellettavat asetukset että kansallisesti täytäntöön pantava direktiivi aiheuttavat voimaan tullessaan kansallisia muutostarpeita rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyyn.

Rahanpesulain mukaan ilmoitusvelvolliset ovat velvollisia selvittämään, onko niiden asiakkaissa merkittävää julkista tehtävää hoitavia henkilöitä (politically exposed persons, jäljempänä *PEP*) ja kohdistamaan tarvittaessa tällaisiin henkilöihin tehostettuja tuntemistoimia. Kansallisesti on noussut esiin tarve säätää viranomaisten velvollisuudesta tuottaa listaus kotimaisista PEP:istä. Nykytilassa ilmoitusvelvolliset joutuvat hankkimaan PEP:jä koskevan tiedon epävirallisista lähteistä, joiden tietosisältöjen laatu vaihtelee suuresti. Tällä hetkellä tietoja haetaan muiden muassa kaupallisista tietokannoista, joiden ylläpitäjät eivät välttämättä ole EU:n tietosuojasääntelyn piirissä. Näin ollen on tarpeen perusteellisesti arvioida, tulisiko Suomeen perustaa kansallinen viranomaisrekisteri PEP-tietoja varten.

#### *Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvä tietojenvaihto*

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tehokkuus edellyttää, että tietoa vaihdetaan riittävästi ja oikea-aikaisesti toimijoiden kesken. Tietojenvaihto on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa mukana olevien toimijoiden pääasiallinen yhteistyön muoto. Tietojenvaihdon parantamisen tavoite on kirjattu jo Sanna Marinin hallitusohjelmaan sekä Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaan vuosille 2020–2023. Riittävän tietojenvaihdon turvaaminen on myös Suomen

kansainvälisoikeudellinen velvoite. EU-lainsäädäntö edellyttää riittävän tietojenvaihdon mahdollistamista jäsenvaltioiden lainsäädännöissä. Tietojenvaihto on erikseen mainittu myös FATF:n kansainvälisissä suosituksissa rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja joukkotuhoaseiden leviämisen rahoittamisen torjumiseksi (erityisesti suositus 2<sup>3</sup>). FATF edellytti myös 2019 antamassaan maa-arviossa suomalaisia viranomaisia koskevan tietojenvaihdon tehostamista.<sup>4</sup> Riittävän tietojenvaihdon merkitys korostuu myös vuonna 2021 valmistuneessa kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviossa<sup>5</sup> ja toimintasuunnitelmassa<sup>6</sup>.

Valtiovarainministeriö julkaisi 1.4.2022 selvityksen<sup>7</sup> tietojenvaihdon parantamisesta kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa. Selvityksessä käsitellään tietojenvaihtoon liittyviä esteitä ja mahdollisia kehittämistarpeita. Tietojenvaihtoselvityksen tuloksien ja ehdotuksien pohjalta tullaan laatimaan kansallinen toimintasuunnitelma ja hallituksen esitys toimintasuunnitelmassa esitettyjen lainmuutostarpeiden edistämiseksi.

Valtiovarainministeriön koordinoimassa rahanpesun estämisen digitalisaatio -hankekokonaisuudessa on myös tavoitteena tehostaa tiedonvaihtoa ja tiedon käsittelyä digitalisaation keinoin. Hanke edistää hallitusohjelman tietojenvaihtoa koskevaa kirjausta sekä Euroopan unionin neuvoston kesäkuussa 2020 Suomelle antamaa maakohtaisen suosituksen täytäntöönpanoa. Suosituksen mukaisesti Suomen tulee toteuttaa toimia, joilla varmistetaan rahanpesun torjuntasäännösten tuloksellinen valvonta ja noudattaminen. Hankekokonaisuutta toteutetaan osana Suomen kestävän kasvun ohjelman mukaista kansallista elpymis- ja palautumissuunnitelmaa (RRP) vuosina 2021-2026. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonta- ja selvittämistyössä tarvittava tieto sekä sen käsittely ja jakaminen tehokkaasti viranomaisten kesken on haasteellista etenkin tietomäärän lisääntyneenä huomattavasti. Hankekokonaisuuden tavoitteena on, että rahanpesun torjunnan tehtäviin osallistuvat viranomaiset ja yksityisen sektorin toimijat kykenevät vaihtamaan ajantasaista tietoa tehokkaasti, turvallisesti ja luotettavasti digitaalisten ratkaisujen avulla. Hankkeessa tavoitellaan myös kansainvälisen yhteistyön ja tietojenvaihdon tehostamista.

### *Edunsaajatietojen läpinäkyvyys*

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa todetaan, että ”Suomi toimii EU:ssa siten, että tosiasiallisten edunsaajien ilmoittamisvelvollisuutta laajennetaan koskemaan kaikkia tosiasiallisia edunsaajia, joiden

<sup>3</sup> FATF Recommendations, Rec 2(.2) Countries should ensure that policy-makers, the financial intelligence unit (FIU), law enforcement authorities, supervisors and other relevant competent authorities, at the policymaking and operational levels, have effective mechanisms in place which enable them to cooperate, and, where appropriate, coordinate and exchange information domestically with each other concerning the development and implementation of policies and activities to combat money laundering, terrorist financing and the financing of proliferation of weapons of mass destruction. This should include cooperation and coordination between relevant authorities to ensure the compatibility of AML/CFT/CPF requirements with Data Protection and Privacy rules and other similar provisions (e.g. data security/ localisation), saatavilla osoitteessa: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>

<sup>4</sup> Mutual evaluation report of Finland s. 38 Recommended actions: Finland should: e) Enhance operational co-operation between AML/CFT supervisors, and between supervisors and the FIU, including through the work of the new AML/CFT Coordination Group. Saatavilla osoitteessa: [fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Finland-2019.pdf](https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Finland-2019.pdf)

<sup>5</sup> Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2021, saatavilla osoitteessa: [julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163051/VM\\_2021\\_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163051/VM_2021_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>6</sup> Kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion toimintasuunnitelman 2021–2023, Toimenpide 3.1 s. 13, saatavilla osoitteessa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163051/Kansallisen%20rahanpesun%20ja%20terrorismin%20rahoittamisen%20riskiarvion%20toimintasuunnitelma%202021-2023.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

<sup>7</sup> Selvitys tietojenvaihdon parantamisesta kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa, jäljempänä *tietojenvaihtoselvitys*. Julkaistu 1.4.2022 osoitteessa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163966>, (Valtiovarainministeriön julkaisu 2022:18).

edunsaajaosuus on vähintään 10 prosenttia”. Voimassa olevan rahanpesulain mukaan edunsaajina pidetään yli 25 prosentin osuuden oikeushenkilöstä omistavia luonnollisia henkilöitä. Suomi on pyrkinyt edistämään tavoitetta tosiasiallisen edunsaajan edunsaajaosuuden laskemisesta 10 prosenttiin edellä mainittujen komission lainsäädäntöehdotusten pohjalta käytävissä neuvotteluissa. Tosiasiallisten edunsaajien läpinäkyvyyttä ja edunsaajatietojen ajantasaisuutta tulee edistää sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Tavoitteena on parantaa kansallisen edunsaajarekisterin toimivuutta ja mahdollistaa eurooppalaisten edunsaajarekisterien yhteenliittäminen keskusjärjestelmän kautta.

#### *Kryptovaroihin liittyvä palvelujen tarjoaminen*

Kryptovaroihin liittyvä palvelujen tarjoaminen ja sen riskit ovat esillä kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviossa. Suomessa kryptovarojen tarjoajat rekisteröityvät Finanssivalvonnan ylläpitämään rekisteriin. Toimijoita on yhteensä 7 kpl, joiden yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 2020 noin 28 miljoonaa euroa. Kryptovarasektoriin kohdistuva rahanpesun riskiä pidettiin erittäin merkittävänä. Asiantuntija-arvioiden mukaan merkittävimmät riskit ovat mm.:

- järjestäytyneiden rikollisryhmien toimesta tapahtuva kryptovarojen hyödyntäminen rahanpesussa,
- kryptovarojen mahdollinen anonymiteetti tai pseudoanonyymi luonne,
- transaktioiden reaaliaikaisuus
- varojen alkuperän puutteellista selvittämistä
- globaalit asiakkaat ja etätunnistamisen ratkaisujen yleisyys

Kryptovarojen tarjoajiin kohdistuu merkittävä terrorismin rahoittamisen riski. Keskeisimpiä riskejä ovat transaktioiden monitoroinnin haasteet suurten transaktiomäärien vuoksi ja ETA-alueen ulkopuolelle tapahtuvat varojen siirrot. FATF ja Euroopan komissio ovat molemmat ottaneet kantaa kryptovaroihin liittyviin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeihin.

Suomessa virtuaalivaluutat kuuluvat rahanpesusääntelyn piiriin, mutta tiettyjä puutteita on havaittu. FATF on huomauttanut, että laki virtuaalivaluutan tarjoajista annetussa laissa on liian suppea määritelmä virtuaalivaluutan tarjoajista. FATF on osoittanut puutteeksi myös sen, että voimassa oleva maksajan tiedot –asetus<sup>8</sup> ei kata virtuaalivaluuttojen varojensiirtoa. Maksajan tiedot -asetus edellyttää, että maksajaa ja maksunsaajaa koskevat tiedot toimitetaan varainsiirtojen mukana. Asetuksen muuttamisesta on EU:ssa käynnissä kolmikantaneuvottelut. Muutosasetuksessa ehdotetaan otettavaksi käyttöön kryptovarapalvelun tarjoajien velvoite kerätä ja asettaa saataville täydelliset tiedot välittämiensä virtuaali- tai kryptovarasiirtojen lähettäjistä ja vastaanottajista. Virtuaalivaluutan tarjoajien määritelmä laajenee FATF:n edellytysten mukaiseksi, kun EU:n komission ehdottama kryptovarojen markkinoita koskeva MiCA –asetus<sup>9</sup> tulee voimaan. MiCA-asetuksesta on käynnissä kolmikantaneuvottelut.

<sup>8</sup> Asetus (EU) 2015/847 varainsiirtojen mukana toimitettavista tiedoista

<sup>9</sup> Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI kryptovarojen markkinoista ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta