

Rahanpesun estäminen



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

14/2024



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Rahanpesun estäminen

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2024

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/175/04.07.02/2023

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Rahanpesun estäminen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään sisäministeriölle, valtiovarainministeriölle, Poliisihallitukselle, Keskusrikospoliisille ja Etelä-Suomen aluehallintovirastolle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista sisäministeriöllä, valtiovarainministeriöllä, Poliisihallituksella, Keskusrikospoliisilla ja Etelä-Suomen aluehallintovirastolla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2026.

Helsingissä 28. marraskuuta 2024

Jaakko Eskola
tarkastusyksikön johtaja

Katri Lammi
johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-560-3 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-560-3
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-560-3>

Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastus kohdistui rahanpesun estämiseen. Rahanpesun estäminen on laaja kokonaisuus, jonka organisointi perustuu suurelta osin lainsäädäntöön ja kansainvälisiin velvoitteisiin. Rahanpesun kohteena olevien varojen kokonaismäärää on mahdotonta arvioida tarkasti, mutta kansainvälisiä arvioita mukaillen määrä voi Suomessa olla vuosittain huomattava. Valtiolle konfiskoidaan hyvin vähän rahanpesurikollisuuteen liittyvää omaisuutta. Rahanpesun estämisen keskeisiin viranomaisiin lukeutuvat valtiovarainministeriö, sisäministeriö ja Keskusrikospoliisi, jossa toimii Rahanpesun selvittelykeskus.

Tarkastus aloitettiin, koska rahanpesu on merkittävä valtiontalouteen vaikuttava rikollisuuden muoto ja rahanpesun estämisen tuloksellisuuteen on kiinnitetty huomiota muun muassa kansainvälisissä arvioissa. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, millaiset toimitaedlytykset rahanpesun estämistyöllä on, sekä selvittää, onko toiminta suunniteltu ja organisoitu siten, että rahanpesua on mahdollista torjua tuloksellisesti.

Kansallisen riskiarvion yhteys rahanpesun estämistyön resursointiin jää vajaaksi

Rahanpesun estämistä koskevista ohjausasiakirjoista merkittävin on rahanpesulakiin perustuva, valtioneuvoston periaatepäätöksensä annettu kansallinen riskiarvio. Riskiarvion tarkoituksena on tunnistaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä sekä tukea ja tehostaa riskien torjuntaa ja voimavarojen kohdentamista. Valtiovarainministeriö vastaa rahanpesun ja sisäministeriö terrorismin rahoittamisen riskiarvion laadinnasta, ja ne soveltavat arvioiden laatimisen yhteen.

Riskiarvio ja sen yhteydessä laadittava toimintasuunnitelma painottuvat luonteeltaan yleisiin ja jatkuviin toimenpiteisiin sen sijaan, että suunnitelman toimet olisivat selvästi kohdennettuja ja vastuutettuja. Tämä heikentää riskiarvion merkitystä kansallisena rahanpesun torjunnan ja voimavarojen ohjaajana. Riskiarvion merkitystä vähentää myös se, ettei riskiarviossa ja toimintasuunnitelmassa esitetä resursseja, joilla vastuviranomaiset aikovat toteuttaa toimintasuunnitelman toimenpiteet. Rahanpesun torjunnan resurssien kuvaaminen riskiarviossa tukisi voimavarojen kohdentamista ja samalla kuvaus rahanpesun torjuntajärjestelmän rakenteesta ja menettelyistä olisi nykyistä kattavampi.

Rahanpesun riskiarvion laatiminen on lakisäätäinen erityistehtävä. Viranomaiset ovat kuitenkin joutuneet käyttämään riskiarvion tekemiseen hankerahoitusta, mikä aiheuttaa riskejä toiminnan jatkuvuudelle.

Rahanpesun estämiselle esitetään niukasti tulostavoitteita

Hallitusohjelmissa, talousarvioesityksissä, ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmassa sekä muissa tavoiteasiakirjoissa on hyvin vähän rahanpesuun liittyviä kirjauksia ja tavoitteita. Ylätason ohjauksen niukkuuden lisäksi myös rahanpesun estämiseen liittyvä tulosohjaus on vähäistä.

Rahanpesun estämiselle on asetettu vain vähän tulostavoitteita eri toimijoiden tulossopimuksissa. Mikäli tavoitteita on esitetty, ne ovat huomattavan eri tasoisia. Rahanpesun estämiseen liittyvissä tulosohjausasiakirjoissa ei ole myöskään havaittavissa, miten jo saavutetut tulokset ovat ohjanneet tavoitteenasettelua tai vaikuttaneet siihen. Asiakirjoista on siten vaikea todentaa tulosohjauksen kautta tehtyjä valintoja ja toiminnalle asetettuja tulostavoitteita. Tulostavoitteiden puuttuminen tarkoittaa myös sitä, että tavoitteiden toteutumisesta on vaikea raportoida. Rahanpesun estämisestä raportointi perustuu pitkälti suoritteiden luettelemiseen ja tekemisen kuvailuun, ei tulostavoitteiden saavuttamisen arviointiin.

Tuloksellisuuden arviointi edellyttäisi selvempää näkemystä rahanpesun estämisen kokonaisuudesta

Rahanpesun estämistyön tuloksellisuuden arviointi edellyttäisi kokonaisnäkemystä ja tavoitteita, jotka kattaisivat koko rahanpesun estämisen jatkumon toimijoineen. Nykyinen kansallinen riskiarvio sisältää periaatteessa viranomaisten yhteisen näkemyksen estämistyön kokonaisuuden riskeistä, kuten tietojenvaihdon puutteista. Riskiarviossa ja sen toimenpidesuunnitelmassa korostuu kuitenkin eri toimialojen riskien arviointi eikä rahanpesun estämistyön kokonaisuus.

Koska kunkin viranomaisen tai osa-alueen tuloksellisuus kytkeytyy kiinteästi muihin toimijoihin, ei yksittäisten viranomaisten seurantatiedoista ole mahdollista muodostaa kuvaa estämistyön koko jatkumosta. Siten rahanpesun estämistyön kokonaisuuden ja organisoinnin tehokkuutta on mahdollista arvioida nykyisellään vain rajoitetusti. Tuloksellisuuden arviointia hankaloittaa myös kattavien tilastojen puute. Lisäksi rahanpesun estämisen tuloksellisuuden arviointiin vaikuttaa se, että erilaisissa seurannan asiakirjoissa tavoitteiden saavuttamisesta raportoidaan hyvin niukasti.

Rahanpesun estämisen tuloksellisuuden edellytyksiä on parannettu viime vuosina erityisesti lainsäädäntömuutoksilla. Kansainvälinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä (FATF) toteutti Suomen maa-arvioinnin vuosina 2018–2019. Arviossa nostettiin esiin useita heikkouksia Suomen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa, ja Suomi joutui FATF:n tehostettuun seurantaan. Tehostetun seurannan aikana Suomessa uudistettiin rahanpesua koskevaa lainsäädäntöä ja tehtiin useita kehittämistoimenpiteitä. Syksyllä 2023 FATF arvioi Suomen edistyneen riittävästi suositustensa toimeenpanossa, ja tehostettu seuranta päättyi.

Tarkastusviraston suositukset

Valtiovarainministeriön ja sisäministeriön tulisi

1. esittää kansallisessa riskiarviossa nykyistä kohdennetumpia ja vastuutetumpia tavoitteita ja toimenpiteitä sekä kuvata estämistyön viranomaisresursseja nykyistä kattavammin
2. varmistaa, että laissa säädetyn riskiarvion tekeminen resursoidaan pysyvästi toimintamäärärahasta
3. asettaa rahanpesun estämistyölle selkeämpiä, mitattavia tulostavoitteita, joiden perusteella rahanpesun estämisen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta olisi mahdollista arvioida ja seurata nykyistä paremmin.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	8
2 Onko rahanpesun estämistä organisoitu ja resursoitu tarkoituksenmukaisesti?	9
2.1 Mahdollisuudet hahmottaa rahanpesun estämistyön kokonaisuuden tehokkuutta ovat rajalliset	9
2.2 Hankerahoituksella on täydennetty resursseja myös lakisääteisissä estämistyön tehtävissä	15
3 Onko rahanpesun estämistä suunniteltu ja ohjattu tavoitteiden mukaisesti?	25
3.1 Ylätason asiakirjoissa on esitetty vain vähän rahanpesun estämiseen liittyviä tavoitteita	25
3.2 Riskiarvion ja sen toimintasuunnitelman tavoitteet ovat yleisluonteisia	27
3.3 Rahanpesun estämiselle ei ole asetettu tulostavoitteita	30
4 Onko rahanpesun estäminen tuloksellista?	34
4.1 Edellytykset seurata rahanpesun estämistyön koko jatkumoa ovat rajoitetut	34
4.2 Rikoshyödyn vähäinen määrä korostuu rahanpesun estämistyön tuloksissa	37
Liite: Miten tarkastettiin	39
Viitteet	42



1 Mitä tarkastettiin

Rahanpesulla tarkoitetaan sitä, että rikoksella hankittu raha pyritään saamaan näyttämään lailliselta. Pyrkimyksenä on kierrättää varat laillisen maksujärjestelmän läpi niiden alkuperän tai omistajien peittämiseksi. Rahanpesu voi tapahtua esimerkiksi monimutkaisten yritysjärjestelyiden sekä käteis- ja pankkisiirtojen avulla.

Rahanpesun kohteena olevien varojen kokonaismäärää on mahdotonta arvioida tarkasti. Euroopan unionin lainvalvontaviranomainen Europol on arvioinut, että noin 1 prosentti EU:n vuotuisesta bruttokansantuotteesta on yhteydessä epäilyttävään taloudelliseen toimintaan¹, ja kansainvälisiä arvioita mukaillen määrä voi Suomesakin olla vuosittain huomattava. Valtiolle konfiskoidaan hyvin vähän rahanpesurikollisuuteen liittyvää omaisuutta suhteessa potentiaalisen rikoshyödyn määrään. Mikäli rahanpesua ei kyetä tehokkaasti estämään ja selvittämään, riskinä on rahanpesurikollisuuden kasvu ja merkittävät taloudelliset menetykset.

Tarkastus aloitettiin, koska rahanpesu on merkittävä valtiontaloutteen vaikuttava rikollisuuden muoto ja rahanpesun estämisen tuloksellisuuteen on kiinnitetty huomiota muun muassa kansainvälisissä arvioissa. Tarkastuksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa rahanpesun estämistyön toimintaedellytyksistä ja mahdollisista haasteista, jotka vaikeuttavat toiminnan onnistumista. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää rahanpesun estämiseen tähtäävän viranomaistoiminnan tuloksellisuutta ja tuloksellisuuden edellytyksiä sekä sitä, miten rahanpesun estämiseen liittyviä tavoitteita on kyetty saavuttamaan. Rahanpesun estämistä tarkasteltiin seuraavien kysymysten kautta:

1. Onko rahanpesun estämistä organisoitu ja resursoitu tarkoituksenmukaisesti?
2. Onko rahanpesun estämistä suunniteltu ja ohjattu tavoitteiden mukaisesti?
3. Onko rahanpesun estäminen ollut tuloksellista?

Tärkeimpinä tarkastuskriteereinä pidettiin rahanpesua koskevaa lainsäädännöstä sekä eduskunnan päätöksistä johdettuja tarpeita, rahanpesun estämiselle asetettuja tavoitteita sekä rahanpesuun liittyville viranomaisille asetettuja tulos- ja vaikuttavuustavoitteita. Tarkastuksen aineistot koottiin pääasiassa vuosilta 2018–2023, ja erityistä huomiota kiinnitettiin toimenpiteisiin, joita on tehty rahanpesun kansallisen riskiarvion toimintasuunnitelman 2021–2023 johdosta. Tarkastuksessa huomioitiin, että tarkastusviraston tarkastusoikeus ei ulotu Suomen Pankin yhteydessä toimivaan Finanssivalvontaan, jolla kuitenkin on tärkeä rooli rahanpesun estämistyössä.

2 Onko rahanpesun estämistä organisoitu ja resursoitu tarkoituksenmukaisesti?

Rahanpesun estämistyö on monimutkainen kokonaisuus, joka tapahtuu monien eri toimijoiden yhteistyönä. Sen organisointi perustuu suurelta osin lainsäädäntöön ja kansainvälisiin velvoitteisiin. Viranomaisten yleisen tason yhteistyölle on rakennettu säännöllistä yhteydenpitoa edistävä kehikko. Osa viranomaisista on kuitenkin osallistunut viranomaisyhteistyöryhmään epäsäännöllisesti tai hyvin vähän. Viranomaiset ovat osin täydentäneet rahanpesun estämistyön resursseja hankerahoituksella, johon liittyy kuitenkin toiminnan jatkuvuuden riskejä. Myös lakisääteistä erityistehtävää, kansallista riskiarviota, on tehty valtiovarainministeriössä hankerahoituksen turvin. Rahanpesun riskiarvion käytännön merkitystä vähentää se, ettei siinä esitetä resursseja, joilla vastuuviranomaiset aikovat toteuttaa toimintasuunnitelman toimenpiteet.

2.1 Mahdollisuudet hahmottaa rahanpesun estämistyön kokonaisuuden tehokkuutta ovat rajalliset

Rahanpesun estämistyön organisointi pohjautuu pitkälti kansainvälisiin normeihin

Rahanpesun estämistyön organisointi ja vastuuttaminen perustuu suurelta osin lainsäädäntöön ja kansainvälisiin velvoitteisiin. Kotimaisen lainsäädännön taustalla on pitkälti EU-sääntely, kuten EU:n rahanpesudirektiivit². EU-oikeudessa ja kotimaisessa sääntelyssä heijastuvat merkittävästi myös kansainväliset suositukset, joita globaali rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä FATF (Financial Action Task Force) asettaa. FATF on Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n yhteydessä toimiva hallitustenvälinen ryhmä, jonka suosituksia rahanpesun estämisen toimintamalleista jäsenvaltiot ovat poliittisesti sitoutuneet noudattamaan, vaikka ne eivät ole sitovia.

Sääntelyssä tasapainoillaan yhteiseurooppalaisen sääntelyn ja kansallisten olosuhteiden välillä. Esimerkiksi eduskunnan talousvaliokunta on arvioinut EU:n viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä, että sääntely on rahanpesun ylikansallisuuden vuoksi tarkoituksenmukaista toteuttaa kansainvälisesti yhdenmukaisin säännöksin. Kansallisin toimin toteutettuna lainsäädäntöön ja viranomaisten toimivaltuuksien väliin jäisi todennäköisesti aukkoja, jotka voisivat vaarantaa sääntelyn tavoitteiden saavuttamisen.³ Rahanpesun menetelmät muuttuvat ja kehittyvät nopeasti, mikä tuo sekä sääntelyyn että rahanpesun estämistyöhön omat vaatimuksensa.

Suomessa keskeinen säädös estämistyön organisoinnin kannalta on laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017) eli rahanpesulaki, jota täydentävät useat erillislait. Rahanpesulakia on täydennetty sen voimaantulon jälkeen useita kertoja. Myös EU:n rahanpesulainsäädäntö oli tarkastuksen aikoihin jälleen uudistumassa. EU:n parlamentti ja neuvosto pääsivät vuosien 2023 ja 2024 taitteessa sopimukseen osista niin sanottua rahanpesupakettia, johon sisältyy säädösehdotuksia, kuten ehdotus uudeksi kuudenneksi rahanpesudirektiiviksi ja ehdotus uuden EU:n rahanpesuntorjunta-viranomaisen AMLAn (European Anti-Money-Laundering Authority,) perustamisesta. EU-paketin valmistuttua on käynnistynyt kansallinen täytäntöönpanohanke rahanpesulainsäädännön uudistamiseksi, ja valtiovarainministeriö on asettanut toukokuussa 2024 työryhmän valmistelemaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan sääntelyn kokonaisuudistusta⁴.

Vastuuministeriöt

Valtiovarainministeriö

Rahanpesun estäminen

Sisäministeriö

Terrorismin rahoittamisen torjunta

Keskeiset muut ministeriöt

Oikeusministeriö, ulkoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö



Kuvio 1: Toimijat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä⁵

Suomessa rahanpesun estämistyön operatiivisista viranomaisista keskeisin rooli on Rahanpesun selvittelykeskuksella, jonka tehtävistä säädetään erillisessä laissa (laki rahanpesun selvittelykeskuksesta 445/2017). Selvittelykeskus toimii Keskusrikospoliisin yhteydessä. Sen tehtävänä on estää, paljastaa, selvittää ja saattaa tutkintaan rahanpesua sekä analysoida ilmoitukset, joita rahanpesulaissa määritellyt ilmoitusvelvolliset tekevät havaitsemistaan epäilyttävistä liiketoimista.

Selvittelykeskus pyrkii tunnistamaan saapuvasta ilmoitusmassasta olennaisimmat tapaukset, hankkii niistä lisätietoja, tuottaa saatujen tietojen pohjalta analyyseja ja lopulta luovuttaa omia tietojaan eteenpäin muille viranomaisille, erityisesti poliisilaitoksille ja Keskusrikospoliisille. Useimmin selvittelykeskus luovuttaa tietoa joko jo käynnissä olevaan esitutkintaan tai uuden rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi.

Rahanpesun selvittelykeskus on samanaikaisesti sekä poliisivi-
ranomainen että rahanpesun selvittelykeskuksesta annettuun lakiin perustuva erityisviranomainen, ja keskuksella on lähtökohtaisesti molempien viranomaisten toimivalta ja toimivaltuudet.

Rahanpesulaissa säädetään valvojista ja ilmoitusvelvollisista sekä eräitä viranomaisia koskevasta yleisestä huolehtimisvelvollisuudesta. Valvojia ovat muun muassa Finanssivalvonta, Poliisihallituksen arpajaishallinto, Patentti- ja rekisterihallitus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto sekä Asianajajaliitto. Niiden tehtävänä on valvoa, että ilmoitusvelvolliset noudattavat rahanpesulaissa asetettuja velvoitteitaan. Valvontaviranomaiset voivat määrätä hallinnollisia seuraamuksia rahanpesulaissa säädettyjen velvoitteiden laiminlyönnistä tai rikkomisesta.

Huolehtimisvelvollisia viranomaisia ovat Tulli, Rajavartiolaitos, Verohallinto, Ulosottolaitos, konkurssiasiamies ja Rikosseuraamuslaitos. Niiden on kiinnitettävä huomiota rahanpesun estämiseen ja paljastamiseen. Lisäksi niillä on velvollisuus ilmoittaa epäilyttäviä liiketoimet Rahanpesun selvittelykeskukselle. Tullin ja Rajavartiolaitoksen tehtävistä esitutkintaviranomaisena säädetään erikseen.

Ilmoitusvelvollisiin kuuluvat sellaiset yritykset, yhteisöt sekä elinkeinon- ja ammatinharjoittajat, jotka voivat toiminnassaan havaita rahanpesua tai joiden tuotteita tai palveluita voidaan pyrkiä siinä käyttämään hyväksi. Niiden on ilmoitettava Rahanpesun selvittelykeskukselle epäilyttävästä liiketoimesta. Ylivoimaisen enemmistön ilmoituksista tekevät Finanssivalvonnan valvomat ilmoitusvelvolliset, joita ovat muun muassa luotto- ja rahoituslaitokset, virtuaalivaluuttapalvelun tarjoajat ja maksujenvälittäjät.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä säädetään laissa (571/2019), ja se koostuu luottolaitosten ylläpitämistä pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmistä, pankki- ja maksutilirekisteristä sekä koostavasta sovelluksesta. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän perustaminen on niin sanotussa viidennessä rahanpesudirektiivissä (EU) 2018/843 säädetty velvoite. Järjestelmän avulla edistetään viranomaisten sähköistä tiedonsaantia pankki- ja maksutileistä ja tehostetaan viranomaisten tiedustelujen oikeaa kohdentumista. Tulli toimii pankki- ja maksutilirekisterin rekisterinpitäjänä ja ylläpitää koostavaa sovellusta, jonka avulla välitetään tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä toimivaltaisille viranomaisille.

Rahanpesussa kriittisin vaihe on rikoksella hankitun rahan tuominen lailliseen rahoitusjärjestelmään varojen alkuperän myöhempää peittelyä varten. Tässä sijoittamisvaiheessa riski jäädä kiinni on suurin, minkä vuoksi yleismaailmallisesti rahanpesun vastaiset toimet painottuvat estäviin toimiin. Käytännössä rahanpesun estämisessä keskeisessä asemassa ovat ilmoitusvelvolliset eli pitkälti yksityisen sektorin toimijat. Esimerkiksi finanssialan yritykset Suomessa ja muualla käyttävät huomattavia henkilö- ja teknologiaresursseja rahanpesun torjuntaan.

Lainsäädäntö- ja koordinaatiotehtäviä siirrettiin valtiovarainministeriöön

Valtiovarainministeriö vastaa rahanpesulain ja sen nojalla annettavien säästösten valmistelusta sekä FATF-asioiden koordinaatiosta Suomessa. Sisäministeriö vastaa Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain ja sen nojalla annettavien säästösten valmistelusta. Ministeriöiden nykyinen työnjako perustuu yhteisymmärrysmuistioon⁶, jolla lainsäädäntö- ja koordinaatiotehtäviä siirrettiin sisäministeriöltä valtiovarainministeriölle vuoden 2019 alusta alkaen.

Muista ministeriöistä oikeusministeriön hallinnonala nivoutuu rahanpesun estämiseen erityisesti syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten kautta. Oikeusministeriön tehtäviin kuuluu myös lainvalmistelu muun muassa rikosoikeuden alalla. Rahanpesurikoksen tunnusmerkistöä, erilaisten tekemuotojen kriminalisoinnista ja rikollisella toiminnalla saadun hyödyn menettämisestä säädetään rikoslaissa (39/1889).

Rahanpesun estämistyöhön kytkeytyy myös muita viranomaisia ja ministeriöitä, kuten ulkoministeriö, joka koordinoi kansainvälisten pakotteiden täytäntöönpanoa Suomessa. Patentti- ja rekisterihallitus vastaa yritysten tosiasiallisten edunsaajien tietojen rekisteröimisestä ja päivittämisestä kaupparekisteriin sekä antaa tietoja rekisteristä rahanpesulain mukaisiin käyttötarkoituksiin. Tosiasiallisella edunsaajalla tarkoitetaan rahanpesulaissa henkilöä, joka joko omistaa yrityksen tai muuten käyttää siinä määräysvaltaa.

Viranomaisyhteistyön kehikko edistää säännöllistä yhteydenpitoa

Viranomaisten yleisen tason yhteistyölle on rakennettu säännöllistä yhteydenpitoa edistävä kehikko. Koordinaatiota on osaltaan tiivistänyt FATF:n Suomen maa-arviossa 2018–2019 tunnistettuihin puutteisiin vastaaminen. Tarkastuksessa haastatellut toimijat pitivät tärkeänä sitä, että viranomaiset kokoontuvat saman pöydän ääreen. Yhteydenpidon yhdeksi vahvuudeksi arvioitiin mutkattomuus, jota työryhmien säännölliset kokoontumiset edistävät. Se tuo viranomaisyhteistyöhön tehokkuutta, joka voi osittain kompensoida vähäisiä resursseja.

Viranomaisten välisen yhteistyön keskeisenä kanavana toimii rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kansallinen viranomaisyhteistyöryhmä. Sen asetti ensin sisäministeriö määräajaksi vuonna 2018, minkä jälkeen valtiovarainministeriö ja sisäministeriö asettivat sen pysyväksi joulukuussa 2019.⁷ Puheenjohtajuudesta vastaavat valtiovarainministeriö ja sisäministeriö yhdessä.



Säännölliset työryhmät edesauttavat yhteydenpidon mutkattomuutta.

Viranomaisyhteistyöryhmän tehtäväksi tuli asettamispäätöksen mukaan kehittää ja tehostaa kansallisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä. Tämä on määrä toteuttaa parantamalla tiedonkulkua valvojien, operatiivisten viranomaisten ja syyttäviranomaisten välillä, tiivistämällä viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten yhteistyötä, yhtenäistämällä valvonnan toimintamalleja, seuraamalla tilastointia ja tekemällä aloitteita lainsäädännön kehittämiseksi. Viranomaisyhteistyöryhmässä on asettamispäätöksen mukaan selvitettävä myös tietojenvaihdon haasteita ja ratkaisuvaihtoehtoja.

Viranomaisyhteistyöryhmä on koonnut keskeiset viranomaiset säännöllisesti yhteisen pöydän ääreen. Se on ollut kansallisen riskiarviotyön koordinaatiokanava ja tarjonnut mahdollisuuden näkemysten vaihtoon ajankohtaisista teemoista sekä lainsäädännön ja tietojenvaihdon kehittämisestä. Yhteistyöryhmä on mandaattinsa mukaisesti perustanut myös alatyöryhmiä, kuten valvojien keskinäisen ryhmän.

Viranomaisyhteistyöryhmän voi kuitenkin arvioida edistyneen tavoitteissaan joiltain muilta osin vaihtelevasti. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan työryhmän kokonaisvaltaista merkitystä on vähentänyt se, että osa rahanpesun torjuntatyön kokonaisprosessin viranomaisista on osallistunut työryhmän työhön epäsäännöllisesti tai hyvin vähän. Esimerkiksi syyttäviranomaisten ja muiden toimijoiden välisen tiedonkulun edistämässä ryhmän merkitys näyttää jääneen vähäiseksi alkuperäisistä tavoitteista poiketen.

Rahanpesun estämistyöhön kytkeytyy myös lukuisia muita eri viranomaisten työryhmiä. Suomen FATF-jäsenyydestä johtuvien velvoitteiden täytäntöönpanoa ohjaa ja koordinoi FATF-johtoryhmä, jonka tehtävänä on myös päättää Suomen kannoista FATF-kokouksiin. Lisäksi FATF-johtoryhmä koordinoi Suomen maa-arviointiin valmistautumista ja maa-arvion suositusten täytäntöönpanoa. Ryhmän puheenjohtajan ja sihteerin tehtäviä hoitaa valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosasto.⁸

FATF:n maa-arvio punnitsee rahanpesun torjunnan tehokkuutta

Suomi on ollut OECD:n yhteydessä toimivan FATF:n jäsenmaa vuodesta 1991 alkaen. Kuten edellä on todettu, jäsenvaltiot ovat poliittisesti sitoutuneet noudattamaan FATF:n suosituksia, vaikka ne eivät ole sitovia. FATF:n tekemissä maa-arvioissa kartoitetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisen tilannetta kulloinkin tarkastelun kohteena olevassa maassa.

FATF toteutti Suomen maa-arvioinnin vuosina 2018–2019. Sen perusteella Suomi joutui FATF:n tehostettuun seurantaan, joka päättyi syksyllä 2023, kun FATF arvioi Suomen edistyneen suositusten toimeenpanossa riittävästi lainsäädäntöön tehtyjen muutosten ansiosta. FATF:n menettelyissä tehostettuun seurantaan asetetaan



Osa viranomaisista on osallistunut yhteistyöryhmän työhön vain vähän.

maat, joilla on tietty taso puutteita rahanpesun torjunnan teknisessä vaatimustenmukaisuudessa ja/tai tehokkuudessa.⁹ Tehostetussa seurannassa jäsenvaltio raportoi edistymisestään tavanomaista seurantamenettelyä useammin. Esimerkiksi Tanska, Norja ja Ruotsi ovat olleet Suomen tapaan tehostetussa seurannassa.

Seuraavan FATF:n Suomea koskevan maa-arvioinnin on määrä alkaa vuonna 2027. FATF:n maa-arvio on laaja kokonaisuus, jossa arvioidaan sekä rahanpesun torjuntatoimien tuloksellisuutta että FATF:n teknisten suositusten noudattamista. Tuloksellisuuden arvio kattaa kohdemaan koko rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan järjestelmän. Arvion kohteena ovat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan toimintaympäristö riskeineen, torjuntatyön koordinaatio, ilmoitusvelvollisiin kohdistuva valvonta, rahanpesun selvittämisen yksikön¹⁰ toiminta, oikeusjärjestelmä, rikollisen hyödyn menettäminen ja kansainvälinen yhteistyö.

FATF:n maa-arviot perustuvat vertaisarviointiin, ja niiden vahvuutena voi pitää vakiintunutta metodologiaa, joka tuottaa syvällisen näkemyksen rahanpesun torjunnan järjestelmästä kohdemaassa. Maa-arvio sisältää suosituksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen järjestelmän vahvistamiseksi.¹¹

Valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosasto arvioi tarkastuksen yhteydessä, että FATF:n tehostetusta seurannasta poispääsy oli rahanpesun estämistyön kansallisen kokonaisuuden tärkein saavutus viime vuosina. Ministeriö korosti, että FATF:n osoittamiin kehittämiskohteisiin vastaaminen vaati suuren työn, mutta kyseessä oli selkeä tavoite, jonka saavuttamisesta on osoituksena ulkoinen arvio.



Pääsy pois FATF:n tehostetusta seurannasta oli keskeinen saavutus rahanpesun estämistyön kokonaisuudessa.

2.2 Hankerahoituksella on täydennetty resursseja myös lakisääteissä estämistyön tehtävissä

FATF:n maa-arvio piti valvojien vähäisiä voimavaroja keskeisenä puutteena

EU:n rahanpesudirektiivit edellyttävät, että jäsenvaltiot antavat rahanpesun selvittelykeskuksilleen ja valvonnan toimivaltaisille viranomaisille riittävät taloudelliset ja tekniset resurssit sekä henkilöresurssit tehtäviensä hoitamiseen. EU-komission vuoden 2022 ylikansallisessa riskiarviossa¹² kiinnitettiin huomiota siihen, että monilla valvontaviranomaisilla EU:ssa oli käytössään aivan liian vähän henkilöstöä. Komissio on jo aiemmin suosittanut jäsenvaltioita tehostamaan toimiaan sen osoittamiseksi, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvojat voivat hoitaa kaikki tehtävänsä.

FATF:n Suomea koskeva maa-arvioraportti vuodelta 2019 nosti yhtenä keskeisenä puutteena esiin erityisesti valvovien viranomaisten huomattavan vähäiset resurssit suhteessa niiden vastuisiin ja työmäärään. Arviossa suositeltiin lisäämään tuntuvasti valvontaviranomaisten voimavaroja. Valvojien resursseihin kiinnitettiin huomiota myös rahanpesulain muuttamisen yhteydessä, jolloin eduskunnan hallintovaliokunta piti tärkeänä, että valvontaviranomaisten riittävät resurssit turvataan.¹³

Hallitusohjelma on valtioneuvoston tasolla keskeisin tavoitteita ja tehtävien tärkeyttä ohjaava asiakirja. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa¹⁴ oli kirjaus, jonka mukaan hallituskauden tavoitteena oli varmistaa riittävät viranomaisresurssit, parantaa tiedonvaihtoa ja tehostaa valvontaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma ei sisällä erikseen rahanpesun estämistyön resursseihin liittyvää kirjausta. Hallitusohjelman mukaan hallitus ryhtyy estämään lainsäädännöllisin toimin rahanpesua ja tehostaa erityisesti rahanpesuun liittyvää rikoshyödyn takaisinsaamista. Lisäksi hallitusohjelma viittaa rahanpesun estämiseen rahapelijärjestelmän uudistamisen kohdalla.

Nykyistä kattavampi resurssien kuvaus vahvistaisi kansallista riskiarviota

Rahanpesulain mukaan rahanpesun torjunnan henkilötyövuosia sekä valtion ja muun julkisen talouden rahoitusta kuvataan kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviossa. Sekä vuonna 2021 julkaistussa riskiarviossa¹⁵ että sen 2024 alussa julkaisutussa osittaispäivityksessä¹⁶ resurssien kuvaus perustuu valtiovarainministeriön toteuttamiin kyselyihin keskeisille estämistyön viranomaisille ja valvojille. Kyselyissä selvitettiin myös viranomaisten näkemystä resurssien riittävydestä. Niiden perusteella useat viranomaiset kokevat resurssien määrän riittämättömäksi. Kaikilla toimijoilla ei ole erillistä budjettia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistyöhön.

Kansallisessa riskiarviossa 2021 ja sen 2023 osittaispäivityksessä ei kuvata Verohallinnon tai syyttäjien resursseja. Rahanpesulain esitöissä¹⁷ mainitaan kuitenkin, että riskisarvion sisältämä resurssien kuvaus kattaisi muun muassa valvontaviranomaiset, Rahanpesun selvittelykeskuksen, Verohallinnon ja syyttäjät. Resursseja olisi arvioitava henkilömäärillä mitattuna ja taloudellisin mittareilla. Arvio tehtäisiin viranomaisittain ja kansallisella tasolla.

Riskiarviossa todetaan, että rahanpesulain mukaisten huolehtimisvelvoitteen alaisten toimijoiden, kuten Verohallinnon, resursseja on vaikeaa mitata henkilötyövuosina, sillä toiminta niissä tapahtuu osana muita työtehtäviä. Tarkastuksessa saadun käsityksen



Useat viranomaiset kokevat resurssien määrän riittämättömäksi.



Riskiarvio ei kuvaa Verohallinnon tai syyttäjien resursseja.

mukaan Verohallinnossa erityisesti harmaan talouden torjunnan ja verovalvonnan yhteydessä on valmiuksia havainnoida epäilyttäviä liiketoimia. Resurssien muutokset harmaan talouden torjunnassa ja verovalvonnessa voivat siten heijastua rahanpesun esirikosten havaitsemiseen ja yleiseen kyvykkyyteen rahanpesun torjunnassa.

Esitutkintaviranomaisten, syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten osalta on käytännössä vaikea arvioida, mikä osuus resursseista kohdistuu nimenomaan rahanpesurikollisuuteen. Näiden viranomaisten toiminta heijastuu kuitenkin suoraan rahanpesun ja sen esirikosten tutkintaan ja siten rahanpesun estämistyön kokonaisuuden tuloksellisuuteen. Oikeudenhoidon nykytilaa ja toimintaedellytyksiä kuvaavan valtioneuvoston selonteon¹⁸ mukaan rikosasioiden tutkinta- ja käsittelyajat ovat jatkuvasti kasvaneet prosessin kaikissa vaiheissa poliisin esitutkinnasta syyttäjän syyteharkintaan ja tuomioistuinkäsittelyyn.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan kansallisessa riskiarviossa olisi tarkoituksenmukaista kuvata rahanpesun torjunnan resursseja nykyistä kattavammin. Riskiarvio tukisi ja tehostaisi siten voimavarojen kohdentamista rahanpesun estämistyön näkökulmasta ja toisi esiin resurssien kohdentamiseen liittyviä riskejä. Riskiarvio olisi näin nykyistä paremmin hyödynnettävissä rahanpesun torjunnan resursseja jaettaessa ja priorisoitaessa. Lisäksi riskiarvion kuvaus rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmän institutionaalisesta rakenteesta ja pääasiallisista menettelyistä olisi näin myös nykyistä kattavampi.

Rahanpesun estämistyön kokonaisuuden voimavaroja arvioitaessa on syytä muistaa, että ilmoitusvelvolliset käyttävät siihen huomattavia voimavaroja. Esimerkiksi Finanssiala ry on arvioinut, että rahanpesun torjuntaan käytetään suomalaisissa finanssilaitoksissa vuosittain tuhansia henkilötyövuosia teknologiainvestointien lisäksi. Yksityisen sektorin voimavarojen merkityksen arvioiminen jäi tämän tarkastuksen ulkopuolelle.

Lakisääteistä riskiarviotyötä on resursoitu hankerahoituksella

Kuten edellä todettiin, kansallisen riskiarvion tekeminen on lakisääteinen erityistehtävä. Rahanpesulain mukaan valtiovarainministeriö vastaa rahanpesun ja sisäministeriö terrorismin rahoittamisen riskiarvion laadinnasta, ja ne sovittavat laatimisen yhteen. Rahanpesulain alkuperäisissä esitöissä viitataan siihen, että riskiarvion kustannukset rahoitettaisiin joko koordinoijan talousarviosta tai vaihtoehtoisesti kaikkien sen laadintaan osallistuvien toimivaltaisten ministeriöiden toimintamenoista.¹⁹



Esitutkinnan, syyttäjien ja tuomioistuinten resurssit heijastuvat suoraan rahanpesun estämistyön kokonaisuuden tuloksellisuuteen.

Tarkastuksessa ilmeni, että lakisäätteistä erityistehtävää on tehty valtiovarainministeriössä hankerahoituksen turvin. Kun rahoituksen lähteenä ollut harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma päättyi vuoden 2023 lopussa, ministeriöllä ei ollut tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan enää osoittaa riskiarviotyöhön tarvittavia resursseja. Tarkastuksen aikana alkuvuodesta 2024 riskiarviotyön tuleva käytännön toteutus oli vielä avoina, mutta tarkoituksena oli, että riskiarvion laatiminen siirtyisi Rahanpesun selvittelykeskukseen rahanpesun toimintasuunnitelman tekemisen jäädessä valtiovarainministeriöön ja terrorismin rahoittamisen osalta sisäministeriöön. Valtiovarainministeriö arvioi tarkastuksessa, että ohjaavan roolin säilyminen ministeriössä vastaisi rahanpesulain velvoitteita, joskin myös lainsäädännön muutos saataisi olla tarpeen.

Sisäministeriön tarkastuksessa esittämän arvion mukaan riskiarvitehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttäisi vähintään kahta henkilötyövuotta vastaavan jatkuvan työpanoksen. Sisäministeriö korosti tarkastuksessa, että riskiarvio on vaativa erityistehtävä, joka edellyttää syvällistä perehtyneisyyttä sekä itse aihepiiriin että riskianalyysin työmenetelmiin, eikä muun alan asiantuntija voi hoitaa sitä tehokkaasti oman toimensa ohessa. Varsinainen analyysityö edellyttäisi ministeriön mukaan myös soveltuvia teknisiä resursseja ja mahdollisesti tiedonsaantioikeuteen liittyviä lainmuutoksia.

Rahanpesun selvittelykeskus täydentää pysyviä resursseja ulkopuolisella rahoituksella

Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan Rahanpesun selvittelykeskuksessa oli 37 vakinaista virkaa vuoden 2023 lopussa, eikä vakinaisten virkojen määrään ollut odotettavissa muutoksia. Virkoja lisättiin viimeksi Suomeen kohdistuneen FATF:n maa-arvioinnin aikoihin vuosina 2018–2019, jolloin selvittelykeskus sai viisi uutta virkaa.

Selvittelykeskus on hyödyntänyt aktiivisesti ulkopuolista hankerahoitusta lisävoimavarojen, sekä henkilöstön että teknisten resurssien, hankkimiseen. Vuoden 2023 lopussa selvittelykeskuksessa työskenteli 10 henkilöä ulkopuolisella rahoituksella, pääosin EU-hankerahoituksella, jolla kustannettavia määräaikaista tehtäviä oli tulossa vielä muutama lisää. EU-rahoituksen hankkeet liittyivät virtuaalivaluutan jäljittämiseen, tekoälyn hyödyntämiseen, kansalliseen riskiarvioon, robotiikkaan ja koneoppimiseen sekä selvittelykeskuksen ja ilmoitusvelvollisten yhteistyöryhmään. Ulkopuolista rahoitusta tuli myös vuoden 2023 lopussa päättyneestä harmaan talouden torjuntaohjelmasta.



Ministeriöllä ei ollut osoittaa resursseja riskiarviotyöhön hankerahoituksen päätyttyä.

Hankerahoitukseen voi liittyä toiminnan jatkuvuuden riskejä. Niitä ilmentää esimerkiksi Rahanpesun selvittelykeskuksen ja ilmoitusvelvollisten välinen asiantuntijaryhmä, joka perustettiin vuonna 2020 edistämään operatiivista yhteistyötä, torjuntaprosessien kehittämistä ja tiedonvaihtoa. Ryhmä on kokoontunut jokseenkin säännöllisesti, ja siihen on osallistunut erityisesti suurimpia ilmoitusvelvollisia eli pankkeja ja myös virtuaalivaluuttapalvelujen tarjoajia. Tarkastuksen perusteella yhteistyöryhmää on pidetty tärkeänä tietojenvaihdon ja rahanpesuilmoitusten laadun kehittämisen kannalta.

Rahanpesun selvittelykeskus veti ryhmää harmaan talouden torjuntaohjelman hankerahoituksen turvin, mutta luopui sen puheenjohtajuudesta lokakuussa 2023, kun hankerahoitus loppui. Ryhmän vetovastuu siirtyi tuolloin ilmoitusvelvollisille. Selvittelykeskus totesi tarkastuksessa yrittävänsä hakea uutta hankerahoitusta voidakseen jatkaa ryhmän puheenjohtajana.

Jos rahanpesun selvittelykeskuksen henkilöstöresursseja arvioidaan suhteessa keskuksen vastaanottamien rahanpesuilmoitusten määrään, ovat ne viime vuosina näyttäneet kansainvälisesti vertaillen niukoilta. Henkilöstövoimavarojen määrää voidaan vertailla kansainvälisesti myös esimerkiksi suhteessa kunkin maan rahoitustapahtumien määrään ja kokonaisarvoon tai suhteessa kunkin maan haavoittuvuuteen talousrikollisuudelle. Tällaisessa vertailussa Suomen selvittelykeskuksen resurssit näyttäytyvät kohtuullisempina.

Suhteutettaessa voimavaroja rahanpesuilmoitusten määrään huomiota kiinnittää se, että ilmoitusten määrä on noussut Suomessa viime vuosina kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen suureksi. Kun selvittelykeskus vastaanotti vuonna 2020 reilut 62 000 ilmoitusta, niin vuonna 2021 ilmoituksia saapui lähes 3,7 miljoonaa kappaletta. Vuonna 2022 selvittelykeskus vastaanotti yli 230 000 epäilyttävää liiketoimea koskevaa ilmoitusta ja vuonna 2023 noin 347 012.

Myös esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa epäilyttävistä liiketoimista tehtyjen ilmoitusten määrät ovat viime vuosina nousseet, mutta määrät liikkuivat niissä vuosina 2021–2022 vajaasta 20 000:sta reiluun 75 000 ilmoitukseen. Tarkastuksen perusteella selvittelykeskuksen voisi olla hyödyllistä selvittää säännöllisen kansainvälisen yhteistyönsä puitteissa, miksi sen tilastoimat ilmoitusmäärät poikkeavat niin merkittävästi vertaismaista.

Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella ilmoitusmäärän huomattavan kasvun takana ovat olleet lähinnä virtuaalivaluutan välittäjät ja maksunvälityspalveluja tarjoavat ilmoitusvelvolliset. Vuoden 2021 poikkeuksellisen piikin taustalla sen sijaan oli yhden silloisen toimijan takautuva ilmoittaminen.



Hankerahoitukseen voi liittyä toiminnan jatkuvuuden riskejä.



Rahanpesuilmoitusten määrä on noussut Suomessa huomattavan suureksi.

Ilmoitusten määrä ei ole suoraan verrattavissa työmäärään. Selvittelykeskuksen vastaanottamat rahanpesuilmoitukset ovat joko manuaalisesti tehtyjä riskiperusteisia ilmoituksia tai automaattisia euromääräisen kynnyksrajan ylittämiseen perustuvia massailmoituksia, joita on ylivoimainen enemmistö. Esimerkiksi vuonna 2023 summarajaperusteisia ilmoituksia oli yli 322 000, kun taas riskiperusteisia ilmoituksia oli vajaat 25 000. Riskiperusteiset ilmoitukset johtavat huomattavasti useammin tietojen luovutuksiin toisille viranomaisille kuin massailmoitukset, jotka nousevat jatkotyöstämiseen lähinnä muiden ilmoitusten analyysin kautta, eikä niitä käsitellä yksitellen. Manuaaliset ilmoitukset ja niistä ennen kaikkea pankkien tekemät ilmoitukset työllistävät siten selvittelykeskusta eniten.

Selvittelykeskus toi tarkastuksessa esiin, että ilmoitusten laadun puutteiden korjaaminen voi olla sille työlästä, vaikka varsinkin suurempien ilmoitusvelvollisten tekemien rahanpesuilmoitusten laatu on kohentunut. Osa ilmoituksista on täytetty teknisesti puutteellisesti. Selvittelykeskus joutuu korjaamaan ilmoitusten tekniset puutteet manuaalisesti itse, sillä lainsäädäntö ei ole mahdollistanut sitä, että selvittelykeskus palauttaisi puutteellisen ilmoituksen sen tehneelle ilmoitusvelvolliselle muokattavaksi. Käytännössä ilmoitusten laadun kohentamisen keinoina ovat olleet neuvonta ja koulutustilaisuudet.

Selvittelykeskus näkee teknisen kehittämisen välttämättömänä keinona vastata ilmoitusmäärien kasvuun. Sen henkilöstöä on ilmoitusmäärien kasvaessa lisätty vain hankkeiden kautta, ja tehokkuutta on haettu ennen kaikkea teknologian kehittämisestä. Tavoitteena on vähentää manuaalisia työvaiheita tekoälyn käytön ja muiden teknologiaratkaisujen avulla. Selvittelykeskuksessa oli tarkastuksen kuluessa meneillään EU-rahoitteinen hanke, jonka avulla pyritään tehostamaan rahanpesuilmoitusten käsittelyä tekoälyä ja koneoppimista hyödyntämällä. Hankkeen ensimmäinen vaihe päättyi vuoden 2021 lopussa, ja sen jatkovaihe oli määrä toteuttaa vuosina 2021–2025.

Tarkastuksen aikoihin selvittelykeskuksessa toteutettiin organisaatiouudistus, joka on sen arvion mukaan toiminnallisesti merkittävä. Uudistuksen yhtenä tavoitteena on saada aikaan nopea vasteaika nopeita toimia edellyttäviin ilmoituksiin. Nopea vasteaika varojen jäädyttämiseksi on kriittinen esimerkiksi internetpetoksissa. Tavoitteena on myös vahvistaa selvittelykeskuksen analyysitoimintoja.

Valtiovarainministeriön ja sisäministeriön vastuiden muutos heijastui resursointiin

Kuten edellä on selostettu, valtiovarainministeriön ja sisäministeriön nykyinen työnjako perustuu yhteisymmärrysmuistioon, jolla lainsäädäntö- ja koordinaatiotehtäviä siirrettiin sisäministeriöstä valtiovarainministeriöön vuoden 2019 alusta alkaen. Sisäministeriöstä



Epäilyttävistä liiketoimista tehtyjen ilmoitusten määrä ei ole suoraan verrattavissa niiden käsittelyn vaatimaan työhön.



Selvittelykeskus näkee teknisen kehittämisen välttämättömänä keinona vastata ilmoitusmäärien kasvuun.

siirrettiin vastuiden muutoksen yhteydessä valtiovarainministeriölle 2,5 henkilötyövuotta vastaava rahoitus. Aiemmin valtiovarainministeriössä oli työskennellyt noin 1–3 henkilöä, joiden tehtäviin kuului rahanpesun estämiseen liittyviä tehtäviä muiden virkatöiden ohella. Valtiovarainministeriöön rekrytoitiin ensin kaksi henkilöä päätoimiseen rahanpesun estämistyöhön ja vuonna 2020 kaksi henkilöä lisää. Vuonna 2022 organisaatiouudistuksen yhteydessä valtiovarainministeriö perusti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen yksikön. Sen resurssit olivat tarkastuksen aikana loppusyksystä 2023 yhteensä yhdeksän henkilöä, joista kuusi oli määräaikaaisessa virkasuhteessa.

Sisäministeriössä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen tehtäväaluetta hoidetaan pääasiassa muiden tehtävien ohella, ja käytävissä oleva henkilöstöresurssi oli tarkastuksen aikaan loppuvuodesta 2023 noin 1,6 henkilötyövuotta. Suurin osa henkilötyövuosista kohdistui voittoa tavoittelemattomiin toimijoihin liittyvään hankkeeseen. Ministeriö arvioi, että tehtäväaluetta on hoidettu suurin piirtein vastaavan suuruisilla voimavaroilla viime vuodet eikä sille ole pystytty osoittamaan henkilöstöresursseja suunnitelmallisesti ja pidemmällä aikavälillä. Yksittäiset vaativat tehtäväkokonaisuudet, kuten FATF:n maa-arvio, on hoidettu tilapäisin järjestelyin.

Sisäministeriö toi tarkastuksessa antamassaan selvityksessä esiin, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen muodostavat ainakin valtioneuvostotasolla kiinteän kokonaisuuden, jossa niiden erottelu on vaikeaa ja keinotekoista. Sisäministeriössä ei ole omia nimenomaisia toimintayksiköitä tehtäväaluetta varten, eikä se ole yhdenkään virkamiehen yksinomainen tai pääasiallinen toimenkuva, poikkeuksena mahdolliset määräaikaaiset projektit ja vastaavat.

Sisäministeriö katsoi tarkastuksessa antamassaan selvityksessä, että henkilöstöresurssien tulevaa kehitystä on perusteltua arvioida ensisijaisesti hallitusohjelman kirjausten ja valtion talousarvion valossa. Ministeriön mukaan tällä hallituskaudella rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tehtäväalue ei kokonaisuutena arvioiden näyttäyty painopisteenä sisäisen turvallisuuden ja poliisi-osaston toimialalla. Ministeriön talousarvioon 2024 esittämä virka terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun estämisen resursointiin ei toteutunut talousarvion jatkovalmistelussa. Ministeriö arvioi, että se todennäköisesti pystyy kiinnittämään tehtäväalueeseen aikaisempaa vähemmän henkilöstöresursseja ainakin lyhyellä aikavälillä hallitusohjelman sisäisen turvallisuuden muiden painopisteiden ja ministeriön säästövelvoitteiden vuoksi.



Sisäministeriössä tehtäväaluetta hoidetaan pääasiassa muiden tehtävien ohella.

Henkilöstön vaihtuvuus on heijastunut Etelä-Suomen aluehallintoviraston tekemään valvontatyöhön

FATF:n Suomea koskeva maa-arvioraportti²⁰ vuodelta 2019 nosti yhtenä keskeisenä puutteena esiin erityisesti valvovien viranomaisen huomattavan vähäiset resurssit suhteessa niiden vastuisiin ja työmäärään. Arviossa suositeltiin lisäämään tuntuvasti valvontaviranomaisten voimavaroja. Laatimisajankohtansa, vuoden 2018, tilannetta kuvaavan maa-arvion mukaan erityisen aliresursoituja olivat Finanssivalvonta ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Ilmoitusvelvollisiin kohdistuva valvonta sai maa-arviossa neliporaisen asteikon heikoimman mahdollisen arvosanan, ainoana arvioiduista rahanpesun torjunnan tuloksellisuuden yhdestätoista osa-alueesta.

Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella Etelä-Suomen aluehallintoviraston resurssit ovat nousseet sitten maa-arvion, joskin henkilöstön suurehko vaihtuvuus on heikentänyt lisävoimavarojen tuottavuutta käytännössä. Tarkastus ei kohdistunut Finanssivalvontaan, joten sen resursseja ei käyty läpi.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston rahanpesuvalvonnan tiimissä oli FATF:n maa-arvion aikaan vuonna 2018 neljä henkilöä. Tarkastuksen aikaan tammikuussa 2024 tiimin vahvuus oli noussut yhdeksään virkaan, joista kahdeksan on osoitettu valvontatyöhön ja yksi rahanpesun valvontarekisteriin liittyviin rekisteröintitehtäviin. FATF:n maatarkastuksen myötä tiimiin saatiin vuonna 2019 viisi uutta virkaa, joiden myötä aiemmat määräaikaiset virat vakinaistettiin ja myös kokonaan uusia virkoja perustettiin. Lisäksi vuonna 2022 tiimiin saatiin kaksi virkaa pakotelainsäädännön valvontaan, mutta yksi tiimin viroista myös siirtyi aluehallintoviraston sisällä toiseen yksikköön. Tarkastuksen aikaan tammikuussa 2024 kaikki rahanpesuvalvonnan virat olivat täytettyinä. Tämä poikkeaa viime vuosien tilanteesta, jolloin osa viroista on jäänyt sijaistamatta viranhaltijan virkavapaan ajaksi, ja vaihtuvuus on edellyttänyt rekrytointeja sekä uusien asiantuntijoiden toistuvaa perehdyttämistä.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvonta ollut johtanut vuoteen 2023 tullessa yhteenkään sanktioon. Valvontaviranomainen voi määrätä hallinnollisia seuraamuksia rahanpesulaissa säädettyjen velvoitteiden laiminlyönnistä tai rikkomisesta. Viraston sanktioharkinnan käsittelyajat olivat venyneet, ja vuonna 2023 oli käsitellyssä vielä vuodelta 2021 periytyviä tapauksia. Ensimmäiset sanktiopäätökset aluehallintovirasto teki vuonna 2023. Tarkastuksen aikaan tammikuussa 2024 vireillä oli kymmenkunta sanktioasiaa, jotka liittyivät yhtä lukuun ottamatta viraston edellisvuonna tekemiin tarkastuksiin. Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella käsittelyjono näytti siten lyhentyneen ja sanktioprosessi kehittyneen tulostavoitteiden mukaisesti.



Ilmoitusvelvollisiin kohdistuva valvonta sai FATF:n maa-arviossa heikoimman arvosanan.



Henkilöstön suurehko vaihtuvuus on heikentänyt lisävoimavarojen tuottavuutta käytännössä.



Aluehallintoviraston sanktioasioiden venynyt käsittelyjono vaikutti lyhentyneen.

Vuoden 2021 kansallisessa riskiarviossa ja sen osittaispäivityksessä 2023 kaikkien valvojen resursseja kuvataan kokonaisuutena erittelemättä yksittäisiä valvoja. Tietojen perusteella valvojen resurssit rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä olivat säilyneet kokonaisuutena kutakuinkin ennallaan: Ne olivat vuoden 2021 riskiarvion mukaan yhteensä noin 26 henkilötyövuotta, kattaen päätoimisesti estämistyötä tekevät. Vuoden 2023 tietojen mukaan valvojat käyttivät estämistyöhön yhteensä noin 27,5 henkilötyövuotta. Valvojen resursseja olisi suositeltavaa kuvata riskiarviossa myös eritellysti.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto valvoo tuhansia ilmoitusvelvollisia

Etelä-Suomen aluehallintoviraston tehtävänä on valvoa, että ilmoitusvelvolliset noudattavat rahanpesulaissa asetettuja velvoitteitaan. Lisäksi tehtävänä on ylläpitää rahanpesuvalvontarekisteriä. Valvottavien määrä on kasvanut: viraston valvomia ilmoitusvelvollisia oli vuonna 2021 noin 4 400, kun tammikuussa 2024 virastolla oli noin 4700 tiedossa olevaa ilmoitusvelvollista. Aluehallintoviraston valvonnan piiriin kuuluvat muun muassa valuutanvaihtajat, panttilainauslaitokset, kiinteistövälittäjät, perintätoimistot, yrityspalvelujen tarjoajat, kirjanpitäjät, tavarakauppiaat, taidetta myyvät tahot, osa oikeudellisten palvelujen tarjoajista ja ne rahoituspalvelujen tarjoajat, joita Finanssivalvonta ei valvo.

Valvontaan sisältyy käytännössä tarkastuksia, selvityspyyntöjä, ohjeistusta, kouluttamista ja tiedon jakamista. Vuonna 2023 aluehallintovirasto teki 25 tarkastusta, joka on selvästi enemmän kuin edellisvuosina. Tarkastuksista karkeasti arvioiden noin kolmannes on viime vuosina johtanut sanktioharkintaan. Etelä-Suomen aluehallintovirasto seuraa tuloksellisuutta toiminnallisen tuloksellisuuden mittareilla ja muiden tulossopimuksen tavoitteisiin kytkeytyvillä seurantamittareilla, joita ovat muun muassa tarkastusten, muiden valvontatoimien ja sanktioiden lukumäärä sekä rekisteröintihakemusten käsittelyaika.

Viraston valvomat ilmoitusvelvolliset ovat tehneet viime vuosina rahanpesun selvittelykeskukselle noin pari sataa rahanpesuilmoitusta vuosittain. Virasto arvioi määrän kertovan siitä, että ilmoitusvelvolliset ilmoittavat vain hyvin epäilyttävistä tapauksista, eivätkä tee ilmoituksia matalalla kynnyksellä, kuten ohjeistuksen mukaan olisi tehtävä.

Kansainvälinen yhteistyö edellyttää resursseja

Kansainvälinen yhteistyö, erityisesti FATF- ja EU-yhteistyö, edellyttää viranomaisilta voimavaroja. Tarkastuksen kuluessa oli vielä ennenaikaista arvioida, kuinka uuden EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomaisen AMLAn perustaminen vaikuttaa viranomaisten työhön kotimaassa ja millaista resursointia se käytännössä vaatii. Haastatteluissa esitettiin jossain määrin huolta siitä, siirtyykö kotimaisesta rahanpesun estämisestä asiantuntijoita AMLAan. Tarkastuksen perusteella on ilmeistä, että rahanpesun estämistyön asiantuntijoiden määrä on viranomaisissa suppeahko, jolloin jo muutaman avainhenkilön siirtyminen toisiin tehtäviin voi olla vaikutuksiltaan merkittävää.

Myös FATF-velvoitteiden voi olettaa kasvavan Suomea koskevan seuraavan maa-arvioinnin lähestyessä. FATF-työ edellyttää jäsenmailta arvioinnin kohteena olemisen lisäksi myös vastavuoroisuutta, kuten arvioitsijoiden osoittamista muiden maa-arviointien käyttöön. Uuteen arviointikierrökseen valmistauduttaessa keskeistä on siten tunnistaa FATF-työn tarjoamat hyödyt ja varautua tuleviin velvoitteisiin.

3 Onko rahanpesun estämistä suunniteltu ja ohjattu tavoitteiden mukaisesti?

Rahanpesun estämiselle asetetaan tavoitteita useissa eri ohjausasiakirjoissa. Suurin painoarvo ohjauksessa on suoraan lainsäädännöstä tulevilla tavoitteilla, mutta ohjauksessa korostuvat voimakkaasti myös kansallisen riskiarvion keskeinen rooli ja eri toimijoiden omat tavoitteet. Huomionarvoista on se, että tavoitteita ei juurikaan aseteta toimijoiden, erityisesti poliisin, tulosohjauksen kautta. Tavoitteet ovat myös huomattavan eritasoisia, ja kokonaisuuden ohjausvaikutusta on vaikea todentaa.

3.1 Ylätason asiakirjoissa on esitetty vain vähän rahanpesun estämiseen liittyviä tavoitteita

Hallitusohjelma on valtioneuvoston tasolla keskeisin tavoitteita ja tehtävien tärkeyttä ohjaava asiakirja. Hallitusohjelmissa rahanpesun estäminen on mainittu viimeisen kymmenen vuoden aikana erikseen vain harvoin.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa näkökulma turvallisuuden oli uhkalähtöinen ja korosti digitalisaatiota, viranomaisten yhteistyötä ja sopeuttamistoimia ilman erityistä painotusta harmaan talouden torjuntaan. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa²¹ puolestaan linjattiin, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi oli varmistettava riittävät viranomaisresurssit, parannettava tiedonvaihtoa ja tehostettava valvontaa. Hallitusohjelman hankkeistuksessa ei kuitenkaan ollut linjaukseen liittyviä hankkeita tai toimenpiteitä, jotka olisivat koskeneet viranomaisresurssien tehostamista, tiedonvaihtoa tai valvontaa.²²

Voimassa oleva pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma ei sisällä erikseen rahanpesun estämistyön resursseihin liittyviä kirjauksia. Hallitusohjelmassa on kaksi mainintaa rahanpesusta, ja niiden mukaan hallitus aikoo estää lainsäädännöllisin toimin rahanpesua ja tehostaa erityisesti rahanpesuun liittyvää rikoshyödyn takaisinsäämistä. Lisäksi hallitusohjelma viittaa rahanpesun estämiseen rahapelijärjestelmän uudistukseen liittyen. Linjauksen toteuttamiseksi



Rahanpesua käsitellään viimeisen kymmenen vuoden aikana hallitusohjelmissa vain vähän.

on asetettu lainsäädäntöhanke rahapelijärjestelmän uudistamisesta 10/2023. Hankkeessa valmistellaan hallitusohjelman mukaisesti rahapelaamista koskevan lisenssijärjestelmän käyttöönottoa.

Edellä mainitun lisäksi pääministeri Orpon hallitusohjelman kohdassa 10, Turvallinen ja kriisinkestävä oikeusvaltio, on linjaus, jonka mukaan kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan kriisinkestävyyttä ja samalla myös rikostorjuntaa vahvistetaan: ”Hallitus ryhtyy estämään lainsäädännöllisin toimin rahanpesua ja tehostaa erityisesti rahanpesuun liittyvää rikoshyödyn takaisinsaamista.”

Hallitusohjelmalla kokonaisuutena ei ole toistaiseksi varsinaista hankkeistusta eikä erillistä toimintasuunnitelmaa, jossa toimenpiteiden vastuutahot ja linjausten toteuttamisen aikataulut olisi kirjattu selkeästi. On mahdollista, että tämä vaikeuttaa myös rikostorjuntaa ja rahanpesua koskevien linjausten konkretisoimista sekä toimenpiteiden toteutumisen seuranta.

Rahanpesua koskevia linjauksia on suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa niukasti

Hallitusohjelmien rahanpesua koskevat linjaukset ovat ohuita, eikä rahanpesun torjunta nouse esiin valtion talousarvioesityksissäkään lukuun ottamatta muutamia yksittäisiä mainintoja. Rahanpesu mainitaan erikseen poliisitoimen toimintamenoissa vuosina 2022–2024 osana COVID-19-pandemian jälkeistä elpymis- ja palautumissuunnitelmaa (RRF pilari 2), jossa osoitetaan resursseja tehokkaan rahanpesun estämisen valvontaan ja täytäntöönpanoon. Tehokkaan rahanpesun estämisen valvonnan ja täytäntöönpanon varmistamisen tavoitteena on, että rahanpesun torjunnan tehtäviin osallistuvat viranomaiset ja yksityisen sektorin toimijat kykenevät vaihtamaan ajantasaista tietoa tehokkaasti, turvallisesti ja luotettavasti digitaalisten ratkaisujen avulla. Lisäksi uudistuksella tavoitellaan viranomaisten välisen yhteistyön lisäämistä ja torjuntatoimien kehittämistä. Tehokkaan rahanpesun estämisen valvonnan ja täytäntöönpanon varmistaminen sisältyy Suomen maakohtaisiin suosituksiin.²³

Valtion talousarvioesityksessä on kiinnitetty huomiota erityisesti poliisien riittävyteen ja toimintaympäristön muutoksiin sekä mainittu terrorismin rahoitus osana rahanpesun torjuntaa. Rahanpesun estämiseen liittyvät indikaattorit, jotka eivät varsinaisesti ole tavoitteita, esitetään toimintamenoissa osana rikostorjunnan suoritteita sekä palvelukykyä ja laatua. Talousarvioesitysten 2018–2024 mukaan avoinna olevien talousrikosten määrä, joihin rahanpesurikokset lasketaan, on noussut noin 2500:sta 3500:aan. Päätettyjen talousrikosten määrä on pysynyt noin 2000:ssa. Talousrikoksista haltuun saadun rikoshyödyn määrä on vaihdellut 20 miljoonan euron molemmin puolin.

Talousarvioesitysten linjaukset ovat niukkoja, eikä sisäministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmissa²⁴ ole tarkastelukaudella juurikaan enempää mainintoja rahanpesusta. Toiminta- ja taloussuunnitelmien seurattavuutta vaikeuttaa se, että suunnitelma on jaettu teemoihin vuodesta 2019²⁵ lähtien. Tällöin mikään seurattava alue, kuten ei myöskään rahanpesu, harmaa talous tai ylipäättään talousrikollisuus, ei erotu kunnolla eikä ole mahdollista sanoa, mitä eri teemojen alle on suunniteltu. Teemoja ovat esimerkiksi yleinen turvallisuus, ennalta ehkäisevä turvallisuustyö ja tasalaatuiset poliisi-palvelut. Yhteiskunnallisissa vaikuttavuustavoitteissa talousrikokset ovat rikoslakirikosten sisällä. Toiminta- ja taloussuunnitelmien fokus on voimakkaasti sisäisen turvallisuuden vahvistamisessa, maahanmuutossa ja perustehtävissä.

Vaikka tavoitteenasettelu on vähäistä, sisäministeriön toimintakertomuksissa rahanpesun estämisen tuloksista kerrotaan kuitenkin jonkin verran, vaikka raportoinnin ei voidakaan katsoa perustuvan toiminnalle asetettuihin tulostavoitteisiin. Rahanpesulain uudistamistyöstä on raportoitu kattavasti. Rahanpesulain mukaisen valvonnan osalta suoritettiin tarkastuksia sekä muita valvonnallisia toimenpiteitä.

Toimintakertomuksissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä kerrottiin, että arpajaishallinto oli kehittänyt asiamiestoiminnan valvontaa edelleen. Asiamiestoiminnan valvonnalla tarkoitetaan sekä asiamiesten suoravalvontaa että Veikkaus Oy:n asiamiestoiminnan ja -valvonnan arvioimista. Suoravalvonnan kautta asiamiehiä oli vuonna 2022 kontaktoitu henkilökohtaisesti asiakkaan tuntemiseen liittyvien velvoitteiden rikkomisen osalta. Veikkaus Oy:n kanssa oli aloitettu säännölliset asiamiestoimintaan liittyvät rahanpesun valvontakokoukset. Lisäksi Poliisin verkkosivuille oli laadittu ohjeistusta asiamiehille ja arpajaishallinnossa oli suunniteltu ja valmisteltu uutiskirjettä, jonka lähettäminen oli määrä alkua vuonna 2023.

3.2 Riskiarvion ja sen toimintasuunnitelman tavoitteet ovat yleisluonteisia

Rahanpesulaki velvoittaa laatimaan kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion. Riskiarvion tarkoituksena on muun muassa tukea ja tehostaa rahanpesun torjuntaa ja voimavarojen kohdentamista, edistää yhdenmukaisia toimintatapoja sekä kuvata torjunnan rakenteita, yleisiä toimenpiteitä ja resursseja. Kansallista riskiarviota on päivitettävä säännöllisesti, ja siinä on otettava huomioon EU-komission tekemä koko EU:n riskiarvio. Rahanpesulain mukaan sisäministeriö ja valtiovarainministeriö toimivat kansallisina viranomaisina, jotka sovittavat yhteen kansallisen riskiarvion



Toiminta- ja taloussuunnitelmissa ei aseteta tavoitteita rahanpesun estämiselle.

laadintaa. Valtiovarainministeriö on vastannut rahanpesun ja sisäministeriö terrorismin rahoittamisen riskiarvion laadinnasta. (Riskiarviossa kuvattuja resursseja on käsitelty jo edellä luvussa 2.2.)

Riskiarvion yhteydessä tehdään myös toimintasuunnitelma, jossa tuodaan esille ne toimenpiteet, joilla havaittuihin riskeihin reagoidaan ja joilla riskejä pyritään pienentämään. Toimintasuunnitelma sisältää ennen kaikkea lainsäädännöllisiä ja operatiivisia toimenpiteitä havaittujen riskien pienentämiseksi.

Riskiarvio ja toimintasuunnitelma muodostavat kokonaisuuden, jonka tarkoitus on kuvastaa Suomen kansallista ymmärrystä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä ja niiden hallintakeinoista. Valtioneuvosto on tehnyt kansallisista riskiarvioista 2021 ja 2023 sekä toimintasuunnitelmista 2021–2023 ja 2024–2025 periaatepäätöksen, mikä tuo niille poliittista selkänöjaa. Periaatepäätöksellä annetaan valtionhallinnolle ohjeita ja suuntaviivoja asioiden valmistelulle. Ne ovat lähinnä poliittisia kannanottoja käsittelevien ja valmistelevien viranomaisten tehdessä lopulliset päätökset.

Ensimmäinen kansallinen riskiarvio²⁶ julkaistiin vuonna 2015. Se laadittiin Poliisiammattikorkeakoulussa tutkimustyönä sisäministeriön tilaamana. FATF:n vuoden 2019 maa-arviossa pidettiin sittemmin tarpeellisena, että Suomi päivittäisi riskiarvion ja hyväksyisi siihen perustuvan toimintasuunnitelman, joka sisältäisi myös toimenpiteiden tehokkaan toteuttamisen edellyttämät resurssit. Silloista toimintasuunnitelmaa FATF moitti riittävän kunnianhimon puutteesta tunnistettuihin riskeihin vastaamisessa.

Seuraava riskiarvio julkaistiin 2021²⁷, ja siitä tehtiin vuonna 2023 osittaispäivitys²⁸, joka julkaistiin helmikuussa 2024. Vaikka osittaispäivityksen painotukset vaihtelevat 2021 riskiarvioon verrattuna, sen päähavainnot ovat pitkälti ennallaan. Tietojenvaihtoon liittyvät puutteet sekä viranomaisten välillä että yksityisen sektorin toimijoiden kanssa nostetaan molemmissa esiin merkittävänä riskinä. Ilmoitusvelvollisista suurimmiksi riskisektoreiksi arvioidaan niin sanotut hawala-rahamvälittäjät ja virtuaalivaluutan tarjoajat. Bulvaanirakenteiden käyttämistä pidetään eri toimialoilla merkittävänä riskinä.

Toimintasuunnitelma 2021–2023 koostui viidestä ja toimintasuunnitelma 2024–2025 neljästä strategisesta painopisteestä, jotka määrittävät niihin sisältyvien yksittäisten toimenpiteiden tavoitteita. Toimintasuunnitelman 2024–2025 kaikki neljä yleistä painopistettä sisältyivät myös edelliseen toimintasuunnitelmaan, osin hiukan eri tavoin ilmaistuna.

Toimintasuunnitelmissa esitetyt tavoitteet muodostavat selkeimmän kokonaisuuden siitä, miten rahanpesun estämistä pyritään lähivuosina kehittämään. Tavoitteenasettelussa on kuitenkin joitakin ongelmia. Toimintalinjausten yleisluonteisuus, tavoitteiden linkittämättömyys muihin ohjausasiakirjoihin sekä resursoinnin puuttuminen heikentävät toimintasuunnitelmien ja niiden kautta myös periaatepäätösten ohjausvaikutusta.

Tarkastuksessa saadun käsityksen perusteella riskiarvion ja toimintasuunnitelman merkitystä kansallisena näkemyksenä rahanpesun riskeistä ja niiden hallintakeinoista vähentää jossain määrin se, että toimintasuunnitelma painottuu luonteeltaan yleisiin ja jatkuviin toimenpiteisiin kohdennettujen ja selkeästi vastuutettujen toimien sijaan. Käytännön merkitystä vähentää myös se, ettei toimintasuunnitelmassa esitetä resursseja, jotka vastuuviranomaiset ovat varanneet voidakseen onnistuneesti toteuttaa toimintasuunnitelman toimenpiteet. Lisäksi toimintasuunnitelmien tavoitteet eivät näy rahanpesun estämistyötä tekevien viranomaistahojen tulosohtausasiakirjoissa tai muissa ohjausasiakirjoissa.

Osa toimintasuunnitelmien toimenpiteistä on kytkeytynyt meillä oleviin hankkeisiin, ja osa on luonteeltaan jatkuvia, mikä selittää uuden ja edellisen suunnitelman samankaltaisuutta. Painopisteiden muuttumisen vähäisyyttä selittää tarkastuksessa saadun käsityksen perusteella kuitenkin myös tavoitteiden ja osin myös niihin kytkeytyvien toimenpiteiden yleisluontoisuus.

Tavoitteiden ja toimenpiteiden jatkuminen osin samoina tai samankaltaisina voi myös herättää kysymyksiä siitä, ovatko kaikki toimenpiteet edenneet suunnitellusti ja tuottaneet odotettuja tuloksia. Esimerkiksi vuoden 2021 riskiarviossa nostettiin esiin se, että hawala-rahamvälittäjät eivät olleet tehneet yhtään rahanpesuilmoitusta. Myös FATF oli kiinnittänyt huomiota samaan asiaan vuoden 2019 maa-arviossaan. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan hawala-toimijat olivat tehneet vuoden 2024 alkuun mennessä edelleen vain yksittäisiä rahanpesuilmoituksia, joiden määrää voi pitää mättömänä suhteessa riskeihin, joita näihin toimijoihin on arvioitu liittyvän.

Toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa seurattiin viranomaisyhteistyöryhmässä, jolle toimintasuunnitelman mukaisten vastuutahojen oli raportoitava toimenpiteiden etenemisestä. Riskiarvion osittaispäivityksessä 2023 kuvataan edellisen toimintasuunnitelman toimeenpanoa, joskin osin melko yleisellä tasolla. Tarkastuksen perusteella toimenpiteiden toteutuksesta raportoitaessa olisi suositeltavaa pohtia ja tuoda esiin myös sitä, mitkä tekijät ovat mahdollisesti hankaloittaneet toimenpiteen toteuttamista tai tavoitteiden saavuttamista. Näin jatkotoimenpiteet ja niiden vastuutahot voitaisiin toimenpiteohjelmassa esittää nykyistä kohdennetummin.

Toimintasuunnitelmiin kirjatuille toimenpiteille on suunnitelmassa osoitettu niiden toteuttamisesta vastaavat tahot ja aikataulu. Toimintasuunnitelmassa ei kuitenkaan ole kuvattu, kuinka toimenpiteiden käytännön toteutus vastuuviranomaisissa on resursoitu. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan resurssointia ei ole erikseen otettu huomioon suunnitelmaa laadittaessa ja toimenpiteitä on toteutettu vastuutahoissa pääosin muiden virkatoimien ohessa tai hankerahoituksella. Myös itse riskiarviotyötä on tehty valtiovainministeriössä hankerahoituksella.



Riskiarvion toimintasuunnitelma painottuu yleisluontoisiin ja jatkuviin toimiin eikä sisällä tietoja toteutuksen resursseista.



Olisi suositeltavaa raportoida myös toimenpiteiden toteuttamista hankaloittavista seikoista.

Valtiovarainministeriö toi esiin tarkastuksessa, että riskiarvion tarkoitus on nostaa esiin sitä, mitä painotuksia estämistyössä pitäisi olla, eikä siinä ole tarkoitus suunnitella toimia, jotka vaatisivat lisäresursseja.

Rahanpesun estämistä koskevien strategioiden koordinointi olisi tärkeää

Oikeusministeriö asetti lokakuussa 2023 työryhmän, jonka tehtävänä on päivittää järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan strategia ja toimenpideohjelma.²⁹ Hanke sisältyy pääministeri Orpon hallitusohjelmaan. Strategialla on yhtymäkohta rahanpesun estämiseen, sillä työryhmän asettamispäätöksen perusteella työryhmä pohtii myös toimia, joilla torjutaan tehokkaasti rahanpesua ja tehostetaan rikoshyödyn konfiskaatiota. Valtioneuvoston on määrä tehdä strategiasta ja toimenpideohjelmasta periaatepäätös.

Rahanpesun estämisen kansalliseen toimintasuunnitelmaan ja siihen aihepiiriltään linkittyvien strategiahankkeiden tai vastaavien suunnittelua ja toteuttamista on suositeltavaa koordinoida riittävästi päällekkäisyyksien välttämiseksi ja viranomaisresurssien tehokkaan käytön takaamiseksi. Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella strategiatyön koordinointi rahanpesun riskiarviota varten on työryhmän jäsenten tiedon varassa. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan strategian valmistelutyöryhmässä ja rahanpesun viranomaisyhteistyöryhmässä on muutamia yhteisiä jäseniä.

Finanssivalvonnan rahanpesun estämisen valvonta tapahtuu riskiperusteisesti. Valvontaa koskeva strategia kattaa myös terrorismin rahoittamisen estämisen ja talouspakotteiden noudattamisen valvonnan. Strategian tavoitteena on kuvata, mitkä ovat tärkeimmät valvottavat sektorit ja miten niitä valvotaan. Samalla on tärkeää huomata, että kaikkiin valvottaviin voidaan kohdistaa kaikkia valvontakeinoja, mikäli niiden toiminnassa havaitaan epäilyjä rahanpesun velvoitteiden puutteista. Strategia on voimassa toistaiseksi, ja sen sisältöä tarkastellaan vuosittain.³⁰



Strategioiden kokoaminen helpottaisi yhteisten tavoitteiden hahmottamista.

3.3 Rahanpesun estämiselle ei ole asetettu tulostavoitteita

Ylätason ohjausasiakirjojen eli hallitusohjelmien, toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä kansallisten riskiarvioiden lisäksi suurin osa tulosohjauksesta tapahtuu toimijoiden kesken sovitussa tulosopimuksissa. Tulosohjauksetjut, joissa rahanpesun estämistä käsitellään, lähtevät ylätasolta hallitusohjelmasta ja kulkevat sisäministeriön konsernistrategian kautta virastojen kanssa laadittaviin

tulosopimuksiin. Tarkoituksena on, että eri tasoilla esitetyt tavoitteet ovat johdettavissa aina ylemmän tason tavoitteista ja toimenpiteet konkretisoituvat operatiivisten toimijoiden ohjausasiakirjoissa³¹. Vastaavasti raportointi on yksityiskohtaisempaa operatiivisen toiminnan tasolla ja yleisluonteisempaa ja enemmän vaikuttavuuteen keskittyvää ylätasolla, kuten ministeriön toimintakertomuksessa ja hallitusohjelman toteutumisen raportoinnissa.

Kriteerit tulosohjauksen tarkastamiselle ovat johdettavissa talousarviolaista ja -asetuksesta. Talousarviolain pykälän 12 mukaan ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Myös virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Talousarvioasetuksen pykälän 10 mukaan ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman tulee sisältää toimialan tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen.³² Tulosohjauksen periaatteiden mukaan talousarvioesitykseen otettavilla vaikuttavuus- ja tulostavoitteilla on oltava selkeä yhteys talousarviossa tehtäviin määrärahapäätöksiin, ja tavoitteilla perustellaan määrärahatarpeet. Koko sen ajan, kun tulosohjausta on sovellettu valtion hallinnossa, eduskunnan toivomus on ollut, että vaikuttavuus- ja tulostavoitteet olisivat mahdollisimman selkeitä ja tunnuslukuihin perustuvia.

Tarkastuksessa tulosohjausasiakirjoja tarkastettiin siltä osin kuin ne käsittelivät rahanpesua. Aluksi tehtiin huomioita siitä, millainen painoarvo rahanpesuun liittyvillä asioilla on tulosohjausasiakirjoissa ja miten käsiteltävien asioiden määrä kehittyi vuosien varrella. Tämän jälkeen katsottiin, miten täsmällisesti tavoitteissa esitetyistä asioista raportoidaan seurannan asiakirjoissa. Tarkastuksen aikana tehtiin myös havaintoja asiakirjoissa käytetyistä tulosindikaattoreista.

Tarkastuksen perusteella tulosohjauksetjuista näkee selvästi, että rahanpesun estämisellä tai laajemmin edes harmaan talouden torjunnalla ei ole viime vuosina ollut merkittävää roolia sisäministeriön ja poliisin tavoitteenasettelussa. Analyysin perusteella havaittiin, että rahanpesun estämistoimien painoarvo tulosohjausasiakirjoissa on hyvin pieni, eikä toiminnalle aseteta juurikaan tavoitteita ohjausasiakirjoissa. Tavoitteenasettelu tapahtuu lainsäädännön kautta. Tarkastuksessa haastateltujen vastauksissa korostuikin se, että ohjauksen ei nähdä tulevan niinkään tulostavoitteiden kautta, vaan toisaalta suoraan lainsäädännöstä (rahanpesulaki) ja toisaalta erillislainsäädännöstä poliisin sisällä (selvittelykeskus). Lainsäädäntö antaa kuitenkin vain kehyksen tarkemmalle tavoitteenasettelulle, koska sen tavoitteena on yksinkertaistettuna rahanpesun estäminen. Kansallisen riskiarvion tavoitteet (hankkeet) eivät puolestaan nivoudu suoraan poliisin toimintaan, vaan ne ovat periaatepäätöksinä strategisella, eivät operatiivisella tasolla.



Rahanpesun estämisen tavoitteet eivät näy toimijoiden tulostavoitteissa, joilla resurssitarvetta perustellaan.

Rahanpesun estämisen tulosohtjauksessa ei ole myöskään selvästi havaittavissa, miten saavutetut tulokset ovat ohjanneet tavoitteenasettelua tai vaikuttaneet siihen. Myös harmaan talouden torjuntaa koskevia tavoitteita on vain vähän, ja ne jakaantuvat monille toimijoille. Rahanpesun estämistyön tulosohtjaus on kaiken kaikkiaan vähäistä huolimatta siitä, että kyseessä on taloudellisesti merkittävä rikollisuuden muoto ja selkeästi suoritepainotteinen alue (sisältää sekä massasuoritteita että ns. ihmistä vaativia suoritteita).

Kun tulosohtjauksen elementit puuttuvat tavoitteenasettelusta, vaikuttaa se myös raportointiin, joka ei ole informatiivista eikä vastaa siihen, mitä on ehkä tavoiteltu. Jos toiminnalle ei aseteta tulostavoitteita, perustuu tällöin myös raportointi pitkälti suoritteiden luettelemiseen ja tekemisen kuvailuun, ei tulostavoitteiden saavuttamisen arviointiin. Mikäli rahanpesun estämisen tavoitteet ja indikaattorit otettaisiin talousarvioesityksen tasolle ja toimijoiden, erityisesti poliisin, tulossopimukseen nykyistä selkeämmin, toiminta-alueen painoarvo todennäköisesti kasvaisi. Tällä olisi mahdollisesti vaikutusta myös siihen, miten rahanpesun estämisen resursointia tulevaisuudessa kehitettäisiin.

Tulossopimuksissa korostuvat poliisin muut toiminta-alueet

Sisäministeriö ja Poliisihallitus tekevät nelivuotisen tulossopimuksen, jota tarkistetaan ja päivitetään vuosittain. Tulossopimuksen tavoitteet johdetaan sekä kulloinkin voimassa olevasta hallitusohjelmasta että sisäministeriön omasta konsernistrategiasta. Strategisten asiakirjojen painotukset vaikuttavat siihen, millainen painoarvo poliisin eri toiminta-alueilla milloinkin on. Poliisihallitus ja poliisilaitokset (mukaan lukien Keskusrikospoliisi) tekevät puolestaan vuosittain tulossopimuksen, jossa asetetaan tavoitteet ja tunnusluvut seuraavalle vuodelle. Tulossopimuksissa Poliisihallitus asettaa kaikille poliisilaitoksille yhteisiä tavoitteita ja sopii niiden kanssa myös laitosten omista, erillisistä tavoitteista. Rahanpesun selvittelykeskus on organisatorisesti linja Keskusrikospoliisin tiedusteluosastossa, ja tiedusteluosastolla on oma tulossopimus, joka johdetaan Keskusrikospoliisin tulossopimuksesta.

Tarkastuksessa tarkastetuissa tulossopimuksissa (ajanjaksolla 2017–2028) on vain vähän mainintoja rahanpesusta. Sisäministeriön hallinnonalan vaikuttavuustavoitteissa ja poliisin toiminnallisissa tulostavoitteissa ei ole suoraan rahanpesuun liittyviä tavoitteita. Poliisin vaikuttavuustavoitteet ovat puolestaan eläneet vuosien 2018–2024 aikana siten, että vaikuttavuustavoitteisiin lisätään aiempaa vähemmän tunnuslukuja tai mittareita. Samalla turvallisuutta

koskevat tavoitteet ovat aiempaa laajempia ja epätarkemmin määriteltävissä. Tulossopimuksissa yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet esitetään hyvin yleisellä tasolla, ja toisaalta toiminnalliset tulostavoitteet ja niihin liittyvät mittarit keskittyvät voimakkaasti poliisin perustoimintaan. Poliisihallituksen tulossopimuksissa ei mainita Rahanpesun selvittelykeskusta tai rahanpesua ylipäätään.

Keskeisessä roolissa rahanpesun estämistä koskevassa tulostavoitteiden asettelussa ovat poliisihallituksen tulossopimukset Keskusrikospoliisin kanssa. Poliisihallituksen asettamissa tulostavoitteissa rahanpesun estämiseen liittyvät tulostavoitteet kytkeytyvät muun poliisitoiminnan tavoitteisiin. Keskusrikospoliisin tulostavoitteet eivät ole viime vuosina liittyneet suoraan rahanpesuun. Poliisilaitosten tulossopimuksissa (Poliisihallitus, poliisilaitokset, Keskusrikospoliisi) rahanpesu ei nouse esiin tavoitteissa muuten kuin välillisesti. Poliisitoimen tulosohjaukselle on tyypillistä se, että poliisihallituksen kanssa sovittavat asiat pysyvät pitkälti samoina vuodesta toiseen, laitoskohtaiset tavoitteet tarkentavat yhteisiä tavoitteita, ja toiminnan mittareita on erittäin paljon. Tulosohjausasiakirjojen perusteella voi päätellä, että rahanpesun estämisen tulostavoitteet ja niiden myötä toiminnan resursointi eivät ole tällä hetkellä prioriteetteja poliisin toiminnassa. Toisaalta haastatteluissa tuotiin esiin, että rahanpesun estäminen on vakiintunut osa poliisin rikostorjuntaa Keskusrikospoliisin sisällä, minkä vuoksi sitä ei ehkä ole ollut tarvetta nostaa erikseen tulostavoitteisiin Keskusrikospoliisin sisällä.



Rahanpesun estämisen tavoitteet eivät näy poliisin tulossopimuksissa.

4 Onko rahanpesun estäminen tuloksellista?

Rahanpesun estämistyön tuloksellisuuden seuranta vaikeuttaa puute kokonaisnäkemyksestä ja tavoitteista, jotka kattaisivat koko rahanpesun estämistyön jatkumon erilaisine toimijoineen. Tuloksellisuuden arviointia hankaloittaa myös kattavien tilastojen puute. Rahanpesun estämisen tuloksellisuuden arviointiin vaikuttaa myös se, että erilaisissa seurannan asiakirjoissa tavoitteiden saavuttamisesta raportoidaan hyvin niukasti.

Tuomioiden määrä rahanpesurikoksista on kasvanut viime vuosina. Kasvua on ollut etenkin perusmuotoisten rahanpesurikosten määrissä ja tuottamuksellisissa rahanpesurikoksissa. Valtaosa syyteistä ja tuomioista liittyy tavanomaiseen tai tuottamukselliseen rahanpesuun, ja suuri osa oikeuteen päätyvistä rahanpesutapauksista kytkeytyy melko vähäiseen rikoshyötyyn.

4.1 Edellytykset seurata rahanpesun estämistyön koko jatkumoa ovat rajoitetut

FATF:n maa-arviossa 2019 todettiin, että Suomen pitäisi tehostaa kattavien tilastojen keräämistä ja ylläpitoa tukeakseen riskien arviointia sekä voidakseen osoittaa toteutetuilla toimilla saavutetut tulokset. Tarkastuksessa saadun käsityksen perusteella edellytykset seurata rahanpesun estämistyön kokonaisuuden tuloksellisuutta ovat edelleen rajoitetut.

Rahanpesun estämistyön tavoitteet voidaan jakaa esimerkiksi lainsäädäntöön perustuviin tavoitteisiin, välillisiin tavoitteisiin, välittömiin tavoitteisiin ja operatiivisiin tavoitteisiin. Välillisiä tavoitteita ovat esimerkiksi esirikosten ja harmaan talouden torjunta. Välittömiin tavoitteisiin kuuluvat rahanpesun estämistyöllä suoraan tavoitellut tulokset. Operatiiviset tavoitteet taas liittyvät suoraan tuotoksiin, kuten siihen, että käsitellään tietty määrä ilmoituksia tietyssä ajassa. Estämistyön tuloksellisuus ilmenee siinä, millaisin panoksin (henkilötyövuodet, aineelliset resurssit ml. järjestelmät) saadaan aikaan välittömät tuotokset, esimerkiksi käsitellyt rahanpesuilmoitukset sekä tavoitellut tulokset (esim. takavarikoidut varat tai rikostuomio) ja tavoitellut pidempiaikaiset vaikutukset (esim. rahanpesu vaikeutuu sääntelyn ja torjunnan pelotevaikutuksen ansiosta).

Vaikuttavuus nivoutuu siihen, kuinka hyvin saavutetut tuotokset, tulokset ja vaikutukset vastaavat asetettuja tavoitteita. Rahanpesun estämistyön kokonaisuuden vaikuttavuuden kannalta riskinä voidaan pitää esimerkiksi sitä, että rahanpesurikosten tunnistaminen, selvittäminen, esitutkintaan ja syyteharkintaan saattaminen sekä rikosvastuun toteuttaminen ja rikoshyödyn takaisinsaanti eivät toteutuisi tehokkaasti, jolloin järjestelmä ei myöskään toimisi esteenä tai pelotteena uusille rikoksille.

Rahanpesun estämistyö on käytännössä laaja ja monimutkainen kokonaisuus erityyppisiä toimijoita, käytänteitä ja yhteistyötä, jonka normikehyksenä ovat kotimaiset säädökset ja EU-säädökset sekä kansainväliset velvoitteet. Estämistoiminnassa keskeistä on yhteistyö, kokonaisuuden hahmottaminen, koordinaatio ja tietojenvaihto. Kunkin toimijan tai osa-alueen tuloksellisuus kytkeytyy kiinteästi muihin toimijoihin. Esimerkiksi Rahanpesun selvittelykeskuksen toiminnan tuloksellisuuteen heijastuu se, millaisia tietoja ilmoitusvelvolliset toimittavat, miten selvittelykeskus itse hyödyntää saamiaan tietoja sekä miten esitutkinta- ja oikeusviranomaiset onnistuvat tehtävissään.

Tilastojen ja raportointitiedon puute vaikeuttaa tuloksellisuuden seurantaa

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan tuloksellisuuden kokonaisvaltaista seurantaa vaikeuttaa puute kokonaisnäkemyksestä ja tavoitteellisuudesta, joka kattaisi koko rahanpesun estämistyön jatkumon erilaisine toimijoineen. Kansallinen riskiarvio sisältää periaatteessa yhteisen näkemyksen estämistyön kokonaisuuden riskeistä, kuten tietojenvaihdon puutteista. Riskiarviossa ja sen toimenpidesuunnitelmassa korostuu kuitenkin eri toimialojen riskien arviointi rahanpesun estämistyön viranomaistyön jatkumon kokonaisuuteen liittyvien haavoittuvuuksien sijaan.

Toisaalta estämistyön tuloksellisuuden arviointia vaikeuttaa kattavien tilastojen puute. Rahanpesulain mukaan sisäministeriön, valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön on varmistettava, että kansallisen riskiarvion tueksi laaditaan tilastoja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan tehokkuuden arvioimiseksi. Sisäministeriön ja valtiovarainministeriön on julkistettava niistä vuosittain yhteenveto, joka on EU:n rahanpesudirektiivien mukaan toimitettava komissiolle. Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella tilastojen yhteenveto valmistui ensimmäisen kerran vasta tarkastuksen kuluessa tammikuussa 2024.

Tilastoinnin puutteisiin suhteessa velvoitteisiin ja tuloksellisuuden seurannan tarpeisiin kiinnitettiin huomiota jo vuoden 2015 kansallisessa riskiarviossa. Siinä pidettiin tärkeänä, että tilastollista seurantatietoa olisi saatavilla silloista kattavammin riskiarvion



Rahanpesun estämistyö on kokonaisuus, jossa kunkin toimijan tuloksellisuus kytkeytyy muihin toimijoihin.



Estämistyön tuloksellisuuden seurantaa ja arviointia vaikeuttaa kattavien tilastojen puute.

kehittämiseksi. Tilastoinnin kehittäminen oli myös osa riskiarvion toimintasuunnitelmaa 2021–2023, ja toimenpide jatkuu yhä suunnitelmassa 2024–2025. Molemmissa toimintasuunnitelmissa viitataan siihen, että tietolähteitä kartoitettaessa havaittiin puutteita tilastojen saatavuudessa ja ajantasaisuudessa. Puutteita ja yksilöityjä toimenpiteitä niihin vastaamiseksi ei kuitenkaan tarkemmin selosteta.

Rahanpesun estämisen tuloksellisuudesta ei ole mainintoja hallituksen vuosikertomuksissa viimeisten viiden vuoden ajalta, eikä sitä käsitellä myöskään sisäministeriön vaikuttavuustietojen kuvauksissa. Myös sisäministeriön toimintakertomuksissa raportointi on varsin niukkaa. Kansallisen riskiarvion ja sen toimintasuunnitelman seurannan raportoinnissa ei ole myöskään laajemmin kuvattu sitä, miten onnistunutta rahanpesun torjunta on ollut ja miten toimenpiteitä on pyritty suuntaamaan nimenomaan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta.

Yksittäiset viranomaiset seuraavat tuloksellisuuttaan omilla mittareillaan. Esimerkiksi Rahanpesun selvittelykeskus seuraa ja raportoi tietoja muun muassa vastaanottamiensa ilmoitusten lukumäärästä, niiden seurantatoimista, jäädytettyjen ja viranomaisten haltuun jääneiden varojen euromäärästä sekä tehdyistä, vastaanotetuista, evätyistä ja vastatuista tietopyynnöistä. Selvittelykeskuksen seuraamat mittarit perustuvat pitkälti säädöksiin. Kaikista viranomaisista Rahanpesun selvittelykeskuksen raportointi on kattavinta, mutta toiminnasta raportointi keskittyy pitkälti suorite-määrien seuraamiseen ja toiminnan kuvailuun raportointivuosina, ei niinkään tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kehittymisen arviointiin. Selvittelykeskuksen seurantatiedoista ei saa kuvaa rahanpesun torjunnan jatkumon tehokkuudesta, kuten siitä, kuinka muut viranomaiset hyödyntävät selvittelykeskuksen tuottamia tietoja esimerkiksi rikostutkinnoissa ja missä määrin tietojenluovutusten voisi arvioida johtaneen syytteeseen tai tuomioon.

Rahanpesun selvittelykeskuksen digitalisaatiohankkeen yhtenä tarkoituksena on tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan edistää seurannan mahdollisuuksia. Tuloksellisuuden seuranta tukevan tietopohjan koostaminen edellyttäisi nykyisellään käytännössä manuaalista työtä erilaisten tilastointikäytäntöjen ja muiden teknisten rajoitteiden vuoksi. Haasteista huolimatta rahanpesun estämistyön kokonaisuuden seuranta olisi kuitenkin suositeltavaa tehostaa. Säännöllinen tilastoyhteenveto tarjonnee osaltaan ensimmäisen askeleen seurannan tietopohjan koostamisessa. Kuvaa täydentäisi myös se, jos esimerkiksi Rahanpesun selvittelykeskus esittäisi säännöllisesti raportoinnin yhteydessä käytännön esimerkkejä tuomioista, joissa rahanpesuilmoituksilla on ollut ratkaiseva rooli.



Yksittäisen toimijan seurantatiedoista ei saa kuvaa koko rahanpesun torjunnan jatkumon tehokkuudesta.

FATF:n tehostetusta valvonnasta pääseminen on parantanut tuloksellisuuden edellytyksiä

Rahanpesun estämisen tuloksellisuuden edellytyksiä on parannettu viime vuosina erityisesti lainsäädäntömuutoksilla. Kansainvälinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä (FATF) toteutti Suomen maa-arvioinnin vuosina 2018–2019. Arviossa nostettiin esiin useita heikkouksia Suomen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa, ja Suomi joutui FATF:n tehostettuun seurantaan. Puutteita oli havaittu muun muassa valvonnan resurssoinnissa, valvottaville määrättävissä sanktioissa ja ajantasaisten ja selkeiden ohjeiden antamisessa. FATF:n tehostetun seurannan aikana Suomen oli raportoitava vuosittain FATF:n yleiskokoukselle toimenpiteistä, joita maa-arviossa esitettyjen puutteiden korjaamiseksi oli tehty. Tehostetun seurannan aikana Suomessa uudistettiin rahanpesua koskevaa lainsäädäntöä ja tehtiin useita kehittämistoimenpiteitä. Tehostettu seuranta päättyi syksyllä 2023, kun FATF arvioi Suomen edistyneen riittävästi suositustensa toimeenpanossa.

4.2 Rikoshyödyn vähäinen määrä korostuu rahanpesun estämistyön tuloksissa

Tilastot ja selvitykset tukevat käsitystä siitä, että suuri osa oikeuteen päätyvistä rahanpesutapauksista kytkeytyy melko vähäiseen rikoshyötyyn. Valtaosa syytteistä ja tuomioista liittyy tavanomaiseen tai tuottamukselliseen rahanpesuun. Tilastojen perusteella näyttää siltä, että tuomioiden määrä rahanpesurikoksista on kasvanut viime vuosina jonkin verran. Kasvua on ollut etenkin perusmuotoisten rahanpesurikosten määrissä ja tuottamuksellisissa rahanpesurikoksissa.

Törkeä rahanpesu näkyy syytteissä ja tuomioissa vähemmistönä. Törkeän rahanpesun osuus tuomioista on säilynyt viime vuosina jokseenkin ennallaan noin viidenneksessä, mutta sen osuus rahanpesurikossyytteissä on laskenut noin kymmenen prosentin pintaan. Rikoslain mukaan rahanpesurikos on törkeä, jos rikoksen kautta saatu omaisuus on ollut erittäin arvokas tai rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti. Oikeuskäytännössä erittäin arvokkaana on pidetty omaisuutta, jonka arvo ylittää 13 000 euroa.

Suuri osa tuomioon johtaneista rahanpesutapauksista poikkeaa siten mielikuvista, joissa rahanpesu liittyy ammattimaiseen järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja veroparatiiseihin. Rahanpesurikoksista tehtyjen selvitysten mukaan petokset ovat Suomessa ylivoimaisesti yleisimpiä rahanpesun esirikoksia. Petoksiin esirikoksena lukeutuu varsin laaja kirjo tekemuotoja rakkaus- ja sijoituspetoksista verkkopankkihuijauksiin. Huumausainerikosten osuus esirikoksista on ollut Suomessa toiseksi suurin, mutta kuitenkin petoksia selvästi vähäisempi.³³



Petokset ovat Suomessa yleisimpiä rahanpesun esirikoksia.

Myös rahanpesun estämistyön jatkumon alkuosassa, rahanpesuilmoituksissa, korostuu euromäärältään pienten transaktioiden osuus. Tavanomaisten, manuaalisesti tehtävien ilmoitusten niin kutsutut summaindikaattorit – epäilyttävän liiketoimen varojen arvon kuvaajat – ovat painottuneet kahteen matalimpaan luokkaan eli alle 10 000 euron tai alle 50 000 euron luokkiin. Kokonaissummaltaan yli 500 000 euron arvoisia ilmoituksia vastaanotetaan vähiten. Rahanpesun selvittelykeskus arvioi tarkastuksessa, että euromäärältään alempien kategorioiden ilmoitusten painottuminen selittyi osin sillä, että viime vuosina yleistyneistä verkkopetoksista tehdään runsaasti ilmoituksia, ja niissä yksittäisten siirtojen euromäärät jäävät usein alhaisiksi.

Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella Rahanpesun selvittelykeskus oli muuttamassa ilmoitusten käsittelyprosessiaan siten, että prosessi voisi tukea nykyistä paremmin rikoshyödyltään suurten tapausten löytämistä. Prosessin painottuisi kokonaisuuksien käsittelyyn yksittäisten ilmoitusten käsittelyn sijaan. Ilmoituskokonaisuuksia analysoimalla selvittelykeskus pyrkii löytämään laajoja, vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä kokonaisuuksia, joita yksittäisten ilmoitusten käsittelyllä ei muutoin löydettäisi. Uudistusta tai sen vaikutuksia oli tarkastuksessa vielä liian aikaista arvioida.

Rahanpesun selvittelykeskuksella on rahanpesulain mukaan oikeus antaa ilmoitusvelvolliselle määräys keskeyttää liiketoimi (ns. jäädytysmääräys). Määräyksen avulla selvittelykeskuksen on mahdollista päästä nopeasti kiinni rikoshyötyyn ja estää sen siirtäminen viranomaisten ulottumattomiin. Jäädetyttyjen varojen ja etenkin viranomaisten haltuun jääneiden varojen määrässä näkyy viime vuosina jossain määrin laskeva suuntaus. Selvittelykeskuksen tarkastuksessa antaman selvityksen mukaan tähän on yhtenä selityksenä se, että yksittäiset euromäärältään poikkeuksellisen suuret yksittäiset liiketoimen keskeyttämiset heijastuvat tilastoihin. Euromäärät jäävät alhaisiksi sellaisina vuosina, kun yksittäisiä suuria tapauksia ei ole ilmennyt. Lisäksi tapaukset ovat monimutkaistuneet, ja verkkopetosten määrä on kasvanut rajusti. Niille on tyypillistä, että petoksella saadut varat siirtyvät nopeasti Suomesta ulkomaille.

Tarkastuksessa saatujen tietojen valossa oikeustapausten ja rahanpesun viime vuosien kehityssuuntausten välillä näyttäisi jossain määrin vallitsevan epäsuhta. Oikeustapausten perusteella Suomessa tuomioon johtaneet tapaukset eivät pääasiassa ole monimutkaisia. Kuitenkin rahanpesun kehitys kulkee kohti aiempaa ammattimaisempia, monimutkaisempia, kansainvälisempiä ja nopeampia tapauksia. Tämän perusteella on pääteltävissä, että rahanpesun estämistyön kokonaisuus ei tue vaikeimpien ja rikoshyödyltään suurimpien tapauksien selvittämistä tuomioon saakka.



Rahanpesun estämistyön kokonaisuus ei näytä tukevan monimutkaisempien tapauksien selvittämistä tuomioon saakka.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa rahanpesun estämistyön toimintaedellytyksistä ja mahdollisista haasteista, jotka vaikeuttavat toiminnan onnistumista. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää rahanpesun estämiseen tähtäävän viranomaistoiminnan tuloksellisuutta ja tuloksellisuuden edellytyksiä sekä sitä, miten rahanpesun estämiseen liittyviä tavoitteita on kyetty saavuttamaan.

Tarkastuksessa tuotettu tieto palvelee ennen kaikkea keskeisiä rahanpesua estäviä viranomaisia niiden toiminnan kehittämisen ja tehostamisen kannalta. Tarkastuksen tuloksia voivat hyödyntää myös muut viranomaiset, jotka ovat mukana rahanpesun estämisessä. Rahanpesun estämiseen liittyy hankkeita ja kehittämistyötä, joissa myös voidaan hyödyntää tarkastuksessa tuotettua tietoa. Lisäksi eduskunta hyötyy tarkastuksen tuottamasta tiedosta arvioidessaan rahanpesuun liittyvän lainsäädännön kehittämistä ja uudistamista.

Tarkastuksen kohde

Rahanpesun estäminen on laaja ja monimutkainen kokonaisuus. Tarkastustekniset seikat ja VTV:n tarkastusoikeus huomioon ottaen tarkastus oli mielekästä kohdentaa erityisesti keskeiseen operatiiviseen viranomaiseen, Rahanpesun selvittelykeskukseen, sekä keskeisiin ministeriöihin, valtiovarainministeriöön ja sisäministeriöön. Viranomaistyön kokonaiskuvan ja tiettyjen erityiskysymysten hahmottamiseksi sekä rahanpesun estämistyön organisoinnin vuoksi oli tarpeellista selvittää työnjakoa, vastuuta ja resursointia myös jossain määrin laajemmin.

Tarkastusasetelman lähtökohtaa rajasivat VTV:n tarkastusoikeudet. Tarkastuksen kohdentamisessa oli otettava huomioon se, että tarkastusvirastolla ei ole tarkastusoikeutta Finanssivalvontaan, joka toimii Suomen Pankin yhteydessä, eikä esimerkiksi ilmoitusvelvollisiin, joilla on tärkeä rooli rahanpesuilmoitusten tekijöinä. Valvontaviranomaisista tarkastus kohdennettiin erityisesti Etelä-Suomen aluehallintovirastoon.

Huolehtimisvelvollisia viranomaisia (Tulli, Rajavartiolaitos, Verohallinto, Ulosottovirasto, konkurssiasiamies ja Rikosseuraamuslaitos), muita rahanpesun estämistyöhön nivoutuvia ministeriöitä (oikeusministeriö, ulkoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö), syyttäjäviranomaisia tai tuomioistuimia ei tarkastettu, joskin oikeusministeriön osalta selvitettiin tiettyjä estämistyön kokonaisuuden yleiseen työnjakoon liittyviä seikkoja. Näiden toimijoiden resurssoinnista saatiin tietoa tarkastuksen käytössä olleesta aineistosta.

Lainsäädännössä, kansainvälisissä normeissa sekä kotimaisissa ja kansainvälisissä arvioissa ja selvityksissä rahanpesun estämistyö liittyy kiinteästi terrorismin rahoittamisen estämiseen. Tarkastus ei kuitenkaan kohdistunut erikseen terrorismin rahoittamisen estämiseen tai sen tuloksellisuuteen. Käytännössä terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun estämisen järjestäminen ja voimavarat limittyvät kiinteästi toisiinsa, mikä otettiin huomioon tarkastuksessa.

Ajallisesti tarkastus rajattiin siten, että tärkeimmät tarkastuksessa käytettävät toiminnan suunnittelun ja seurannan dokumentit käytiin pääsääntöisesti läpi vuosien 2018–2023 ajalta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot sisäministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Poliisihallitukselta, Keskusrikospoliisilta ja Etelä-Suomen aluehallintovirastolta, jotka kaikki antoivat lausunnon tai palautteen luonnoksesta. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1: Onko rahanpesun estämistä organisoitu ja resursoitu tarkoituksenmukaisesti?

Kysymykseen vastattiin kahdella tarkentavalla osakysymyksellä:

- Onko rahanpesun estäminen organisoitu ja vastuutettu siten, että tavoitteet voidaan saavuttaa tehokkaasti ja taloudellisesti?
- Miten rahanpesun estämistyön resursointia on kehitetty ja miten resursointi on vastannut estämistyön tarpeita?

Ensimmäisen tarkastuskysymyksen kriteerien lähteinä oli erityisesti rahanpesuun liittyvä lainsäädäntö esitöineen sekä keskeiset ohjauksen välineet, kuten hallitusohjelma, viranomaisten suunnittelun ja seurannan asiakirjat sekä kansainväliset suositukset, velvoitteet ja selvitykset. Keskeinen säädös on laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017) eli rahanpesulaki, jota täydentävät useat erillislait. Rahanpesun selvittelykeskuksen toimintaa sääntelee laki rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017). Yhtenä kriteerinä oli myös se, että rahanpesun estäminen on organisoitu resurssit huomioiden tarkoituksenmukaisesti.

Tarkastuskysymys 2: Onko rahanpesun estämistä suunniteltu ja ohjattu tavoitteiden mukaisesti?

Toisen tarkastuskysymyksen kohdalla kiinnitettiin erityistä huomiota rahanpesun estämiselle tulosohjauksen kautta asetettuihin tavoitteisiin. Tarkastuskriteerinä oli rahanpesun estämiseen liittyvien tavoitteiden yhtenäisyys ja ohjauskokonaisuuden selkeys. Rahanpesun estämisen keskeiset tavoitteet on asetettu rahanpesua koskevan lainsäädännön lisäksi valtioneuvoston periaatepäätöksessä rahanpesun kansalliseksi riskiarvioksi. Riskiarvion toimintasuunnitelmassa tavoitteet on jaoteltu toimijoittain, joista tärkeimpiä ovat sisäministeriö ja valtiovarainministeriö. Tavoitteita asetetaan myös tulosohjausprosessissa, jossa sisäministeriö ohjaa Poliisihallitusta, joka puolestaan tekee tulossopimuksen Keskusrikospoliisin kanssa. Rahanpesun selvittelykeskus ei Keskusrikospoliisin osastona tee omaa tulossopimusta, vaan sen tavoitteet sovitaan Keskusrikospoliisin tulossopimuksen yhteydessä.

Tarkastuskysymys 3: Onko rahanpesun estäminen tuloksellista?

Kolmannessa tarkastuskysymyksessä kriteereinä pidettiin sitä, että rahanpesun estämistyön suoritteet ovat oikea-aikaisia ja riittäviä suhteessa siihen, millaisia tavoitteita rahanpesun torjunnalle on asetettu. Kriteerinä oli myös se, että rahanpesun estämistyön vaikutukset ovat olleet tavoiteltuja ja sellaisia, kuin on tarkoitettu, ja että rahanpesun estämistä koskevatunnusluvut rahanpesun estämiselle on oikein asetettu ja ne ovat riippumattomasti vertailtavissa sekä saatavissa. Kriteerinä pidettiin myös sitä, että rahanpesun estämisen tavoitteet, rahoitus, toiminta ja tuotokset esitetään avoimesti.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa tarkastuskohteille annettiin mahdollisuus kommentoida tarkastusasetelmaa sekä haastatteluissa että kirjallisesti. Kirjalliset kommentit pyydettiin valtiovarainministeriöltä, sisäministeriön poliisiosastolta, Poliisihallitukselta sekä Rahanpesun selvittelykeskukselta. Sisäministeriö ja Poliisihallitus eivät esittäneet muutoksia suunnitelmaan. Valtiovarainministeriö ja Rahanpesun selvittelykeskus toivoivat tarkennuksia erityisesti rahanpesun tavoitteita ja suoritteita koskeviin kysymyksiin. Nämä kommentit otettiin huomioon suunnitelmaa viimeisteltäessä.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen aineisto koostui pääosin asiakirja-aineistosta ja haastatteluista. Analyysimenetelmänä käytettiin laadullista sisällönanalyysiä.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 27.10.2023 ja päättyi 11.11.2024. Tarkastuksen aineistohankinta ja haastattelut toteutettiin syksyllä 2023 ja vuoden 2024 ensimmäisellä neljänneksellä. Kertomusluonnos lähetettiin palautteelle 10.10.2024 ja kaikki palautteet oli saatu 31.10.2024.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Katri Lammi ja johtava tilintarkastaja Sari Pelli. Tarkastusta ohjasi tarkastuspäällikkö Lassi Perkinen. Tarkastuskertomuksesta päätti johtaja Jaakko Eskola.

Viitteet

- 1 Europolin kertomus From suspicion to action: Converting financial intelligence into greater operational impact, 2017.
- 2 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta (*neljäs rahanpesudirektiivi*); 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 (*viides rahanpesudirektiivi*).
- 3 TaVM 43/2018 vp - HE 167/2018 vp.
- 4 Työryhmä valmistelee rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistusta. Valtiovarainministeriön tiedote 17.5.2024. <https://vm.fi/-/tyoryhma-valmistelee-rahampesulainsaadannon-kokonaisuudistusta>. Haettu 27.8.2024. Julkaisuaikakohta 17.5.2024 8.0.
- 5 Lähde (mukailen): Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2021 sekä rahanpesu.fi -sivusto, kaavio toimijoista ”Näin estämme rahanpesua ja terrorismin rahoittamista” (haettu 1.10.2024).
- 6 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskeva lainsäädäntövastuu ja siihen liittyvät kansainväliset tehtävät sekä yhteistyö tällä alalla valtiovarainministeriön ja sisäministeriön välillä, yhteisymmärrysmuistio 20.12.2018.
- 7 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kansallisen viranomaisyhteistyöryhmän asettamispäätös 18.12.2019, VN/12674/2019, VN/12674/2019-VM-17.
- 8 Ks. Asettamispäätös VM/1625/00.01.00.00/2019, 25.10.2019.
- 9 Ks. FATF (2023), Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Mutual Evaluations, updated February 2023, FATF, Paris, France, www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/4th-round-procedures.html.
- 10 Financial Intelligence Unit, FIU, Suomessa Rahanpesun selvittelykeskus.
- 11 Ks. FATF (2013-2023), Methodology for Assessing Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems, updated June 2023, FATF, Paris, France, <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fatf-methodology.html>.
- 12 COM(2022) 554 final.
- 13 HaVL 11/2022 vp HE 236/2021 vp.
- 14 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.
- 15 Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2021, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:17.

- 16 Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2023 – Osittaispäivitys, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:8.
- 17 HE 167/2018.
- 18 Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta, valtioneuvoston julkaisuja 2022:67.
- 19 HE 228/2016 vp.
- 20 FATF (2019), Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Finland, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris, <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-finland-2019.html>.
- 21 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.
- 22 Hallitusohjelmasta raportointi, <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2019-AK-280140.pdf>.
- 23 Tiivistelmä elpymis- ja palautumissuunnitelmasta, <https://vm.fi/documents/10623/47468099/Tiivistelm%C3%A4+elpymis-+ja+palautumissuunnitelmasta.pdf/2e1b66b4-edf9-b855-46ef-7953ceccc734/Tiivistelm%C3%A4+elpymis-+ja+palautumissuunnitelmasta.pdf?t=1622023812255>.
- 24 Suunnittelun ja seurannan asiakirjat - Sisäministeriö, <https://intermin.fi/ministerio/toiminta-ja-talous/suunnittelun-ja-seurannan-asiakirjat>.
- 25 Sisäministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2019–2022, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160839>.
- 26 Pirjo Jukarainen & Vesa Muttilainen, Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio 2015, Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 117.
- 27 Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2021, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:17.
- 28 Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2023, Osittaispäivitys, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:8.
- 29 Asettamispäätös VN/24163/2023 Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategian päivittäminen, 17.10.2023.
- 30 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen - www.finanssivalvonta.fi.
- 31 Tulosohjauksen käsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005.
- 32 Asetus valtion talousarviosta 11.12.1992/1243.
- 33 Ks. Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä – Törkeät rahanpesutuomiot Helsingin hovioikeudessa 2019–6/2022; Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä – Törkeät rahanpesutuomiot käräjäoikeuksissa 2017 ja 2018.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)