

14.7.2026
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Ajankohtaiskatsaus - ota huomioon terrorismin rahoituksen riskit

Rahanpesulain (444/2017) mukaisilla ilmoitusvelvollisilla on velvollisuus tunnistaa ja torjua terrorismin rahoittamista koskevia riskejä sekä ilmoittaa havaitsemistaan terrorismin rahoittamiseen mahdollisesti liittyvistä epäilyttävistä liiketoimista. Terrorismin rahoituksen torjunta on rinnasteinen, mutta itsenäinen kokonaisuus rahanpesun torjunnan ohella.

Rahanpesun estämisen indikaattorit eivät yleensä yksin riitä terrorismin rahoituksen riskin tunnistamiseen

Verrattuna rahanpesun torjuntaan terrorismin rahoituksen torjunta on **itsenäinen kokonaisuus**, jonka riskielementit ja indikaattorit tulee tunnistaa erikseen. Myös riskienhallintamenetelmiä suunniteltaessa tulee ottaa huomioon terrorismin rahoituksen erityispiirteet. Hallintamenetelmiä tulee toteuttaa riskiperusteisesti siten, että ne ovat oikeasuhtaisia ja tehokkaita. Käytännössä tämä edellyttää, että riskienhallintamenetelmät tukevat tehokasta terrorismin rahoittamisen havaitsemista ja ehkäisemistä. Hyvin toimivassa torjunnassa ilmiön luonteeseen liittyvät erityispiirteet on otettu huomioon ja käytännön torjuntatoimet ovat oikein kohdennettuja.

Rahanpesuun verrattuna keskeisiä terrorismin rahoitukseen ja sen torjuntaan liittyviä eroja voi nousta esille esimerkiksi seuraavien aihepiirien kautta:

- Varojen alkuperä ei ole yhtä keskeinen indikaattori kuin rahanpesun torjunnassa, koska terrorismin rahoituksen torjunnassa keskeisin epäily kohdistuu varojen käyttökohteeseen, ei alkuperään. Siksi mahdollisimman hyvät tiedot varojen vastaanottajatahoista ovat terrorismin rahoituksen torjunnassa oleellisia. Etenkin, jos tiedetään, että varat siirtyvät ensimmäiseltä vastaanottajalta edelleen, on tärkeää saada kattava kuva koko vastaanottajaketjusta.
- Terrorismin rahoitukseen käytettävät varat voivat olla laillista alkuperää tai rikoksella saatuja.
- Yksittäisen transaktion suuruudella on usein vähäisempi merkitys terrorismin rahoituksessa, ja terrorismin rahoitukseen liittyvät liiketoimet voivat olla pieniä ja näennäisesti tavanomaisia.
- Terrorismin rahoitus voi liittyä sinänsä lailliseen toimintaan, jossa varoja tai osaa varoista käytetään väärin.
- Rahaa lähettävien ja vastaanottavien tahojen riskiprofiilit voivat vaihdella huomattavasti ideologian, toimintatapojen ja esimerkiksi rahoituksen hankkimiseen käytettyjen alustojen mukaan.

Terrorismin rahoitusta koskeva riskiperusteinen lähestymistapa ja terrorismin rahoituksen riskiarvio

Liiketoimintaan kohdistuva valvottavan riskiarviointi muodostaa perustan tehokkaille toimenpiteille terrorismin rahoituksen ehkäisemiseksi ja paljastamiseksi. Terrorismin rahoituksen riskin hyvä ymmärtäminen ja konkreettinen arviointi on edellytyksenä sille, että riskitekijät tunnistetaan ja huomioidaan myös riskiluokittelussa sekä monitorointijärjestelmien säännöissä.

14.7.2026
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Valvottavan on osana omaa riskiarviotaan:

- tunnistettava terrorismin rahoituksen riskit tuotteissaan, palveluissaan, asiakkaissaan, jakelukanavissaan ja maantieteellisissä yhteyksissään,
- dokumentoitava terrorismin rahoittamisen riskien luonne ja todennäköisyys,
- mitoitettava omat riskien hallintakeinonsa ja torjuntatoimenpiteensä riskien mukaan,
- arvioitava jäljelle jäävää riskiä suhteessa omien valvontatoimiensa tehoon ja laatuun, sekä arvioitava, vastaako jäljelle jäävä riski valvottavan päättämää hyväksyttävää riskitasoa,
- päivitettävä riskiarviota säännöllisesti ja olennaisten muutosten yhteydessä.

Terrorismin rahoittamisen riskiarvion tulee olla riittävän konkreettinen ja siinä tulee kuvata myös käytössä olevat riskien hallintakeinot ja arvioida keinojen vaikutusta. Riskiarviointi voi nostaa esille puutteita tai huonoja käytänteitä, jonka jälkeen havaittuihin ongelmiin on mahdollista puuttua korjaavin toimin.

Terrorismin rahoituksen ja riskiprofiilien dynaaminen luonne

Monet terrorismin rahoitukseen liittyvät taustatekijät ovat alttiita nopeille muutoksille, mikä tekee myös terrorismin rahoituksen riskistä merkittävältä osin dynaamisen. Riskin muutosten havainnointiin tuleekin yleensä liittää esimerkiksi geopolitiittisten konfliktien, radikalisoitumisen ja yhteiskunnallisten muutosten sekä jopa hyväntekeväisyystoimintaan liittyvien muutosten seuraamista. Terrorismin rahoituksen keräämiseen on havaittu käytettävän hyväksi myös uusia rahansiirtotapoja, kryptovaroja sekä sosiaalista mediaa, joten tekijät, jotka voivat vaikuttaa indikaattoriharkintaan, ovat muuttuvia ja saattavat vaatia aiempaa laajempaa perehtymistä.

Terroristista toimintaa mahdollisesti harjoittavat **eri ideologiat voivat tarkoittaa erilaisia terrorismin rahoituksen indikaattoreita ja riskiprofiileja**. Tämä voi ilmetä esimerkiksi:

- varojen keräämiseen käytettävien tapojen ja alustojen erilaisuutena,
- lahjoitus- ja joukkorahoitusmallien eroina,
- eroina varojen siirtojen maantieteellisessä suuntautumisessa.

Riskiarviointi, jossa eri ääriliikkeitä (tms.) ja näiden toimintamalleja huomioidaan erikseen, antaa todennäköisesti paremmat edellytykset torjua terrorismin rahoitusta kuin yhtenäiseen riskimalliin pohjautuva. Esimerkiksi äärioikeistolaisten ja ääri-islamististen toimijoiden välillä voi olla merkittäviä eroja rahoituksen keräämisen tavoissa ja indikaattoreissa. Eri ääriliikkeisiin liittyvien mahdollisten terrorismin rahoituksen erojen kartoitustyötä saattaa helpottaa se, jos jakaa terrorismin rahoituksen sen eri vaiheisiin: varojen keräämiseen, siirtämiseen ja käyttöön, ja tämän jälkeen arvioi mahdollisia eroja näistä näkökulmista ääriliikkeittäin.

Asiakkaan tunteminen ja terrorismin rahoituksen riskien hallinta

Valvottavan on tunnistettava ja todennettava asiakkaan henkilöllisyys sekä:

- selvitettävä liiketoimen ja asiakassuhteen tarkoitus,
- tunnistettava tosiasiallinen edunsaaja,

14.7.2026
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

- seurattava asiakassuhdetta jatkuvasti terrorismin rahoitukseen liittyvien riskien näkökulmasta.

Valvottava saa hyödyntää asiakkaasta tai tämän tosiasiallisesta edunsaajasta erilaisista luotettavista ja uskottavista tietolähteistä saatavilla olevia tietoja muun muassa asiakasta koskevan riskiarvion laatimiseksi ja ylläpitämiseksi sekä terrorismin rahoittamisen estämiseksi. Asiakastietojen tulisi olla riittäviä sen arvioimiseksi, voisivatko varat, maksut tai palvelut liittyä suoraan tai välillisesti terrorismin rahoittamiseen.

Valvottavan on kiinnitettävä erityistä huomiota asiakkaan liiketoimiin, jotka rakenteeltaan tai suuruudeltaan taikka esimerkiksi valvottavan koon tai toimipaikan osalta ovat epätavallisia. Samoin on meneteltävä, jos liiketoimilla ei ole ilmeistä taloudellista tarkoitusta tai ne eivät sovi yhteen sen kokemuksen tai tietojen kanssa, jotka valvottavalla on asiakkaasta. Tehostetusta asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta säädetään rahanpesulain 3 luvun 10 §:ssä, ja Finanssivalvonta on antanut asiasta myös ohjeita Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen määräys- ja ohjekokoelman (Määräykset ja ohjeet 2/2023¹) luvussa 6.6.

Terrorismin rahoituksen torjunnalla on yhteys myös kansainvälisiin pakotteisiin. Niin sanottuja terrorismin vastaisia pakotteita on määrätty terroritekoihin liittyneille henkilöille, ryhmille ja yhteisöille, kuten esimerkiksi ISIL, al-Qaida, Hamas ja Palestiinan islamilainen jihad. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että asiakassuhteeseen liittyvän terrorismin rahoituksen riskin kartoittamiseksi tulee käyttää tietolähteinä myös kansainvälisiä pakotelistoja liitetietoineen. Kansainvälisten pakotteiden lisäksi tietolähteenä tulee huomioida myös varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) mukainen julkinen luettelo Keskusrikospoliisin tekemistä jäädyttämispäätöksistä.

Pakotteita sovellettaessa tulee kuitenkin huomioida YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmien mukaiset humanitaarisen avun poikkeukset (UNSCR 2664 (2022), 2761 (2024) ja 2615 (2021)). Humanitaarisen avun perille pääseminen on tärkeää, koska sen avulla turvataan kriisitilanteissa ihmisten henki, terveys ja välttämättömät perustarpeet, kuten ruoka, juomavesi ja lääkkeet, mahdollistetaan kiireellisen lääketieteellisen hoidon saaminen sekä tuetaan esimerkiksi suojan, lämmityksen ja muun välttämättömän avun toimittamista haavoittuvassa asemassa oleville ihmisille.

Yhteys riskiarvioinnin ja riskiluokituksen välillä

Terrorismin rahoituksen riskitekijöillä tarkoitetaan sellaisia asiakkaisiin, tuotteisiin ja palveluihin, jakelukanaviin ja maantieteellisiin yhteyksiin liittyviä piirteitä ja ominaisuuksia, jotka voivat lisätä todennäköisyyttä sille, että näitä mainittuja käytetään hyväksi terrorismin rahoittamisessa.

Liiketoiminta-alueiden arvioinnin kautta voi olla mahdollista havaita, että tiettyyn liiketoiminta-alueeseen voi liittyä korkeampi riski esimerkiksi korkean käteisen käytön asteen ja rahansiirtopalveluiden käytön takia. Tuotenäkökulmasta tarkasteltuna puolestaan esimerkiksi eri rahoitus- tai lainamuodot voivat muodostaa toisiinsa verrattuna erilaisen terrorismin rahoituksen riskin. Esimerkiksi etänä haettavat nopeasti myönnettävät vähäiseen asiakastuntemukseen perustuvat kulutusluotot voivat muodostaa korkeamman riskin kuin pitkäaikaiset vakuudelliset lainat, joissa asiakkaan tausta, varojen alkuperä, lainan vakuus ja varojen käyttötarkoitus selvitetään perusteellisemmin. Jos eri riskitekijöitä yhdistetään, eli

¹ Määräykset ja ohjeet 2/2023, Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/2023/02_2023/maaraykset-ja-ohjeet-2_2023_M3/

14.7.2026
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

tarkastellaan esimerkiksi eri tuotteita eri liiketoiminta-alueilla, voi olla mahdollista laatia hyvinkin tarkkoja riskikuvauksia ja nostaa esille tekijöitä, jotka voivat viitata riskien kumuloitumiseen: esimerkiksi tiettyjen tuotteiden yhdistyminen korkean riskin maahan voi olla asiakasriskiä nostava tekijä.

Joissain tapauksissa terrorismin rahoituksen riskikuvaukset voivat olla hyvin samankaltaisia rahanpesun riskikuvausten kanssa, mutta asia ei ole oletusarvoisesti näin. Esimerkiksi tekijät, jotka nostavat maiden todennäköisyyttä olla terrorismin rahoitukseen liittyvien rahansiirtojen kohdemaina, todennäköisesti poikkeavat niistä tekijöistä, jotka tekevät maista houkuttelevia kohtemaita rahanpesulle.

Yksittäisen asiakkaan terrorismin rahoittamisen riskitaso voidaan arvioida valvottavan yleisen terrorismin rahoituksen riskiarvion mukaisista tunnistetuista riskitekijöistä ja siitä, miten asiakkaan ominaisuudet ja toiminta suhteutuvat näihin tekijöihin. Asiakkaan tuntemiseen liittyvät toimenpiteet ja hänen asiakassuhteensa jatkuva seuranta ovat puolestaan hyvin toimiessaan yhteydessä siihen ymmärrykseen, milaista terrorismin rahoituksen riskiä kyseinen asiakassuhde edustaa. Jatkuvan seurannan merkitystä korostaa se, että joissain tapauksissa erityisesti muutokset asiakkaan käyttäytymisessä voivat kertoa kohonneesta terrorismin rahoituksen riskistä.

Terrorismin rahoituksen riskiarvioon voidaan tarvittaessa sisällyttää konkreettisia kuvauksia siitä, miten eri tekijät voivat nostaa terrorismin rahoituksen riskiä, muun muassa, millä tavoilla hyväntekeväisyysjärjestöjä voidaan käyttää terroristijärjestöjen hyväksi ja miten esimerkiksi suuri määrä pieniä rahansiirtoja eri järjestöille ilman tunnettua tai selkeää yhteyttä lahjoittajan ja hyväntekeväisyystarkoituksen välillä, voi toimia asiakkaan riskitasoa nostavana indikaattorina.

Erilaisten keskenään vaihtelevien riskitekijöiden tunnistamisen lisäksi terrorismin rahoituksen torjunnassa vaaditaan **omien riskienhallintatoimenpiteiden tehokkuuden ja laadun arviointia**: tunnistaako huomiota vaativat asiat ja tapahtumat oikein ja oikea-aikaisesti, ja toisaalta, ovatko torjuntatoimenpiteet siten tehokkaita, että jäännösriski on hyväksyttävällä tasolla?

Terrorismin rahoituksen riskiarvioon saattaa olla perusteltua lisätä myös kuvauksia ja arviointeja terrorismin rahoituksen mahdollisista **nousevista riskeistä**. Tällaisia voisivat olla sellaiset kehityskulut tai tapahtumat, joiden voidaan realisoituessaan arvioida muuttavan vallitsevaa terrorismin rahoituksen riskiä niin merkittävästi, että valvottava katsoo tarpeelliseksi seurata kehityskulkujen mahdollista etenemistä ja vaikutuksia. Esimerkkeinä tällaisista voidaan mainita Lähi-idän tai Afrikan maiden konfliktien kärjistyminen ja siihen mahdollisesti liittyvä radikalisoituminen, sekä sosiaalisen median alustoilla yhä lisääntyvä varojen kerääminen ja siihen liittyvät kryptovarasiirrot. On huomioitava, että **ulkoiset tapahtumat voivat johtaa nopeisiin muutoksiin**, jotka saattavat vaatia nopeaa riskiarvion päivitystä ja toiminnan muuttamista, ja myös tämä olisi hyvä ottaa huomioon riskiarviomenetelmissä ja riskintorjunnassa.

Hyvä ymmärrys ja tietolähteiden käyttö

Valvottavan on varmistettava, että terrorismin rahoituksen torjunta on huomioitu sen sisäisissä ohjeissa ja menettelyissä, ja että henkilöstö saa tarvittavaa koulutusta terrorismin rahoituksen tunnistamiseen liittyen.

14.7.2026
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Hyvä tietolähteiden käyttö on keskeistä terrorismin rahoituksen riskin ymmärtämisessä ja arvioinnissa. Alle on koottu eräitä ajankohtaisia terrorismin uhkaan ja terrorismin rahoitukseen liittyviä julkaisuja, joita - muiden vastaavien ohella - voidaan käyttää hyväksi terrorismin rahoituksen riskienhallinnassa:

- Eri maiden (rahanpesun ja) terrorismin rahoituksen kansalliset riskiarviot. Painottuen esimerkiksi niihin maihin, joihin valvottavalla on asiakkaidensa kautta yhteyksiä (altistusta), esim.
 - Suomi, [Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio \(2026\)](#)
 - Yhdysvallat, [National Terrorist Financing Risk Assessment \(2026\)](#)
 - Yhdistyneet Kuningaskunnat (UK), [National risk assessment of money laundering and terrorist financing \(2025\)](#)
 - Europol, päivittyvä julkaisu [European Union Terrorism Situation and Trend report \(EU TE-SAT\)](#), sekä eri maiden tiedustelupalveluiden uhka-arviot terrorismista.
 - The Institute for Economics & Peace, vuosittainen julkaisu [Global Terrorism Index ja muut instituutin terrorismin uhkaan liittyvät julkaisut](#)
- FATF (Financial Action Task Force): [Comprehensive Update on Terrorist Financing Risks \(2025\)](#)
 - Raportin liitteessä A (Annex A. Terrorist Financing Risk Indicators on Evolving Methods and Techniques) tuodaan esille terrorismin rahoituksen riski-indikaattoreita, jotka on johdettu FATF:n kyseiseen projektiin liittyneen kyselyn vastauksista ja aiemmista FATF:n havainnoista.
- EBA:n (European Banking Authority) rahanpesuun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvät julkaisut: [Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism](#)
- The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI), Insights Papers: [Re-assessing the Financing of Terrorism in 2025](#) sekä muut RUSI:n terrorismiin liittyvät julkaisut
- YK:n turvallisuusneuvostolle laaditut [Analytical Support and Sanctions Monitoring Team:in ISIL:iin ja Al-Qaidaan liittyvät raportit](#)
- Eri maiden valvojen ja FIU-yksiköiden terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvät julkaisut, esim.
 - Finanstilsynet (Norja): [Terrorfinansiering – håndtering av risiko for terrorfinansiering i et utvalg banker, Temarapport 24. juni 2025](#)
 - Rahanpesun selvittelykeskus: [Terrorismin rahoittamisen ominaispiirteet 2020–2025 \(julkinen tiivistelmä\)](#)

Lopuksi

Terrorismin rahoituksen tunnistamiseen liittyen valvottavien on hyvä huomioida esimerkiksi seuraavaa:

- Terrorismia voidaan rahoittaa esimerkiksi liiketoiminnalla, palkkatuloilla, avustuksilla, lahjoituksilla, kulutusluotoilla tai rikosten, kuten petosten, kautta haltuun saaduilla varoilla
- Rahoituksen keräämiseen liittyvä (peite)liiketoiminta voi olla myös näennäistä, eli pankkitileillä voi liikkua huomattavastikin rahaa, vaikka rekistereihin merkittyä liiketoimintaa ei ole tai se on hyvin vähäistä. Joissakin tapauksissa ostettujen tai myytyjen tuotteiden arvo ei selvästi vastaa siirrettyjä varoja.
- Terrorismin rahoituksen kerääminen ja varojen siirtäminen voidaan ”verhoilla” myös hyväntekeväisyystoiminnaksi, joka voi olla hyvinkin näkyvää asiakkaiden ja avustusten saamiseksi

14.7.2026
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

- Varoja saatetaan siirtää ulkomaille terroristisiin tarkoituksiin myös tavallisen pankkijärjestelmän ulkopuolisten rahansiirtojärjestelmien kautta, kuten esimerkiksi niin kutsuttujen hawala-järjestelmien kautta. Terrorismin rahoituksen torjunnan kannalta erityisen huolestuttavia ovat rahanvälittäjäagentit, jotka eivät ole rekisteröityneet Suomessa tai muualla ETA-alueella rahanvälittäjiksi, vaan toimivat niin sanottuina pimeinä hawaloina.
- Kansainväliset konfliktit ja tilanne maissa, joissa terroristista toimintaa erityisesti harjoitetaan, saattavat vaikuttaa terrorismin rahoituksen tarpeeseen ja siten myös kerättäviin summiin.
- Myös Suomessa voidaan tehdä terroristisia tekoja, joten terrorismin rahoittamiseen ei välttämättä liity ulkomaanrahaliikennettä. Yleisesti terrorismiin voidaan yhdistää tiettyyn ideologiaan keskittyvä ääriajattelu, samanmielisten sosiaaliset verkostot ja keskinäiset luottamussuhteet sekä jonkinlainen henkilökohtaisesti koettu tarve vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin väkivaltaa kaihtamatta.