

# Pakoteriskiarvion yhteenveto

14.10.2024

## Sisällys

<b>1</b>	<b>Riskiarvion sääntelytausta ja tarkoitus</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Pakotesäätely ja kansalliset jäädytyspäätökset</b>	<b>5</b>
2.1	YK - ja EU-pakotteet	5
2.2	Kansallinen jäädytyslaki	6
2.3	Pakotteiden kiertäminen	6
<b>3</b>	<b>Riskiarvion metodologia ja lähteet</b>	<b>7</b>
3.1	Arviointiskaala ja lähteet	7
3.2	Pakoteriskialtistuksen arviointi	7
3.3	Hallintakeinojen arviointi	8
<b>4</b>	<b>Riskiarvion tulokset</b>	<b>8</b>
4.1	Kokonaisriskiarvio	8
4.2	Luottolaitokset ja muut kuluttajaluotonantajat	9
4.3	Maksupalvelut ja virtuaalivaluutan tarjoajat	10
4.4	Sijoituspalvelut ja rahastoyhtiöt	10
4.5	Vakuutusyhtiöt	11
<b>5</b>	<b>Valvonnan kohdentaminen</b>	<b>11</b>

## Lyhyesti

Pakoteriskiarvion yhteenveto on tiivistelmä Finanssivalvonnan laatimasta pakoteriskiarviosta. Pakoteriskiarviossa ei nimestään huolimatta arvioida eri sektoreiden riskiä toimia pakotteiden vastaisesti. Pakoteriskiarviossa keskitytään sen sijaan arvioimaan kunkin sektorin osalta pakotesäätelyn ja kansallisten jäädyttämispäätösten noudattamiseksi laadittuja toimintaperiaatteita, menettelytapoja ja sisäistä valvontaa. Pakoteriskiarvion tarkoitus on toimia Finanssivalvonnan riskiperusteisen valvonnan tukena siltä osin, kun on kyse rahanpesulain 3 luvun 16 §:n velvoitteiden noudattamisen valvonnasta.

Riskiarviossa on määritetty kullekin alasektorille pakotteisiin ja kansallisiin jäädytyspäätöksiin liittyvä kokonaisriskitaso. Kokonaisriskitaso muodostuu riskialtistuksesta ja hallintakeinojen puutteisiin liittyvästä riskistä.

Riskiarvion mukaan pakoteriskialtistus on kohonnut sellaisilla toimialoilla, joilla tarjotaan erilaisia rajat ylittäviä maksupalveluita, jotka mahdollistavat varojen siirtämisen nopeasti ja helposti paikasta toiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi kansainvälisiä maksupalveluita tarjoavat luotto- ja maksulaitokset. Näiden toimijoiden on syytä kiinnittää erityistä huomioita toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja sisäisen valvonnan tasoon. Myös rahanvälittäjien ja virtuaalivaluuttapalveluntarjoajien on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että niillä on tehokkaat toimintaperiaatteet ja menettelytavat pakotesäätelyn noudattamiseksi.

Hallintakeinojen tasoa ja hallintakeinojen puutteisiin liittyviä riskejä on arvioitu suhteessa laissa sekä Finanssivalvonnan määräyksissä ja sitovissa ohjeissa esitettyihin vaatimuksiin. Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet (4/2023) *Pakotesäätelyn ja kansallisten jäädyttämispäätösten noudattamiseen liittyvä asiakkaan tunteminen* (jäljempänä ”pakote-MOK”) astuivat voimaan 1.3.2024. Hallintakeinojen tasoa on arvioitu valvottavien Finanssivalvonnalle RA-raportoinnilla ennen pakote-MOK:n voimaantuloa raportoitujen tietojen sekä valvonnassa saatujen tietojen perusteella.

## 1 Riskiarvion sääntelytausta ja tarkoitus

Finanssivalvonta valvoo rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä säädetyn lain (jäljempänä rahanpesulaki) noudattamista lain 7 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla siltä osin, kun kyse on lain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 1–8, 8 a ja 15 kohdassa tarkoitetuista ilmoitusvelvollisista. Kun tässä riskiarviossa puhutaan valvottavista, tarkoitetaan mainittuja rahanpesulain mukaisia ilmoitusvelvollisia, joita Finanssivalvonta valvoo.

Vuonna 2023 rahanpesulakiin lisättiin uusi 3 luvun 16 §, jonka myötä Finanssivalvonnan tulee valvoa, että sen valvomilla ilmoitusvelvollisilla on osana asiakkaan tuntemiseen liittyviä toimia tehokkaat toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta sen varmistamiseksi, että ilmoitusvelvollinen noudattaa niitä velvoitteita, joita ilmoitusvelvolliselle seuraa:

- 1) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annetuista asetuksista ja eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetun lain (659/1967) 1 §:ssä ja 2 a §:n 1 momentissa tarkoitetuista valtioneuvoston asetuksista (pakotesääntely); sekä
- 2) 1 kohdassa mainitun lain 2 b §:n nojalla ja varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) nojalla annetuista päätöksistä (jäädyttämispäätökset).

Finanssivalvonnan tehtävänä on siis valvoa ilmoitusvelvollisten toimenpiteitä pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamiseksi. Varsinainen toimivaltainen viranomaisen kansainvälisiin pakotteisiin liittyvissä asioissa on ulkoministeriö ja ulosottolaitos vastaa varojen jäädytyksen toimeenpanosta.

Finanssivalvonnan tulee järjestää rahanpesulain velvoitteiden noudattamisen valvonta riskiperusteisesti eli valvonnan tulee olla oikeassa suhteessa tunnistettuihin riskeihin ja haavoittuvaisuuksiin. Riskiperusteinen valvonta edellyttää riskiarvion laatimista ja näin ollen uuden valvontatehtävän myötä Finanssivalvonta on laatinut riskiarvion, jonka tarkoituksena on arvioida alasektorikohtaisesti<sup>1</sup> sitä,

1. millä toimialoilla pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamiseen on syytä kiinnittää erityistä huomiota ja mitkä alasektoreista ovat erityisen alttiita pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten kiertämisyrityksille (**pakoteriskialtistus**), ja
2. millä tasolla ovat alasektoreiden rahanpesulain 3 luvun 16 §:ssä tarkoitettujen toimintaperiaatteiden, menettelytavojen ja sisäinen valvonta pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamiseksi (**hallintakeinot**).

Pakoteriskiarviossa ei arvioida sitä, millainen riski on siitä, että Finanssivalvonnan valvomat ilmoitusvelvolliset rikkoisivat pakotteita tai kansallisia jäädyttämispäätöksiä, sillä Finanssivalvonnan valvontavelvoite kohdistuu menettelytapojen valvontaan.

Finanssivalvonta julkaisi joulukuussa 2023 määräykset ja ohjeet (4/2023) Pakotesääntelyn ja kansallisten jäädyttämispäätösten noudattamiseen liittyvä asiakkaan tunteminen (jäljempänä ”MOK”), joissa Finanssivalvonta on täsmentänyt mitä rahanpesulain 3 luvun 16 §:ssä edellyttämällä tehokkailla toimintaperiaatteilla, menettelytavoilla ja sisäisellä valvonnalla käytännössä tarkoitetaan. Määräykset ja ohjeet astuivat voimaan 1.3.2024.

<sup>1</sup> Riskien tunnistamista ja arviointia varten Finanssivalvonta on jo aiemmissa rahanpesua ja terrorismin rahoittamista koskevissa riskiarviossa (viite?) jaotellut sen valvomat ilmoitusvelvolliset sektoreihin ja edelleen alasektoreihin niiden harjoittaman toiminnan mukaisesti.

## 2 Pakotesääntely ja kansalliset jäädytyspäätökset

### 2.1 YK - ja EU-pakotteet

Suomea sitovat YK:n ja EU:n asettamat pakotteet, jäljempänä ”pakotesääntely”. EU saattaa YK:n pakotteet osaksi omaa lainsäädäntöä sen jälkeen, kun YK turvallisuusneuvosto on päättänyt pakotteista. Lisäksi EU:lla on omia autonomisia pakotejärjestelmiä, joita EU:n jäsenmaiden tulee noudattaa. Pakotteet astuvat voimaan heti, kun ne on julkaistu EU:n Virallisessa lehdessä. EU:lla on tällä hetkellä käytössään 46 pakotejärjestelmää<sup>2</sup>.

Pakotteet voivat esimerkiksi olla:

- **henkilöpakotteita**, eli henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvia **varojen jäädyttämisiä** tai **matkustuskieltoja**.
- **sektoripakotteita**, jotka voivat esimerkiksi sisältää:
  - **finanssisektoriin** kohdistuvia kieltoja sekä rajoituksia;
  - **palvelutoiminnan** kieltoja tai rajoituksia;
- **vientikieltoja ja -rajoituksia**, jotka voivat kohdistua
  - sotilaskäyttöisiin tuotteisiin
  - kaksikäyttötuotteisiin (esimerkiksi mikrosirut, tai miehittämättömät ilmailualukset)
- **tuontikieltoja tai -rajoituksia**
  - merkittäviä tuloja tuottaviin tuotteisiin (kuten öljy, kaasu, kaivannaiset, raaka-aineet)

Henkilö- ja yhteisöpakotteisiin oleellisesti liittyvä velvoite varojen jäädyttämisestä tulee huomioida erityisesti finanssisektorilla toimivissa yhtiöissä. Käytännössä esimerkiksi suomalaisyhtiöiden on tunnistettava asiakkaistaan pakotesääntelyn kohteena olevat tahot ja jäädytettävä näiden varat. Vastaava velvoite pätee myös maksuihin ja muihin liiketoimiin, joista on tunnistettava pakotesääntelyn kohteena olevat tahot ja estettävä varojen päätyminen kyseisten tahojen haltuun. Lisäksi on tärkeää tiedostaa, että varojen jäädytys kohdistuu myös sellaisiin tahoihin, joista pakotesääntelyn kohteena oleva henkilö tai yhteisö joko omistaa yli 50 % tai joissa pakotesääntelyn kohteena olevalla henkilöllä tai yhteisöllä on määräysvalta<sup>3</sup>.

Henkilö- ja yhteisöpakotteiden noudattamisen varmistamiseksi on tärkeää, että asiakkaan tuntemisen prosessit huomioivat pakotteisiin liittyvät riskit, pakotemonitorointi kattaa koko asiakaskannan sekä kaiken maksuliikenteen, pakotemonitoroinnissa käytettävät pakoteluettelot ovat ajantasaiset ja varojen jäädytysprosessiin liittyvät roolit ja vastuut ovat selvät.

Toisin kuin henkilöpakotteisiin, sektoripakotteisiin ei liity velvoitetta varojen jäädyttämisestä. Sen sijaan pakotteiden kohteena olevan valtion talouden aloihin kohdistettavat sektoripakotteet usein kieltävät tai rajoittavat toimintaa kohdemaan eri talouden aloilla toimivien tahojen kanssa. Pakotteilla voidaan estää esimerkiksi kohdemaan pankkien rahoittaminen tai asettaa rahoittamiselle rajoituksia. Tavallisesti sektoripakotteiden kohteena olevat

<sup>2</sup> Tilanne 29.8.2024

<sup>3</sup> EU:n parhaat käytänteet rajoittavien toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa varten (2022), kohta 63.

tahot on nimetty erilliseen luetteloon<sup>4</sup>. Toisaalta Venäjän vastaisten pakotteiden laajentumisen myötä myös uudenlaisia sektoripakotteita on otettu käyttöön, jotka esimerkiksi kieltävät luottolaitoksia vastaanottamasta tietyn euromäärän ylittäviä talletuksia Venäjän kansalaisilta<sup>5</sup>.

Sektoripakotteet sisältävät usein poikkeuksia ja ovat monessa tapauksessa varsin monimutkaisia, mikä luo lisähaasteen pakotteiden noudattamisen näkökulmasta. Tämän takia on tärkeää, että yhtiö huomioi riskiarviossaan riittäväällä tarkkuudella myös sektoripakotteet ja niiden vaikutuksen omaan toimintaan, sekä lisäksi huolehtii henkilöstön säännöllisestä koulutuksesta myös sektoripakotteiden osalta.

Vienti- ja tuontipakotteisiin liittyen on tärkeää huomata, että niihin lähes aina sisältyy kieltö rahoituksen, vakuutuksen tai muunlaista avun tarjoamisesta, jonka takia myös näillä pakotteilla voi olla vaikutusta Finanssivalvonnan valvottavien toimintaan.

Vienti- ja tuontipakotteiden noudattamisessa korostuvat tehokkaat asiakkaan tuntemisen prosessit (jotka huomioivat vienti- ja tuontipakotteet), jotta valvottava pystyy identifioimaan korkeamman pakoteriskin liiketoimet, joita sen asiakas mahdollisesti harjoittaa. Myös korkean pakoteriskin omaavien maiden sisällyttäminen pakotemonitorointiin voi olla perusteltua.

## 2.2 Kansallinen jäädytyslaki

Suomella ei ole omia kansallisia pakotteita, mutta laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi mahdollistaa muun muassa rikoslain **terrorismirikoksesta epäillyn, syytetyn** tai **tuomitun** henkilön tai oikeushenkilön varojen jäädyttämisen.

Päätöksen varojen jäädyttämisestä tekee aina keskusrikospoliisi, myös omistusta ja määräysvaltaa koskevissa tilanteissa. Keskusrikospoliisin vastuulla on ylläpitää ja päivittää jäädyttämisspäätöksiä koskevaa luetteloa. Keskusrikospoliisin tulee kuuden kuukauden välein päätöksen tekemisestä arvioida, ovatko edellytykset jäädyttämiselle edelleen olemassa. Riskiarvion kirjoitushetkellä KRP:n jäädyttämisspäätöksiä koskevassa luettelossa on 8 luonnollista henkilöä ja 1 oikeushenkilö, joiden varat tulee jäädyttää<sup>6</sup>.

## 2.3 Pakotteiden kiertäminen

Finanssivalvonta on laatinut erillisen asiakirjan havainnoista pakotteiden kiertämiseen liittyen. Asiakirjassa käydään läpi yksityiskohtaisemmin tunnistettuja tapoja kiertää erilaisia pakotteita. Asiakirja on julkaistu tämän asiakirjan liitteenä ja löytyy Finanssivalvonnan verkkosivuilta: [Pakoteriskiarvio](#).

<sup>4</sup> Kts. esimerkiksi neuvoston asetus (EU) 833/2014 liite XIV.

<sup>5</sup> Kts. neuvoston asetus (EU) 833/2014 5b artikla

<sup>6</sup> Tilanne 18.6.2024

## 3 Riskiarvion metodologia ja lähteet

### 3.1 Arviointiskaala ja lähteet

Kuten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvioissa, myös pakoteriskiarviossa hallintakeinojen arviointi on käytännössä hallintakeinojen heikkouden arviointia. Näin ollen sekä pakoteriskialtistuksen että hallintakeinojen heikkouden arvioinnissa on käytössä sama skaala:

Erittäin merkittävä	4
Merkittävä	3
Melko merkittävä	2
Vähemmän merkittävä	1

Arvioitaessa alasektoreiden pakoteriskialtistusta ja hallintakeinojen tasoa, ensisijaisena lähteenä on käytetty valvottavien Finanssivalvonnalle RA-tiedonkeruulla raportoimia ajankohtaa 31.12.2023 koskevia tietoja sekä valvottavien Suomen Pankille maksu- ja petostietojen tiedonkeruulla (MAPE-tiedonkeruu) raportoituja tietoja. RA-tiedonkeruulle lisättiin vuoden 2023 tietoja koskevan tiedon raportointiin uusia kysymyksiä nimenomaan pakoteriskialtistukseen ja rahanpesulain 3 luvun 16 §:ssä tarkoitettuihin hallintakeinoihin liittyen. Tältä osin on huomattava, että edellä mainitut Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet (MOK 4/2023) tulivat voimaan 1.3.2024, joten RA-tiedonkeruulla kerätyt tiedot koskevat ajankohtaa (31.12.2023), jolloin määräykset ja ohjeet eivät olleet vielä voimassa.

Lisäksi riskiarviossa on hyödynnetty Finanssivalvonnan valvontahavaintoja tarkastuksista, valvontatapaamisista, häiriöraportoinnista ja muista yhteydenotoista.

### 3.2 Pakoteriskialtistuksen arviointi

YK:n ja EU:n asettamia pakotteita sekä kotimaisia jäädyttämispäätöksiä tulee kaikkien noudattaa täysimääräisesti riippumatta siitä, onko kyseessä Finanssivalvonnan valvottava sekä riippumatta toimijan koosta, toiminnan luonteesta tai laajuudesta.

Valvottavien välillä on kuitenkin eroja siinä, kuinka suuri on todennäköisyys siitä, että pakotesäätelyn tai kotimaisten jäädyttämispäätösten noudattaminen käytännössä realisoituu niin, että asiakkaaseen ja/tai liiketoimeen tulee sovellettavaksi pakotesäätely tai jäädyttämispäätös. Toisin sanoen on olemassa tekijöitä, joiden läsnä ollessa valvottavan pakote- ja jäädyttämissäätelyn noudattamiseksi laadittujen toimintaperiaatteiden ja menettelytapojen olemassaolon ja tehokkuuden merkitys korostuu. Kutsumme tässä riskiarviossa näitä tekijöitä **pakoteriskialtistukseen vaikuttaviksi tekijöiksi**. Kuten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviossa, myös pakoteriskiarviossa tekijät luokitellaan sen mukaan, onko kyseessä tuotteisiin ja palveluihin, maantieteeseen, asiakkaisiin vai jake-lukanaviin liittyvistä tekijöistä.

Pakoteriskialtistusta kohottavien tekijöiden yhteisiä elementtejä ovat

- toiminnan rajat ylittävä luonne, ja
- varojen siirron mahdollistaminen.

Pakoteriskialtistusta kohottavista tekijöistä voidaan esimerkkinä mainita laajamittaisten pakotteiden kohteena oleviin valtioihin sijoittautuneet asiakkaat ja maksuliikenne pakotteiden noudattamisen näkökulmasta korkean riskin maihin (pakotemaat tai maat, joiden kautta pakotteita kierretään).

Riskiarviossa kunkin alasektorin kohdalla on Finanssivalvonnalla käytettävissä olevan tiedon perusteella arvioitu, kuinka merkittävä kukin riskitekijä alasektorilla on. Riskitekijöiden yhteisvaikutuksena muodostuu arvio kunkin alasektorin pakoteriskialtistuksesta.

### 3.3 Hallintakeinojen arviointi

Finanssivalvonnan tehtävänä on valvoa, että sen valvottavilla on toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta pakotesäätelystä ja jäädyttämispäätöksistä seuraavien velvoitteiden noudattamiseksi ja, että nämä toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta ovat tehokkaita.

Finanssivalvonta on riskiarviossa keskittynyt arvioimaan toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja sisäisen valvonnan vaatimustenmukaisuutta eli käytännössä sitä, missä määrin valvottavat täyttävät lain ja sitovien määräysten ja tulkintojen asettamat minimivaatimukset.

Hallintakeinot on jaoteltu seuraavasti:

- Riskiarvio ja toiminnan järjestäminen:
  - Arvioitu Finanssivalvonnan määräysten ja ohjeiden 4/2023 luvussa 4 *Toimintojen järjestäminen pakotesäätelyn ja kansallisten jäädyttämispäätösten noudattamiseksi* ja luvussa 5 *Pakotesäätelyn ja kansallisten jäädyttämispäätösten vaikutusten arviointi valvottavan toimintaan* annettujen määräysten ja sitovien tulkintojen noudattamista.
- Pakotemonitorointi ja hälytykset
  - Arvioitu Finanssivalvonnan määräysten ja ohjeiden 4/2023 luvussa 6 *Asiakkaan tunteminen pakotesäätelyn ja kansallisten jäädyttämispäätösten noudattamisen varmistamiseksi* ja luvussa 7 *Pakotemonitorointi* annettujen määräysten ja sitovien tulkintojen noudattamista.

## 4 Riskiarvion tulokset

### 4.1 Kokonaisriskiarvio

Alla olevassa taulukossa on esitetty alasektorijaottelun mukaisesti Finanssivalvonnan arvio siitä, kuinka suuri on riski siitä, etteivät hallintakeinot ole riittävät ottaen huomioon riskialtistus sekä lain ja Finanssivalvonnan sitovien määräysten ja tulkintojen vaatimukset eli kokonaisriskitaso. Kokonaisriskitaso muodostuu siis kahdesta elementistä: pakoteriskialtistuksesta ja hallintakeinojen puutteisiin liittyvästä riskistä. Saman kokonaisriskitason sisällä sektoreita ei ole järjestetty riskin mukaan niin, että ylempänä taulukossa oleva olisi riskiltään merkittävämpi kuin alempana oleva.



Alasektoriijaottelu noudattaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvioissa käytettyä sektoriijaottelua. Siinä esimerkiksi luottolaitokset on jaettu viiteen ryhmään niiden tarjoamien tuotteiden ja palveluiden sekä toiminnan laadun ja laajuuden mukaan.<sup>7</sup>

Pakoteriskiarvio ei kata kaikkia Finanssivalvonnan rahanpesulain nojalla valvomia toimijoita. Riskiarvion ulkopuolelle jäävät esimerkiksi työeläkevakuutusyhtiöt ja arvopaperikeskus, sillä nämä eivät kuulu RA-tiedonkeruun piiriin eikä näin ollen ole käytettävissä RA-tiedonkeruulla raportoitavia tietoja riskeistä ja hallintakeinoista.

Alasektori	Kokonaisriskitaso
Luottolaitokset, ryhmä 3	Erittäin merkittävä
Virtuaalivaluutan tarjoajat	Erittäin merkittävä
Luottolaitokset, ryhmä 2	Erittäin merkittävä
Maksulaitokset	Erittäin merkittävä
Rahavälittäjät	Erittäin merkittävä
Luottolaitokset, ryhmä 1	Merkittävä
Sijoituspalveluntarjoajat	Merkittävä
Rekisteröidyt maksupalveluntarjoajat	Merkittävä
Luottolaitokset, ryhmä 4	Melko merkittävä
Vahinkovakuutusyhtiöt	Melko merkittävä
UCITS-rahastoyhtiöt	Melko merkittävä
Henkivakuutusyhtiöt	Melko merkittävä
Toimiluvalliset AIFM:t	Melko merkittävä
Rekisteröidyt AIFM:t	Melko merkittävä
Luottolaitokset, ryhmä 5	Vähemmän merkittävä
Kuluttajaluotonantajat	Vähemmän merkittävä

Jäljempänä käydään sektorikohtaisesti läpi tärkeimpiä havaintoja pakoteriskialtistuksesta ja hallintakeinojen puutteista.

## 4.2 Luottolaitokset ja muut kuluttajaluotonantajat

Luottolaitokset on Finanssivalvonnan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviossa jaoteltu viiteen eri alasektoriin. Luottolaitosten lisäksi Finanssivalvonta on saanut 1.7. 2023 valvottavakseen kuluttajaluotonantajat ja vertaislainavälittäjät. Nämä toimijat otetaan jatkossa huomioon riskiarvioissa luottolaitossektoria koskevassa riskiarviossa.

Luottolaitosten toiminnassa riskialtistusta nostaa suhteessa muihin sektoreihin pääasiassa toiminnan kansainvälinen ulottuvuus. Etenkin talletuspankkitoimintaa harjoittavilla luottolaitoksilla on lähtökohtaisesti ulkomaanmaksuliikennettä, jolloin kansainvälisiin pakotteisiin ja niiden noudattamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Osalla luottolaitoksilla on myös ulkomaankaupan rahoittamiseen liittyviä palveluita, joiden yhteydessä pakotesäätelyyn

<sup>7</sup> Alasektoriijaottelusta tarkemmin sektorikohtaisissa riskiarvioissa: [Riskiarvio - Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen - www.finanssivalvonta.fi](https://www.finanssivalvonta.fi)

tulee kiinnittää huomiota. Talletuspankit ovat myös monitoroinnissaan havainneet pakotteiden tai kotimaisten jäädyttämispäätösten kohteena olevia tahoja.

Hallintakeinojen näkökulmasta kansainvälisesti toimivat talletuspankit ovat jo pidemmän aikaa kiinnittäneet huomiota toimintaperiaatteisiin ja menettelytapoihin pakotesäntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamisen varmistamiseksi. Pienemmillä toimijoilla, joiden asiakaskunta ja maksuliikenne on painottunut kotimaahan, on RA-tiedonkeruulla kerättyjen tietojen perusteella enemmän töitä tehtävänä, jotta ne täyttäisivät säntelyn ja Finanssivalvonnan määräysten ja ohjeiden asettamat vaatimukset.

Kuluttajaluotonantajien kohdalla riskialtistus on pienempi kuin maksupalveluita tarjoavilla luottolaitoksilla. Finanssivalvonta on tehnyt hiljattain selvityksen kuluttajaluotonantajien rahanpesulain mukaisten velvoitteiden noudattamista ja tässä yhteydessä kaikkien kuluttajaluotonantajien toimintaperiaatteet ja menettelytavat on käyty läpi. Finanssivalvonnan aktiivisilla toimilla oli positiivinen vaikutus toimijoiden riskitietoisuuden laajentamisessa ja tätä kautta riskienhallinnassa. Toimijat ovat ottaneet Finanssivalvonnan antaman palautteen vastaan kehittämällä sisäisiä riskienhallintaprosessejaan.

### 4.3 Maksupalvelut ja virtuaalivaluutan tarjoajat

Kuten luottolaitoksilla, myös maksupalveluntarjoajilla riskialtistusta nostaa maksuliikenne ulkomaille. Myös käteispalvelujen (käteisnostot) tarjoamisella on riskialtistusta kohottava vaikutus. Rekisteröityjen maksupalveluntarjoajien (pl. rahanvälittäjät) riskialtistus on maksulaitoksia alhaisempi juuri siitä syystä, että niiden maksuliikenne on pääasiassa kotimaista. Rahanvälittäjien riskiä nostaa erityisesti se, että ne toimivat pääasiassa osana kansainvälistä maksupalveluverkostoja, joilla on yhteyksiä myös pakotteiden kohteena oleviin maihin tai näiden lähialueille.

Virtuaalivaluutan tarjoajien toiminnassa on pitkälti kyse samoista riskeistä kuin fiat-valuutalla tehtävissä ulkomaanmaksuissa. Tämän lisäksi virtuaalivaluutan tarjoajien asiakaskunta on kansainvälistä ja asiakkaita on alueilla, jotka ovat laajamittaisten pakotteiden kohteena. Myös virtuaalivaroilla tehtävien transaktioiden läpinäkyttömyys nostaa sektorin riskialtistusta.

Hallintakeinojen osalta maksupalvelusektorin kokonaisuudessaan tulisi kiinnittää enemmän huomiota pakotesäntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamisen varmistamiseen. Maksupalvelusektorin RA-tiedonkeruulla antamista vastauksista kävi ilmi, että palveluntarjoajien pakotemonitorointi ei aina kata maksunsaajan nimitietojen monitorointia. Sama puute esiintyy sekä maksulaitosten, rekisteröityjen maksupalveluntarjoajien että rahanvälittäjien vastauksissa. Mikäli maksun saajan nimitietoja ei monitoroida, ei mahdollisia maksuja pakotteiden kohteena oleville tahoille voida tunnistaa. Myös järjestelmien toimivuuden varmistamiseen ja monitorointihälytysten käsittelyssä noudatettavaan prosesseihin tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Vastaavia havaintoja tehtiin myös virtuaalivaluutan tarjoajien osalta.

### 4.4 Sijoituspalvelut ja rahastoyhtiöt

Sijoituspalvelun tarjoajien, UCITS-rahastoyhtiöiden ja vaihtoehtorahastonhoitajien pakoteriskialtistus on luotto- ja maksupalvelusektoria huomattavasti vähäisempi siitä syystä, että näiden alojen toimijat eivät tarjoa maksupalveluita. Näin ollen rajat ylittäviin maksuihin liittyvät riskit ovat pienemmät kuin luottolaitos- ja maksupalvelusektorilla.

Sijoituspalveluyhtiöiden korkeamman riskialtistuksen taustalla on se, että sektorin yritysten asiakkaina on asiakkaita myös sellaisilta maantieteellisiltä alueilta, jotka ovat laajamittaisten pakotteiden kohteena. Tällöin on syytä

kiinnittää erityistä huomiota siihen, että pakotesäätelyä noudatetaan. Myös omaisuudenhoitopalveluita tarjottaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, millaisia omistusjärjestelyjä erityisesti yhtiöasiakkaiden taustalla on.

Hallintakeinojen osalta voidaan todeta, että sijoituspalveluntarjoajien sekä rahastotoimintaa harjoittavien joukossa on sekä toimijoita, joilla Finanssivalvonnalle raportoitujen tietojen perusteella hallintakeinot vaikuttavat täyttävän minimivaatimukset, että toimijoita, joiden kohdalla hallintakeinoissa vaikuttaa olevan huomattavia puutteita.

## 4.5 Vakuutusyhtiöt

Vakuutussektorin riskialtistus on arviolta samaa tasoa rahastoyhtiöiden kanssa. Vahinkovakuutustoiminnan pakoteriskialtistusta nostaa hieman se, että vahinkovakuutusyhtiöt myöntävät vapaaehtoisten vakuutusten, kuten matkavakuutusten, lisäksi myös lakisääteisiä vakuutuksia, kuten liikennevakuutuksia ja työtapaturmavakuutuksia. Lakisääteisiin vakuutuksiin liittyy myöntämispakko ja niiden tarkoituksena on turvata kolmansille osapuolille aiheutuvien vahinkojen korvaaminen. Lakisääteisten vakuutusten osalta vakuutusyhtiöillä ei ole mahdollista jättää myöntämättä vakuutusta sillä perusteella, että henkilö on pakotelistalla, mutta vakuutukseen liittyvien maksujen maksamiseen tarvitaan silti poikkeuslupa ulkoministeriöltä. Vahinkovakuutussektorin tuotevalikoimaan kuuluu lisäksi ulkomaankauppaan liittyvät vakuutukset, joiden kohdalla kansainvälisten pakotteiden noudattamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Vakuutussektorilla hallintakeinoja arvioitaessa riskiä nostaa monitorointijärjestelmien testaamiseen ja laadunvalvontaan liittyvät puutteet.

## 5 Valvonnan kohdentaminen

Finanssivalvonnan tehtävänä on varmistaa, että ilmoitusvelvollisilla on rahanpesulain 3 luvun 16 §:ssä tarkoitetut tehokkaat toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta sen varmistamiseksi, että ilmoitusvelvolliset noudattavat pakotesäätelyä ja jäädyttämispäätöksistä johtuvat velvoitteensa. Valvonnassa pyritään ensisijaisesti varmistamaan, että valvottavat omassa toiminnassaan täyttävät lain ja Finanssivalvonnan sitovien määräysten ja tulkintojen asettamat vähimmäisvaatimukset.

Valvottavien toiminnassa havaittujen hallintakeinojen puutteiden vuoksi Finanssivalvonta haluaa korostaa seuraavien toimien tärkeyttä rahanpesulain 3 luvun 16 §:n velvoitteiden noudattamisessa:

- Tunnista ja arvioi, miten pakotesäätelyyn ja jäädyttämispäätöksiin liittyvät velvoitteet näkyvät tai voivat näkyä omassa toiminnassa ja mitoita hallintakeinot sen mukaisesti.
- Huolehdi, että muuttuvassa toimintaympäristössä ohjeistus ja henkilökunnan osaaminen on riittävää ja pysyy ajan tasalla.
- Huolehdi, että pakotemonitorointi on riittävän kattavaa ja, että sen toimivuutta seurataan säännöllisesti. Monitoroinnin tulisi kattaa myös YK:n turvallisuusneuvoston asettamat pakotteet, joilla pyritään estämään joukkotuhousohaseiden leviäminen sekä terrorismin rahoittaminen.
- Kiinnitä huomiota sisäiseen valvontaan ja vastuunjakoon. Parhaatkin ohjeet ovat hyödyttömiä, jos ohjeiden noudattamista ei valvota eikä tehtävien vastuunjako ole työntekijöille selvä.

Finanssivalvonnan pakotevalvonnan tulee olla riskiperusteista. Pakotevalvonnan resurssit pyritään kohdentamaan ensisijaisesti niille alasektoreille, joilla pakoteriskialtistus on merkittävin. Tämä tarkoittaa käytännössä luottolaitos- ja maksupalvelusektoria sekä virtuaalivaluutan tarjoajia.

Edellä mainituista sektoreista ensisijainen valvontakohde on luottolaitossektori. Luottolaitosten asiakasmäärät ja maksuliikenne huomioiden pakotesäätelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamiseksi laadittujen menettelytapojen puutteilla on potentiaalisesti suurin vaikutus. Luottolaitosten lisäksi valvontatoimenpiteitä tullaan kohdentamaan RA-tiedonkeruulla annettujen vastausten johdosta myös muille sektoreille. Lisäksi toimintaympäristön muuttuessa Fiva voi suorittaa myös ad hoc -valvontatoimenpiteitä.

Valvontatoimenpiteitä suunniteltaessa on huomioitava se, että nyt laaditun riskiarvion pohjana oleva RA-tiedonkeruulla raportoidun tiedon ajankohta on 31.12.2023. Tieto on siis ajalta ennen Finanssivalvonnan pakote-MOK:n voimaantuloa 1.3.2024. Seuraavan tiedonkeruun ajankohtana valvottavien tulisi jo täyttää pakote-MOK:n sitovien tulkintojen ja määräysten vaatimukset.