

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja talouspakotteiden noudattamisen valvontastrategia

Sisällysluettelo

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja talouspakotteiden noudattamisen valvontastrategia	1
1 Strategian tavoite	1
2 Strategian lähtökohdat	1
3 Keskeiset tavoitteet	2
3.1 Finanssivalvonnan vaatimustaso tiedotetaan valvottaville kattavasti ja ennakollisesti	2
3.2 Valvonta on ennakoivaa ja riskiperusteista	3
3.2.1 Riskiperusteisuuden määrittely	3
3.2.2 Valvonta rakentuu eri tietolähteille	4
3.2.3 Valvontatoiminta	5
3.3 Henkilöstön koulutus, ammattitaidon ylläpitäminen ja urapolut	7
4 Strategian toteutumisen arviointi	7

1 Strategian tavoite ja toimeenpano

Finanssivalvonnan rahanpesun estämisen strategian¹ tavoitteena on vähentää rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja talouspakotteiden noudattamatta jättämisen riskiä valvottavien toiminnassa. Strategian avulla Finanssivalvonta viestii valvottaville ja laajalle yleisölle rahanpesun estämisen valvonnan toimintaperiaatteista ja käytännöistä.

Strategian toimeenpanolla varmistetaan, että valvottavat noudattavat lakeja, alemman tason määräyksiä sekä Finanssivalvonnan määräyksiä ja ohjeita. Finanssivalvonnan rahanpesun estämisen vaatimukset ovat valvottavien tiedossa ja vaikuttavat tehokkaasti valvottavien omaan rahanpesun torjuntaan. Finanssivalvonta kohdistaa riskiperusteisesti valvontatoimia kaikkiin valvottavasektoreihin ja puuttuu havaitsemiinsa laiminlyönteihin oikeasuhteisilla toimilla.

2 Strategian lähtökohdat

Rahanpesun estämisen strategia on laadittu olemaan voimassa toistaiseksi ja se määrittää rahanpesun estämisen valvonnan päälinjat. Se tukee ja täydentää koko Finanssivalvonnan strategiaa.

Strategian onnistumista, tehokkuutta ja ajantasaisuutta tarkastellaan vuosittain. Strategian säännöllisellä päivittämisellä huolehditaan sen ajantasaisuudesta ja toimivuudesta muuttuvassa toimintaympäristössä. Vuositarkastelussa huomioidaan erityisesti Finanssivalvonnan omassa

¹ Tässä dokumentissa rahanpesun estämisen strategia sisältää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sekä pakotteiden noudattamista koskevien menettelytapojen asianmukaisuuden ja riittävyyden valvonnan.

valvonnassa esille tulleet havainnot, muiden kotimaisten valvojien ja rahanpesun estämisestä vastaavien viranomaisten havainnot sekä mahdolliset ulkomaisten valvojien toiminnassa esille nousseet riskit ja tapahtumat, joilla voi olla merkitystä Suomessa.

Strategialla on ohjaava vaikutus rahanpesun estämisen valvonnalle sekä valvottaville annettaville määräyksille ja ohjeille rahanpesun torjuntatoimien kehittämiseksi. Strategian avulla Finanssivalvonta viestii rahanpesun estämisen valvontaroolistaan myös laajemmin yhteiskunnassa ja tekee sitä näkyväksi myös valvonnan kansainvälisille arvioijille, kuten Euroopan pankkiviranomaiselle (EBA) ja Hallitusten väliselle rahanpesun vastaiselle työryhmälle (FATF).

Strategia kattaa rahanpesun estämisen valvonnan lisäksi myös terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnan, sillä laadituissa riskiarvioissa ei ole havaittu merkittävää eroa rahanpesun estämisen ja terrorismin rahoittamisen estämisen välillä. Rahanpesulakiin esitettyjen muutosten myötä ilmoitusvelvollisille tulee velvollisuus ottaa talouspakotteet huomioon asiakkaan tuntemisessa ja tämä tulee osaksi rahanpesun estämisen valvontaa.

3 Keskeiset tavoitteet

1. Valvottavat saavat tehokkaasti tietoa Finanssivalvonnan edellyttämästä rahanpesun torjunnan vaatimustasosta. Vaatimukset kirjataan Finanssivalvonnan antamiin määräyksiin ja ohjeisiin sekä mm. valvottavatiedotteisiin.
2. Valvonta kohdennetaan riskiperusteisesti. Finanssivalvonta noudattaa asettamaansa metodologiaa riskillisten toimialojen ja erityisten valvontakohteiden valinnassa.
3. Valvonta on oikeasuhtaista ja vaikuttavaa. Korjaavat toimet ja valvonnan jälkitoimet huomioidaan valvonnassa.

3.1 Finanssivalvonnan vaatimustaso tiedotetaan valvottaville kattavasti ja ennakollisesti

Finanssivalvonnan määräysten, ohjeiden, kannanottojen, tulkintojen ja muun viestinnän osalta keskeistä on:

- Lainsäädännön ja muun säädösaineiston ajanmukaisuus ja vastaaminen kansainvälisiin vaatimuksiin.
- Finanssivalvonnan oman määräys- ja ohjeaineiston (MOK) ajanmukaisuus.
- Riittävä tiedottaminen.

Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet ovat kansallisen ja kansainvälisen sääntelyn mukaisia sekä ajantasaisia. Tämä edellyttää osallistumista kotimaiseen säädösvalmisteluun ja havaittujen sääntelyn korjaustarpeiden esille ottamista. Määräysten ja ohjeiden sekä kannanottojen ja tulkintojen ajanmukaisuuden varmistaminen ja niiden päivittäminen on Rahanpesun estäminen -toimiston vastuulla.

Tiedottaminen valvottaville voidaan jakaa yksittäisiin valvottaviin, yksittäisiin valvottavasektoreihin ja koko valvottavajoukkoon kohdistuvaan tiedottamiseen. Sektorikohtaisten havaintojen osalta Finanssivalvonta on yhteydessä alan toimijoihin, etujärjestöihin ja sidosryhmiin.

Rahanpesun estämisen toimisto huolehtii korjaavan palautteen antamisesta valvottaville. Keinona tähän ovat kohdennettu tiedottaminen niille valvottaville, joita havainnot koskevat sekä valvonta- ja tarkastushavaintojen esilletuominen yleisellä tasolla. Finanssivalvonnan omilla verkkosivuilla julkaistaan ohjeistusta ja ajankohtaisista asioista tiedotetaan uutiskoosteella (3–4 kertaa/vuosi). Lisäksi järjestetään mm. webinaareja/seminaareja, jotka kohdennetaan keskeisille valvonta-alueille.

3.2 Valvonta on ennakoivaa ja riskiperusteista

Rahanpesun estämisen strategiassa valvonnan ennakoitavuus ja riskiperusteisuus ovat keskeisiä tavoitteita. Riskiperusteisen valvonnan lähtökohdan muodostavat rahanpesulaissa ja alemman asteisissa säädöksissä valvottaville asetetut velvoitteet riskien arvioinnista sekä Finanssivalvonnan laatimat rahanpesun estämisen riskiarviot.

Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet sekä eurooppalaisten valvontaviranomaisten ohjeistus² antavat tarkempaa ohjeistusta valvonnan kohdentamisesta. Finanssivalvonnan vuosittaiset valvontatavoitteet asetetaan toimintasuunnitelmassa ja tarkemmin Rahanpesun estäminen -toimiston toimintasuunnitelmassa. Valvontakohteiden eli niiden valvottavien, joihin kohdennetaan tarkastuksia, jatkuvaa valvontaa ja muita valvontatoimia määrittely tapahtuu riskiarvion perusteella.

3.2.1 Riskiperusteisuuden määrittely

Rahanpesun estämisen valvonta on riskiperusteista. Käytännössä valvonnan minimitaso on asetettu eri sektoreille siten, että merkittävimmän riskin muodostavat sektorit ovat valvonnan kohteena vuosittain ja kohdittaisen riskin sektorit 3–5 vuoden sykleissä. Vähäisen riskin sektoreiden valvonta perustuu riskiarviotyökalun kautta esille nouseville nouseviin havaintoihin ja mahdollisista muista lähteistä tuleviin heränteisiin. Vähiten riskialttiille sektoreille ja toimijoille ei ole määriteltä jatkuvaa valvontasykliä. Näiden valvottavien kohdalla valvontaa tehdään, jos siihen ilmenee riskiperusteisesti erityinen tarve³.

² Mm. Euroopan pankkiviranomainen (EBA) ja EU:n tuleva uusi rahanpesuntorjuntaviranomainen (AMLA).

³ Tieto rahanpesuntorjunnan puutteista voi tulla ilmi mm. kansainvälisessä yhteistyössä, kansallisilta vakavaraisuusvalvojilta, häiriöilmoitusten tai asiakasyhteydenottojen kautta tai väärinkäytösilmoituksen myötä.

Kuvio 1: Valvonnan riskiperusteinen jakautuminen eri sektoreiden välillä



Toimialat on kuvassa luokiteltu niihin kohdistetun valvonnan mukaan

3.2.2 Valvonta rakentuu eri tietolähteille

Finanssivalvonnan rahanpesun estämisen valvonta kattaa valvottavan toiminnan jo siinä vaiheessa, kun toimija hakee toimilupaa tai rekisteröintiä. Hakijan rahanpesun estämisen menettelytapojen arvioinnilla varmistetaan, että markkinoille pääsevät vain ne toimijat, jotka täyttävät sääntelyn vaatimukset. Rahanpesun estäminen -toimisto tukee ja auttaa tarvittaessa myös vakavaraisuusvalvojien johdon sopivuus- ja luottavuusarviointien (Fit & Proper) sekä omistajavalvontaa liittyvien arviointien tekemisessä siltä osin, kun arvioinnit liittyvät rahanpesun estämiseen ja siihen liittyviin riskeihin.

Rahanpesun estäminen -toimisto kerää valvottavilta vuosittain tietoja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sekä pakotteiden noudattamisen riskeistä ja kontrolloista riskiarviokyselyllä (RA-kysely). Kyselyllä saatavat tiedot valvottavien toiminnan järjestämisestä, riskiarvioista ja riskienhallintakeinojen (kuten asiakkaan tuntemisen menettelyt ja transaktiomonitorointi) tasosta antavat kuvaa yksittäisen valvottavan tilanteesta. RA-kyselyn tietoja täydennetään muilla Finanssivalvonnan tiedossa olevilla yksittäisen valvottavan riskeihin ja riskienhallintakeinoihin liittyvillä havainnoilla ja tiedoilla.

Rahanpesun estämisen toimisto on päävastuullinen rahanpesun estämisen valvonnasta Finanssivalvonnassa, mutta myös

Finanssivalvonnan muut toiminnot osallistuvat tarvittaessa valvontatoimiin Euroopan pankkiviranomaisen yhteistoimintaohjeen⁴ mukaisesti. Kotimaisten viranomaisten kanssa tapahtuvaa tiedonvaihtoa tehdään mm. muiden rahanpesun valvontaviranomaisten ja Poliisin Rahanpesun selvittelykeskuksen kanssa.

3.2.3 Valvontatoiminta

Valvottaviin suoraan kohdistuva valvonta jakautuu toimilupa- ja rekisteröintivaiheen jälkeen jatkuvaan valvontaan ja tarkastustoimintaan, johon myös teema-arviot kuuluvat.

Jatkuva valvonta

Jatkuvan valvonnan keskeinen tavoite on kerätä laajasti tietoa valvottavan rahanpesun riskeistä ja menettelytavoista niiden torjumiseksi. Samalla jatkuvan valvonnan toimenpiteet antavat kokonaisvaltaisen kuvan valvottavasta, ja voivat auttaa mahdollisten tulkintaongelmien ratkaisussa. Mikäli jatkuvan valvonnan kautta nousee esille huolia valvottavan toimien riittävydestä tai ilmenee epäilyksiä niiden laiminlyönnestä, lisätyökalut asian tarkempaa selvittämistä varten ovat teema-arvio tai tarkastus.

Jatkuva valvontaa käsittää mm. seuraavat valvontakeinot:

- Merkittävimmät ja harkinnan mukaan merkittävän rahanpesun riskin muodostavat Suomessa sivuliikkeenä toimivat valvottavat: rahanpesukollegiot, säännölliset tapaamiset, jatkuva tiedonkeruu.
- Rahanpesun valvojan arvio.
- Tapaamiset ja työpöytäarviot.
- Tarkastusten ja muiden herätteiden⁵ kautta saatujen havaintojen tarkastaminen ja korjaustoimenpiteiden valvonta.

Rahanpesun estämisen valvontakollegiot ovat EBA:n ohjeen mukaisesti perustettuja valvontaviranomaisten tiedonvaihtoon ja valvontatoimien koordinointiin tarkoitettuja yhteistyöryhmiä. Tavoitteena on saada kerättyä valvottavaa koskevaa tietoa päävalvojalle ja muodostaa valvottavan yhtiön tilasta kokonaisvaltainen kuva.

Tapaamiset ja työpöytäarviot ovat ennakoivan valvonnan keskeinen työkalu. Niiden avulla voidaan aikaisessa vaiheessa puuttua havaittuihin riskeihin valvottavan tuotteissa ja palveluissa sekä muutoksissa valvottavan toiminnassa. Tapaamisista laaditaan pöytäkirja, jotta valvottavien ja Finanssivalvonnan läpikäymät asiat ja tulkinnot tulevat

⁴ EBA:n ohjeet yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta vakavaraisuusvalvojien, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä valvovien viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten välillä direktiivin 2013/36/EU mukaisesti (EA/GL/2021/15)

⁵ Mm. ulkomaalaisten rahanpesun estämisen valvojien ja Finanssivalvonnan vakavaraisuusvalvojien havainnot, rahanpesun selvittelykeskukselta ja muilta viranomaisilta saadut tiedot, häiriöilmoitukset, asiakasyhteydenotot, whistle blow -ilmoitukset, median uutisointi.

asianmukaisesti dokumentoiduksi. Korjaavien toimenpiteiden valvonta määräaikaisesti kuuluu jatkuvaan valvontaan.

Tarkastukset ja teema-arviot

Tarkastukset ja teema-arviot käsittävät:

- Tarkastussuunnitelman mukaiset tarkastukset.
- Ad hoc -tarkastukset: pikaisesti esille nousseisiin tarkastuskohteisiin.
- Teema-arviot: määrämuotoinen tiedonkeruu laajemman valvottavajoukon tilanteesta.

Tarkastukset ovat Finanssivalvonnan järein valvontatyökalu, ja niiden kohdetta, syvyyttä ja lähdemateriaalin määrää säätelemällä voidaan merkittävästi vaikuttaa siihen, kuinka paljon resursseja tarkastus tarvitsee.

Laajamittainen rahanpesun estämisen valvonnan tarkastus (nk. "full scope") on tarpeellinen ja tehokas keino tilanteessa, jossa on riskiperusteisesti arvioiden tarpeen selvittää laajamittaisesti valvottavan rahanpesunestämistoimintojen kriittisiä puutteita. Koska laajamittainen rahanpesun valvonnan tarkastus vaatii huomattavan paljon resursseja, se ei ole pääasiallinen toimintamalli.

Kohdennetut tarkastukset tiettyihin rahanpesun estämisen osa-alueisiin (ennen muuta hallintakeinoihin) antavat hyvän mahdollisuuden yksittäisen prosessin tarkastamiseen. Useamman kohdennetun tarkastuksen suorittaminen yhtä aikaa antaa vertailumahdollisuuden eri valvottavien kesken. Vaikka kohdennettu tarkastus rajoitetaan tiettyyn rahanpesun estämisen osa-alueeseen (esim. asiakkaan tunteminen), sen kautta saadaan tietoa myös laajemmin valvottavan toiminnasta. Erityisesti vaatimustenmukaisuuden valvontatoiminnon (compliance) ja laajemmat hallinnon tarkastukset antavat kuvan valvottavan kyvystä hallita rahanpesun riskiä.

Ad hoc -tarkastukset voivat olla yhdistelmä edellä esitetystä tarkastusmuodoista.

Paikan päällä tehtävä tarkastus sisältyy lähtökohtaisesti ainakin rajallisenä kaikkiin tarkastuksiin.

Teema-arvioiden kautta saadaan tarkastuksia laajempi kuva kohteena olevasta valvonta-alueesta/aiheesta. Niiden avulla voidaan mitata valvottavien tietoisuutta ja kypsyttä eri aihealueiden osalta. Teema-arvioiden edellyttämät resurssit ovat tyypillisesti jossain määrin pienempiä kuin full scope-tarkastusten. Teema-arvioiden perusteella tehdyt havainnot toimivat myös herätteenä kohdistaa yksittäiseen valvottavaan tarkastus tai kohdistaa valvottavaan muita valvontatoimia. Tarkastusten yhteydessä arvioidaan myös mahdollisten jatkotoimien tarve. Niitä voivat olla mm. tarkastuksessa havaittujen puutteiden korjaaminen ja sanktiot. Rahanpesun estämisen valvonnassa esille tulleet

laiminlyönnit ja puutteet johtavat sanktioihin, mikäli havaitaan selviä puutteita. Varsinaisesta sanktioprosessista vastaa Finanssivalvonnan Lakiasiat-yksikkö.

Valvontatoimet mitoitetaan siten, että käytössä olevat resurssit riittävät niiden toteuttamiseen. Mahdolliset toiminnan uudelleen suuntaamiset ad hoc -tilanteessa voivat antaa aiheen päivittää ja muokata valvontasuunnitelmaa.

3.3 Henkilöstön koulutus, ammattitaidon ylläpitäminen ja urapolut

Strategian toteutuminen edellyttää Finanssivalvonnan ja Rahanpesun estäminen -toimiston henkilöstön korkeaa ammattitaitoa, jota kehitetään pitkäjänteisesti sekä keskeiset muutokset valvottavakentässä ja lainsäädännössä huomioiden. Osaamistason kehittämisessä voidaan hyödyntää ulkopuolisia sertifioituja tutkintoja⁶.

Keskeiset alueet osaamisen kehittämisessä ovat seuraavien vuosien aikana:

- Talouspakotteet ja niiden noudattamiseksi luotujen menettelytapojen asianmukaisuuden ja tehokkuuden valvonta.
- Kryptovaratoimijat laajasti ymmärrettyinä.
- Tarkastusosaaminen erityisesti sisältäen data-analyysiosaamisen.
- Valvottaviin kohdistuvien riskien ja niitä koskevien riskienhallintakeinojen osaamisen syventäminen.
- Valvontatyötä tehostavia teknologioita koskevan osaamisen kehittäminen.

Rahanpesun estäminen -toimisto kouluttaa Finanssivalvonnan muuta henkilöstöä. Tavoitteena on parantaa yhteistyötä muiden asiantuntijoiden kanssa, jotta myös muussa valvontatoiminnassa esille tulleet rahanpesun riskiä nostavat tekijät tulevat huomioiduksi ja ne saatetaan Rahanpesun estämisen -toimiston tietoon. Käyttöön otettava yhteistointaohje laajentaa osaamistavoitetta kaikille valvottavien toimintaa liittyville alueille, ml. soveltuvuusarvioinnin ja määräysvallan arvioinnin suorittavat henkilöt.

4 Strategian toteutumisen arviointi

Strategian toteutuminen arvioidaan vuosittain osana normaalia tuloksellisuuden arviointia.

Lisäksi Finanssivalvonta käy strategian toteutumista läpi tärkeimpien yhteistyökumppaneiden /viranomaisten kanssa.

Strategia on vahvistettu Finanssivalvonnan johtoryhmässä joulukuussa 2022 ja annettu tiedoksi johtokunnalle tammikuussa 2023.

⁶ Esim. Association of Certified Anti-Money Laundering Specialist -kurssi,