

17.3.2020

Rahanpesun estäminen -toimisto

Julkinen

Finanssivalvonnan valvojakohtaisen rahanpesun riskiarvion yhteenveto

1 Valvojakohtaisesta riskiarviosta ja yhteenvedon sisällöstä

Rahanpesulain 2 luvun 2 §:n mukaan Finanssivalvonnan (Fiva) on laadittava riskiarvio sen valvonnan piiriin kuuluvien ilmoitusvelvollisten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä (valvojakohtainen riskiarvio). Finanssivalvonnan on julkistettava riskiarvion yhteenveto.

Riskiarvion laatimiseksi ei ole olemassa ohjetta tai standardia, jota noudattaen toimivaltaiset viranomaiset voisivat oman valvojakohtaisen riskiarvionsa laatia. Näin ollen Finanssivalvonnassa ryhdyttiin vuonna 2019 kehittämään kansainväliset velvoitteet täyttävää riskiarviometodologiaa, joka mahdollistaisi sekä toimialakohtaisen että valvottavakohtaisen riskiarvioinnin.

Olellaisena osana riskiarvioprojektia Finanssivalvonta on ryhtynyt keräämään tietoa RA (Risk Assessment) -tiedonkeruulla sen valvomien toimialojen ja yksittäisten toimijoiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien ja hallintakeinojen tason arvioimiseksi¹.

Finanssivalvonnan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen valvojakohtaisen riskiarvion laatiminen on laaja prosessi, josta voidaan erottaa neljä vaihetta:

1. Määritetään toimialakohtaiset ominaisriskitasot (*inherent risk*).
2. Arvioidaan, missä määrin tunnistetut riskitekijät ovat läsnä kullakin toimialalla.
3. Arvioidaan riskienhallintakeinojen taso kullakin toimialalla.
4. Luodaan valvottavakohtainen riskipisteytys.

Tämä yhteenveto keskittyy valvojakohtaisen riskiarvion laatimisen ensimmäiseen vaiheeseen eli toimialakohtaisten ominaisriskitasojen määrittämiseen. Yhteenvedossa kuvataan se, miten toimialakohtainen ominaisriskitaso on määritetty. Lisäksi esitetään prosessin lopputulos, eli toimialakohtaiset ominaisriskitasot.

Tämä yhteenveto sisältää valvojakohtaisen riskiarvion ainoastaan rahanpesun osalta. Terrorismin rahoittamisen osalta metodologia pyritään ottamaan käyttöön vuoden 2020 aikana.

¹ Lisätietoa Finanssivalvonnan valvottavatiedote 17.12.2018 – 54/2018

17.3.2020

Rahanpesun estäminen

Julkinen

2 Toimialan ominaisriskitason määrittäminen tuotteiden ja palveluiden näkökulmasta

2.1 Metodologia

Toimialan ominaisriskitasoa määritettäessä on pyritty muodostamaan käsitys siitä, **mikä on yleisellä tasolla tietyn toimialan riski tulla hyväksikäytetyksi rahanpesussa.**

Toimialan ominaisriskitason määrittämisessä ei oteta huomioon sitä, millaisia riskejä yksittäisten toimijoiden toimintaan liittyy. Näin ollen samalla toimialalla toimivien kesken todellinen rahanpesun riski voi vaihdella hyvinkin paljon.

Ominaisriskitason määrittämisessä jätetään huomiotta myös ne keino, joita toimialalla yleensä tai yksittäisellä toimijalla on riskien hallitsemiseksi (hallintakeinot). Kun hallintakeinot otetaan huomioon, lopputuloksena on jäännösriski (*residual risk*). Jäännösriski muodostuu edellä kuvatun riskiarvioprosessin vaiheiden 2 ja 3 yhteisvaikutuksena.

Ominaisriskitason määrittämisessä on keskitytty tuotteisiin ja palveluihin liittyviin riskitekijöihin. Maantieteelliset riskit, asiakasriskit sekä jakelukanaviin ja uusiin teknologioihin liittyvät riskit tulevat arvioitavaksi toimialakohtaisessa ja valvottavakohtaisessa riskiarvio-osuudessa.

Ominaisriskitason määrittämisessä on edetty seuraavin vaihein:

- Rahanpesuskenaarioiden määrittäminen: Eri lähteisiin perustuen on pyritty selvittämään, millä eri tavoin rahaa Suomessa pestään.
- Riskialttiiden tuotteiden ja palveluiden määrittely: Skenaariot on käyty läpi ja niistä on poimittu tuotteisiin ja palveluihin liittyvät riskitekijät
- Tuotteet ja palvelut on ryhmitelty sen mukaan, kuinka tyypillisiä ne ovat tunnistetuissa skenaarioissa.
- Tuotteet ja palvelut on ryhmitelty ylikansallisen riskiarvion perusteella.
- Kansallisista ja ylikansallisista arvioista on muodostettu yhteisarvio
- Toimialat on ryhmitelty sen mukaan, mitä tuotteita ja palveluita ne tarjoavat ja millainen riski näihin tuotteisiin ja palveluihin liittyy.

2.2 Taustamateriaali

Ajantasaisen riskitilanteen kartoittamiseksi riskiarviossa on käytetty muun muassa seuraavia lähteitä:

- Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomukset vuosilta 2015 - 2019
- Harmaa talous ja talousrikollisuus - verkkosivusto, <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus>

- Sisäministeriön verkkosivut www.intermin.fi, erityisesti rikollisuustilannetta ja rikostorjuntaa koskevat osiot,
- Mutual Evaluation Report of Finland (FATF 2019) sekä maa-arvioinnin yhteydessä kerätyt tiedot
- SNRA 2017: EU:n ylikansallinen riskiarvio 2017
- SNRA 2019: EU:n ylikansallisen riskiarvion päivitys 2019
- NRA 2015: Jukarainen P., Mutttilainen V., (2015). Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio 2015. (Ed)., In: Poliisiammatti-korkeakoulun raportteja, Poliisiammattikorkeakoulu.
- Tilastokeskuksen ylläpitämä, Suomen virallinen tilasto (SVT): Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset [verkkajulkaisu].
- Euroopan pankkivalvontaviranomainen:
 - Riskiperusteista valvontaa koskevat ohjeet (*Joint Guidelines on risk-based AML/CFT supervision* (ESA 2016 72))
 - Riskitekijöitä koskevat ohjeet (*Guidelines on Risk Factors* (JC 2017 37))

Lisäksi riskitilanteen kartoittamiseksi hyödynnettiin valvontahavaintoja sekä viranomaisyhteistyön puitteissa saatuja tietoja.

2.3 Tuotteiden ja palveluiden ominaisriskitaso - tiivistelmä

Rahanpesun taustalla on aina esirikos, jolla hankittuihin varoihin rahanpesutoimenpiteet kohdistuvat. Kotimaiseen esirikollisuuden näkökulmasta rahanpesun riskiskenaarit liittyvät pääosin harmaan talouden, huumausainerikollisuuden sekä erilaisen petosrikollisuuden avulla hankittujen varojen käsittelyyn ja siirtelyyn maksujärjestelmässä ja käteisenä rahana.

Riskiskenaarioesimerkki huumausainerikollisuuteen liittyen:

Yksityishenkilö vastaanottaa huumausaineiden myynnistä saatuja käteisvaroja tarkoituksena välittää käteisvaroja vastaava summa edelleen, yleensä ulkomaille.

Käteisvarat

- talletetaan **maksutilille** ja siirretään sieltä edelleen **maksupalveluita käyttäen**,
- säilyvät niiden vastaanottajalla, mutta tämä siirtää vastaavan summan omalta **maksutililtään** eteenpäin,
- siirretään **rahanvälityspalveluita** hyödyntäen eteenpäin, tai
- muunnetaan **sähkörahaksi**, joka luovutetaan eteenpäin.

Kotimaisten esirikosten lisäksi huomio kiinnittyy skenaarioihin, joissa ulkomaisista esirikoksista (mm. erilaiset petokset) peräisin olevia varoja liikutellaan maksujärjestelmässä suomalaisia yrityksiä tai yksityishenkilöitä (muulit) hyväksikäyttäen.

Skenaarioissa esiin nousevat erityisesti seuraavat tuotteet ja palvelut:

- palvelut, joilla mahdollistetaan varojen siirto maksujärjestelmässä (maksupalvelut, pl. rahanvälitys)
- palvelut, joilla mahdollistetaan varojen säilyttäminen maksujärjestelmässä (maksutilit)
- käteispalvelut (käteisnostot ja -panot)

- rahanvälitys
- virtuaalivaluuttapalvelut

Tuotteet ja palvelut on luokiteltu sen mukaan, kuinka usein ne esiintyvät tunnistetuissa riskiskenaarioissa. Tähän on yhdistetty ylikansallisen riskiarvion uhka-arvio. Lopputuloksena on tuotteiden ja palveluiden riskiluokittelu, joka perustuu tunnistettuihin skenaarioihin.

Riskiluokittelun asteikko on kuvattu alla. Arvioinnissa käytetään neliporasta, englanninkielistä asteikkoa, joka vastaa Euroopan pankkivalvontaviranomaisen käyttämää asteikkoa.

Very significant
Significant
Moderately Significant
Less significant

Tuotteiden ja palveluiden riskiluokittelu:

Maksutilit
Käteispalvelut (käteisnostot ja -panot)
Rahanvälitys
Maksupalvelut (pl.maksutilit ja rahanvälitys)
Virtuaalivaluuttapalvelut
Valuutanvaihto
Sähköraha (e-money)
Asuntoluotot ja muut korkeavakuudelliset lainat
Tallelokeropalvelut
Private banking -palvelut
Sijoituspalvelut (ml. rahastot)
Yrityspankkipalvelut (ml. luotot)
Henkivakuutus
Joukkorahoitus
Vahinkovakuutukset
Kuluttajaluotot

Kuten edellä todettiin, arvioitaviin tuotteisiin ja palveluihin on otettu mukaan ne finanssisektorin palvelut, jotka on mainittu ylikansallisessa riskiarviossa.

2.4 Finanssivalvonnan valvomien toimialojen ominaisriskitaso - tiivistelmä

Ottaen huomioon sen, mitä edellä tiivistelmässä osiossa 2.3 on todettu eri tuotteiden ominaisriskitasoista, Finanssivalvonta on luokitellut sen valvomat toimialat riskiluokkiin.

Luokittelu on toteutettu huomioimalla kullekin valvottavaryhmälle tyypilliset palvelut ja niille osiossa 2.3 määritetyt riskiluokat. Ryhmittelyssä on pyritty huomioimaan se, tarjotaanko toimialalla pääasiassa korkean riskin tuotteita tai palveluita vai ovatko korkean riskin tuotteet osa laajaa palveluvalikoimaa, johon sisältyy runsaasti myös vähäriskisiä tuotteita ja palveluita.

Riskiluokittelun asteikko:

Very significant risk
Significant risk
Moderately Significant risk
Less significant risk

Toimialakohtainen ominaisriskitasoluokittelu ja valvottavien lukumäärä²:

Toimiala	Ilmoitusvelvollisten määrä
Maksupalveluntarjoajat (pl. rahanvälitys)	47
Rahanvälittäjät (pl. muut maksupalvelut)	11
Virtuaalivaluuttapalveluntarjoajat	5
Talletuspankit	222
Muut luottolaitokset	19
Sijoituspalveluntarjoajat	56
Rahastoyhtiöt	36
Joukkorahoitusyhtiöt	11
Vaihtoehtorahastonhoitajat	119
Henkivakuutusyhtiöt	10
Vahinkovakuutusyhtiöt	34
Asuntoluotonvälittäjät	2

Taulukkoon ei ole erikseen lisätty seuraavia ilmoitusvelvollisia:

- Vakuutusedustajat
 - Vakuutusedustajien osalta tuotteisiin ja palveluihin liittyvä riskitaso määrittyy sen mukaan, mitä palveluita (henki- ja/tai vahinkovakuutuksia) vakuutusedustaja tarjoaa.
- Vakuutusyhdistykset (5 kalastusvakuutusyhdistystä) sisältyvät kategoriaan *Vahinkovakuutusyhtiöt*

Mainittujen lisäksi seuraavia ilmoitusvelvollisia koskevaa ominaisriskiarviota ei ole vielä tehty:

- Arvopaperikeskus (1)
- Tilinhoitajayhteisöt (7)
- Säilytisyhteisöt (10)

² Ilmoitusvelvollisten määrä per 30.1.2020 ja pitää sisällään Suomessa toimivat sivuliikkeet.

Rahanpesun estäminen

Julkinen

- Työeläkevakuutusyhtiöiden (4)

3 Lopuksi

Tässä yhteenvedossa on kuvattu Finanssivalvonnan arvio sen valvoimiin toimialoihin liittyvästä rahanpesun ominaisriskistä kullakin toimialalla tyypillisesti tarjottujen tuotteiden ja palveluiden näkökulmasta.

Ominaisriskitason määrittäminen on edellä kuvatun tavoin ensimmäinen osa laajaa riskiarviokokonaisuutta. Riskiarviota syvennetään edelleen perehtymällä toimialakohtaisiin riskitekijöihin muun muassa RA-tiedonkeruun avulla sekä yhteistyössä eri toimialojen asiantuntijoiden kanssa. Toimialakohtaisten riskiarvioiden tiivistelmät julkaistaan erikseen.

Päivitetty kansallinen riskiarvio tulee valmistuttuaan tarjoamaan kattavan kuvauksen kansallisista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä. Näin ollen Finanssivalvonnan arviota sen valvomien toimialojen rahanpesun ominaisriskeistä tullaan päivittämään kansallisen riskiarvion valmistuttua. Samassa yhteydessä myös riskiarviometodologiaa päivitetään siltä osin kuin se on tarpeen.

Kansallisen riskiarvion myötä saadaan aiempaa kattavampaa tietoa myös terrorismin rahoittamisen kansallisesta riskitilanteesta, mikä osaltaan edesauttaa valvojakohtaisen terrorismin rahoittamista koskevan riskiarvion laatimista.