

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulkL 24.1 § 20 k

Nada express osk
Kastelholmantie 2 C 31
00900 HELSINKI

Seuraamusmaksu ja julkinen varoitus

1 Päätös

Finanssivalvonta määrää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017, jäljempänä ResL) 7 luvun 1 §:n 1 momentin ja 8 luvun 3 §:n 1 momentin nojalla Nada express osk:lle (Y-tunnus 2663610-3, jäljempänä myös Nada) seuraamusmaksun sen johdosta, että Nada express osk on laiminlyönyt noudattaa seuraavia säännöksiä¹:

- ResL 2 luvun 3 §:n 1 ja 2 momenttia ainakin ajalla 1.5.2019–19.5.2020, kun se ei ole riittävästi tunnistanut ja arvioinut rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä, ja kun se ei ole riittävästi ottanut huomioon toimintansa luonnetta ja laajuutta riskiarvion laadinnassa;
- ResL 3 luvun 1 §:n 2 momenttia ainakin ajalla 1.1.2019–19.5.2020, kun se ei ole riittävästi yksilöinyt ja arvioinut asiakassuhteeseen liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä (riskiperusteinen arviointi);
- ResL 3 luvun 2 §:n 1 ja 4 momenttia ainakin ajalla 1.1.2019–19.5.2020, kun se ei ole asianmukaisesti tunnistanut kaikkia asiakkaitaan eikä todentanut heidän henkilöllisyyttään;
- ResL 3 luvun 3 §:n 1 momenttia, 2 momentin 1, 7 ja 8 kohtaa sekä 3 momenttia ainakin ajalla 1.1.2019–19.5.2020, kun se ei ole säilyttänyt kaikkia asiakkaiden tuntemista koskevia tietoja;
- ResL 3 luvun 4 §:n 2 ja 3 momenttia ainakin ajalla 1.1.2019–19.5.2020, kun se ei ole järjestänyt riittävää asiakassuhteen jatkuvaa seurantaa, ja kun se ei ole riittävällä tavalla ottanut selvää kaikkien asiakkaiden tavanomaisesta poikkeavista liiketoimista (selonottovelvollisuus);
- ResL 3 luvun 10 §:n 1 momenttia ajalla 1.1.2019–30.4.2019, kun se ei ole Euroopan talousalueen ulkopuolisiin korkean riskin valtioihin liittyvissä tilanteissa soveltanut tehostettua menettelyä asiakkaan tuntemiseksi;
- ResL 3 luvun 13 §:n 1 momenttia ainakin ajalla 1.1.2019–19.5.2020, kun se ei ole laatinut eikä noudattanut asianmukaisia riskiperusteisia menettelyjä sen toteamiseksi, onko asiakas poliittisesti vaiku-

¹ Laiminlyönnejä koskevat säännökset on esitetty siinä muodossa kuin ne olivat voimassa laiminlyöntien tapahtumahetkellä 1.1.2019–19.5.2020. Tämän jälkeiset säännösmuutokset, joilla ei ole sisällöllistä merkitystä nyt käsiteltävän asian osalta, on mainittu jäljempänä alaviitteissä.

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulKL 24.1 § 20 k

- tusvaltainen henkilö, poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäsen tai poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön yhtiökumppani;
- ResL 3 luvun 13 a §:n 1 momenttia ainakin ajalla 1.5.2019–19.5.2020, kun se ei ole Euroopan talousalueen ulkopuolisiin, komission yksilöimiin korkean rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin valtioihin liittyvissä tilanteissa soveltanut tehostettua menettelyä asiakkaan tuntemiseksi; ja
 - ResL 4 luvun 1 §:n 2 momenttia ainakin ajalla 1.1.2019–19.5.2020, kun se ei ole tehnyt rahanpesun selvittelykeskukselle epäilyttäviä liiketoimia koskevia ilmoituksia yksittäisistä tai useista erillisistä toisiinsa yhteydessä olevista rahalähetyksistä, joiden arvo on ollut vähintään 1 000 euroa.

Seuraamusmaksun määrä on kaksikymmentäviisituhatta (25 000) euroa ja se määrätään maksettavaksi valtiolle. Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus.

Lisäksi Finanssivalvonta antaa Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008, jäljempänä FivaL) 39 §:n 1 momentin nojalla Nada express osk:lle julkisen varoituksen sen johdosta, että Nada express osk on ainakin ajalla 1.1.2019–19.5.2020 laiminlyönyt noudattaa maksulaitoslain (297/2010, jäljempänä MLL) 39 §:n 1 momenttia, kun se ei ole riittävästi tuntenut kaikkia asiakkaitaan.

Finanssivalvonnan johtokunta on päättänyt seuraamusmaksun määräämisestä ja julkisen varoituksen antamisesta kokouksessaan 6.5.2022.

2 Kuuleminen

Finanssivalvonta varasi 18.1.2022 päivätyllä kuulemiskirjeellä Nadalle hallintolain (434/2003) 34 §:n mukaisesti tilaisuuden ennen asian ratkaisemista lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuulemiskirjeen mukaan määräajan noudattamatta jättäminen ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista.

Finanssivalvonta toimitti kuulemiskirjeen sähköisesti Nadan hallituksen puheenjohtajalle ja kirjeitse Nadan postiosoitteeseen. Nada ei ole toimitanut Finanssivalvonnalle vastausta kuulemiskirjeessä asetettuun määräaikaan 18.2.2022 mennessä eikä sen jälkeenkään.

3 Päätöksen perustelut

3.1 Taustaa

Nada on MLL 7 ja 8 §:ssä tarkoitettu rekisteröity maksupalvelun tarjoaja, joka tarjoaa MLL 1 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettua rahavälityspalvelua.

Nada on FivaL 5 §:n 23 kohdassa tarkoitettu muu finanssimarkkinoilla toimiva sekä ResL 1 luvun 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa ja 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu ilmoitusvelvollinen.

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulkL 24.1 § 20 k

3.2 Finanssivalvonnan tarkastus

Finanssivalvonta teki vuosina 2019–2021 tarkastuksen, jonka tavoitteena oli selvittää, miten Nada oli muun ohella toteuttanut velvollisuutensa noudattaa ResL:a.

Finanssivalvonta lähetti Nadalle tarkastuksen aloituskirjeen ja ennakkomateriaalipyynnöt 21.11.2019 ja 28.11.2019. Lopullinen tarkastusraportti valmistui 28.5.2021, jota ennen Nadalle varattiin mahdollisuus kommentoida raporttiluonnoksessa esitettyjä tarkastushavaintoja. Nada ei antanut kommentteja raporttiluonnoksesta.

Tarkastuksen perusteella Finanssivalvonta esitti Nadalle 24.8.2021 toimenpidevaatimuksia tarkastuksessa havaittujen puutteiden korjaamiseksi. ResL:n noudattamiseen liittyvien tarkastushavaintojen osalta määräjät vastaamiselle olivat 30.9.2021 ja 31.3.2022. Nada ei ole vastannut Finanssivalvonnan toimenpidevaatimuksiin.

3.3 Riskiarviota ja riskiperusteista arviointia koskevat laiminlyönnit

3.3.1 Sovellettavat säännökset

ResL 2 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on laadittava riskiarvio rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien tunnistamiseksi ja arvioimiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on otettava riskiarvion laadinnassa huomioon toimintansa luonne, koko ja laajuus.

ResL 3 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on asiakassuhteeseen liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä arvioidessaan otettava huomioon uusiin ja jo olemassa oleviin asiakkaisiin, maihin tai maantieteellisiin alueisiin, tuotteisiin, palveluihin ja liiketoimiin sekä jakelukanaviin ja teknologioihin liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit (*riskiperusteinen arviointi*).² Pykälän 4 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on voitava osoittaa valvontaviranomaiselle, että ilmoitusvelvollisen tässä laissa säädetyt asiakkaan tuntemista ja jatkuvaa seurantaa koskevat menetelmät ovat riittävät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin kannalta.

3.3.2 Finanssivalvonnan tarkastushavainnot

Nada toimitti Finanssivalvonnalle kolme eri dokumenttia, jotka käsittelivät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä. Dokumenttien perusteella Nada on arvioinut riskejä vain yleisellä tasolla. Nada ei ole pystynyt osoittamaan, mikä näiden eri dokumenttien välinen suhde ja merkitys on, mitä niistä voidaan pitää ajantasaisena ilmoitusvelvollisen riskiarviona, kuka ne on laatinut tai miten riskiarviota on kehitetty.

² Esitettyyn säännökseen lisätty (376/2021) arvioinnissa 10.5.2021 alkaen huomioitavia seikkoja.

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulkL 24.1 § 20 k

Asiakassuhteeseen liittyvien rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien osalta Nada ei ole voinut osoittaa tarkastuksessa, mihin tekijöihin asiakkaiden riskiluokat ovat perustuneet, millä perusteilla niihin on tehty muutoksia ja miten ne ovat vaikuttaneet asiakkaan tuntemiseen ja jatkuvaan seurantaan.

3.3.3 Finanssivalvonnan kanta

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallisten riskiarvioiden³ perusteella Nadan harjoittamaa hawala-tyyppistä rahanvälitystä on pidettävä lähtökohtaisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kannalta korkeariskisenä toimintana.

Nadalta saatu tieto riskien arvioinnista ja riskiluokituksista on ollut ristiriitaista ja puutteellista. Riskiarviossaan Nada on tunnistanut ja arvioinut rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä liian yleisellä tasolla toimintansa riskilliseen luonteeseen ja laajuuteen nähden. Nada ei ole arvioinut riittävästi asiakassuhteeseen liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä ottamalla huomioon asiakkaisiinsa, maihin ja maantieteellisiin alueisiin, tuotteisiin ja palveluihin liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä.

Nada ei ResL 3 luvun 1 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla ole voinut osoittaa Finanssivalvonnalla menetelmiensä riittävyyttä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien kannalta.

Edellä mainituilla perusteilla Finanssivalvonta katsoo Nadan laiminlyöneen noudattaa ResL 2 luvun 3 §:n 1 ja 2 momenttia riskiarviosta sekä 3 luvun 1 §:n 2 momenttia riskiperusteisesta arvioinnista.

3.4 Asiakkaan tuntemista ja tuntemistietojen säilyttämistä koskevat laiminlyönnit

3.4.1 Sovellettavat säännökset

ResL 1 luvun 4 §:n 6 kohdan mukaan *tunnistamisella* tarkoitetaan asiakkaan henkilöllisyyden selvittämistä asiakkaan toimittamien tietojen perusteella ja 7 kohdan mukaan *henkilöllisyyden todentamisella* tarkoitetaan asiakkaan henkilöllisyyden varmistamista luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä peräisin olevien asiakirjojen tai tietojen perusteella.⁴

ResL 3 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on voitava osoittaa valvontaviranomaiselle, että ilmoitusvelvollisen tässä laissa säädetyt asiakkaan tuntemista ja jatkuvaa seurantaa koskevat menetelmät ovat riittävät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin kannalta.

³ Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio 2015 (Poliisiammattikorkeakoulun raporteja 117) ja Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2021 (VM 2021:17).

⁴ Määritelmät siirtyneet 1 momentiksi 1.5.2019 alkaen (573/2019).

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulkL 24.1 § 20 k

ResL 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on tunnistettava asiakkaansa ja todennettava tämän henkilöllisyys vakituista asiakassuhdetta perustettaessa. Pykälän 4 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen tulee tunnistaa asiakkaansa ja todentaa asiakkaan henkilöllisyys asiakassuhdetta perustettaessa taikka viimeistään ennen kuin asiakas saa määräysvaltaansa liiketoimeen sisältyvät varat tai muun omaisuuden tai ennen kuin liiketoimi on suoritettu loppuun.⁵

ResL 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on pidettävä kaikki asiakkaan tuntemista ja liiketoimia koskevat asiakirjat ja tiedot ajantasaisina ja olennaisina. Tiedot on säilytettävä luotettavalla tavalla viiden vuoden ajan vakituisen asiakassuhteen päättymisestä. Pykälän 2 momentin mukaan asiakkaan tuntemista koskevista tiedoista on säilytettävä muun ohella asiakkaan nimi, syntymäaika, henkilötunnus ja osoite (kohta 1), henkilöllisyyden todentamisessa käytetyn asiakirjan nimi, asiakirjan numero tai muu tunnistetieto ja myöntäjä taikka kopio asiakirjasta (kohta 7) sekä tiedot asiakkaan toiminnasta, taloudellisesta asemasta, perusteet liiketoimen tai palvelun käytölle ja tiedot varojen alkuperästä (kohta 8). Pykälän 3 momentin mukaan, jos asiakas on ulkomaalainen, jolla ei ole suomalaista henkilötunnusta, on 2 momentissa tarkoitettujen tietojen lisäksi säilytettävä tieto asiakkaan kansalaisuudesta ja matkustusasiakirjan tiedot.

MLL 7 §:n 5 momentin mukaan pykälässä tarkoitettuun palveluntarjoajaan ei sovelleta tätä lakia lukuun ottamatta, mitä muun ohella 39 §:ssä säädetään maksulaitoksista.

MLL 39 §:n 1 momentin mukaan maksulaitoksen on tunnettava asiakkaansa. Pykälän 3 momentin mukaan asiakkaan tuntemisessa on lisäksi voimassa, mitä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä ja selvittämisestä annetussa laissa säädetään.

3.4.2 Finanssivalvonnan tarkastushavainnot

Finanssivalvonta on selvittänyt riskiperusteisesti määritetyn otannan avulla, ovatko Nadan asiakkaiden tuntemistiedot vastanneet ResL:n vaatimuksia. Otannassa on ollut asiakkaina yhteensä 19 luonnollista henkilöä. Näiden asiakkaiden tuntemistiedoissa on ollut merkittäviä puutteita.

Nadan käyttämästä rahanvälitysjärjestelmästä ei ole ollut todennettavissa asiakastietojen tallennusajankohtaa, joten kirjausketju ("audit trail") ei ole ollut aukoton. Tämän vuoksi jälkikäteen ei ole ollut mahdollista havaita, mitä tietoja Nadalla on ollut asiakkaasta jonain tietyinä hetkenä tai milloin tiedot on tallennettu rahanvälitysjärjestelmään.

Nada on tallentanut asiakkaiden henkilöllisyyden todentamisasiakirjoista rahanvälitysjärjestelmäänsä ainoastaan asiakirjan etupuolen. Osassa todentamisasiakirjoista tieto asiakirjan myöntäjästä sijaitsee kuitenkin

⁵ Pykälän muutoksilla 376/2021 ja 573/2019 ei merkitystä tämän asian kannalta.

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulkL 24.1 § 20 k

asiakirjan kääntöpuolella, jolloin myöntäjä olisi ResL 3 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan tullut kirjata järjestelmään muutoin. Myöntäjätieto on puuttunut kolmen otannassa olevan asiakkaan osalta.

Kahden otannassa olleen asiakkaan osalta Nada ei ole pystynyt osoittamaan, että se olisi todentanut asiakkaiden henkilöllisyydet asiakkuutta perustettaessa. Toisesta asiakkaasta Finanssivalvonnalle toimitettu kopio todentamisasiakirjasta on ollut niin heikkolaatuinen, ettei siitä ole voinut varmistua, kenen asiakirjasta on kyse; toisen asiakkaan tietoihin tallennettua todentamisasiakirjaa ei ollut vielä myönnetty asiakkuuden perustamishetkellä. Nada ei ole pystynyt osoittamaan, mistä asiakirjasta asiakkaan henkilöllisyys on todennettu ensimmäisen rahansiirtotoimeksiannon yhteydessä.

Todentamisasiakirjojen luotettavuudessa ja riippumattomuudessa on ollut puutteita. Yksi otannan asiakkaiden todentamisasiakirjoista, viranomaisen myöntämä henkilökortti, on ollut todentamishetkellä vanhentunut. Toisen asiakkaan henkilöllisyys on todennettu vastaanotokeskuksen kortista ja kolmas viranomaisen myöntämästä vanhentuneesta oleskelulupakortista, josta ei ole käynyt ilmi asiakkaan syntymäaikaa, henkilötunnusta eikä kansalaisuutta.

Yhden asiakkaan osalta puute henkilöllisyyden todentamisessa on liittynyt ulkomaisen viranomaisen myöntämän asiakirjan tietojen riittämättömyyteen. Italian viranomaisen myöntämästä passista ei ole käynyt ilmi ResL 3 luvun 3 §:n 3 momentin edellyttämää kansalaisuustietoa, eikä Nada ole esittänyt muita todentamiseen liittyviä selvityksiä passin lisäksi.

Tarkastuksella havaittiin useiden otannassa olevien asiakkaiden (8/19) osalta puutteita ja epätarkkuuksia asiakkaiden osoitetiedoissa ja niiden ajantasaisuudessa. Havaittiin myös, ettei Nada ole säilyttänyt kaikkien otannassa olleiden (11/19) asiakkaan osalta ResL 3 luvun 3 §:n 2 momentin mukaisia tietoja asiakkaan toiminnasta, taloudellisesta asemasta, perusteista liiketoimen tai palvelun käytölle eikä varojen alkuperästä.

Otannan perusteella havaittiin vielä, että usean asiakkaan kohdalla varojen lähteeksi on ilmoitettu perheen varat (family collection). Tämä on yksi Nadan käyttämän rahanvälitysjärjestelmän vakiovaihtoehtoista. Nada ei ole tarkastuksella pystynyt esittämään, että se olisi hankkinut ja säilyttänyt tarkempia selvityksiä siitä, keiden toimeksiannosta perheen varoista lähetetyt toimeksiannot oli tehty, kenen varoja oli lähetetty ja mikä oli ollut varojen todellinen alkuperä.

3.4.3 Finanssivalvonnan kanta

Asiakkaan tunnistaminen ja henkilöllisyyden todentaminen ovat keskeisiä asiakkaan tuntemiseen sisältyviä velvollisuuksia, joiden avulla ilmoitusvelvollinen varmistuu siitä, että se tietää, kenen kanssa se asioi ja kenen toimeksiannosta ja varoilla liiketoimia tehdään.

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulkL 24.1 § 20 k

Otannassa olleiden asiakkaiden tuntemistiedot eivät ole kaikin osin täytäneet edellä kuvattuja ResL:n vaatimuksia. Nada ei ole tunnistanut kaikkia otannassa olleita asiakkaita eikä todentanut heidän henkilöllisyyttään asianmukaisesti. Puutteista huolimatta Nada on perustanut asiakassuhteita ja suorittanut liiketoimia. Asiakkaiden kaikkia tuntemista koskevia tietoja ei ollut säilytetty, eikä asiakkaita siten ollut riskiarvioitu asianmukaisesti. Osoitetietojen havaituilla puutteilla ja epätarkkuuksilla on vaikutuksia asiakkaan palvelun käytön perusteiden ja maantieteellisen riskin arvioimiseen ja jatkuvaan seurantaan. Nada ei myöskään ole säilyttänyt riittäviä tietoja varojen alkuperästä.

Nada ei ole ResL 3 luvun 1 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla voinut osoittaa Finanssivalvonnalle, että sen asiakkaiden tuntemista koskevat menetelmät olisivat olleet riittävät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin kannalta otannassa olleiden asiakkaiden osalta.

Edellä mainituilla perusteilla Finanssivalvonta katsoo Nadan laiminlyöneen noudattaa ResL 3 luvun 2 §:n 1 ja 4 momenttia asiakkaan tunnistamisesta ja henkilöllisyyden todentamisesta sekä 3 §:n 1 momenttia, 2 momentin 1, 7 ja 8 kohtaa ja 3 momenttia asiakkaan tuntemistiedoista ja niiden säilyttämisestä.

Lisäksi Finanssivalvonta katsoo edellä todettujen puutteiden asiakkaan tuntemisessa osoittavan, että Nada on laiminlyönyt noudattaa MLL 39 §:n 1 momenttia, kun se ei ole riittävästi tuntenut kaikkia asiakkaitaan.

3.5 Asiakkaiden tehostettua tuntemisvelvollisuutta koskevat laiminlyönnit

3.5.1 Sovellettavat säännökset

Tehostettu tuntemisvelvollisuus poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden osalta

ResL 1 luvun 4 §:n 1 momentin kohdissa 11, 12 ja 13⁶ on määritelty poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö, poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäsen ja poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön yhtiökumppani.

ResL 3 luvun 13 §:n 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisella tulee olla asianmukaiset riskiperusteiseen arviointiin pohjautuvat menettelyt sen toteamiseksi, onko asiakas tai onko hän ollut poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö, poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäsen tai poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön yhtiökumppani.⁷

ETA-alueen ulkopuoliseen korkean riskin valtioon liittyvä tehostettu tuntemisvelvollisuus

⁶ Kohtiin 11 ja 13 tehty vähäisiä muutoksia (573/2019 ja 376/2021).

⁷ Esitettyyn säännökseen lisätty (573/2019) asiakkaan tosiasiallinen edunsaaja 1.5.2019 alkaen.

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulkL 24.1 § 20 k

ResL 3 luvun 10 §:n 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on sovellettava tehostettua menettelyä asiakkaan tuntemiseksi, jos asiakkaalla tai liiketoimella on liittymäkohta valtioon, jonka rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämis- ja selvittelyjärjestelmä muodostaa komission arvion mukaan merkittävän riskin EU:n sisämarkkinalle tai ei täytä kansainvälisiä velvoitteita.

ResL 3 luvun 13 a §:n (573/2019)⁸ 1 momentin mukaan jos ilmoitusvelvollinen tekee liiketoimia tai suorittaa maksuja, jotka liittyvät Euroopan talousalueen ulkopuolisiin, komission yksilöimiin korkean rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin valtioihin, ilmoitusvelvollisen on noudatettava lainkohdassa tarkemmin määritellyjä tehostettuja asiakkaan tuntemismenettelyjä lisätietojen hankkimiseksi ja ilmoitusvelvollisen ylemmän johdon hyväksynnän saamiseksi asiakassuhteen aloittamiselle ja jatkamiselle.

ResL 3 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on voitava osoittaa valvontaviranomaiselle, että ilmoitusvelvollisen tässä laissa säädetty asiakkaan tuntemista ja jatkuvaa seurantaa koskevat menetelmät ovat riittävät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin kannalta.

Komission delegoitu asetus (EU) 2016/1675 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 täydentämisestä yksilöimällä suuririskiset kolmannet maat, joilla on strategisia puutteita sekä komission delegoitu asetus (EU) 2018/105 Etiopian lisäämisestä luetteloon.⁹

3.5.2 Finanssivalvonnan tarkastushavainnot

Nadan tarkastuksella esittämän materiaalin mukaan asiakkaaseen on sovellettu tehostettua tuntemisvelvollisuutta ainoastaan ResL 3 luvun 13 §:ssä säädetyn poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön osalta. Nada ei ole tuonut esiin muita tilanteita, jolloin asiakkaaseen sovellettaisiin tehostettua tuntemismenettelyä.

Poliittisesti vaikutusvaltaiset henkilöt

Nadan asiakkaidensa poliittisen vaikutusvallan (PEP-aseman) selvittämiseen liittyvissä menettelytavoissa havaittiin puutteita. Nada ei ole selvittänyt asiakkaan PEP-asemaa ResL 3 luvun 13 §:n 1 momentin vaatimalla tavalla eli selvittämällä, onko asiakas itse poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö, poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäsen tai poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön yhtiökumppani. Nada on selvittänyt PEP-aseman osalta, lähettääkö sen asiakas rahaa poliittisesti vaikutusvaltaiselle henkilölle poliittisiin tarkoituksiin. Nada ei ole selvittänyt poliittista vaikutusvaltaisuutta sekä kotimaisen että ulkomaisen PEP-aseman osalta.

⁸ Säännös (573/2019) voimassa 1.5.2019 alkaen.

⁹ Etiopia poistettu luettelosta 1.10.2020, komission delegoitu asetus (EU) 2020/855, annettu 7.5.2020.

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulkL 24.1 § 20 k

ETA-alueen ulkopuoliset korkean riskin valtiot

Tarkastuksen perusteella Nadan sisäisessä ohjeistuksessa ei ole käsitelty ResL 3 luvun 10 §:n 1 momentin mukaista tehostettua tuntemisvelvollisuutta tilanteissa, jossa asiakkaalla tai liiketoimella on liittymäkohta valtioon, jonka rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämis- ja selvittelyjärjestelmä muodostaa komission arvion mukaan merkittävän riskin EU:n sisämarkkinalle tai ei täytä kansainvälisiä velvoitteita. Ohjeistuksessa ei myöskään ole käsitelty ResL 3 luvun 13 a §:n mukaista tehostettua tuntemisvelvollisuutta tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollinen tekee liiketoimia tai suorittaa maksuja, jotka liittyvät Euroopan talousalueen ulkopuolisiin, komission yksilöimiin korkean rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin valtioihin.

Tämä puute havaittiin myös otannassa, sillä Nada on toteuttanut rahalähetyksiä kolmeen komission yksilöimään korkean riskin valtioon ilman lain edellyttämiä asiakkaan tehostetun tuntemisvelvollisuuden lisäselvityksiä. Rahalähetyksiä oli toteutettu Etiopiaan 29.4.2019 ja Jemeniin 3.3.2019. ResL 3 luvun 13 a §:n voimaantulon jälkeen rahalähetyksiä oli toteutettu Jemeniin 12.10.2019 ja Ugandaan 20.6., 10.8. ja 9.9.2019.

3.5.3 Finanssivalvonnan kanta

Nadalla ei ole ollut ResL:n edellyttämiä asianmukaisia riskiperusteiseen arviointiin pohjautuvia menettelyjä sen toteamiseksi, onko asiakas tai onko asiakas ollut poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö, poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäsen tai poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön yhtiökumppani.

Nada ei ole tunnistanut ResL 3 luvun 10 ja 13 a §:ssä tarkoitettua tehostettua tuntemisvelvollisuutta, eikä se täten ole soveltanut eikä noudattanut tehostettuja asiakkaan tuntemismenettelyjä tilanteissa, joissa se on toteuttanut rahanvälitystoimeksiantoja korkean rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin valtioihin.

Nada ei ole ResL 3 luvun 1 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla voinut osoittaa Finanssivalvonnalle, että sen asiakkaiden tuntemista koskevat menetelmät olisivat olleet riittävät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin kannalta.

Edellä mainituilla perusteilla Finanssivalvonta katsoo Nadan laiminlyöneen noudattaa ResL 3 luvun 13 §:n 1 momenttia asianmukaisista menettelyistä poliittisen vaikutusvaltaisuuden toteamiseksi, ajalla 1.1.2019–30.4.2019 10 §:n 1 momenttia tehostetusta asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta ja ainakin ajalla 1.5.2019–19.5.2020 13 a §:n 1 momenttia Euroopan talousalueen ulkopuoliseen korkean riskin valtioon liittyvästä tehostetusta asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta.

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulkL 24.1 § 20 k

3.6 Jatkuvaa seurantaa ja selonottovelvollisuutta koskevat laiminlyönnit

3.6.1 Sovellettavat säännökset

ResL 3 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on voitava osoittaa valvontaviranomaiselle, että ilmoitusvelvollisen tässä laissa säädetty asiakkaan tuntemista ja jatkuvaa seurantaa koskevat menetelmät ovat riittävät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin kannalta.

ResL 3 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on järjestettävä asiakkaan toiminnan laatuun ja laajuuteen, asiakassuhteen pysyvyyteen ja kestoon sekä riskeihin nähden riittävä seuranta sen varmistamiseksi, että asiakkaan toiminta vastaa sitä kokemusta ja tietoa, joka ilmoitusvelvollisella on asiakkaasta ja tämän toiminnasta. Pykälän 3 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on erityisesti kiinnitettävä huomiota liiketoimiin, jotka rakenteeltaan tai suuruudeltaan taikka ilmoitusvelvollisen koon tai toimipaikan osalta poikkeavat tavanomaisesta. Samoin on meneteltävä, jos liiketoimilla ei ole ilmeistä taloudellista tarkoitusta tai ne eivät sovi yhteen sen kokemuksen tai tietojen kanssa, jotka ilmoitusvelvollisella on asiakkaasta. Tarvittaessa liiketoimeen liittyvien varojen alkuperä on selvitettävä.

3.6.2 Finanssivalvonnan tarkastushavainnot

Tarkastuksen perusteella Nadan jatkuva seuranta on perustunut käytännössä täysin sen käyttämään rahanvälitysjärjestelmään, joka on hälyttänyt ja vaatinut lisätietoja kertaluontoisista asiakaskohtaisista ja lyhyellä aikavälillä tehdyistä useista pienemmistä 1 000 euroa ylittävistä rahalähetyksistä. Järjestelmä ei ole havainnut esimerkiksi sitä, jos asiakas on tehnyt rahalähetyksen uuteen maahan tai poikkeuksellisesti eri henkilölle.

Rahanvälitysjärjestelmän hälytysten tutkinnan johtopäätösten dokumentointi on ollut suppeaa. Johtopäätökset ovat sisältäneet käytännössä pääasiassa merkinnät "OK" tai "HB" (house building tai hospital bill). Tarkastuksella tuli ilmi myös tapauksia, joissa hälytykset eivät ole toimineet järjestelmän ruuhkaisuuden tai järjestelmäpäivitysten vuoksi. Manuaalista prosessia tällaisia tilanteita varten ei ole ollut.

Tarkastuksen otannasta havaittiin, että osalla Nadan asiakkaista on ollut poikkeavia liiketoimia: sellaisia asiakaskohtaisia rahalähetyksiä, jotka ovat poikenneet kyseisen asiakkaan aikaisemmista rahalähetyksistä. Tarkastushavaintojen perusteella Nada ei ole selvittänyt näiden liiketöimien perusteita lähemmin.

3.6.3 Finanssivalvonnan kanta

Hawala-tyyppisessä korkeariskisessä toiminnassa on tärkeää, että jatkuva seuranta ja monitorointi perustuisivat muuhunkin kuin rahanvälitysjärjestelmän hälytyksiin, jotka aiheutuvat 1 000 euron rajan ylittävistä

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulkL 24.1 § 20 k

rahalähetuksista. Niiden avulla ei voida suoraan todeta esimerkiksi makсутapahtumien maantieteellisiä tai vastaanottajapiirin muutoksia. Pelkääntään rahanvälitysjärjestelmän 1 000 euron rajaan perustuvat automaattiset hälytykset eivät ole riittäviä toimenpiteitä asiakkaan jatkuvan seurannan järjestämisessä. Lisäksi järjestelmän automaattihälytykset eivät aina ole toimineet, eikä Nada ole tehnyt häiriötilanteissa manuaalitarkistuksia 1 000 euron rajan ylittävistä rahalähetuksista.

Asiakkaiden toimintaa, liiketoiminnan laatua ja laajuutta sekä palvelun tai tuotteen käyttämisen perusteita koskevissa tuntemistiedoissa on havaittu edellä kohdassa 3.4 todettuja merkittäviä puutteita. Tietojen puutteellisuus on vuorostaan heikentänyt Nadan käytännön mahdollisuuksia suorittaa jatkuvaa seurantaa tai havaita asiakkaidensa tavanomaisesta poikkeavia liiketoimia.

Nadan käyttämän järjestelmän hälytysten tutkinnan johtopäätösten dokumentointi on ollut puutteellista, eikä suppeiden merkintöjen perusteella pysty jälkikäteen arvioimaan johtopäätösten perusteita. Tarkastuksen otannassa ilmenneet asiakaskohtaiset poikkeavat rahalähetykset ovat olleet sellaisia, joista Nada olisi tullut hankkia lisäselvityksiä.

Nada ei ole ResL 3 luvun 1 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla voinut osoittaa Finanssivalvonnalle, että sen asiakkaiden tuntemista ja jatkuvaa seurantaa koskevat menetelmät olisivat olleet riittävät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin kannalta otannassa olleiden asiakkaiden osalta.

Edellä mainituilla perusteilla Finanssivalvonta katsoo Nadan laiminlyöneen noudattaa ResL 3 luvun 4 §:n 2 momenttia riittävän asiakassuhteen jatkuvan seurannan järjestämisestä ja 3 momenttia tavanomaisesta poikkeaviin liiketoimiin liittyvästä selonottovelvollisuudesta.

3.7 Ilmoitusvelvollisuutta koskevat laiminlyönnit

3.7.1 Sovellettavat säännökset

ResL 4 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on täytettyään 3 luvun 4 §:n 3 momentissa säädetyn selonottovelvollisuuden viipymättä ilmoitettava rahanpesun selvittelykeskukselle epäilyttävästä liiketoimesta ja terrorismin rahoittamisen epäilystä. Pykälän 2 momentin mukaan MLL 1 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitetun rahanvälityspalvelun tarjoajan on kuitenkin tehtävä ilmoitus jokaisesta yksittäisestä tai useasta erillisestä toisiinsa yhteydessä olevasta maksusta tai suorituksesta, jonka arvo on vähintään 1 000 euroa.

3.7.2 Finanssivalvonnan tarkastushavainnot

Tarkastuksen otantaan kuuluneista asiakkaista ainakin 15 asiakasta on tehnyt Nadan välityksellä yksittäisiä vähintään 1 000 euron arvoisia rahalähetystyksiä. Lisäksi otantaan kuuluneista asiakkaista ainakin kuusi on

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulKL 24.1 § 20 k

tehnyt Nadan välityksellä useamman erillisen toisiinsa yhteydessä olevan rahalähetyksen, joiden arvo on ollut yhteensä vähintään 1 000 euroa. Näissä rahalähetyksissä sama asiakas on lähettänyt samannimiselle rahalähetyksen vastaanottajalle rahaa neljän päivän sisällä edellisestä samalle vastaanottajalle tekemästään rahalähetyksestä.

Nada ei ole tehnyt yhtään ilmoitusta yksittäisistä tai useista erillisistä toisiinsa yhteydessä olevista vähintään 1 000 euron rahalähetyksistä eikä ylipäänsä mitään ilmoituksia epäilyttävistä liiketoimista tai terrorismin rajoittamisen epäilyistä keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskukselle.

3.7.3 Finanssivalvonnan kanta

Finanssivalvonta viittaa edellä kohdassa 3.6 rahanvälitysjärjestelmän hälytyksistä todettuun ja katsoo Nadan olleen tietoinen 1 000 euron rajan ylittävien rahalähetyksien merkittävydestä.

Nadan on tullut tehdä epäilyttävää liiketoimea koskevat ilmoitukset rahanpesun selvittelykeskukselle kaikista yksittäisistä rahalähetyksistä, joiden arvo on ollut vähintään 1 000 euroa.¹⁰ Lisäksi ilmoitus on tullut tehdä silloin, kun asiakas on tehnyt neljän päivän kuluessa toistuvia rahalähetyksiä, joilla on ollut sama vastaanottaja ja rahalähetyksen yhteisarvo on ollut vähintään 1 000 euroa. Nada ei tarkastushavaintojen mukaan ole tehnyt tällaisia ilmoituksia (ns. summarajailmoitus). Erityisesti yksittäisten rahalähetyksien osalta ilmoitusvelvollisuus on ollut selkeä. Ilmoitusvelvollisuus on ollut kaavamainen, sillä ilmoituksen tekeminen ei ole edellyttänyt liiketoimen epäilyttävyyden arviointia. Ilmoitusten tekeminen on ollut pakollista Nadalle, koska se on MLL 1 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettu rahanvälityspalvelun tarjoaja.

Edellä mainituilla perusteilla Finanssivalvonta katsoo Nadan laiminlyöneen noudattaa ResL 4 luvun 1 §:n 2 momenttia epäilyttävää liiketoimintaa koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta.

3.8 Hallinnolliset seuraamukset

3.8.1 Sovellettavat säännökset¹¹

FivaL 39 §:n 1 momentin mukaan Finanssivalvonta antaa valvottavalle ja muulle finanssimarkkinoilla toimivalle julkisen varoituksen, jos tämä tahallaan tai huolimattomuudesta menettelee muiden kuin 38 §:n 1 momentissa taikka 40 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettujen finanssimarkkinoita koskevien säännösten tai niiden nojalla annettujen määräysten

¹⁰

Salassa pidettävä JulKL 24.1 § 20 k.

¹¹ Hallinnollisia seuraamuksia koskevat säännökset on esitetty siinä muodossa kuin ne olivat voimassa laiminlyöntien tapahtumahetkellä 1.1.2019–19.5.2020. Tämän jälkeiset säännösmuutokset, joilla ei ole sisällöllistä merkitystä nyt käsiteltävän asian osalta, on mainittu jäljempänä alaviitteissä.

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulkL 24.1 § 20 k

vastaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan julkinen varoitus voidaan antaa edellyttäen, ettei asia kokonaisuutena arvioiden anna aiheutta ankarampiin toimenpiteisiin.

FivaL 40 a §:n¹² mukaan rikemaksun, julkisen varoituksen ja seuraamusmaksun määräämisestä sille, joka laiminlyö tai rikkoo rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä tai selvittämistä koskevaa lainsäädäntöä, säädetään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa.

FivaL 42 §:n 1 momentin mukaan Finanssivalvonta voi jättää rikemaksun määräämättä tai julkisen varoituksen antamatta, jos 1) edellä 38 tai 39 §:ssä tarkoitettu on oma-aloitteisesti ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin virheen korjaamiseksi välittömästi virheen havaitsemisen jälkeen ja ilmoittanut virheestä viivytyksettä Finanssivalvonnalle, eikä virhe tai laiminlyönti ole vakava tai toistuva; 2) virheellistä menettelyä on pidettävä vähäisenä; tai 3) rikemaksun määräämistä tai julkisen varoituksen antamista on muutoin pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

ResL 1 luvun 4 §:n 1 momentin 14 kohdan mukaan valvontaviranomaisella tarkoitetaan 7 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua viranomaista.

ResL 7 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Finanssivalvonta valvoo ResL:n noudattamista 1 luvun 2 §:n 1 momentin 1–8 kohdassa tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten osalta.

ResL 8 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomainen määrää seuraamusmaksun sen valvottavaksi 7 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettylle ilmoitusvelvolliselle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta vakavasti, toistuvasti tai järjestelmällisesti muun ohella: 1) laiminlyö tai rikkoo 3 luvun 1 §:ssä tarkoitetun velvoitteen tuntea asiakas tai yksilöitä ja arvioida rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä; 1 a) laiminlyö tai rikkoo 2 luvun 3 §:ssä tarkoitetun velvoitteen laatia ja päivittää riskiarvio (573/2019)¹³; 2) laiminlyö tai rikkoo 3 luvun 2 §:ssä tarkoitetun velvoitteen tunnistaa asiakas ja todentaa tämän henkilöllisyys; 3) laiminlyö tai rikkoo 3 luvun 3 §:ssä tarkoitetun velvoitteen säilyttää asiakkaan tuntemista koskevat tiedot; 4) laiminlyö tai rikkoo 3 luvun 4 §:ssä tarkoitetun velvoitteen hankkia asiakasta koskevia tietoja, seurata asiakassuhdetta jatkuvasti ja ottaa selvää asiakkaan tavanomaisesta poikkeavista liiketoimista; 6) laiminlyö tai rikkoo 3 luvun 10 §:ssä tarkoitetun velvoitteen soveltaa tehostettua menettelyä asiakkaan tuntemiseksi; 9) laiminlyö tai rikkoo 3 luvun 13 §:ssä tarkoitetun velvoitteen laatia ja noudattaa riskiperusteisia menettelyjä sen arvioimiseksi, onko asiakas poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö, poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäsen tai poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön yhtiökumppani; 9 a) laiminlyö tai rikkoo 3 luvun 13 a §:ssä tarkoitetun velvoitteen soveltaa tehostettua menettelyä

¹² Säännös muuttunut 40 a §:n 1 momentiksi 15.7.2020 alkaen (569/2020).

¹³ ResL 2 luvun 3 §:n laiminlyöminen tuli seuraamusmaksun alaiseksi 1.5.2019.

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulkL 24.1 § 20 k

asiakkaan tuntemiseksi (573/2019)¹⁴ ja 10) laiminlyö tai rikkoo 4 luvun 1 §:ssä tarkoitetun velvoitteen tehdä epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen rahanpesun selvittelykeskukselle.

ResL 8 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan muulle kuin 4 §:ssä tarkoitetulle ilmoitusvelvolliselle määrättävän seuraamusmaksun määrä perustuu kokonaisarviointiin. Seuraamusmaksun määrää arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kestoaika sekä tekijän taloudellinen asema. Lisäksi arvioinnissa on otettava huomioon menettelyllä saavutettu hyöty tai sillä aiheutettu vahinko, jos ne ovat määritettävissä, tekijän yhteistyö toimivaltaisen valvontaviranomaisen kanssa asian selvittämiseksi sekä aiemmat tämän lain tai sen nojalla annettuihin säännöksiin kohdistuneet rikkomukset ja laiminlyönnit. Pykälän 2 momentin mukaan valvontaviranomaisen oikeushenkilölle tai luonnolliselle henkilölle määräämä seuraamusmaksu saa olla enintään joko kaksi kertaa niin suuri kuin teolla tai laiminlyönneillä saavutettu hyöty, jos se on määritettävissä, tai miljoona euroa, sen mukaan kumpi on korkeampi. Pykälän 3 momentin mukaan seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi valtiolle.

3.8.2 Seuraamusmaksun määrääminen

Seuraamusmaksun määräämisen edellytykset

Päätöksen kohdissa 3.3–3.7 todetut ja tarkemmin yksilöidyt ResL:n 2 luvun 3 §:n 1 ja 2 momentin sekä 3 luvun 1 §:n 2 momentin, 2 §:n 1 ja 4 momentin, 3 §:n 1 momentin, 2 momentin 1, 7 ja 8 kohdan ja 3 momentin, 4 §:n 2 ja 3 momentin, 10 § 1 momentin, 13 §:n 1 momentin ja 13 a §:n 1 momentin sekä 4 luvun 1 §:n 2 momentin laiminlyönnit ovat ResL 8 luvun 3 §:n 1 momentin 1, 1a, 2, 3, 4, 6, 9, 9a ja 10 kohdan mukaan seuraamusmaksun alaisia.

Finanssivalvonta viittaa kohdassa 3.3.3 todettuun ja katsoo, että Nadan harjoittamaa rahanvälitystä on pidettävä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kannalta korkeariskisenä toimintana. Nadalla on ollut korkeariskisiä ja tehostetun tuntemisvelvollisuuden piiriin kuuluvia asiakkaita.

Finanssivalvonnan tarkastusraportissa edellä todettujen laiminlyöntien perusteena olevat riskiarviota ja riskiperusteista arviointia sekä asiakkaan tuntemistietoja koskevat tarkastushavainnot on luokiteltu huomattavan merkittäviksi, kun taas tehostettua tuntemisvelvollisuutta, jatkuvaa seurantaa sekä selonotto- ja ilmoitusvelvollisuutta koskevat tarkastushavainnot on luokiteltu sellaisiksi, että niillä on erittäin suuri merkitys.

Finanssivalvonta toteaa, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien tunnistamista ja arvioimista koskevan riskiarvion puutteista johtuen Nada ei ole voinut riittävässä määrin hyödyntää riskiarviota riskienhallinnan tai asiakkaan tuntemisen prosesseissa. Finanssivalvonta katsoo,

¹⁴ ResL 3 luvun 13 a § tuli voimaan 1.5.2019. Seuraamusmaksu voidaan tältä osin määrätä säännöksen voimaantulon jälkeisistä laiminlyönneistä.

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulKL 24.1 § 20 k

että riskiperusteisella arvioinnilla voidaan tehokkaasti ehkäistä rahoitusjärjestelmän käyttämistä rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen. Nadan laiminlyötyä velvoitteensa sen asiakkaiden tuntemista koskevat menettelyt eivät ole perustuneet ResL:n edellyttämään asiakkaista mahdollisesti aiheutuvien riskien arviointiin, eikä se ole järjestänyt toimintansa laatuun ja riskeihin nähden riittävällä tavalla kaikkien asiakkaiden tuntemista. Tarkastushavainnot osoittavat Nadan laiminlyöneen useita asiakkaan tuntemiseen sisältyviä ResL 3 luvun keskeisiä tunnistamista, henkilöllisyyden todentamista ja tuntemistietojen säilyttämistä koskevia velvoitteita.

Nadan ResL 3 luvun 10, 13 ja 13 a §:ssä tarkoitetun tehostetun asiakkaan tuntemisvelvollisuuden vakavat laiminlyönnit liittyen asiakkaan poliittiseen vaikutusvaltaisuuteen ja rahanvälitystoimeksiantojen toteuttamiseen korkean rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin valtioihin ovat tapauksia, joissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski on ollut tavanomaista suurempi, mikä on edellyttänyt normaalia laajempaa selvitystä ja dokumentaatiota muun ohella asiakkaan toiminnasta ja palvelujen käytöstä. Tehostetun tuntemisen piirissä olevat asiakassuhteet tulee myös erityisesti huomioida jatkuvassa seurannassa. Jatkuvan seurannan tavoitteena on kehittää asiakaskunnan tuntemusta ja asiakassuhteisiin liittyvää riskienhallintaa, edistää normaalista asiointista poikkeavaa palveluiden käytön havaitsemista sekä estää ja paljastaa muun muassa rahanpesua ja terrorismin rahoittamista. Nada ei ole järjestänyt riittävää jatkuvaa seurantaa havaitakseen asiakkaidensa tavanomaisesta poikkeavia toimia. Jatkuva seuranta ei ole ollut riittävää senkään vuoksi, että asiakkaan tuntemistiedoissa on ollut merkittäviä puutteita. Kun Nada ei ole tuntenut asiakkaitaan riittävässä laajuudessa, ei sen käytännössä ole ollut mahdollista havaita asiakkaidensa epätavanomaisia tai epäilyttäviä liiketoimia. Tarkastuksessa havaittiin asiakkailla niiden aikaisemmasta liiketoiminnasta poikkeavia toimia, jotka olisivat edellyttäneet erityistä huomiota ja selonottovelvollisuuteen kuuluvia toimenpiteitä. Puutteet jatkuvassa seurannassa ja selonottovelvollisuudessa ovat olleet erittäin merkittäviä ja myös vakavia. Finanssivalvonta viittaa edellä kohdassa 3.6 rahanvälitysjärjestelmän hälytyksistä ja kohdassa 3.7 ilmoitusvelvollisuudesta todettuun ja katsoo, että Nadan laiminlyönneistä kaikkein vakavin on ollut summarajailmoituksien tekemättä jättäminen. Ilmoituksien tekeminen keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskukselle on säädetty pakolliseksi Nadan kaltaisille rahanvälityspalvelun tarjoajille. Nada ei ole koskaan tehnyt tällaisia ilmoituksia, vaikka suuri osa otannassa olleista asiakkaista on tehnyt ResL 4 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuja rahalähetyksiä. Nadan voidaan katsoa toimineen tältä osin vähintään törkeän huolimattomasti. Finanssivalvonta katsoo Nadan toiminnassa tapahtuneen sellaisia laiminlyönnejä, jotka ovat altistaneet Nadan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeille.

Finanssivalvonta toteaa, että Nadan laiminlyönnit ovat koskeneet useita rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen keskeisiä velvoitteita ollen siten merkittäviä. Tarkastusraportissa esitetyt tarkastushavainnot

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulkL 24.1 § 20 k

koskevat pääosin ajanjaksoa 1.1.2019–19.5.2020¹⁵. Nada ei ole vastannut Finanssivalvonnan tarkastuksen perusteella esittämiin toimenpidevaatimuksiin, eikä Finanssivalvonnan tiedossa ole, että Nada olisi toteuttanut Finanssivalvonnan edellyttämiä korjaavia toimenpiteitä. Näin ollen Nadan laiminlyöntejä voidaan pitää toistuvina ja pääosin ainakin lähes 1,5 vuoden jatkuneina pitkäkestoisina. Ottaen huomioon Nadan toiminta-voissa, menetelmissä, järjestelmissä, riskiarviossa ja sisäisissä ohjeissa havaitut puutteet, laiminlyöntejä voidaan pitää pääosin systemaattisina. Finanssivalvonta katsoo, että laiminlyönnit ovat olleet ResL 8 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla toistuvia, pääosin järjestelmällisiä ja osin vakavia.

Ottaen huomioon Nadan aseman Finanssivalvonnan valvonnassa olevana rekisteröityneenä maksupalvelun tarjoajana sekä ResL:n säännöksiin laiminlyöntien määrän, laadun ja kestoajan Finanssivalvonta katsoo Nadan toimineen kokonaisuutena arvioiden vähintään huolimattomasti.

Näin ollen edellytykset seuraamusmaksun määräämiselle ResL:n 2 luvun 3 §:n 1 ja 2 momentin sekä 3 luvun 1 §:n 2 momentin, 2 §:n 1 ja 4 momentin, 3 §:n 1, 2 ja 3 momentin, 4 §:n 2 ja 3 momentin, 10 pykälän 1 momentin, 13 §:n 1 momentin ja 13 a §:n 1 momentin sekä 4 luvun 1 §:n 2 momentin laiminlyöntien osalta ovat olemassa ja Finanssivalvonta määrää Nadalle seuraamusmaksun.

Seuraamusmaksun määrä

Nada ei ole ResL 1 luvun 4 §:n 1 momentin 16 kohdassa tarkoitettu rahoituslaitos, joten Nadalle määrättävän seuraamusmaksun määrä perustuu ResL 8 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuun kokonaisarviointiin.

ResL 8 luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu Nadan laiminlyönnistä saaman taloudellisen hyödyn suuruus ei ole sääntelyn edellyttämällä tavalla ollut riittävän tarkasti määritettävissä, joten sille määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään miljoona euroa.

Finanssivalvonta pitää seuraamusmaksun mitoittamisen lähtökohtana Nadan vakavinta laiminlyöntiä eli ResL 4 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettujen ilmoituksien tekemättä jättämistä rahanpesun selvittelykeskukselle. Nada ei ollut tehnyt ilmoituksia yksittäisestä tai useasta erillisestä toisiinsa yhteydessä olevasta maksusta tai suorituksesta, jonka arvo on ollut vähintään 1 000 euroa (ns. summarajailmoitus).

Finanssivalvonta on seuraamusmaksun määrää koskevassa kokonaisarvioinnissa ottanut huomioon Nadan aseman Finanssivalvonnan valvonnassa olevana rekisteröitynä maksupalvelun tarjoajana, keskeiseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamiseen estämiseen liittyvän veloitteen laiminlyönnin laadun ja laajuuden sekä pitkäkestoisuuden. Laadun ja

¹⁵ Kohdassa 3.5.2 todetut rahalähetykset kolmeen komission yksilöimään korkean riskin valtioon oli toteutettu 3.3.2019–12.10.2019.

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulkL 24.1 § 20 k

laajuuden arvioinnissa on huomioitu muun ohella Nadan tarjoaman palvelun korkeariskisyys, laiminlyötyjen ilmoitusten määrä ja arvo, laiminlyönnistä aiheutunut rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski sekä laiminlyöntiin liittyvä vähintään törkeä huolimattomuus.

Lisäksi Finanssivalvonta on huomioinut kokonaisarvioinnissa yhtenä tekijänä Nadan taloudellisen aseman, jota arvioitaessa on otettu huomioon sen maksukyky. Viimeisimmän saatavilla olleen Nadan 31.12.2019 tilinpäätöksen mukaan sen varat olivat noin 28 100 euroa ja tilikauden 2019 liikevaihto tasan 10 000 euroa ja tilikauden tappio noin 6 200 euroa. Finanssivalvonta on Nadan taloudellisen aseman arvioinnissa huomioinut lisäksi sen vuodelta 2020 raportoimat tiedot maksutapahtumien yhteismäärästä ja arvosta. Nada ei ole raportoinut Finanssivalvonnalle vuoden 2021 tietoja määräajassa.

Seuraamusmaksua koskevassa kokonaisarvioinnissa on otettu huomioon korottavana seikkana se, että Nada on laiminlyönyt toimia yhteistyössä Finanssivalvonnan kanssa asian selvittämiseksi. Tarkastusraportista ilmenevällä tavalla Nada on esittänyt Finanssivalvonnalle harhaanjohtavia tietoja rahanvälitysjärjestelmän hälytysten tutkinnasta. Finanssivalvonta on 14.2.2020 lähettänyt Nadalle kuulemiskirjeen uhkasakkolain 22 §:n tarkoitetun uhkasakon asettamiseksi, koska Nada ei ole toimittanut määräajassa Finanssivalvonnalle sen pyytämiä tarkastuksen suorittamisen kannalta tarpeellisia ja välttämättömiä tietoja.

Nadan muut seuraamusmaksun alaiset ResL:n laiminlyönnit on otettu huomioon seuraamusmaksun määrää korottavana tekijöinä huomioiden kuitenkin laiminlyöntien osittainen keskinäinen yhteys.

Suorittamansa kokonaisarvioinnin perusteella Finanssivalvonta määrää Nada express osk:lle seuraamusmaksun määrältään kaksikymmentävii-situhatta (25 000) euroa.

3.8.3 Julkisen varoituksen antaminen

Koska kohdassa 3.4 todetuissa MLL 39 §:n 1 momentin asiakkaan tuntemista koskevien velvoitteiden laiminlyönneissä ei ole kyse FivaL 38 §:n 1 momentissa taikka 40 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettujen säännösten vastaisesta toiminnasta, näihin laiminlyönteihin soveltuva hallinnollinen seuraamus on FivaL 39 §:ssä tarkoitettu julkinen varoitus. Ottaen huomioon Nadan aseman Finanssivalvonnan valvonnassa olevana rekisteröityneenä maksupalvelun tarjoajana sekä asiakkaan tuntemista koskevien laiminlyöntien määrän, laadun ja kestoajan Finanssivalvonta katsoo Nadan toimineen kokonaisuutena arvioiden vähintään huolimattomasti.

Finanssivalvonnalle ei ole esitetty selvitystä, jonka mukaan Nada olisi FivaL 42 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla oma-aloitteisesti ja välittömästi ryhtynyt riittäviin korjaaviin toimenpiteisiin virheiden havaitsemisen jälkeen. Finanssivalvonta katsoo ottaen huomioon laiminlyöntien määrän, laadun ja kestoajan, että Nadan laiminlyöntejä ei voida

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulkL 24.1 § 20 k

kokonaisuutena arvioiden pitää FivaL 42 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla vähäisinä. Asiassa ei ole tullut esille FivaL 42 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisia seikkoja, joiden perusteella julkisen varoituksen antamista voitaisiin muutoin pitää ilmeisen kohtuuttomana. Nada ei ole esittänyt muitakaan seikkoja, joiden perusteella Finanssivalvonta voi jättää julkisen varoituksen antamatta. Näin ollen asiassa on annettava julkinen varoitus.

Edellä mainituilla perusteilla Finanssivalvonta antaa FivaL 39 §:n 1 momentin nojalla Nada express osk:lle julkisen varoituksen sen johdosta, että Nada express osk on ainakin ajalla 1.1.2019–19.5.2020 laiminlyönyt noudattaa MLL 39 §:n 1 momenttia, kun se ei ole riittävästi tuntenut kaikkia asiakkaitaan.

FINANSSIVALVONTA

Allekirjoitettu sähköisesti.

Anneli Tuominen
johtaja

Pirjo Kyyrönen
johtava lakimies,
johtokunnan sihteeri

Lisätietoja antaa

Tero Kurenmaa, yksikönpäällikkö, puh. 09 183 5381.

Liitteet

Valitusosoitus

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulkL 24.1 § 20 k

Liite päätökseen

Valitusosoitus

Tähän päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta valituksella, joka on tehtävä kirjallisesti.

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun.

Jos päätös on postitettu saantitodistusta vastaan, tiedoksisaantipäivä ilmenee todistuksesta. Saantitodistus liitetään valitusasiakirjoihin. Jos päätös on postitettu tavallisena kirjeenä, sen katsotaan tulleen tiedoksi seitsemän (7) päivän kuluessa postituspäivästä, jollei muuta ilmene. Jos päätös on annettu tiedoksi sähköisenä viestinä, sen katsotaan tulleen tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Jos päätös on toimitettu tiedoksi muulla tavalla esimerkiksi saantitodistusta vastaan jollekin muulle henkilölle kuin päätöksen saajalle (sijaistiedoksianto), katsotaan päätöksen saajan saaneen päätöksen tiedoksi kolmantena päivänä saantitodistuksen osoittamasta päivästä.

Valitus on toimitettava Helsingin hallinto-oikeudelle valitusajan kuluessa.

Valituksessa, joka on osoitettava Helsingin hallinto-oikeudelle, on ilmoitettava:

1. päätös, johon haetaan muutosta,
2. miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi,
3. vaatimusten perustelut,
4. mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Valituksessa on lisäksi ilmoitettava valittajan nimi ja yhteystiedot. Jos puhevaltaa käyttää valittajan laillinen edustaja tai asiamies, myös tämän yhteystiedot on ilmoitettava. Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä hallintotuomioistuimelle.

Valituksessa on ilmoitettava myös se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (*prosessiosoite*).

Valitukseen on liitettävä:

1. valituksen kohteena oleva päätös valitusosoituksineen,
2. selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta,
3. asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu päätöksen tehneelle viranomaiselle, sekä asiamiehen valtakirja, jos asiamiehenä toimii muu kuin asianaja, yleinen oikeusavustaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.

9.5.2022 FIVA 3/02.04/2021
SP/FIVA-LUOTTAMUKSELLINEN
Osittain salassa pidettävä JulkL 24.1 § 20 k

Jos viranomaiselle toimitetussa sähköisessä asiakirjassa on selvitys asiamiehen toimivallasta, asiamiehen ei tarvitse toimittaa valtakirjaa. Helsingin hallinto-oikeus voi kuitenkin määrätä valtakirjan toimitettavaksi, jos sillä on aihetta epäillä asiamiehen toimivaltaa tai sen laajuutta.

Valitus voidaan toimittaa Helsingin hallinto-oikeudelle henkilökohtaisesti, postitse maksettuna postilähetyksenä, sähköpostitse, telekopiona taikka asiamiestä tai lähettiä käyttäen. Valituksen voi tehdä myös hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelussa osoitteessa <https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>.

Sähköisen asiointipalvelun, sähköpostin, postin tai telekopion käyttäminen taikka valituksen toimittaminen lähetin välityksellä on lähettäjän vastuulla. Valituksen on saavutettava Helsingin hallinto-oikeuteen viimeistään valitusajan viimeisenä päivänä ennen audioloajan päättymistä. Sähköisen asiakirjan tulee olla perillä siten, että se on ennen valitusajan päättymistä käsiteltävissä muodossa Helsingin hallinto-oikeuden vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä.

Asian käsittelystä Helsingin hallinto-oikeudessa peritään tuomioistuinmaksulain (1455/2015) nojalla oikeudenkäyntimaksu. Maksun suuruus on 270 euroa. Tuomioistuinmaksulaissa on erikseen säädetty tapauksista, joissa maksua ei peritä

Yhteystiedot

Helsingin hallinto-oikeus
Sörnäistenkatu 1
00580 Helsinki

Puhelinvaihe: 029 56 42000
Faksi: 029 56 42079
Sähköposti: helsinki.hao@oikeus.fi