

2.6.2025

FIVA/2025/439

Osittain salassa pidettävä

Julkl 24.1 § 20 k

LocalBitcoins Oy

Seuraamusmaksun määrääminen

1 Päätös

Finanssivalvonta määrää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017, jäljempänä ResL) 8 luvun 3 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla LocalBitcoins Oy:lle (jäljempänä Yhtiö, Y-tunnus 2855415-2) seuraamusmaksun sen johdosta, että Yhtiö on laiminlyönyt noudattaa ResL 3 luvun 2 §:ssä säädettyä velvollisuutta tunnistaa asiakas ja todentaa tämän henkilöllisyys, kun se ei ollut tunnistanut ja todentanut 155 177 asiakasta 1.11.2019–30.6.2022.

Seuraamusmaksun määrä on 500 000 euroa ja se määrätään maksettavaksi valtiolle. Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus.

Finanssivalvonnan johtokunta on päättänyt seuraamusmaksun määräämisestä kokouksessaan 2.6.2025.

2 Kuuleminen

Finanssivalvonta varasi 14.2.2025 päivätyllä kuulemiskirjeellä Yhtiölle hallintolain 34 §:n mukaisesti tilaisuuden ennen asian ratkaisemista lausua mielteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista tai selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Yhtiö toimitti vastauksensa 1.4.2025.

3 Päätöksen perustelut

3.1 Asiakkaiden tunnistamiseen ja todentamiseen liittyvä laiminlyönti

3.1.1 Asian tausta

LocalBitcoins Oy on rekisteröity 31.10.2019 Finanssivalvonnan ylläpitämään rekisteriin virtuaalivaluutan tarjoajista.¹ Yhtiö on ResL 1 luvun 2 §:n 1

¹ Virtuaalivaluutan tarjoajista annettu laki (572/2019) on kumottu 30.6.2024 voimaan tulleella lailla kryptovarapalvelun tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista (402/2024). Viimeksi mainitun lain 32 §:n 1 momentin mukaan kumotun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettulla virtuaalivaluutan tarjoajalla, joka tämän lain voimaan tullessa tarjoaa mainitun momentin 6 kohdassa tarkoitettuja virtuaalivaluuttaan liittyviä palveluja Finanssivalvonnan

2.6.2025

FIVA/2025/439

Osittain salassa pidettävä Julkl 24.1 § 20 k

momentin 8 a kohdassa tarkoitettu kryptovarapalvelun tarjoaja.² Yhtiö ei ole ResL 1 luvun 4 §:n 16 kohdassa tarkoitettu rahoituslaitos.

Vuonna 2015 laaditussa rahanpesun kansallisessa riskiarviossa (PolAMK raportteja 117, s. 37–38) virtuaalivaluutat tunnistetaan potentiaalisesti ihan-teelliseksi kanavaksi rahanpesijälle. Virtuaalivaluutta mahdollistaa vaihtaa ja käyttää rikoksella ansaittua varallisuutta anonyymisti ilman monimutkaisia ja kalliita rahanpesujärjestelyjä. Rahanpesuriski liittyy anonymiteettiin ja heikkoihin asiakkaan tunnistamisjärjestelmiin. Riskiä lisää toiminnan ylikansallisuus. Vuonna 2020 laaditussa Finanssivalvonnan valvojakohtaisen rahanpesun riskiarvion yhteenvedossa todetaan virtuaalivaluutapalveluihin liittyvä rahanpesuriski merkittäväksi. Toimialakohtainen ominaisriskitaso on määritelty erittäin merkittäväksi. Vuonna 2021 laaditun rahanpesun kansallisen riskiarvion (VM 2021:17, s. 63–64) mukaan virtuaalivaluutasektorin kokonaisriskitaso on 4 eli erittäin merkittävä. Riskiarvion mukaan erittäin merkittävänä riskinä ja uhkana nähdään järjestäytyneiden rikollisryhmien virtuaalivaluutan hyödyntäminen rahanpesussa. Riskiä nostaa virtuaalivaluuttojen mahdollinen anonymiteetti tai pseudoanonyymi luonne, joka vaikeuttaa varojen jäljittämistä ja alkuperän selvittämistä. Maantieteelliset riskit ovat erittäin merkittäviä riskejä. Globaalit asiakkaat, etätunnistamisen ratkaisujen valtavirtaisuus sekä ratkaisujen käytettävyyteen eri maissa liittyvät haasteet, kansainvälisten standardien puutteet ja toimintatapojen eroavaisuudet nostavat toimijoiden rahanpesuriskiä merkittävästi. Transaktioiden reaaliaikaisuus ja peruuttamattomuus sekä transaktioiden suuret lukumäärät nostavat rahanpesun riskiä.

Yhtiö on tarjonnut internetissä toimivan markkinapaikan bitcoinin ostamiseen ja myymiseen 16.2.2023 saakka. Yhtiö ei ole itse toiminut kauppojen vastapuolena. Käyttäjät ovat voineet luoda ilmoituksia osto- tai myyntihalukkuudestaan Yhtiön vaihtolustalla. Yhtiön toiminta on perustunut bitcoinien turvaamiseen kaupan ajaksi. Yhtiö peri palkkion, joka oli prosentti turvavasta määrästä. Lisäksi Yhtiö tarjosi lompakkopalvelua, jossa käyttäjät pystyivät vastaanottamaan, lähettämään ja säilyttämään bitcoineja

myöntämän rekisteröinnin nojalla, säilyy oikeus tarjota rekisteröintinsä mukaisia virtuaalivaluuttaan liittyviä palveluja kumotun lain mukaisesti 30 päivään kesäkuuta 2025 tai kunnes sille myönnetään EU:n kryptovaramarkkina-asetuksen 59 artiklassa tarkoitettu toimilupa, sen mukaan kumpi näistä ajankohdista on aikaisempi, jos se on jättänyt Finanssivalvonnan EU:n kryptovaramarkkina-asetuksen 62 artiklan mukaisen toimilupahakemuksen viimeistään 30 päivänä lokakuuta 2024. Samaisen lain 32 §:n 3 momentin mukaan kumottua lakia ja sen nojalla annettuja määräyksiä sovelletaan kuitenkin kumotun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun virtuaalivaluutan tarjoajaan 1 ja 2 momentissa säädetyn siirtymäajan.

² Kohtaa on muutettu lailla 414/2024, joka on tullut voimaan 30.6.2024. Yhtiö oli 29.6.2024 asti aikaisemmin voimassa olleen lain 573/2019 1 luvun 2 §:n 1 momentin 8 a mukainen virtuaalivaluutan tarjoajista annetussa laissa tarkoitettu virtuaalivaluutan tarjoaja. Säännösmuutosta koskevan lain 414/2024 siirtymäsäännöksen mukaan tämän lain kryptovarapalvelun tarjoajia koskevia säännöksiä sovelletaan kryptovarapalvelun tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista annetun lain 32 §:n 1 ja 2 momentissa säädetyn siirtymäajan mainitulla lailla kumotun virtuaalivaluutan tarjoajista annetun lain (572/2019) 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun virtuaalivaluutan tarjoajaan.

2.6.2025

FIVA/2025/439

Osittain salassa pidettävä Julkl 24.1 § 20 k

käyttäjätilillään. Yhtiön mukaan se on lopettanut uusien asiakkaiden rekisteröinnin 9.2.2023 lähtien. Yhtiön tarjoamaan lompakkopalveluun ei ole voinut vastaanottaa varoja 1.6.2023 alkaen vaan ainoastaan nostaa Yhtiön palvelussa olevat varat pois.

Finanssivalvonta suoritti Yhtiössä tarkastuksen vuonna 2024. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää muun ohella Yhtiön rahanpesun estämisen toimenpiteitä asiakkaan tuntemisen osalta. Tarkastuksen aloituskirje lähetettiin Yhtiölle 19.4.2024. Yhtiölle annettiin mahdollisuus kommentoida tarkastusraportilla esitettyjä havaintoja. Yhtiö antoi kommenttinsa 9.12.2024. Lopullinen tarkastusraportti on päivätty 28.2.2025.

Tarkastuksella Yhtiötä pyydettiin kokoamaan Finanssivalvonnalle annettavaan tietoaaineistoon asiakkaan tuntemistietoja sekä jatkuvan seurannan kannalta oleellisia tietoja. Yhtiötä pyydettiin listaamaan tietoaaineistoon asiakkaiden tietoja seuraavin kriteerein:

- asiakkaalla on ollut kaupankäyntitapahtuma, transaktio tai varoja 31.10.2019 tai sen jälkeen;
- asiakassuhde on perustettu 31.10.2019 tai sen jälkeen tai
- asiakkaan tuntemistietoja on päivitetty 31.10.2019 jälkeen ja
- henkilöasiakas oli täyttänyt 10.9.2024 mennessä 18 vuotta.

Tietoaaineiston perusteella Yhtiöllä oli pyydetyllä aikavälillä kokonaisuudessaan noin [REDACTED] asiakasta, joilla oli transaktioita tai varoja Yhtiön palvelussa. Yhtiöltä tarkastuksen yhteydessä saadun tiedon mukaan sillä oli huhtikuussa 2024 jäljellä noin [REDACTED] asiakasta, joista noin [REDACTED] asiakkaalla oli vielä nostettavia asiakasvaroja Yhtiön palvelussa.

3.1.2 Sovellettavat säännökset

ResL 3 luvun 2 §:n 1 momentin³ mukaan ilmoitusvelvollisella ei saa olla tässä pykälässä säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta anonyymeja tai tekaistuilla nimillä olevia tilejä tai asiakkuuksia. Ilmoitusvelvollisen on tunnistettava asiakkaansa ja todennettava tämän henkilöllisyys vakituista asiakassuhdetta perustettaessa. Lisäksi ilmoitusvelvollisen on tunnistettava asiakkaansa ja todennettava tämän henkilöllisyys, jos:

- 1) asiakkuus on satunnainen ja:
- a) liiketoimen suuruus tai toisiinsa kytkeytyvien liiketoimien suuruus yhteensä on vähintään 10 000 euroa;

³ Momenttia on muutettu lailla 376/2021, joka on tullut voimaan 10.5.2021 ilman lainkohtaa koskevaa siirtymäsäännöstä. Momentin alkuun lisättiin virke anonyymeihin tai tekaistuihin nimiin perustuvista tileistä. Momenttiin tehdyllä lisäyksellä ei ole vaikutusta tässä asiassa.

2.6.2025

FIVA/2025/439

Osittain salassa pidettävä Julkl 24.1 § 20 k

- b) kyse on maksun tiedot -asetuksen 3 artiklan 9 kohdassa tarkoitettusta varojen siirrosta, jonka määrä ylittää 1 000 euroa;⁴ tai
- c) kyse on kryptovarapalvelujen tarjoajista ja kryptovaramarkkinoista annettussa laissa (402/2024) tarkoitettussa kryptovarioihin liittyvässä palvelussa tehdystä liiketoimesta, jonka määrä ylittää 1 000 euroa⁵.
- 2) tavaroiden myynnissä suoritettavan liiketoimen suuruus tai toisiinsa kytkeytyvien liiketoimien suuruus käteisenä on yhteensä vähintään 10 000 euroa ja asiakuus on satunnainen;
- 3) kyse on epäilyttävästä liiketoimesta tai jos ilmoitusvelvollinen epäilee liiketoimeen sisältyviä varoja käytettävän terrorismin rahoittamiseen tai sen rangaistavaan yritykseen; tai (444/2017)⁶
- 4) ilmoitusvelvollinen epäilee aiemmin todennetun asiakkaan henkilöllisyyden todentamistietojen luotettavuutta tai riittävyyttä.

3.1.3 Finanssivalvonnan tarkastushavainnot

Yhtiö on toteuttanut ResL:n mukaisen henkilöasiakkaan tunnistamisen ja tuntemisen jakamalla kaikki asiakkaat neljälle eri tasolle. Tasot ovat Tier 0, Tier 1, Tier 2 ja Tier 3. Asiakkaan luokitus eri tasoille perustuu hänen vuotuisen kaupankäynti- ja bitcoinsiirtovolyymiinsä. Tier 0-tason asiakkaan vuotuinen volyymi oli alle 1 000 euroa, Tier 1-tason asiakkaalla 1 000–20 000 euroa, Tier 2-tason asiakkaalla 20 000–200 000 euroa ja Tier 3-tason asiakkailla yli 200 000 euroa. Lisäksi asiakas voi siirtyä korkeammalle tasolle riskiperusteisesti. Järjestelmä toimii siten, että korkeammilla tasoilla asiakkaasta kerätään enemmän tietoa.

Tier 0-tasolla asiakkaasta kerättiin seuraavat tiedot: asiakkaan nimi, asuinvaltio, sähköpostiosoite, puhelinnumero, PEP-tieto⁷ ja arvioitu kaupankäyntivolyymi kuluvan 12 kuukauden aikana.

Tier 1-tasolla asiakkailta vaadittiin edellä todettujen tietojen lisäksi postiosoite, työsuhteen luonne ja perusteet palvelun käytölle. Lisäksi Yhtiö vaati ulkoisen palveluntarjoajan toteuttaman henkilöllisyyden todentamisen, jossa asiakas toimitti todentamisasiakirjan ja kuvan itsestään. Kyseinen

⁴ Alakohtaa on muutettu lailla 414/2024, joka on tullut voimaan 30.12.2024. Alakohdan aiempi sanamuoto (L 376/2021) oli: ”b) kyse on maksajan tiedot -asetuksen 3 artiklan 9 kohdassa tarkoitettusta varojen siirrosta, jonka määrä ylittää 1 000 euroa; tai”. Muutoksella ei ole vaikutusta tässä asiassa.

⁵ Alakohtaa on muutettu lailla 414/2024, joka on tullut voimaan 30.12.2024. Alakohdan aiempi (L 376/2021) sanamuoto oli: ”kyse on virtuaalivaluutan tarjoajista annettussa laissa tarkoitettussa virtuaalivaluuttaan liittyvässä palvelussa tehdystä liiketoimesta, jonka määrä ylittää 1 000 euroa;”. Lain 414/2024 siirtymäsäännöksen nojalla asiassa sovelletaan voimassa olevaa alakohtaa.

⁶ Kohtaa on muutettu lailla 444/2023, joka on tullut voimaan 31.3.2023. Lain siirtymäsäännöksen mukaan ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn tekoon tai laiminlyöntiin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Näin ollen kohtaa sovelletaan sellaisena kuin se oli laissa 444/2017.

⁷ PEP:llä tarkoitetaan selvitystä siitä, onko asiakas poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö tai sellaisen henkilön perheenjäsen tai yhtiökumppani.

2.6.2025

FIVA/2025/439

Osittain salassa pidettävä Julkl 24.1 § 20 k

palveluntarjoaja myös arvioi, onko todentamisasiakirjassa kuvassa esiintyvä henkilö.

Tier 2-tasolla asiakkaista vaadittiin edellä todettujen tietojen lisäksi tiedot vuotuisista bruttotuloista, varojen alkuperästä sekä arvion asiakkaan netto-varallisuudesta. Lisäksi asiakkaita pyydettiin toimittamaan dokumentti, josta käy ilmi asiakkaan osoite (esimerkiksi tiliote, luottokorttiote tai sähkölasku).

Tier 3-tason asiakkaat Yhtiö käsitteli manuaalisesti. Yhtiön asiantuntija kävi asiakkaan tiedot läpi ja hyväksyi asiakkaan hakemuksen. Asiakkaalta vaadittiin ns. *liveness*-tarkastus, jossa ulkoinen palveluntarjoaja varmistaa, että asiakkaan biometriset tiedot (videokuva) vastaavat todentamisasiakirjan tietoja. Asiakkaan tuli lisäksi tarkistaa aiemmilla tasoilla toimitetut tiedot, toimittamaan varojen alkuperään liittyviä selvityksiä, antamaan selvityksen bitcoin-kaupankäynnin strategiasta tai suunnitelmasta sekä lompakkoon saapuvien bitcoinien alkuperä ja tarkoitus.

Yhtiön mukaan sen käyttämä tasojärjestelmä rajaa asiakkaan mahdollisuuksia käyttää palvelua tunnistautumisen tason perusteella. Rekisteröitymisen yhteydessä Yhtiö määrittä Tier 0-tasolla olevat asiakkaat satunnaisiksi asiakkaiksi, ja esitti näiden palveluvalikoiman Finanssivalvonnalle seuraavasti:

- Only buying available
- Ads N/A
- Selling N/A
- Bitcoin wallet N/A
- Limited payment options.

Yhtiö on vasta tarkastusraportin kommentoinnin yhteydessä tuonut esille, että kohdalla 'Selling N/A' Yhtiö oli tarkoittanut sitä, ettei asiakas voisi myydä muita bitcoineja kuin palvelussa ostettuja. Kohdalla 'Bitcoin wallet N/A' Yhtiö oli tarkoittanut, että Yhtiö on säilyttänyt asiakkaan varoja keskitetyssä lompakossa eikä asiakas ole saanut tietää tämän lompakon osoitetta. Yhtiöllä oli keskitettyä lompakkoa varten erillinen kirjanpito asiakkaiden bitcoinien määrästä ja asiakkaiden tekemistä transaktioista.

Finanssivalvonta on tarkastuksensa perustella havainnut eron Tier 0-tason asiakkaiden ja muiden asiakkaiden välillä hyvin pieneksi. Käytännössä ero oli siinä, että Tier 0-tason asiakas ei voinut vastaanottaa bitcoineja lompakkoon Yhtiön palvelun ulkopuolelta eikä hän ole voinut laatia omia osto- tai myynti-ilmoituksia. Tier 0-tason asiakkaan on täytynyt muiden asiakkaiden tavoin luoda käyttäjätili sekä hyväksyä palvelun sopimus- ja käyttöehdot.

Kaiken kaikkiaan Yhtiöllä oli noin [REDACTED] Tier 0-tasolla olevaa asiakasta ja nämä muodostivat noin [REDACTED] prosenttia Yhtiön aktiivisesta asiakaskannasta. Näistä Tier 0-tason asiakkaista noin [REDACTED] asiakasta perustettiin Yhtiön rekisteröitymisen jälkeen eli 1.11.2019 lähtien. Näillä asiakkailla oli joko varoja,

2.6.2025

FIVA/2025/439

Osittain salassa pidettävä Julkl 24.1 § 20 k

bitcoin-kauppoja tai bitcoin-siirtoja Yhtiön palvelussa 1.11.2019–30.6.2022 välisenä aikana. Tier 0-tason asiakkaiden bitcoin-kauppojen kokonaisvolyymi oli 1.11.2019–30.6.2022 noin [REDACTED] euroa.

Tier 0-tasolla olevien asiakkaiden osalta Finanssivalvonta on tietoaaineistonsa perusteella havainnut, että 164 546 asiakkaalta on puuttunut syntymäaika sekä tieto kansalaisuudesta ja 112 474 asiakkaan osalta on puuttunut osoite. 201 asiakkaan osalta nimi-kenttä oli tyhjä. Finanssivalvonta on lisäksi tietoaaineistonsa perusteella havainnut, että todentamistapahtumaa ei ollut tehty 164 546 Tier 0-tasolla olevan asiakkaan osalta.

3.1.4 Yhtiön vastine

Yhtiön näkemys on, ettei se ole laiminlyönyt noudattaa ResL 3 luvun 2 §:ssä säädettyä velvollisuutta tunnistaa asiakas ja todentaa tämän henkilöllisyys. Yhtiö on pitänyt Finanssivalvonnan kuulemiskirjeellä yksilöityjä Tier 0-tason asiakkaita satunnaisina asiakkaina, joita ei olisikaan pitänyt tunnistaa tai todentaa.

Termille vakituinen asiakassuhde ei ole yksiselitteistä tai tyhjentävää määritelmää sääntelyssä eikä siten myöskään termille satunnainen asiakassuhde. Rahanpesudirektiivin⁸ 3 artiklan 13 kohdassa, johon vakituisen asiakkaan määritelmä perustuu, on asia kuvattu seuraavasti: 'liikesuhteella' tarkoitetaan liiketoiminnallista, ammatillista tai kaupallista suhdetta, joka on yhteydessä ilmoitusvelvollisen ammatilliseen toimintaan ja jonka otaksutaan yhteydenottohetkellä olevan pysyvä. Näistä seikoista johtuen Yhtiö on määritellyt, että vakituinen asiakassuhde alkaa vasta silloin kun asiakas on vuoden aikana tehnyt liiketoimia yli 1 000 euron arvosta.

Yhtiön määritelmä on johdettu ResL 3 luvun 2 §:n 1 momentin 1 kohdan c alakohdan poikkeuksesta, jonka mukaan satunnainen asiakas on tunnistettava, jos on kyse kryptovaroihin liittyvässä palvelussa tehdystä liiketoimesta, jonka määrä ylittää 1 000 euroa. Määritelmä perustuu FATF:n (*Financial Action Task Force on Money Laundering*) suositukseen numero 10. Kyseisen suosituksen tulkintaohjeen kohdassa 22 todetaan, että suosituksen raja-arvon ylittyminen huomioidaan, kun liiketoimen suuruus tai toisiinsa kytkeytyvien liiketoimien suuruus ylittää raja-arvon. Suosituksen virtuaalivaluutan tarjoajia koskeva 15 tulkintaohjeen kohta 7(a), jossa on samainen edellä esitetty raja-arvo, on sisällytetty virtuaalivaluutan tarjoajien osalta ResL:iin 10.5.2021. Finanssivalvonnan kuulemiskirjeellä esittämä tulkinta, jonka mukaan Yhtiöllä ei voisi olla satunnaisia asiakkaita, ei ole lainsäätäjän tavoite, kun ResL:iin on lisätty

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta.

2.6.2025

FIVA/2025/439

Osittain salassa pidettävä Julkl 24.1 § 20 k

erityinen kohta, jossa käsitellään virtuaalivaluutantarjoajien satunnaisia asiakkaita.

Yhtiö on lisäksi viitannut vastineessaan FATF:n laatimaan ohjeistukseen⁹ taloudellisen osallistavuuden lisäämisestä. Pääpiirteissään ohjeistus kuvaa toimenpiteitä, joita valtiot, ja osaltaan valvojat, voivat tehdä parantaakseen rahoituspalvelujen saatavuutta esimerkiksi maissa, joissa ei ole kehittyntä finanssisektoria sekä esimerkiksi turvapaikanhakijoille sekä pakolaisille, jotka saapuvat korkeamman rahanpesunriskin maista. Yhtiö on viitannut ohjeen kohtaan, jossa kuvataan joissakin maissa käytettävää porrastettua asiakkaan tuntemisen menettelyä. Lisäksi Yhtiö on viitannut ohjeessa kuvattuun *de minimis*-poikkeuksen soveltamiseen. Poikkeuksen perusteella valtiot voivat jättää soveltamatta terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun estämisen velvoitteita tiettyjen rajatusti ja satunnaisesti tapahtuvien liiketoimien osalta, joihin liittyy alhainen rahanpesuriski.

Yhtiön mukaan tilin avaaminen Yhtiön tarjoamien palveluiden yhteydessä ei tarkoita samaa kuin pankin talletustilin tai maksupalvelun tarjoajan maksutilin osalta. Satunnaisten asiakkaiden osalta käyttäjätiliä ei voida pitää varsinaisena tilinä vaan asiakastietojen kirjaamisena järjestelmään, koska he eivät ole voineet vastaanottaa varoja Yhtiön ulkopuolelta. Ilman asiakastietojen kirjaamista ei ole mahdollista seurata kenen tai milloin satunnaisten asiakkaiden asiakassuhteet muuttuisivat vakituiseksi. Palveluntarjoaminen digitaalisessa käyttöympäristössä ei ole mahdollista ilman käyttöehtoja, koska asiakkailta ei ole käytäntöä tai kokemusta, miten virtuaalivaluuttoja ostetaan tai millä ehdoin. Tilin avaamista, ja erityisesti siten kuin se on Yhtiön palvelussa toteutettu, tai käyttöehtojen hyväksymistä ei voida pitää määrittävinä tekijöinä asiakassuhteen muodostumiselle vakituiseksi.

Satunnaisten ja vakituisten asiakkaiden määritelmien ja näiden perusteella määräytyvien tuntemisprosessien tarkoituksena on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen. Tästä näkökulmasta sillä, että satunnainen asiakas säilyttää varoja Yhtiön palvelussa ei ole merkitystä vaan se jopa laskee näihin asiakkaisiin liittyvää riskiä. Satunnainen asiakas on yleensä sellainen, joka kokeilee palvelua tai muusta syystä käyttää sitä rajoitetusti. Jos satunnaisen asiakkaan olisi ollut pakollista siirtää ostamansa virtuaalivaluutat palvelun ulkopuolelle eikä hän olisi voinut niitä enää siirtää takaisin palveluun, ei tällainen satunnainen käyttö olisi ollut ollenkaan mahdollista. Asiakkaan olisi tullut joko muodostaa vakituinen asiakassuhde tai käyttää muuta palvelua, jos hän olisi halunnut vaihtaa virtuaalivaluutat takaisin muuksi valuutaksi. Lisäksi Yhtiön tarjoaman säilytyspalvelun myötä Yhtiöllä on ollut mahdollisuus estää varojen siirtäminen tai käyttäminen tapauksissa, joissa asiakkaaseen tai hänen toimintaansa liittyy epäilyttäviä piirteitä. Tällaista

⁹ Ohjeistus on saatavilla FATF:n verkkosivuilla: Updated 2017 Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion.

2.6.2025

FIVA/2025/439

Osittain salassa pidettävä Julkl 24.1 § 20 k

mahdollisuutta ei olisi, jos virtuaalivaluutat olisi ollut pakollista siirtää palvelun ulkopuolelle. Lopuksi huomattakoon, että jos satunnainen asiakas siirsi palvelussa ostamansa varat palvelun ulkopuolelle, hän ei voinut siirtää niitä enää takaisin palveluun säilytettäväksi, jolloin säilytyspalvelun tarjoaminen ei tältä osin jatkunut eikä palvelu siten ollut pysyväisluonteista.

Tarkemman analyysin perusteella Finanssivalvonnan toimitetussa datassa oli esimerkiksi 9369 sellaista Tier 0 käyttäjää, jotka olivat jossain vaiheessa esimerkiksi suorittaneet henkilöllisyyden todentamisen, mutta se oli deaktivoitu. Yksi laajempi syy deaktivoinnille oli se, että [REDACTED]

Edellä kuvatuin perustein Yhtiö ei ole rikkonut ResL:n vaatimusta asiakkaiden tuntemisesta ja todentamisesta, koska Yhtiöllä ei ole ollutkaan velvollisuutta tähän satunnaisten asiakkaiden osalta.

3.1.5 Finanssivalvonnan kanta

Ilmoitusvelvollisen on ResL 3 luvun 2 §:n 1 momentin nojalla tunnistettava asiakkaansa ja todennettava tämän henkilöllisyys vakituista asiakassuhdetta perustettaessa. Tunnistamisella tarkoitetaan ResL 1 luvun 4 §:n 6 kohdan mukaan asiakkaan henkilöllisyyden selvittämistä asiakkaan toimittamien tietojen perusteella. Henkilöllisyyden todentamisella tarkoitetaan ResL 1 luvun 4 §:n 7 kohdan mukaan asiakkaan henkilöllisyyden varmistamista luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä olevien asiakirjojen tai tietojen perusteella. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan asiakkaan henkilöllisyyden selvittämiseksi asiakasta on pyydyttävä toimittamaan sellaiset perustiedot, joilla ilmoitusvelvollinen kykenee yksilöimään asiakkaan muista asiakkaistaan ja että todentamisen yhteydessä ilmoitusvelvollinen voi varmistua luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä saatujen tietojen perusteella asiakkaan olevan se, joka väittää olevansa. Finanssivalvonta katsoo, että tällaisia tietoja ovat muun ohella nimi, syntymäaika, suomalaisen asiakkaan henkilötunnus tai ulkomaalaisen asiakkaan kansalaisuus sekä osoite. Nämä tiedot ilmoitusvelvollisen on myös ResL 3 luvun 3 §:n 2 momentin 1 kohdan sekä 3 momentin mukaan säilytettävä.

Finanssivalvonta katsoo, että ResL 3 luvun 2 §:n 1 momentin velvollisuus tunnistaa ja todentaa asiakkaan henkilöllisyys vakituista asiakassuhdetta perustettaessa on kaikkia ilmoitusvelvollisia koskeva yleinen velvollisuus. Tämän velvollisuuden lisäksi kryptovarapalveluja tarjoavat ilmoitusvelvolliset ovat velvollisia ResL 3 luvun 2 §:n 1 momentin 1 kohdan c alakohdan mukaan tunnistamaan ja todentamaan myös sellaisen satunnaisten asiakkaan, jonka kryptovaroihin liittyvässä palvelussa tehdyn liiketoimen määrä ylittää 1 000 euroa. Kyseessä on vakituksia asiakkaita koskevasta yleisestä tunnistamis- ja todentamisvelvollisuudesta säädetty erillinen kryptovarapalveluja tarjoavia

2.6.2025

FIVA/2025/439

Osittain salassa pidettävä Julkl 24.1 § 20 k

ilmoitusvelvollisia koskeva lisävaatimus tunnistaa ja todentaa summarajan ylittyessä myös satunnaisia asiakkaita (HE 261/2020 vp, s. 20). Finanssivalvonta toteaa, että alakohdassa ei määritetä asiakkuuden vakituisuutta tai satunnaisuutta, vaan asetetaan kryptovarapalvelua tarjoaville ilmoitusvelvollisille vaatimus myös satunnaisessa asiakassuhteessa olevien asiakkaiden tunnistamiseksi ja todentamiseksi summarajan ylittyessä. FATF:n suositukset eivät poikkea edellä mainitusta.

Yhtiö on viitannut vastineessaan myös muihin ResL 3 luvun 2 §:n 1 momentissa säädettyihin satunnaisen asiakkaan tuntemista ja todentamista koskeviin lisävaatimuksiin. Tässäkin yhteydessä tunnistamisen ja todentamisen edellytyksenä on asiakkuuden satunnaisuus ja tietyn summarajan taikka muun kriteerin kuten liiketoimen epäilyttävyyden täyttyminen. Finanssivalvonta katsoo, ettei ResL 3 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisävaatimusten tarkoituksena ole määritellä vakituisen asiakkuuden sisältöä, vaan asettaa ilmoitusvelvollisille tietyissä tilanteissa velvollisuus tunnistaa ja todentaa myös sellaiset asiakkaat, jotka eivät ole ilmoitusvelvolliselle vakituksia asiakkaita.

Kumotun, mutta sisällöltään vastaavan säännöksen esitöiden mukaan vakituisella asiakassuhteella tarkoitetaan pysyväisluontoista suhdetta tai suhdetta, jonka yhteydenottohetkellä oletetaan tulevan pysyväksi. Tällainen asiakassuhteen perustaminen voi olla esimerkiksi tilin avaaminen, luottosopimuksen solmiminen, rahasto-osuuden merkitseminen, arvopaperinvälitys- tai toimeksiantosopimuksen solmiminen (HE 25/2008 vp, s. 42.).¹⁰ Esitöissä ei ole otettu kantaa nimenomaiseen summarajaan tai liiketoimien lukumäärään vakituisuuden ja satunnaisuuden välillä. Yhtiön vastineessaan viittaama rahanpesudirektiivin liikesuhteen määritelmä asettaa vastaavalla tavalla kriteerit liikesuhteen otaksuttuun pysyväisluonteisuuteen ja liityntään ilmoitusvelvollisen liiketoimintaan. Finanssivalvonta katsoo, että merkitystä on annettava sille, onko suhde pysyväisluonteinen tai voiko suhteen olettaa yhteydenottohetkellä olevan pysyvä. Yhtiön vastineessaan viittaamalla FATF:n ohjeilla tai suosituksilla ei ole asiassa merkitystä, sillä niissä ei määritellä vakituista tai satunnaista asiakasta taikka aseteta niille tiettyjä kriteerejä, mitkä poikkeaisivat edellä mainitusta. Näin ollen asiassa on arvioitava kokonaisuutena Yhtiön asiakkailleen tarjoamia palveluja ja asiakassuhteen luonnetta.

Kaikki asiakkaat ovat joutuneet luomaan käyttäjätilin Yhtiön palveluun, hyväksymään Yhtiön palvelun sopimus- ja käyttöehdot ja voineet ostaa ja myydä bitcoinia sekä säilyttää palvelussa hankittua bitcoinia Yhtiön lompakopalvelussa. Yhtiön ylempien Tier-tasojen asiakkaat ovat edellä todetun

¹⁰ Kyseinen esityölausuma koskee rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008; VResL) 7 §:n 1 momentin 1 kohtaa. Kyseinen laki on kumottu ResL:n (444/2017) säätämisen yhteydessä. ResL:n 3 luvun 2 §:n perusteluissa todetaan ko. velvoitteen vastaavaan VResL:n 7 §:n 1 momentin 1 kohtaa, ks. HE 228/2016 vp, s. 103.

2.6.2025

FIVA/2025/439

Osittain salassa pidettävä Julkl 24.1 § 20 k

lisäksi voineet vastaanottaa Yhtiön palvelun ulkopuolelta bitcoinia säilytettäväksi Yhtiön palvelussa sekä laatia omia osto- ja myynti-ilmoituksia Yhtiön ylläpitämälle markkinapaikalle.

Yhtiön Tier 0-tason asiakkaat ovat voineet näin ollen hankkia ja myydä volyy-mirajojensa puitteissa Yhtiön palvelusta bitcoinia ja jättää hankitut varat toistaiseksi säilytettäväksi Yhtiön tarjoamaan keskitettyyn lompakkopalveluun. Ei ole ilmennyt seikkoja, mitkä viittaisivat siihen, että Tier 0-tason asiakkuudet olisi tarkoitettu vain määräaikaikaisiksi. Säilytystä tarjottiin Yhtiön aktiivisen liiketoiminnan harjoittamisen aikana kaikille asiakkaille riippumatta asiakkaan toimeksiantojen luku- tai kokonaismäärästä.

Finanssivalvonta katsoo, että kokonaisuutena arvioiden Yhtiön Tier 0-tasolla oleville asiakkailleen tarjoamat palvelut sekä heidän hyväksymät palvelun sopimus- ja käyttöehdot luovat Yhtiön ja sen Tier 0-tason asiakkaiden välille pysyväisluonteisen tai ainakin yhteydenottohetkellä oletettavasti pysyväisluonteisen suhteen. Finanssivalvonta katsoo myös, etteivät Yhtiön vastineessaan esittämät perustelut säilytyspalvelun sallimisesta tai tarpeellisuudesta poista säilytyspalveluun itsessään sisältyvää olettamaa palvelun voimassaolosta toistaiseksi ja siten palvelun tarjoamista sääntelyn tarkoittamalla tavalla pysyväisluonteisesti. Näin ollen myös Tier 0-tasolla olevia asiakkaita on pidettävä vakituisina asiakkaina, jotka on tullut tunnistaa ja todentaa ResL 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaisesti.

Finanssivalvonta huomauttaa, että edellä mainituin perustein ResL 3 luvun 2 §:n 1 momentin 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu kryptovaroja koskeva summaraja ei ole tässä asiassa merkityksellinen, koska Yhtiön palvelu on jo itsessään luotu sellaiseksi, ettei Yhtiöllä voi olla ResL:ssa tarkoitettuja satunnaisia asiakkaita.

Finanssivalvonta on tarkastuksellaan pyytämänsä tietoaaineiston perusteella havainnut Yhtiön perustaneen noin [REDACTED] Tier 0-tasolla olevaa asiakkuutta rekisteröitymisensä jälkeen eli 1.11.2019 lähtien, ja näillä asiakkailla oli joko varoja säilytettävänä tai toteutettuja bitcoin-kauppoja tai bitcoin-siirtoja Yhtiön palvelussa 1.11.2019–30.6.2022. Yhtiö on vastineessaan esittänyt, että Tier 0-tason asiakkaiden hyväksyminen käyttäjiksi oli lopetettu helmikuussa 2022. Finanssivalvonta on tarkastuksellaan pyytämän tietoaaineistonsa perusteella kuitenkin havainnut, että uusia todentamattomia Tier 0-asiakkaita, joilla oli varoja tai transaktioita palvelussa, on hyväksytty käyttäjiksi palveluun ainakin vielä kesäkuussa 2022.

Finanssivalvonta on pyytämänsä tietoaaineiston perusteella havainnut, että Yhtiöllä ei ollut tietoa 164 546 asiakkaan syntymäajasta tai kansalaisuudesta. Lisäksi 112 474 asiakkaalta oli puuttunut osoitetieto. 201 asiakkaan osalta tietoaaineiston nimi-tietokenttä oli tyhjä. Tunnistamisessa annettujen tietojen

2.6.2025

FIVA/2025/439

Osittain salassa pidettävä Julkl 24.1 § 20 k

todentamista ei ollut tehty alkuperäisen tietoaaineiston perusteella 164 546 asiakkaan osalta.

Yhtiö on tarkastusraporttiluonnoksen kommentointivaiheessa esittänyt selvitystä tuntemistietojen ja todentamistietojen deaktivoimisesta osana asiakkaan tuntemistietojen päivitystä. Yhtiö on vastineessaan selkiyttänyt, ettei esitetty deaktivointi liittynyt Tier 0-tason asiakkaisiin, vaan pääasiallisesti ylempiin Tier-luokkiin. Yhtiö toimitti lisäksi selvityksen sellaisista Tier 0-tason asiakkaista, jotka Yhtiö oli todentanut, mutta joiden todentamistapahtuma oli myöhemmässä vaiheessa deaktivoitu. Yhtiön mukaan syynä oli [REDACTED]

[REDACTED] Tällaisia asiakkaita oli Yhtiön toimittaman selvityksen mukaan 9 369 kappaletta. Finanssivalvonta ottaa huomioon Yhtiön vastineessaan toimittaman lisäselvityksen ja toteaa Yhtiön todentaneen 9 369 Tier 0-tason asiakasta asiakassuhdetta perustettaessa.

Edellä mainittujen seikkojen perusteella Yhtiöltä jäi todentamatta 155 177 Tier 0-tason asiakasta 1.11.2019–30.6.2022. Näin ollen Yhtiö on laiminlyönyt noudattaa ResL 3 luvun 2 §:n 1 momenttia, kun se ei ollut tunnistanut ja todentanut 155 177 Tier 0-tason asiakasta vakituista asiakassuhdetta perustettaessa.

3.2 Hallinnollinen seuraamus

3.2.1 Sovellettavat säännökset

Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 40 a §:n 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.

ResL 8 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomainen määrää rikemaksun sen valvottavaksi 7 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetylle ilmoitusvelvolliselle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo samaisen lainkohdan 2 kohdan mukaisen 3 luvun 2 §:ssä tarkoitetun velvoitteen tunnistaa asiakas ja todentaa tämän henkilöllisyys.

ResL 8 luvun 1 §:n 3 momentin¹¹ mukaan rikemaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin. Rikemaksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kesto aika. Oikeushenkilölle määrättävä rikemaksu on vähintään 5 000 euroa ja enintään 100 000 euroa.

¹¹ Momenttia on muutettu tekoajan jälkeen lailla 444/2023, joka on tullut voimaan 31.3.2023. Rikemaksun alarajaa alennettiin 1 000 euroon. Tässä asiassa sovelletaan edelleen vanhaa alarajaa, joka on 5 000 euroa.

2.6.2025

FIVA/2025/439

Osittain salassa pidettävä Julkl 24.1 § 20 k

ResL 8 luvun 1 §:n 5 momentin mukaan rikemaksu voidaan määrätä edellyttäen, ettei asia kokonaisuutena arvioiden anna aiheutta ankarampiin toimenpiteisiin.

ResL 8 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomainen määrää seuraamusmaksun sen valvottavaksi 7 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetyille ilmoitusvelvolliselle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta vakavasti, toistuvasti tai järjestelmällisesti laiminlyö tai rikkoo samaisen lainkohdan 2 kohdan mukaisen 3 luvun 2 §:ssä tarkoitetun velvoitteen tunnistaa asiakas ja todentaa tämän henkilöllisyys.

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.

ResL 8 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan valvontaviranomaisen oikeushenkilölle tai luonnolliselle henkilölle määräämä seuraamusmaksu saa olla enintään joko kaksi kertaa niin suuri kuin teolla tai laiminlyönnillä saavutettu hyöty, jos se on määritettävissä, tai miljoona euroa, sen mukaan kumpi on korkeampi.

ResL 8 luvun 5 §:n 3 momentin mukaan seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi valtiolle.

3.2.2 Yhtiön vastine

Yhtiö on vastineessaan todennut toimineensa huolellisesti selvittäessään vakituisen asiakassuhteen määritelmää. Yhtiö oli pyytänyt asianajotoimistolta lausunnon, jossa ei annettu yksiselitteistä määritelmää vakituiselle asiakassuhteelle. Lisäksi Finanssivalvonta on tarkastellut Yhtiön rahanpesun estämisen toimintoja ja asiakkaan tuntemisprosesseja Yhtiön rekisteröintihakemuksen yhteydessä vuonna 2019. Finanssivalvonnalla on ollut tieto siitä, että Yhtiö käsittelee asiakkaita, joilla on pieni transaktiovolyymi satunnaisina asiakaina. Tämä käy ilmi muun muassa kuulemiskirjeellä viitatussa keskustelussa¹², jossa Finanssivalvonnan edustaja kommentoi Tier 0:n eli

¹² Yhtiön vastineessa viitataan seuraavaan Finanssivalvonnan antamaan vastaukseen: ”Riskiperusteisesti kuulosta ihan riittävältä ratkaisulta, että Tier 0 eli asiakkaat, jotka ostavat vain 1000 eurolla vuodessa alustan kautta, ainoastaan tunnustetaan, mutta henkilöllisyyttä ei todenneta. Keräätte kuitenkin IP-osoitteen havaitakseen, mikäli henkilö avaa useita eri tilejä ja yrittää kiertää tuota 1000 euron rajaa. Materiaalin mukaan myös TOR-verkon käyttö

2.6.2025

FIVA/2025/439

Osittain salassa pidettävä Julkl 24.1 § 20 k

satunnaisten asiakkaiden käsittelyperiaatteita Yhtiössä. Missään vaiheessa keskusteluissa ei ole tullut ilmi, että tilin perustaminen tai käyttöehtojen hyväksyminen olisi määrittävä tekijä satunnaisen asiakkuuden osalta tai niiden vuoksi edellytettäisiin henkilöllisyyden todentamista taikka ettei Yhtiöllä voisi ollenkaan olla satunnaisia asiakkaita.

Yhtiö on viitannut hallituksen esityksessä (HE 261/2020 vp) selostettuun lausuntoyhteenvedoon: ”Finanssivalvonta painottaa lausunnossaan, että ehdotetulla muutoksella ei tule heikentää nykytilaa, jossa Suomessa rekisteröityjen virtuaalivaluuttatoimijoiden kaikki asiakkaat katsotaan vakituksiksi asiakkaiksi, ja siten heidät tulee tunnistaa asiakkaansa transaktion suuruudesta riippumatta. Tätä on pidetty välttämättömänä myös sen seuraamiseksi, missä vaiheessa 1 000 euron raja ylittyy satunnaisen asiakkaan osalta.” Yhtiön mukaan edellä viitatuista voidaan päätellä, ettei vakituisten asiakkaan ole ollut edes Finanssivalvonnallekaan selvä.

Yhtiö toteaa myös, että säilytyspalvelun tarjoaminen on alentanut Tier 0-tason asiakkaisiin liittyvää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä. Muutenkin Yhtiön mukaan Tier 0-tason asiakkaiden palvelujen rajaaminen sekä mahdollisuus seurata Tier 0-tason asiakkaiden varojen alkuperää osoittaa, että se on toiminut huolellisesti ResL:n riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti.

3.2.3 Hallinnollisen seuraamuksen määräämisen edellytykset

Päätöksen kohdassa 3.1 todettu ja tarkemmin yksilöity ResL 3 luvun 2 §:n laiminlyönti on ResL 8 luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan rikemaksun alainen ja ResL 8 luvun 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan seuraamusmaksun alainen.

Asiakkaan tunnistaminen ja henkilöllisyyden todentaminen ovat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain keskeisimpiä asiakkaan tuntemiseen liittyviä velvollisuuksia. Tunnistamisen ja todentamisen avulla ilmoitusvelvollinen voi varmistua siitä, kenen kanssa se asioi. Yhtiön asiakkaan tuntemisen prosessi oli määritelty sellaiseksi, että asiakkaan tunnistamista ja todentamista koskevan velvoitteen laiminlyönti kohdistui järjestelmällisesti tietyn ja saman palvelutason asiakkaisiin. Velvoitetta oli laiminlyöty useamman vuoden ajan erittäin merkittävän asiakasmäärän ja osuuden osalta. Lisäksi näistä asiakkaista merkittävä osa oli ulkomaalaisia asiakkaita, joiden osalta Yhtiön olisi tullut olla huolellisempi asiakkaan tunnistamisessa ja tietojen todentamisessa. Yhtiön tarjoamaan virtuaalivaluuttapalveluun ja ulkomaalaisiin asiakkaisiin liittyy muutenkin kohonneempi riski rahanpesusta ja terrorismin rahoittamisesta. Asiakkaan tunnistamisen ja

tunnistetaan. Tämä Tier 0 -taso on asia, mistä käymme vielä sisäistä keskustelua, mutta palaan siihen, jos näkemyksemme tarkentuu.”

2.6.2025

FIVA/2025/439

Osittain salassa pidettävä

Julkl 24.1 § 20 k

todentamisen laiminlyönti on siten altistanut Yhtiön merkittävälle terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun riskille.

Yhtiö on vastineessaan sekä tarkastusraportilla esittämissään kommenteissaan tuonut esille, että se olisi tiedustellut Finanssivalvonnan kantaa satunnaisen asiakkaan määritelmään rekisteröitymisensä yhteydessä syyskuussa 2019. Yhtiön mukaan Finanssivalvonnalla on ollut tieto siitä, että pienen transaktiovolyymien asiakkaat käsitellään satunnaisina asiakkaina eikä rekisteröinnin käsittelyn yhteydessä tullut esille, etteikö Yhtiöllä voisi olla satunnaisia asiakkaita. Finanssivalvonta huomauttaa ensinnäkin, että jokainen toimija vastaa oman toimintansa lainmukaisuudesta. Velvollisuus on korostunut elinkeinonharjoittajilla, ja jotka harjoittavat terrorismin rahoittamisen ja rahanpesun riskille altista toimintaa.

Yhtiö toimitti tarkastusraporttiluonnoksesta antamissaan kommenteissa Finanssivalvonnan antaman vastauksen: ”Riskiperusteisesti kuulosta ihan riittävältä ratkaisulta, että Tier 0 eli asiakkaat, jotka ostavat vain 1000 eurolla vuodessa alustan kautta, ainoastaan tunnistetaan, mutta henkilöllisyyttä ei todenneta. Keräätte kuitenkin IP-osoitteen havaitakseen, mikäli henkilö avaa useita eri tilejä ja yrittää kiertää tuota 1000 euron rajaa. Materiaalin mukaan myös TOR-verkon käyttö tunnistetaan. Tämä Tier 0 -taso on asia, mistä käymme vielä sisäistä keskustelua, mutta palaan siihen, jos näkemyksemme tarkentuu.” Finanssivalvonnan vastaus oli perustunut Yhtiön rekisteröityessä antamaan palvelukuvaukseen, joka on esitetty tämän toimituskirjan kohdassa 3.1.3. Finanssivalvonnan käsitykseksi jäi, että lyhenteellä ’N/A’ tarkoitettiin vakiintunutta englanninkielistä ilmausta ’not available’. Näin ollen kohta ’Bitcoin wallet N/A’ ymmärrettiin niin, ettei Tier 0-tason asiakkaalla ollut mahdollista säilyttää varoja palvelussa vaan hankitut varat olisi siirrettävä asiakkaalle palvelun ulkopuolelle. Vastaavasti Finanssivalvonta käsitti Tier 0-tason asiakkaalle sallitun liiketoimimäärittelyn niin, että tällainen asiakas olisi voinut vain ostaa (’Only buying available’ ja ’Selling N/A’) palvelussa bitcoinia. Finanssivalvonnalle ei ollut tuotu esille, että palveluvalikoima oli itse asiassa edellä todettua käsitystä laajempi ja että lyhenteellä ’N/A’ merkityt palvelut olivatkin myös Tier 0-tason asiakkaille käytettävissä olevia palveluja – vaikkakin hieman erilaisin reunaehdoin kuin ylemmän tason asiakkaille.

Yhtiö antoi vasta tarkastusraporttiluonnoksen kommentoinnin yhteydessä selvitystä siitä, mitä Yhtiö tarkoitti rekisteröitymisen yhteydessä annetuilla kuvauksillaan. Yhtiön selitys poikkeaa Finanssivalvonnan rekisteröitymisen yhteydessä saamasta käsityksestä. Yhtiön esittämä määrittely ja soveltama malli salli edellä esitetysti Tier 0-tason asiakkaille myös säilyttämisen ja palveluissa ostettujen bitcoinien myynnin.

Finanssivalvonta oli antanut vastauksensa niiden tietojen perusteella, jotka Yhtiö oli toimittanut rekisteröitymisensä yhteydessä syksyllä 2019. Koska

2.6.2025

FIVA/2025/439

Osittain salassa pidettävä Julkl 24.1 § 20 k

Yhtiön tarjoamat palvelut eivät ole vastanneet sitä käsitystä, minkä viranomainen on perustellusti saanut Yhtiön aiemmin toimittamien tietojen perusteella, Finanssivalvonnan syyskuussa 2019 antamalla vastauksella ei ole asian arvioinnissa merkitystä.

Yhtiö on viitannut Finanssivalvonnan lainvalmistelun yhteydessä antamaan lausuntoon. Finanssivalvonta toteaa, että sen lausunto on epätasällinen. Finanssivalvonnan tarkoituksena oli korostaa, että myös satunnaisen asiakkaan tunnistaminen on välttämätöntä laissa olevan summarajan seuraamiseksi. Lausunnosta käy kuitenkin selkeästi ilmi Finanssivalvonnan näkemys, että virtuaalivaluutantarjoajilla olisi vain vakituksia asiakkaita. Finanssivalvonta katsoo, ettei lausunnolla ole asian arvioinnissa merkitystä.

Yhtiö oli lisäksi pyytänyt asianajotoimistolta 29.3.2021 päivätyn lausunnon. Lausunto käsittelee pääasiallisesti rahanpesurikoksien rikosoikeudellisen vastuun edellytyksiä. Lausunnon vakituksia ja satunnaisia asiakkaita koskeva osio on suppea eikä ilmene, että lausunnon tarkoituksena on ollut vastata nimenomaisesti asiakassuhteen vakituisuuteen tai satunnaisuuteen liittyvään tulkintakysymykseen. Ottaen huomioon lausunnon sisällön, sen päiväyksen ja laiminlyönnin alkupäivämäärän Finanssivalvonta katsoo, että Yhtiö on vasta laiminlyönnin alkamisen jälkeen alkanut selvittää toimintansa lainmukaisuutta eikä Yhtiön toimintaa voi tällä perusteella pitää huolellisena. Finanssivalvonta katsoo, etteivät Yhtiön tekemät toimenpiteet vakituksien asiakassuhteen sisällön selvittämisessä sekä Tier 0-tason asiakkaihin liittyvien riskien arvioinnin osalta olleet riittäviä huomioiden nyt käsillä olevan laiminlyönnin laajuus sekä vakavuus. Finanssivalvonta katsoo, ettei Yhtiön voida katsoa toimineen huolellisesti sen esittämin perustein.

Finanssivalvonta katsoo edellä todetun perusteella, että Yhtiö on vähintään huolimattomuudesta laiminlyönyt noudattaa ResL 3 luvun 2 §:n velvoitetta ja että Yhtiön laiminlyöntiä on pidettävä ResL 8 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla vakavana ja järjestelmällisenä. Asiassa on siten kokonaisuutena arvioiden määrättävä rikemaksua ankarampi seuraamus. Näin ollen edellytykset seuraamusmaksun määräämiselle ovat täyttyneet ja Finanssivalvonta määrää Yhtiölle seuraamusmaksun.

3.2.4 Seuraamusmaksun määrä

Seuraamusmaksun määrä perustuu ResL 8 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuun kokonaisarviointiin. ResL 8 luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu laiminlyönnin taloudellisen hyödyn suuruus ei ole sääntelyn edellyttämällä tavalla ollut riittävän tarkasti määritettävissä, joten Yhtiölle määrättävä seuraamusmaksu voi olla enintään miljoona euroa.

Finanssivalvonta on seuraamusmaksun määrää koskevassa kokonaisarvioinnissa ottanut huomioon menettelyn laadun, laajuuden ja kestoajan. Yhtiö on

2.6.2025

FIVA/2025/439

Osittain salassa pidettävä Julkl 24.1 § 20 k

laiminlyönyt hyvin keskeisen asiakkaan tuntemista koskevan velvoitteen noin 155 000 asiakkaan osalta. Asianmukaisesti tunnistamatta ja todentamatta jääneiden asiakkaiden lukumäärä on erittäin merkittävä. Lisäksi merkittävä osuus todentamatta jääneistä asiakkaista oli ulkomaalaisia. Todentamattomien asiakkaiden kokonaisvolyyymi on ollut noin [REDACTED], mitä on pidettävä asiakkaiden liityntä ulkomaille huomioiden merkittävänä. Yhtiö on laiminlyönnin vuoksi altistunut merkittävälle rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskille. Muutenkin Yhtiön harjoittamaan liiketoimintaan kohdistuu kohonnut rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski, jota lisää Yhtiön tapauksessa asiakkaan tunnistamisessa ja todentamisessa todettu vakava ja järjestelmällinen laiminlyönti. Finanssivalvonta katsoo, ettei asiaan liity sellaisia erityisiä seikkoja, joiden voitaisiin katsoa lieventävän laiminlyönnin mahdollisesti aiheuttamia haitallisia seurauksia.

Yhtiön yhteistyö Finanssivalvonnan kanssa asian selvittämiseksi ei ole ylittänyt tavanomaista tasoa. Yhtiöllä ei ole aiempia rikkomuksia tai laiminlyöntejä.

Finanssivalvonta on ottanut huomioon Yhtiön taloudellisen aseman. Yhtiön liikevaihto oli vuoden 2023 tilinpäätöstietojen mukaan 25 542 582 euroa, liikevoitto 22 223 163 euroa ja voitonjakokelpoisia varoja 51 155 630,71 euroa.

Suorittamansa kokonaisarvioinnin perusteella Finanssivalvonta määrää Yhtiölle 500 000 euron suuruisen seuraamusmaksun.

Sähköisesti allekirjoitettu

FINANSSIVALVONTA

Tero Kurenmaa
johtaja

Merja Lehtimäki
johtava juristi
johtokunnan sihteeri

Lisätietoja antaa

Janne Häyrynen, yksikönpäällikkö puh. 09 183 5206

Liitteet

Valitusosoitus

2.6.2025

FIVA/2025/439

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*).

2.6.2025

FIVA/2025/439

Osittain salassa pidettävä Julkl 24.1 § 20 k

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
4. asiamiehen valtakirja, jos asiamiehenä toimii muu kuin asianajaja, yleinen oikeusavustaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.

Jos viranomaiselle toimitetussa sähköisessä asiakirjassa on selvitys asiamiehen toimivalta, 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://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>.

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

Asian käsittelystä Helsingin hallinto-oikeudessa peritään tuomioistuinmaksulain (1455/2015, <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20151455>) nojalla oikeudenkäyntimaksu. Maksun suuruus on 310 euroa (oikeusministeriön asetus tuomioistuinmaksulain 2 §:ssä säädettyjen maksujen tarkistamisesta, 1020/2024, [Oikeusministeriön asetus tuomioistuinmaksulain 2... 1020/2024 - Säädökset alkuperäisinä - FINLEX®](#)). Tuomioistuinmaksulaissa on erikseen säädetty tapauksista, joissa maksua ei peritä.

Yhteystiedot

Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5
00520 Helsinki

Puhelinvaihe: 029 56 42000
Faksi: 029 56 42079
Sähköposti: helsinki.hao@oikeus.fi
<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

