



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism 2021

Finansmarknaden

Finansministeriets publikationer 2021:18

Finansministeriets publikationer 2021:18

Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism 2021

Essi Isoaho, Ida-Ellen Kaski

Finansministeriet Helsingfors 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Finansministeriet

© 2021 författare och finansministeriet

ISBN pdf: 978-952-367-719-7

ISSN pdf: 1797-9714

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2021

Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism 2021

Finansministeriets publikationer 2021:18		Tema	Finansmarknaden
Utgivare	Finansministeriet		
Författare Redigerare Utarbetad av	Essi Isoaho, Ida-Ellen Kaski		
Språk	svenska	Sidantal	163
Referat	<p>Den nationella riskbedömningen för penningtvätt och finansiering av terrorism 2021 har sammanställts under samordning av finansministeriet och inrikesministeriet. I riskbedömningen redogörs för hot, sårbarheter och risker som hänför sig till penningtvätt och finansiering av terrorism inom de rapporteringskyldiga sektorerna och inom ideella organisationer (NPO-sektorn). Riskerna med penningtvätt och finansiering av terrorism i samband med vissa utvalda fenomen tas också upp.</p> <p>En nationell handlingsplan för riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism har utarbetats i samband med riskbedömningen. I handlingsplanen beskrivs de åtgärder som syftar till att reducera de risker som identifierats i riskbedömningen. Riskbedömningen tillsammans med handlingsplanen avspeglar Finlands nationella insikter i riskerna med penningtvätt och terrorfinansiering och hur de hanteras.</p>		
Nyckelord	penningtvätt, terrorism, ekonomiska brott, risker, riskbedömning		
ISBN PDF	978-952-367-719-7	ISSN PDF	1797-9714
ISBN tryckt		ISSN tryckt	
Ärendenummer		Projektnummer	VM018:00/2020
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-719-7		

Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2021

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:18		Teema	Rahoitusmarkkinat
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Tekijä/t Toimittaja/t Yhteisötekijä	Essi Isoaho, Ida-Ellen Kaski		
Kieli	ruotsi	Sivumäärä	163
Tiivistelmä	<p>Kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio 2021 on laadittu valtiovarainministeriön ja sisäministeriön koordinoimana. Riskiarviossa kuvataan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen uhkia, haavoittuvuuksia ja riskejä kaikilla ilmoitusvelvollissectoreilla sekä voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden (NPO-sektorin) toiminnassa. Lisäksi riskiarviossa tarkastellaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä liittyen valittuihin ilmiöihin.</p> <p>Riskiarvion yhteydessä on laadittu kansallinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion toimintasuunnitelma. Toimintasuunnitelmassa esitellään ne toimenpiteet, joilla riskiarviossa havaittuja riskejä pyritään pienentämään. Riskiarvio ja toimintasuunnitelma muodostavat kokonaisuuden, joka kuvastaa Suomen kansallista ymmärrystä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä ja niiden hallintakeinoista.</p>		
Asiasanat	rahanpesu, terrorismi, talousrikokset, riskit, riskinarviointi		
ISBN PDF	978-952-367-719-7	ISSN PDF	1797-9714
ISBN painettu		ISSN painettu	
Asianumero		Hankenumero	VM018:00/2020
Julkaisun osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-719-7		

National risk assessment of money laundering and terrorist financing 2021

Publications of the Ministry of Finance 2021:18 **Subject** Financial Markets

Publisher Ministry of Finance

Authors Essi Isoaho, Ida-Ellen Kaski

Editor

Group Author

Language Swedish

Pages

163

Abstract

The preparation of the national risk assessment of money laundering and terrorist financing 2021 was coordinated by the Ministry of Finance and the Ministry of the Interior. The document describes the threats, vulnerabilities and risks arising from money laundering and terrorist financing in all sectors of obliged entities and in the activities of non-profit organisations (NPO sector). The risk assessment also examines money laundering and terrorist financing risks in relation to specific phenomena.

The national action plan for the risk assessment of money laundering and terrorist financing has been prepared in conjunction with the risk assessment. The action plan presents the measures designed to mitigate the risks identified in the risk assessment. The risk assessment and the action plan reflect the approach to money laundering and terrorist financing risks in Finland and the means to control them.

Keywords money laundering, terrorism, economic crime, risks, risk assessment

ISBN PDF 978-952-367-719-7

ISBN printed

Reference number

ISSN PDF 1797-9714

ISSN printed

Project number VM018:00/2020

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-719-7>

Innehåll

Förkortningar	9
1 Allmän del	10
1.1 Resumé	10
1.2 Riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt begreppssystem	11
1.2.1 Syfte med riskbedömningen	11
1.2.2 Riskbedömningens uppbyggnad	12
1.2.3 Riskbildning.....	13
1.3 Penningtvätt och finansiering av terrorism.....	14
1.3.1 Penningtvätt	14
1.3.2 Finansiering av terrorism.....	17
1.4 Bekämpning av penningtvätt och terrorfinansiering i Finland.....	18
1.4.1 Bekämpningsarbetets uppbyggnad.....	18
1.4.2 Tillsynsmyndigheter och deras register	19
1.4.3 Resurser för insatser för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism	22
1.4.4 Verksamheten vid centralen för utredning av penningtvätt.....	22
1.4.5 Övriga myndigheter.....	24
1.4.6 Nationella FATF-ledningsgruppen och FATF-gruppen	24
1.4.7 Nationella arbetsgruppen för myndighetssamarbete för förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism	25
1.4.8 Offentlig-privat samverkan (OPS) – Expertgrupp för myndigheter och den privata sektorn för förhindrande av penningtvätt och terrorfinansiering.....	26
1.5 Bestämmelser om förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism....	26
1.5.1 Överstatliga aktörer och reglering	26
1.5.2 Nationell lagstiftning.....	29
2 Penningtvätt	31
2.1 Väsentligaste iakttagelser	31
2.2 Generella faktorer som påverkar risken för penningtvätt.....	33
2.2.1 Förbrott till penningtvätt	33
2.2.2 Geografiskt läge	40
2.2.3 Kundkontroll	41
2.2.4 Teknikens utveckling.....	43
2.3 Försäkringsverksamhet	44
2.3.1 Omvärld.....	44
2.3.2 Risker för penningtvätt	45
2.4 Betalningsleverantörer (inkl. valutaväxling och hawalasystem)	46
2.4.1 Omvärld.....	46
2.4.2 Risker för penningtvätt.....	48
2.5 Penningspelssektorn.....	50
2.5.1 Omvärld.....	50
2.5.2 Risker för penningtvätt	53

2.6	Kreditinstitut.....	55
2.6.1	Omvärld.....	55
2.6.2	Risker för penningtvätt.....	56
2.7	Finansiella institut, andra tillhandahållare av finansiella tjänster samt indrivningsrörelser.....	58
2.7.1	Omvärld.....	58
2.7.2	Risker för penningtvätt.....	60
2.8	Tillhandahållare av virtuella valutor.....	63
2.8.1	Omvärld.....	63
2.8.2	Risker för penningtvätt.....	64
2.9	Experttjänster.....	65
2.9.1	Förmedlare av fastigheter och förmedlare av hyreslägenheter och hyreslokaler.....	66
2.9.2	Advokater och andra tillhandahållare av juridiska tjänster samt tillhandahållare av skatterådgivningstjänster eller stöd i skattefrågor direkt eller indirekt.....	68
2.9.3	Bokförare och revisorer.....	71
2.9.4	Tillhandahållare av företagstjänster.....	73
2.9.5	Pantlåneinrättningar.....	75
2.9.6	Konsthandlare.....	76
2.9.7	Varuhandlare, eller kontantrapportörer.....	77
3	Finansiering av terrorism.....	79
3.1	Väsentligaste iakttagelser.....	79
3.2	Generella faktorer som påverkar risken för finansiering av terrorism.....	82
3.2.1	Finansiering av terrorism i den finländska kontexten.....	82
3.2.2	Geografiskt läge.....	84
3.2.3	Teknikens utveckling.....	84
3.3	Risker för terrorfinansiering inom försäkringsverksamhet.....	85
3.4	Risker för terrorfinansiering för betalningsleverantörer (inkl. valutaväxling och hawalasystem).....	86
3.5	Risker för terrorfinansiering inom penningpelssektorn.....	89
3.6	Risker för terrorfinansiering för kreditinstitut.....	89
3.7	Risker för terrorfinansiering för finansinstitut, andra tillhandahållare av finansiella tjänster samt indrivningsrörelser.....	91
3.8	Risker för terrorfinansiering för tillhandahållare av virtuella valutor.....	93
3.9	Risker för terrorfinansiering inom experttjänster.....	94
3.9.1	Risker för terrorfinansiering för fastighetsförmedlare samt förmedlare av hyreslägenheter och hyreslokaler.....	94
3.9.2	Risker för terrorfinansiering för advokater och andra tillhandahållare av juridiska tjänsters samt tillhandahållare av skatterådgivningstjänster.....	95
3.9.3	Risker för terrorfinansiering för bokförare och revisorer.....	96
3.9.4	Risker för terrorfinansiering för tillhandahållare av företagstjänster.....	97
3.9.5	Risker för terrorfinansiering för pantlånerörelser.....	97
3.9.6	Risker för terrorfinansiering för konsthandlare.....	97
3.9.7	Risker för terrorfinansiering för varuhandlare, dvs. kontantrapportörer.....	98

4	Fenomen	99
4.1	Kontanter	100
4.1.1	Risker för penningtvätt avseende kontanta medel	101
4.1.2	Risker för terrorfinansiering avseende kontanta medel	103
4.2	Covid-19-pandemin	104
4.2.1	Effekterna av Covid-19-pandemin på penningtvätt	105
4.2.2	Effekterna av Covid-19-pandemin på terrorfinansiering	107
4.3	Människohandel	107
4.3.1	Koppling mellan människohandel och penningtvätt	108
4.3.2	Koppling mellan människohandel och terrorfinansiering	110
4.4	Juridiska personer	111
4.4.1	Risker för penningtvätt avseende juridiska personer	114
4.4.2	Risker för terrorfinansiering avseende juridiska personer	117
4.5	Förhindrande av spridning och finansiering av massförstörelsevapen	117
4.6	Andra internationella fenomen	120
4.6.1	Professionell fotboll och manipulerade matcher	120
4.6.2	Frihamnar	124
4.6.3	System för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare	124
5	NPO-sektorn	125
5.1	Referat	125
5.2	NPO-riskbedömning	127
5.2.1	NPO-riskbedömningens syfte och bakgrund	127
5.2.2	NPO-riskbedömningens omfattning och avgränsningar	128
5.3	Definition av NPO-aktör	129
5.3.1	Definition av NPO-aktör i internationella sammanhang	129
5.3.2	Definition av NPO-aktör i den nationella riskbedömning	130
5.4	NPO-sektorn i Finland och dess omvärld	131
5.4.1	Administrativ miljö och nationell lagstiftning	131
5.4.2	Registrerade NPO-aktörer i Finland	135
5.5	Hot om finansiering av terrorism och penningtvätt för NPO-sektorn	138
5.5.1	Hot om finansiering av terrorism för NPO-sektorn	138
5.5.2	Hot om penningtvätt för NPO-sektorn	142
5.6	Sårbarheter för finansiering av terrorism och penningtvätt inom NPO-sektorn	143
5.6.1	Sårbarheter för finansiering av terrorism inom NPO-sektorn	143
5.6.2	Sårbarheter för penningtvätt inom NPO-sektorn	148
5.7	Risker för NPO-sektorn	148
	Källor	150
	Bilagor	158

FÖRKORTNINGAR

AML	Anti Money Laundering	Bekämpning av penningtvätt
CFT	Combating the Financing of Terrorism	Bekämpning av terrorfinansiering
DNFBP	Designated Non-Financial Business or Profession	Icke-finansiella sektorer och sammanslutningar som fastställs i bestämmelserna om penningtvätt och terrorfinansiering
FATF	Financial Action Task Force	OECD:s mellanstatliga arbetsgrupp för finansiella åtgärder som bekämpar penningtvätt och terrorfinansiering
FIU	Financial Intelligence Unit	Finansiell underrättelseenhet; en nationell enhet som ska förhindra, avslöja och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism samt föra ärenden till undersökning. Finlands finansiella underrättelseenhet är centralen för utredning av penningtvätt vid Centralkriminalpolisen
ML	Money Laundering	Penningtvätt
NRA	National Risk Assessment	Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism
NPO	Non-profit Organisation	Ideell organisation
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
SNRA	Supranational Risk Assessment	EU-kommissionens överstatliga riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism
STR	Suspicious Transaction Report	Rapport om tvivelaktiga transaktioner, dvs. penningtvättsrapport
TF	Terrorist Financing	Terrorfinansiering
TFR	Terrorist Financing Report	Rapport om terrorfinansiering

1 Allmän del

Finlands nationella riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism 2021 är den andra nationella riskbedömningen i sitt slag. Riskbedömningen har tagits fram samordnat av finansministeriet och inrikesministeriet. Arbetet leddes av en projektledningsgrupp bestående av de samordnande parterna, centralen för utredning av penningtvätt och skyddspolisen samt en bredare riskbedömningsgrupp bestående av nationella aktörer som är relevanta med hänsyn till penningtvätt och terrorfinansiering.¹

1.1 Resumé

De huvudsakliga iakttagelserna i den nationella riskbedömningen för penningtvätt och finansiering av terrorism 2021² är följande:

- Många av de rapporteringsskyldiga sektorerna hyser alltför stort förtroende för bankernas övervakningssystem, vilket kan leda till att aktörerna inom sektorn inte tillräckligt noggrant utreder bakgrunden till kundernas transaktioner eller tillgångarnas ursprung. Om tillgångarna härrör från en inhemsk bank litar man ofta på bankens förmåga att upptäcka tvivelaktiga transaktioner och fastställa tillgångarnas ursprung.
- Det verkar finnas brister i informationsutbytet, särskilt mellan de rapporteringsskyldiga, vilket påverkar möjligheterna att upptäcka tvivelaktiga transaktioner. De rapporteringsskyldiga bör till exempel försäkra sig om den verkliga innehavaren av det konto som kunden uppgett, men utredningarna begränsas av de oklara bestämmelserna om informationsutbyte.
- Finansiering av terrorism är ett svåridentifierat fenomen, vilket i hög grad påverkar aktörernas förmåga att varsebli misstänkt aktivitet.

1 Utöver de samordnande ministerierna bestod arbetsgruppen av sakkunniga från justitieministeriet, utrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, Centrakriminalpolisens central för utredning av penningtvätt, Skyddspolisen, Polisstyrelsen och Polisstyrelsens lotteriförvaltning, Patent- och registerstyrelsen, Tullen, Skatteförvaltningen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, Finansinspektionen, Riksåklagarens byrå och Finlands Advokatförbund.

2 I riskbedömningen har det material som fanns tillgängligt per utgången av februari 2021 beaktats.

- Den mest riskfyllda sektorn, både när det gäller penningtvätt och terrorfinansiering, är hawalasystemen. Utöver hawalasystemen är tillhandahållarna av virtuella valutor den sektor där risken för penningtvätt är störst.
- En allmän risk för juridiska personer är användningen av bulvaner i olika former inom företagsverksamheten. Som ett potentiellt riskscenario har dessutom identifierats utnyttjande av befintliga företag över lag samt att brottslingar kapar passiva företag.
- Till de påtagligaste konsekvenserna av covid-19 på brottsmiljön är olika former av bedrägeribrott som också ofta förekommer som förbrott till penningtvätt.

Den första nationella riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism gjordes 2015 i Polisyrekeshögskolans projekt RATERISK. Med tanke på jämförbarheten bör följande huvudsakliga synpunkter i den riskbedömningen nämnas:

- De viktigaste riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism hänförde sig till fastighetsinvesteringar, kontantförflyttningar, skalbolag, ökande e-tjänster, en alternativ finansieringsmarknad på nätet samt kundmedelskonton.
- Bristen på samstämmighet i tillsynsmyndigheternas befogenheter och sanktionsmekanismer ansågs utgöra en betydande sårbarhet i kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism.
- De belopp som förklarats förverkade hade varit obetydliga i förhållande till den förmodade vinningen av brottet och de tillgångar som tagits i kvarstad.

1.2 Riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt begreppssystem

1.2.1 Syfte med riskbedömningen

Lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017, nedan *penningtvättslagen*) föreskriver om en nationell bedömning av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. I den nationella riskbedömningen ska man identifiera och bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism inom olika sektorer i Finland samt bidra till att stärka en riskbaserad strategi, stödja tillsynen av och rutinerna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt till en effektiv resursfördelning.

Riskbedömningen ska ta hänsyn till Europeiska kommissionens överstatliga riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism (Supranational Risk Assessment,

SNRA).³ Enligt penningtvättslagen är ett av syftena med riskbedömningen att stödja de behöriga tillsynsmyndigheterna, advokatföreningen och de rapporteringsskyldiga när de upprättar sina riskbedömningar. Enligt Europeiska kommissionen är den överstatliga riskbedömningen, medlemsstaternas nationella riskbedömningar och de sektorspecifika riskbedömningarna lika betydelsefulla och kompletterar varandra.⁴

Den nationella riskbedömningen ska uppdateras regelbundet.⁵ Finlands nationella riskbedömning uppdateras vartannat år, om inte något annat följer av nationella eller internationella förpliktelser. FATF (Financial Action Task Force) har inte fastställt någon uppdateringscykel för riskbedömningen, men exempelvis kommissionens överstatliga riskbedömning uppdateras vartannat år, vilket motiverar att även den nationella riskbedömningen ska uppdateras enligt denna cykel. Riskbedömningsarbetet är en evolutiv process, och denna andra nationella riskbedömning utgör i sin tur ett underlag för framtida riskbedömningar, både metodologiskt och när det gäller att kartlägga kunskapsbehov.

Efter riskidentifieringen och fastställandet av risknivån ska de åtgärder mot penningtvätt och terrorfinansiering som vidtas stå i proportion till de identifierade riskerna. FATF och EU-kommissionen kräver riskreducerande åtgärder⁶, vilka ska framgå av en handlingsplan som utarbetas utifrån den nationella riskbedömningen ("Action Plan"). I handlingsplanen ska anges de nationella åtgärderna för hantering av de identifierade riskerna, med andra ord vilka åtgärder som dessa föranleder. I handlingsplanen beskrivs framför allt riktade rättsliga och operativa åtgärder för att minska de identifierade riskerna.

1.2.2 Riskbedömningens uppbyggnad

Riskbedömningen består av fem delar. Den första, allmänna delen innehåller en beskrivning av den nationella och internationella ramen för riskbedömningen, de lagar och dokument som reglerar den, riskbildningen och syftet med riskbedömningen. Den andra delen handlar om riskerna för penningtvätt och den tredje delen om riskerna för finansiering av terrorism med tanke på hot och sårbarheter. I den fjärde delen beskrivs aktuella fenomen som rör penningtvätt och finansiering av terrorism. I den femte delen behandlas

3 Enligt artikel 7 i det fjärde penningtvättsdirektivet (EU) 2015/849 ska medlemsstaterna använda den överstatliga riskbedömningen när de utför åtgärder som hänförs till de nationella riskbedömningarna.

4 EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, sid. 5.

5 Enligt artikel 7 i det fjärde penningtvättsdirektivet (EU) 2015/849 ska medlemsstaterna uppdatera den nationella riskbedömningen.

6 FATF 2012–2020, sid. 8.

NPO-sektorn⁷ i den finländska kontexten. De metoder som använts i denna riskbedömning beskrivs i bilagan i slutet av riskbedömningen.

1.2.3 Riskbildning

Risk för penningtvätt eller terrorfinansiering är en funktion av hot, sårbarhet och konsekvenser. FATF definierar dessa enligt följande:

- Ett **hot** är en person eller en grupp av människor, ett föremål eller en verksamhet som potentiellt kan skada till exempel staten, samhället eller ekonomin. I kontexten av penningtvätt och terrorfinansiering omfattar detta brottslingar och terroristgrupper och deras facilitatorer och tillgångar. Förbrott till penningtvätt kan räknas till hot. Hot är ofta en viktig utgångspunkt för framtagningen av en uppfattning om risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism.⁸
- **Sårbarheter** är sådant som hoten kan dra nytta av eller som kan stödja eller främja hoten. Avseende riskbedömning innebär granskning av sårbarheter att man fokuserar på exempelvis faktorer som svagheter i systemen för eller kontrollerna av bekämpning av penningtvätt eller terrorfinansiering eller på vissa inslag i landet i fråga. Sårbarheter kan också omfatta sådana särdrag hos en specifik sektor, produkt eller tjänst som gör dem attraktiva för penningtvätt eller terrorfinansiering.⁹
- **Konsekvenser** avser den påverkan eller skada som penningtvätt eller terrorfinansiering kan medföra och omfattar effekterna av den bakomliggande brottsliga och terroristiska verksamheten på finansiella system och institutioner samt på ekonomin och samhället i allmänhet. Konsekvenserna av penningtvätt eller terrorfinansiering kan vara kortvariga eller långvariga.¹⁰

Risken kan formuleras som en konkret strategi eller metod, till exempel för gränsöverskridande förflyttning av kontanter. Risken kan också vara en konkret faktor, som det geografiska läget eller aspekter av den tekniska utvecklingen. De risker som presenteras i Finlands nationella riskbedömning kan dock i vissa fall ha tonvikt på sårbarheter eller hot.

Enligt FATF är det med tanke på utmaningarna med att fastställa och uppskatta konsekvenserna godtagbart att länder i sina riskbedömningar primärt koncentrerar sig på att

7 Med aktörer inom NPO-sektorn avses ideella organisationer. En närmare definition finns i avsnitt 5.3.

8 FATF 2013, sid. 7.

9 FATF 2013, sid. 7.

10 FATF 2013, sid. 7–8.

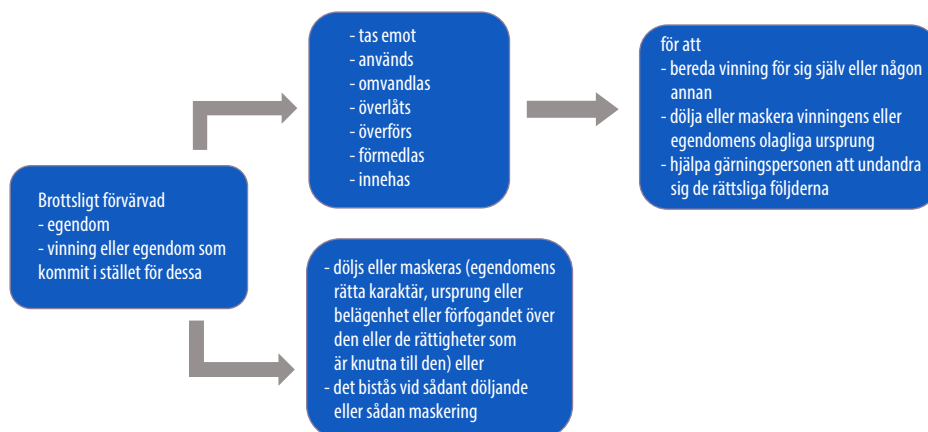
skapa en heltäckande bild av hoten och sårbarheterna. Avgörande är att de vid riskbedömningen antar ett tillvägagångssätt som syftar till att minska de olika riskerna.¹¹ Detta tillvägagångssätt har också valts för denna nationella riskbedömning för Finland. Valet baserar sig på att penningtvätt och terrorfinansiering har i grund och botten allvarliga konsekvenser för ekonomin och samhället och att penningtvätt och terrorfinansiering orsakar ständiga och betydande negativa effekter. Europeiska kommissionen stödjer också detta tillvägagångssätt.¹²

1.3 Penningtvätt och finansiering av terrorism

1.3.1 Penningtvätt

Med penningtvätt avses sådan verksamhet enligt 32 kap. 6 § i strafflagen (39/1889) som innebär att medel med ett brottsligt eller olagligt ursprung överförs via lagliga betalningssystem i syfte att dölja eller maskera medlens faktiska natur, ursprung eller ägare. Penningtvätt förutsätter ett förbrott som ger ekonomisk vinning.

Figur 1. Komponenterna i penningtvätt.



Penningtvätt består av tre faser, nämligen placering, skiktning och integrering. I den första fasen förs de illegala pengarna in i det finansiella systemet. I den andra fasen är avsikten att maskera eller dölja tillgångarnas ursprung och sedan i den tredje fasen återföra

11 FATF 2013, sid. 8.

12 EU SNRA 2017 – Commission Staff Working Document, sid. 235.

den illegala vinningen till den legala marknaden. De tre faserna kan också förekomma samtidigt.¹³

Enligt Statistikcentralen underrättades de finländska myndigheterna år 2019 om 449 fall av penningtvätt, grov penningtvätt, penningtvätt av oaktsamhet och penningtvättsförseelse. Av dessa handlade 235 fall om penningtvätt och 186 fall om grov penningtvätt. I förarbetena till lagen och inom rättspraxis har den undre gränsen för ekonomisk nytta vid grov penningtvätt ansetts vara 13 000 euro¹⁴, men denna gräns är inte absolut.

År 2019 väcktes åtal för penningtvättsbrott i 303 fall i hela landet.¹⁵ I 134 fall var brottsrubriceringen penningtvätt och i 168 fall grov penningtvätt. Statistikcentralens uppgifter om domar (tabell 2) visar alla åtal om penningtvättsbrott som tillräknats straffet åren 2015–2018. Det bör noteras att ett domslut kan gälla ett kombinerat straff som innehåller flera gärningar.

Tabell 1. Åtal för penningtvättsbrott 2015–2019.

Brottsbeteckning	2015	2016	2017	2018	2019
Penningtvätt	37	61	205	70	134
Grov penningtvätt	77	178	262	241	168
Penningtvätt av oaktsamhet	2	17	6	1	-
Penningtvättsförseelse	1	-	6	1	1
Totalt	117	256	479	313	303

13 FATF: "What is Money Laundering?", läst 5.8.2020.

14 RP 53/2002 rd, s. 37.

15 Under brottsrubriceringarna penningtvätt, grov penningtvätt, penningtvätt av oaktsamhet och penningtvättsförseelse.

Tabell 2. Domar för penningtvättsbrott 2015–2019.

Brottsbeteckning	2015	2016	2017	2018	2019
Penningtvätt	120	168	278	286	290
Grov penningtvätt	19	39	50	75	63
Penningtvätt av oaktsamhet	22	38	42	71	71
Penningtvättsförseelse	22	25	34	31	46
Totalt	183	270	404	463	470

Enligt FATF är det omöjligt att exakt bedöma hur mycket pengar som tvättas varje år.¹⁶ Bland annat UNODC¹⁷ beräknar att penningtvätt varje år omfattar ett belopp som motsvarar 2–5 procent av världens bruttonationalprodukt.¹⁸ Om man antar att fenomenet är lika omfattande hos oss som i resten av världen, genomgår totalt 5–12 miljarder euro per år penningtvätt i Finland.

Självtvätt

Självtvätt är penningtvätt som gäller vinning eller egendom som förvärvats genom egen brottslighet. Enligt en vedertagen utgångspunkt vid penningtvätt har penningtvättare inte bestraffats särskilt för penningtvätt om hen själv är delaktig i förbrottet. Därmed är penningtvätt en straffri eftergärning till förbrottet, eftersom eftergärningen anses bli bedömd i tillräcklig utsträckning redan när straffet döms ut för förbrottet.¹⁹

I december 2020 ändrades strafflagen med de kompletteringar som EU:s direktiv om penningtvätt kräver. Genom ändringarna utvidgades straffbarheten för döljande av vinning av brottslig handling, och i framtiden kan straff för så kallad självtvätt, alltså att tvätta brottsvinster från brott som man själv begått, dömas ut i större omfattning. Om den som gjort sig skyldig till förbrott aktivt försöker dölja de medel som hen har erhållit genom brottet, kan hen utöver för förbrottet även dömas för penningtvätt.²⁰ Enligt preliminära beräkningar kommer den utvidgade straffbarheten för självtvätt att öka antalet dömda penningtvättsbrott med omkring 100–200 domar per år.²¹

16 FATF: "What is Money Laundering?", läst 5.8.2020.

17 FN:s kontor för narkotikakontroll och förebyggande av brott, United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC.

18 UNODC: Money-Laundering and Globalization, läst 4.8.2020.

19 RP 183/2020 rd, sid. 5.

20 Penningtvätt.fi: Strafflagen kompletteras med nya bestämmelser om penningtvätt., läst 5.1.2021.

21 RP 183/2020 rd, sid. 33.

1.3.2 Finansiering av terrorism

Med finansiering av terrorism avses anskaffning eller insamling av medel med legalt eller illegalt ursprung för användning i terroristiskt syfte eller med vetskap om att medlen ska användas i terroristiskt syfte. Finansiering av terrorism definieras i 34 a kap. 5 § i strafflagen.²² Definitionen omfattar finansiering av terrorism eller av förberedelse till terrorism samt annat finansiellt stöd till terrorism eller terroristgrupp och att främja terrorism.

Momenten i finansiering av terrorism är insamling, förflyttning och användning av medel.²³ Enligt observationer i Finland finansieras terrorism med medel från huvudsakligen legala källor och att penningtransaktionerna sker genom gireringar, som kontanter eller via penningöverförare. Penningtransaktioner sker mellan flera olika länder.²⁴

För att bekämpa terrorism och förhindra terrorfinansiering kan fysiska eller juridiska personers tillgångar frysas på det sätt som föreskrivs i lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (325/2013). I Finland fattar centralkriminalpolisen beslut om frysning av tillgångar och för en offentlig förteckning över frysningsbeslut. Frysningsbeslut verkställs av utskökningsmyndigheten. Enligt statistiken över utsköknings specialindrivning år 2019 uppgick beloppet av frysta tillgångar till något under 1 000 euro. År 2018 var beloppet något över 10 000 euro, medan inga tillgångar frystes år 2017.

För att bekämpa terrorism och förhindra finansiering av terrorism införs också sanktioner, vilket i praktiken innebär begränsningar av ekonomiskt eller annat samarbete med de parter som är föremål för sanktionerna. Sanktionerna syftar till att påverka verksamhet som betraktas som ett hot mot till exempel säkerheten. I kampen mot terrorism kan sanktioner till exempel vara finansiella sanktioner genom frysning av tillgångar. Utrikesministeriet har på sin webbplats bland annat en förteckning över sanktioner mot terrorism.²⁵

Beslut om inledande av förundersökning gällande finansiering av terrorism fattas i regel av riksåklagaren. Riksåklagarens åtalsförordnande behövs om brottet har begåtts utanför Finland. Om det misstänkta brottet har begåtts i Finland beslutar polisen om inledande av förundersökning. Sedan 2015 har det inletts en förundersökning om finansiering av terrorism. Sammanlagt har det i Finland inletts tre förundersökningar om terrorfinansiering. Finansiering av terrorism har behandlats i domstol en gång, men åtalet förkastades i

22 För ändringar i 34 a kap. i strafflagen till följd av RP 135/2020 rd redogörs närmare i avsnitt 1.5.2 "Nationell lagstiftning".

23 FATF 2019, sid. 3 och 29.

24 Centralen för utredning av penningtvätt 2020b.

25 Utrikesministeriet: Sanktioner mot terrorism, läst 4.8.2020.

hovrätten i mars 2016.²⁶ Per 2020 har inga lagakraftvunna domar om finansiering av terrorism meddelats i Finland.

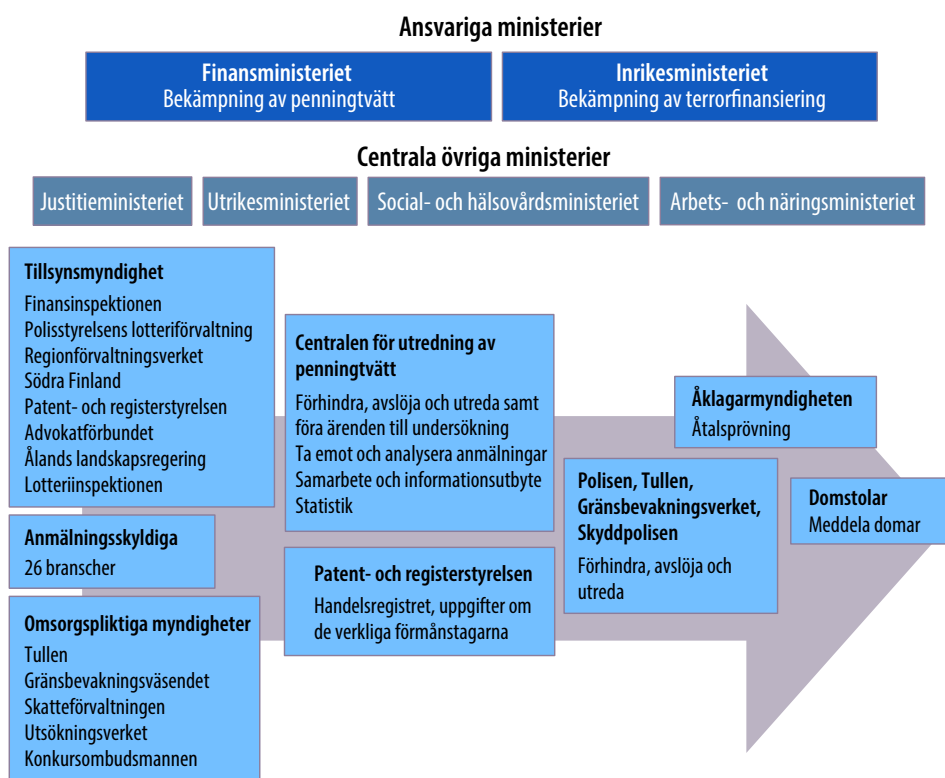
1.4 Bekämpning av penningtvätt och terrorfinansiering i Finland

1.4.1 Bekämpningsarbetets uppbyggnad

Finansministeriet lagstiftar om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism, utfärdar författningar med stöd av den lagen, samordnar FATF-ärenden i Finland och utarbetar den nationella riskbedömningen av penningtvätt. Inrikesministeriet lagstiftar om centralen för utredning av penningtvätt och utfärdar författningar med stöd av den lagen, utarbetar den nationella riskbedömningen av finansiering av terrorism samt utformar en handlingsplan enligt strategin för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Andra centrala ministerier i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism är justitieministeriet, utrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt arbets- och näringsministeriet.

26 Helsingfors HovR 23.3.2016, nr 16/111925.

Figur 2. De centrala aktörerna i arbetet mot penningtvätt och terrorfinansiering.



1.4.2 Tillsynsmyndigheter och deras register

I penningtvättslagen åläggs olika myndigheter samt advokatföreningen att övervaka att de anmälningsskyldiga iakttar sina skyldigheter enligt den lagen. Finansinspektionen utövar tillsyn över rapporteringsskyldiga inom finanssektorn,²⁷ Patent- och registerstyrelsen över revisorer och Advokatförbundet över advokater. Polisstyrelsens lotteriförvaltning utövar tillsyn över sådana penningspelssammanslutning som avses i 11 § i lotterilagen (1047/2011).²⁸ Övriga anmälningsskyldiga enligt lagen om penningtvätt övervakas av Regionförvaltningsverket i Södra Finland. Ålands landskapsregering utövar tillsyn över på

27 Regionförvaltningsverket i Södra Finland utövar dessutom tillsyn över de aktörer inom finanssektorn som inte står under Finansinspektionens tillsyn.

28 Enligt lagen om penningtvätt utövar Polisstyrelsen tillsyn förutom över den anmälningsskyldiga även över sådana i 1 kap. 2 § 2 mom. avsedda näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar deltagaravgifter och deltagaranmälningar för penningspel som tillhandahålls av sådana penningspelssammanslutningar som avses i 1 kap. 2 § 1 mom. 9 punkten. Tillsynsbehörigheten på Åland när det gäller penningspelssammanslutningar som avses i Ålands landskapslagstiftning har överförts till Lotteriinspektionen genom republikens presidents förordning om skötseln på Åland av vissa uppgifter enligt lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (500/2018).

Åland verksamma fastighetsförmedlingsrörelser och rörelser för förmedling av hyreslägenheter och hyreslokaler och Lotteriinspektionen över penningspelssammanslutningar på Åland.

Tabell 3. Tillsynsmyndigheterna enligt penningtvättslagen och de anmälningsskyldiga som de övervakar.

Tillsynsmyndighet	Anmälningsskyldiga
Finansinspektionen	Inlåningsbanker och övriga kreditinstitut, betaltjänstleverantörer, tillhandahållare av virtuella valutor, tillhandahållare av investeringstjänster, fondbolag, företag som tillhandahåller gräsrotsfinansiering, förvaltare av alternativa investeringsfonder, livförsäkringsbolag och skadeförsäkringsbolag, arbetspensionsförsäkringsbolag, försäkringsförmedlare, värdepapperscentralen, kontoförande institut, förvaringsinstitut, förmedlare av bostadskrediter
Polisstyrelsens lotteriförvaltning	Penningspelssammanslutningar i Fastlandsfinland
Patent- och registerstyrelsen	Revisorer
Advokatförbundet	Advokater
Regionförvaltningsverket i Södra Finland	Valutaväxlingsföretag, tillhandahållare av kapitalförvaltnings- och företagstjänster, tillhandahållare av finansiella tjänster som inte övervakas av Finansinspektionen (t.ex. konsumentkreditgivare), indrivningsrörelser, förmedlare av person-till-person-lån, tillhandahållare av företagsrådgivning och sidotjänster för investeringstjänster, pantlåneinrättningar, fastighetsförmedlingsrörelser och rörelser för förmedling av hyreslägenheter och hyreslokaler, tillhandahållare av direkta eller indirekta skatterådgivningstjänster eller andra former av stöd i skattefrågor, utförare av bokföringsuppgifter, försäljare och förmedlare av varor (det sammanlagda värdet av kontanta prestationer minst 10 000 €), konsthandlare (betalningar totalt minst 10 000 €), tillhandahållare av juridiska tjänster (exkl. advokater)
Ålands landskapsregering	Förmedlare av fastigheter och hyreslägenheter på Åland
Lotteriinspektionen	Penningspelssammanslutningar på Åland

Tillsynsmyndigheterna kan påföra administrativa påföljder för försummelse eller överträdelse av de skyldigheter som föreskrivs i penningtvättslagen.²⁹ Syftet med det administrativa sanktionssystemet är att förebygga lagstridig verksamhet och förhindra att den upprepas eller fortsätter. Administrativa påföljder är offentlig varning, ordningsavgift och påföljdsavgift. Tillsynsmyndigheten kan meddela rapporteringsskyldiga en offentlig varning om dessa uppsåtligen eller av oaktsamhet handlar i strid med andra bestämmelser i penningtvättslagen eller i strid med andra bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den lagen eller i strid med andra bestämmelser i förordningen om information om betalaren än de som avses i 7 kap. 1 § 1 eller 2 mom. och 3 § 1 eller 2 mom. i penningtvättslagen. Tillsynsmyndigheten kan påföra rapporteringsskyldiga en ordningsavgift om de uppsåtligen eller av oaktsamhet försummar eller bryter mot sina skyldigheter. Myndigheten kan påföra en påföljdsavgift om den rapporteringsskyldiga uppsåtligen eller av oaktsamhet allvarligt, upprepade gånger eller systematiskt försummar eller bryter mot sina skyldigheter. Beloppet av såväl ordningsavgiftens som påföljdsavgiftens fastställs genom en samlad bedömning.³⁰ Enligt penningtvättslagen ska tillsynsmyndigheten offentliggöra beslut om ordningsavgifter, offentliga varningar eller påföljdsavgifter omedelbart efter det att den person som beslutet avser har underrättats om saken.

Regionförvaltningsverket i Södra Finland har sedan den 1 juli 2019 fört ett register för övervakning av penningtvätt. De anmälningsskyldiga som övervakas av regionförvaltningsverket och som inte är auktoriserade tillsynsobjekt eller skyldiga att låta registrera sig i något annat register som förs av tillsynsmyndigheten ska enligt penningtvättslagen låta registrera sig i övervakningsregistret. Syftet med registret är att effektivisera regionförvaltningsverkets övervakning samt förbättra kontakterna mellan tillsynsmyndigheten och de rapporteringsskyldiga.³¹

Patent- och registerstyrelsen registrerar företag, föreningar, stiftelser och andra sammanslutningar samt samlar in uppgifter om de verkliga förmånstagarna i registrerade juridiska personer och utländska klassiska trustar eller liknande juridiska konstruktioner. Patent- och registerstyrelsen samlar också in bokslutsuppgifter om företag och sammanslutningar samt övervakar stiftelserna följer bestämmelserna i stiftelselagen och i stiftelsens stadgar.

29 Advokatförbundet kan inte ålägga advokater administrativa påföljder utan ska göra en framställning om detta till Regionförvaltningsverket i Södra Finland.

30 Finansinspektionen 2019, sid. 1 och 6. Finansinspektionen påförde två aktörer en administrativ påföljd (offentlig varning och påföljdsavgift) i december 2019 på grund av att dessa bland annat åsidosatt sina skyldigheter gällande kundkontroll. Det bör dock noteras att den offentliga varning som den ena av aktörerna meddelades skedde enligt bestämmelserna i lagen om Finansinspektionen (878/2008), eftersom den lag om penningtvätt som gällde vid tidpunkten inte föreskrev om offentlig varning. Den andra aktören påfördes påföljdsavgift med stöd av lagen om Finansinspektionen på grund av försummelse av de relevanta bestämmelserna i kreditinstitutslagen (610/2014) och penningtvättslagen.

31 Regionförvaltningsverket i Södra Finland: Registret för övervakning av penningtvätt, läst 29.7.2020.

1.4.3 Resurser för insatser för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism

Enligt penningtvättslagen är ett av syftena med riskbedömningen att beskriva strukturerna och de allmänna åtgärderna samt resurserna när det gäller att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. För att kartlägga organisationernas resurser för bekämpning av penningtvätt och terrorfinansiering och resursernas tillräcklighet skickade man en förfrågan till de viktigaste myndigheterna³² och tillsynsmyndigheterna inom förhindrande av penningtvätt och terrorfinansiering.

Enligt förfrågan förfogar de i penningtvättslagen fastställda tillsynsmyndigheterna över sammanlagt cirka 26 årsverken för förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta omfattar de personer som på heltid motarbetar penningtvätt och finansiering av terrorism. Dessutom kan det finnas enskilda personer i organisationerna vars uppdrag delvis omfattar förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är å andra sidan svårt att mäta resurserna hos de aktörer som omfattas av omsorgsplikten enligt penningtvättslagen som årsverken, eftersom arbetet mot penningtvätt och terrorfinansiering ingår i deras övriga arbetsuppgifter. Beroende på organisation kan man räkna med 50–300 personer har arbetsuppgifter som också omfattar förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism. Centralkriminalpolisens central för utredning av penningtvätt har cirka 40 årsverken.

De ministerier som är väsentligast med tanke på att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism har tilldelat 6–8 årsverken för detta. Detta omfattar även personer var uppdrag delvis innehåller bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Enligt förfrågan upplevs resurserna på det hela taget som otillräckliga. Utvecklingen av lagstiftningen om penningtvätt, de ökade skyldigheterna och tillsynsmyndigheternas på sina håll omfattande tillsynsområde anses föranleda ett behov av mer resurser.³³

1.4.4 Verksamheten vid centralen för utredning av penningtvätt

De rapporteringsskyldiga ska utöva kundkontroll, upptäcka och utreda tvivelaktiga transaktioner samt utan dröjsmål rapportera sådana transaktioner eller misstankar om finansiering av terrorism. Centralen för utredning av penningtvätt har till uppgift att

32 Förfrågan skickades till de organisationer som hör till arbetsgruppen för riskbedömningen samt till Gränsbevakningsväsendet och Utsökningsverket.

33 FATF påtalade också i sin landrapport om Finland de knappa resurserna, som inverkar på tillsynen över bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism. Se t.ex. FATF MER 2019, sid. 13.

- förhindra, avslöja och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism samt föra sådana ärenden till undersökning
- ta emot och analysera rapporter om tvivelaktiga transaktioner och ge återkoppling om verkningarna av dem
- samarbeta med myndigheterna vid bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism
- samarbeta och utbyta information med sådana myndigheter i en främmande stat och internationella organisationer som har till uppgift att förhindra och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism
- samarbeta med rapporteringsskyldiga
- föra statistik över antalet rapporter om tvivelaktiga transaktioner och antalet avbrutna transaktioner, över antalet anmälningar om tvivelaktiga transaktioner som förts till undersökning och över gjorda, mottagna, avvisade och besvarade informationsförfrågningar
- ta emot och behandla anmälningar enligt 3 § 2 mom. i lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (325/2013), utreda grunderna för frysningsbeslut som avses i 4 § i den lagen och göra framställningar om frysningsbeslut.

Centralen för utredning av penningtvätt har cirka 40 anställda.³⁴ År 2019 tog centralen emot fler rapporter om penningtvätt, öppnade fler utredningshelheter och gav fler order om avbrytande av transaktion än någonsin under dess verksamhetstid.³⁵ År 2019 lämnades 64 403 rapporter om penningtvätt, vilket var cirka 64 procent fler än år 2018. År 2018 uppgick antalet rapporter till 39 220, vilket var cirka 19 procent färre än år 2017 (48 318 rapporter om penningtvätt).³⁶ Som jämförelse kan nämnas att det i Sverige lämnades något över 20 000 rapporter om penningtvätt år 2019.³⁷ Antalet manuella rapporter³⁸ har ökat flera år i följd. Däremot ökade massrapporteringen³⁹ med 82 procent från år 2018 till år 2019 bland annat på grund av en betydande ökning av antalet rapporter om överskridande av beloppsgränsen från tillhandahållare av betalningsförmedlingstjänster.⁴⁰

34 Centralen för utredning av penningtvätt 2019, sid. 10.

35 Centralen för utredning av penningtvätt 2019, sid. 3.

36 Centralen för utredning av penningtvätt 2019, sid. 15.

37 Forsman 2020, sid. 49.

38 Rapporter om penningtvätt från andra än spelbolag och tillhandahållare av betalningsförmedlingstjänster. Rapporterna tas emot utifrån en individuell riskbedömning och på basis av en beloppsgräns. Rapporterna behandlas och bedöms var för sig.

39 Massrapportering avser rapporter om penningtvätt från spelbolag och tillhandahållare av betalningsförmedlingstjänster. Dessa rapporter handläggs inte var för sig.

40 Centralen för utredning av penningtvätt 2019, sid. 13.

År 2019 lämnades 25 separata rapporter⁴¹ om finansiering av terrorism utöver penningtvättsrapporterna. Det bör visserligen noteras att en del av rapporterna om penningtvätt också kan innehålla iakttagelser om finansiering av terrorism. År 2019 öppnade centralen för utredning av penningtvätt 1 515 utredningshelheter, av vilka 1 425 gällde penningtvätt och 90 finansiering av terrorism.⁴²

Centralen för utredning av penningtvätt har enligt 6 § i lagen om centralen för utredning av penningtvätt (445/2017) rätt att ålägga en rapporteringsskyldig att avbryta en transaktion för högst tio vardagar. I likhet med rapporterna om penningtvätt har antalet order om avbrytande av transaktioner årligen ökat i Finland. År 2019 gav centralen ett rekordantal frysningsorder, hela 73 stycken. År 2019 var värdet av de frysta tillgångarna 9,8 miljoner euro, av vilket över 4,9 miljoner euro togs i besittning av myndigheterna.⁴³

1.4.5 Övriga myndigheter

Polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet medverkar genom sin verksamhet till att förhindra, avslöja och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism. De är också förundersökningsmyndigheter vid penningtvättsbrott inom ramen för sina befogenheter. Skyddspolisen arbetar med att förebygga och bekämpa de allvarligaste hoten mot den nationella säkerheten, såsom terrorism.

Enligt lagen om penningtvätt omfattas vissa myndigheter dessutom av en allmän omsorgsplikt. Tull-, gränsbevaknings-, skatte- och utredningsmyndigheterna samt konkursombudsmannen ska i sin verksamhet se till att uppmärksamhet riktas på förhindrande och avslöjande av penningtvätt och finansiering av terrorism. Dessutom ska de anmäla centralen för utredning av penningtvätt om tvivelaktiga transaktioner och misstänkt finansiering av terrorism som uppdagas i samband med att de sköter sina uppgifter.

1.4.6 Nationella FATF-ledningsgruppen och FATF-gruppen

Finansministeriet tillsatte i oktober 2019 en nationell FATF-ledningsgrupp. Ledningsgruppen är ett nationellt organ som tillsätts tills vidare för att styra och samordna det nationella genomförandet av de förpliktelser som följer av Finlands medlemskap i FATF. Denna ledningsgrupp fortsatte arbetet av den FATF-ledningsgrupp som inrikesministeriet tillsatt

41 Terrorist Financing Report, TFR.

42 Centralen för utredning av penningtvätt 2019, sid. 3 och 19.

43 Centralen för utredning av penningtvätt 2019, sid. 23.

den 26 januari 2015, i enlighet med en samförståndsprotokoll som inrikesministeriet och finansministeriet undertecknade i december 2018. Ordförandeskapet i FATF-ledningsgruppen ankommer på finansministeriet och i gruppen ingår representanter för de centrala myndigheterna och aktörerna inom bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

I överensstämmelse med FATF:s rekommendation nr 2 har FATF-ledningsgruppen följande nationella uppgifter avseende att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism och massförstörelsevapen: att sörja för myndighetssamarbete, att ta fram handlingsplaner och besluta om genomförandet av dem, att samordna frågor och debatten om dessa uppgifter och att fastställa Finlands ståndpunkter för FATF:s arbetsgruppsmöten och plenarmöten (Plenary). Dessutom ska FATF-ledningsgruppen se till att förberedelserna för Finlands landbedömning och genomförandet av rekommendationerna från bedömningen har ordnats på ett ändamålsenligt sätt.

Under FATF-ledningsgruppen verkar en nationell FATF-grupp, vars verksamhet övervakas och vid behov styrs av ledningsgruppen. FATF-gruppen utarbetar Finlands ståndpunkter och lägger fram dem för ledningsgruppens beslut samt inhämtar information för formulering av synpunkter och redogörelser som FATF begärt. Ordförandeskapet i FATF-gruppen ankommer på finansministeriet. I gruppen ingår desamma nationella behöriga myndigheterna som i FATF-ledningsgruppen.

1.4.7 Nationella arbetsgruppen för myndighetssamarbete för förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism

Inrikesministeriet tillsatte den nationella arbetsgruppen för myndighetssamarbete för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism för mandatperioden 4 maj 2018–31 december 2020. Inrikesministeriet och finansministeriet upprättade i december 2018 en samförståndsprotokoll om en omfördelning av det ömsesidiga myndighetsansvaret avseende förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism från och med den 1 mars 2019. Till följd av detta tillsatte finansministeriet och inrikesministeriet en ny nationell samarbetsgrupp för myndigheter för förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism den 18 december 2019. I samband med detta utvidgades arbetsgruppens sammansättning. Finansministeriet och inrikesministeriet svarar tillsammans för ordförandeskapet. Arbetsgruppens mandatperiod löper tills vidare. Arbetsgruppen ska bidra till att på nationell nivå utveckla och effektivisera förhindrandet av penningtvätt och finansiering av terrorism. Dess uppgift är bland annat att förbättra informationsförmedlingen mellan tillsynsmyndigheterna, myndigheterna och åklagarmyndigheterna, att stärka samarbetet mellan myndigheterna och de rapporteringskyldiga samt att harmonisera övervakningsprocesserna för penningtvätt och förhindrande av finansiering av terrorism.

Arbetsgruppen kan tillsätta underarbetsgrupper som rapporterar till den. För närvarande finns en arbetsgrupp för tillsynsmyndigheterna, som organiserar sina möten självständigt.

1.4.8 Offentlig-privat samverkan (OPS) – Expertgrupp för myndigheter och den privata sektorn för förhindrande av penningtvätt och terrorfinansiering

År 2020 inrättades en expertgrupp för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism (offentlig-privat samverkan, OPS) mellan offentliga myndigheter och privata aktörer i syfte att stärka det ömsesidiga samarbetet mellan myndigheterna⁴⁴ och de privata aktörerna⁴⁵. Centralen för utredning av penningtvätt är ordförande för gruppen. Expertgruppen fokuserar på att främja brottsbekämpningsmål, det vill säga att effektivt förhindra, avslöja och utreda penningtvättsbrott, förbrott till penningtvätt och finansiering av terrorism samt föra sådana brott till undersökning.

Expertgruppens två primära mål är konkret operativt samarbete samt samarbete för att utveckla bekämpningsprocesserna. Man vill utveckla bekämpningsprocesserna genom att identifiera och undanröja hinder för informationsutbytet samt utbyta aktuell information om metoderna för penningtvätt och terrorfinansiering och om riskerna för penningtvätt. Centralen för utredning av penningtvätt har valt ut de parter som medverkar i gruppen. Vid valet tog centralen hänsyn till de nationella riskerna för penningtvätt samt de rapporteringsskyldigas storlek och betydelse för den finansiella sektorn och kampen mot penningtvätt.

1.5 Bestämmelser om förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism

1.5.1 Överstatliga aktörer och reglering

Internationella rekommendationer och riktlinjer inverkar på arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Utöver nationella lagar och unionslagstiftningen är även EU:s överstatliga riskbedömning bindande för Finland. Däremot är inte FATF:s riktlinjer och rekommendationer bindande för medlemsstaterna enligt internationell rätt, men medlemsstaterna har politiskt åtagit sig att genomföra dem på nationell nivå. Andra aktörer inom förhindrande av penningtvätt och terrorfinansiering är FN och dess säkerhetsråd,

44 Myndigheterna är Centralen för utredning av penningtvätt, polisen, ministerierna och tillsynsmyndigheterna.

45 De privata aktörerna är de rapporteringsskyldiga och deras intresseorganisationer.

Europarådet, nätverket för finansiella underrättelseenheter (Egmont Group) samt Interpol och Europol när det gäller brottsbekämpning.

FN:s kontor för narkotikakontroll och förebyggande av brott (UNODC) bekämpar illegala droger och internationell brottslighet och har dessutom ett internationellt program för bekämpning av penningtvätt.⁴⁶ FN:s säkerhetsråd har i flera resolutioner infört sanktioner mot terroristorganisationer och associerade personer och grupper. Säkerhetsrådet för en offentlig förteckning över aktörer som är föremål för sanktioner.

FATF

Den mellanstatliga arbetsgruppen för finansiella åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (FATF), som samordnas av organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD), bedriver internationellt samarbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism, utarbetar och ger rekommendationer om bekämpning av penningtvätt och terrorfinansiering samt övervakar genomförandet av dessa i medlemsstaterna. FATF arbetar för att främja ett effektivt genomförande av rättsliga och operativa åtgärder för att bekämpa penningtvätt, terrorfinansiering, spridning av massförstörelsevapen och annan aktivitet som hotar den internationella finansmarknaden.

FATF:s 40 rekommendationer fungerar som riktlinjer när länderna utformar sina insatser mot penningtvätt, terrorfinansiering och spridning av massförstörelsevapen genom att tillämpa riktlinjerna på sina respektive rättsliga och administrativa ramar och finansiella system. Syftet med rekommendationerna är att ge internationella normer och förbättra mekanismerna för bekämpning av penningtvätt och terrorfinansiering.⁴⁷

FATF kräver ett riskbaserat tillvägagångssätt mot penningtvätt och finansiering av terrorism, vilket definieras i rekommendation 1 ("Assessing risks and applying a risk-based approach"). Enligt rekommendationen ska medlemsstaterna genomföra en nationell riskbedömning och utifrån riskbedömningen införa en riskbaserad strategi för att minska riskerna. Vidare enligt rekommendationen ska olika nationella aktörer, exempelvis finansinstitut, genomföra egna riskbedömningar.⁴⁸

46 The Global Programme against Money Laundering, UNGPML.

47 FATF 2012–2020, sid. 7.

48 FATF 2012–2020, sid. 10.

Europeiska kommissionens överstatliga riskbedömning

Europeiska kommissionens överstatliga riskbedömning ska tas i beaktande i de nationella riskbedömningarna. EU:s senaste överstatliga riskbedömning, den andra i ordningen, är från 2019. I riskbedömningen definierades bland annat varor och tjänster som kan göra det möjligt att finansiera penningtvätt och terrorism samt meddelades rekommendationer till medlemsstaterna att i de nationella riskbedömningarna identifiera sådana sektorer eller områden som innebär en högre eller lägre risk. Den överstatliga riskbedömningen innehåller rekommendationer för medlemsstaterna om riskreducerande åtgärder mot penningtvätt och terrorfinansiering och staterna ska beakta den överstatliga riskbedömningen när de utarbetar sina nationella riskbedömningar.

Överstatlig reglering

På unionsnivå regleras förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism genom två direktiv om penningtvätt. Det fjärde penningtvättsdirektivet⁴⁹ syftar till att förhindra att unionens finansiella system används för penningtvätt och finansiering av terrorism. De viktigaste bestämmelserna i direktivet gäller användning av en riskbaserad metod, åtgärder för kundkännedom, identifiering och registrering av den verkliga huvudmannen samt rapporteringskyldighet. Det femte penningtvättsdirektivet⁵⁰ medförde inte bara enskilda justeringar i det föregående direktivet, utan också nya bestämmelser som bland annat utvidgade direktivets tillämpningsområde till att omfatta tillhandahållare av virtuella valutor, och medlemsstaterna ålades att inrätta en kontrollmekanism för bank- och betalkonton.

Bestämmelser om förhindrande av penningtvätt finns även i förordningen (EU) 2015/847 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel.⁵¹ Förordningen gäller de uppgifter om betalare och betalningsmottagare som ska åtfölja överföringar av medel, i alla valutor, i syfte att förebygga, upptäcka och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism. För tillämpning av förordningen på överföring av medel ska minst en av de betaltjänstleverantörer som deltar i överföringen vara etablerad inom unionen.

Den nationella lagstiftningen om förhindrande av finansiering av terrorism grundar sig också på internationella förpliktelser, av vilka den viktigaste är FN:s konvention om

49 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

50 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU.

51 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006.

bekämpande av finansiering av terrorism (FördrS 74/2002). FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) om åtgärder mot terrorism och terrorfinansiering har också påverkat den nationella lagstiftningen om finansiering av terrorism. År 2005 anslöt sig Finland till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism (FördrS 49/2008).

1.5.2 Nationell lagstiftning

Den nationella lagstiftningen om förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism bygger på EU-direktiven och FATF:s rekommendationer. Den nationella lagstiftningen, särskilt penningtvättslagen och lagen om centralen för utredning av penningtvätt, kan ur ett administrativt perspektiv ses som förebyggande, medan de i strafflagen föreskrivna brottsrekvisiten för penningtvätt och finansiering av terrorism fokuserar på efterhandsutvärdering av aktiviteterna.

Den lag om penningtvätt som trädde i kraft år 2017 upphävde den tidigare lagen om penningtvätt från år 2008. Syftet med penningtvättslagen är att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, att främja avslöjande och utredning av sådan verksamhet samt att effektivisera spårningen och återtagande av brottsvinningen. Genom lagen om penningtvätt 2017 genomfördes det fjärde penningtvättsdirektivet och förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel. Det femte penningtvättsdirektivet har genomförts nationellt genom lagen om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton (571/2019), lagen om tillhandahållare av virtuella valutor (572/2019) och enskilda ändringarna av penningtvättslagen.⁵²

De viktigaste bestämmelserna i den gällande penningtvättslagen jämfört med den tidigare lagen gäller riskbedömningar, ett register över verkliga förmånstagare samt regleringen av myndighetstillsynen och myndighetssamarbetet. Lagen föreskriver också om ett register för övervakning av penningtvätt. Jämfört med den tidigare lagen bygger den nya penningtvättslagen överlag i större utsträckning på riskbedömning.⁵³

Lagen om centralen för utredning av penningtvätt innehåller bestämmelser om centralen för utredning av penningtvätt och om ett register för förhindrande, avslöjande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism. Före totalreformen av penningtvättslagen år 2017 ingick bestämmelserna om centralen för utredning av penningtvätt i den lagen. Orsaken till att det stiftades en särskild lag är att utredningscentralen är en

52 RP 167/2018 rd, sid. 1.

53 RP 228/2016 rd, sid. 1.

polisär enhet på vilken delvis tillämpas polislagstiftningen och andra dataskyddsbestämmelser än på rapporteringskyldiga och tillsynsmyndigheter.⁵⁴

FATF:s utvärdering av Finland åren 2018–2019 och den därtill knutna landrapporten visade på brister i den nationella lagstiftningen om penningtvätt. Dessutom skickade Europeiska kommissionen Finland den 25 januari 2019 ett motiverat yttrande om att Finland inte har anpassat sin nationella lagstiftning till alla bestämmelser i det fjärde penningtvättsdirektivet. Eftersom kommissionen fäste särskild uppmärksamhet vid vissa bestämmelser i direktivet, ansågs det vara befogat att precisera den nationella lagstiftningen. Under våren och sommaren 2020 gjorde finansministeriet också en kartläggning bland aktörer som verkar inom förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism om eventuella behov av ändringar i lagstiftningen. För tillfället pågår lagstiftningsprojekt för att ändra både penningtvättslagen och lagen om centralen för utredning av penningtvätt, så att FATF:s rekommendationer och penningtvättsdirektivet införlivas i den nationella lagstiftningen. Projekten omfattar både tekniska och mer principiella ändringar.⁵⁵

Bestämmelserna om finansiering av terrorism har samlats i 34 a kap. i strafflagen. De förpliktelser som följer av FN:s resolution 1373 (2001) fullgörs i lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (325/2013). Lagen föreskriver om administrativ frysning av tillgångar och gäller tillgångar av juridiska eller fysiska personer som skäligen kan misstänkas för, är föremål för straffanspråk eller har dömts för ett terroristbrott som avses i 34 a kap. i strafflagen.

Justitieministeriet utarbetar för tillfället en regeringsproposition⁵⁶ med förslag till ändring av bestämmelserna om finansiering av terrorism. Orsaken till ändringarna är FATF:s och FN:s säkerhetsrådskommitté för bekämpning av terrorisms (CTED:s) bedömningar om Finlands nationella lagstiftning om terrorismfinansiering. Till strafflagen ska fogas straffbestämmelser om *finansiering av en terrorist* så att det blir straffbart att finansiera en person som på grund av sina yttranden eller hotelser eller annan information om hans eller hennes verksamhet handlar för att begå ett brott i terroristiskt syfte som avses i 34 a kap. Dessutom ska i paragrafen om finansiering av terroristgrupp göras ändringar av teknisk natur och till rekvisitet fogas kriteriet att den som tillhandahåller eller samlar in tillgångar ska ha en viss avsikt eller vetskap om vad tillgångarna ska användas till. Det föreslås också att brottsbeteckningen för finansiering av terrorism ändras till *finansiering av ett terroristbrott*.⁵⁷

54 RP 228/2016 rd, sid. 1.

55 Finansministeriets projekt: Regeringens proposition om ändring av lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism, läst 5.8.2020. Se avsnitt 2.2.3 "Kundkontroll" om de ändringar som ska göras i bestämmelserna om identifiering och kontroll av kundens identitet.

56 RP 135/2020 rd behandlades i utskotten i februari 2021.

57 Justitieministeriet 2020a, sid. 6-7.

2 Penningtvätt

2.1 Väsentligaste iakttagelser

En betydande risk för penningtvätt inom alla rapporteringsskyldiga sektorer är man litar alltför mycket på kreditinstitutens kundkontroll. Med detta avses framför allt kreditinstitutens kontinuerliga övervakning av kundrelationerna (monitorering) och kontroller av tillgångarnas ursprung. Därav följer att kontrollerna av ursprunget till de tillgångar som kommer från kundens konto eventuellt blir ytliga eftersom man antar att kreditinstitutet redan i tillräcklig utsträckning har rätt ut pengarnas ursprung.

En annan gemensam risk för alla sektorer är internationella kopplingar. När det gäller exempelvis kreditinstitut och betaltjänstleverantörer avser detta framför allt internationella transaktioner, men inom flera sektorer är den internationella aspekten kopplad till kunderna och deras hemvist. Kunder från länder utanför EES anses i regel utgöra en risk, eftersom det då är svårt att identifiera de verkliga förmånstagarna och kontrollera tillgångarnas ursprung.

Nya produkter, tjänster och aktörer som den tekniska utvecklingen möjliggör anses medföra risker, både för de rapporteringsskyldiga och för tillsynsmyndigheterna och myndigheterna. Aktörerna är till exempel inte ännu tillräckligt insatta i verksamhetsmekanismerna med nya betaltjänstleverantörer och ny teknik för att kunna urskilja mellan tvivelaktiga transaktioner och normal aktivitet. Tillsynsmyndigheterna och myndigheterna har framför allt problem med att hålla jämna steg med utvecklingen och att anpassa tillsynen och andra åtgärder därefter.

Även om den nationella kompetensen när det gäller penningtvätt allmänt taget kan uppskattas vara på god nivå, finns det behov av utbildning inom nästan alla rapporteringsskyldiga sektorer. Utifrån expertintervjuer behövs det framför allt utbildning inom aktörerna, men även en mer allmän vägledning från tillsynsmyndigheten bland annat om förfaranden för fortlöpande uppföljning av kunderna. Enhetliga och tydliga sektorsspecifika anvisningar samt förtydligande av lagen för att undanröja flertydigheter hjälper också till att rikta in de riskbaserade bedömningarna.

Nedan presenteras risknivåerna för de sektorer⁵⁸ som granskas i den nationella riskbedömningen på skalan 1–4⁵⁹. Vad de olika risknivåerna innebär beskrivs närmare i bilagan om metodiken för denna riskbedömning.

Tabell 4. Risknivåerna för de sektorer som omfattas av den nationella riskbedömningen.

Sektor	Riskenivå
Hawalasystem	4
Tillhandahållare av virtuella valutor	4
Betalningsleverantörer	3
Kreditinstitut	3
Valutaväxlare	2
Penningspelssektorn	2
Andra tillhandahållare av finansiella tjänster	2
Finansiella institut	2
Rapporteringskyldiga för kontanttransaktioner (varuhandel)	2
Tillhandahållare av skatterådgivningstjänster eller stöd i skattefrågor direkt eller indirekt	2
Andra tillhandahållare av juridiska tjänster	2
Bokförare	2
Tillhandahållare av kapitalförvaltnings- och företagstjänster	2
Konsthandlare	2
Advokater	2
Fastighetsförmedlare	2
Indrivningsrörelser	2
Revisorer	2
Försäkringsverksamhet	2
Pantlåneinrättningar	2
Förmedlare av hyreslägenheter och hyreslokaler	1

58 Sektorindelningen följer de rapporteringskyldiga grupper som definieras i tillämpningsområdet för penningtvättslagen. Sektorernas sammansättning beskrivs närmare i bilagan om metodiken för denna riskbedömning.

59 Skalan ska tillämpas på följande sätt: 1 = något betydelsefull risk, 2 = måttligt betydelsefull risk, 3 = betydelsefull risk och 4 = mycket betydelsefull risk.

2.2 Generella faktorer som påverkar risken för penningtvätt

Före analyserna av riskerna för de enskilda sektorerna redogörs för generella omvärldsfaktorer som påverkar bedömningen av riskerna för penningtvätt. FATF räknar till "miljöfaktorer" bland annat politiska, ekonomiska, sociala, tekniska och legala faktorer.⁶⁰ I denna nationella riskbedömning lyfts som generella faktorer som påverkar risken för penningtvätt fram förbrott till penningtvätt, Finlands geografiska läge, kundkännedom och den tekniska utvecklingen. Enligt penningtvättslagen ska de rapporteringsskyldiga och tillsynsmyndigheterna ta hänsyn till dessa faktorer också vid bedömningen av riskerna för penningtvätt som är förenade med kunder.

2.2.1 Förbrott till penningtvätt

Förbrott till penningtvätt kan anses utgöra hot om penningtvätt. Vilken som helst brottslig gärning som medför ekonomisk vinning kan vara ett förbrott. Att identifiera och förebygga förbrott är viktigt också med tanke på förhindrande av penningtvätt. Granskningen av förbrott till penningtvätt fokuseras på identifierade och mest betydande förbrott. Vid bedömningen har man beaktat den årliga statistiken över antalet brott, en utredning om de bakomliggande förbrotten till domarna om penningtvätt samt uppgifter om utlämnande av uppgifter från centralen för utredning av penningtvätt. Dessutom har man inkluderat brott med potentiellt stor ekonomisk vinning.

År 2020 fick polisen kännedom om sammanlagt över 537 000 brott mot strafflagen, vilket var en ökning med över 80 000 brott jämfört med året innan. I fler än 252 000 fall var det fråga om egendomsbrott. Omkring hälften av brotten mot strafflagen är med andra ord egendomsbrott. Bedrägeribrott, som räknas till egendomsbrotten, var den näst största gruppen efter inbrott, med över 33 000 bedrägeribrott år 2020. Den årliga brottsstatistiken visar att förmögenhetsbrottsligheten har ökat, vilket kan anses påverka de eventuella förbrotten till penningtvätt.⁶¹

Under de senaste fyra åren har antalet penningtvättsbrott som kommit till polisens kännedom legat på över 400 fall.⁶² Man kan inte dra några direkta slutsatser utifrån statistiken, men den måttliga ökningen av bedrägeribrott fram till år 2019 jämfört med

60 FATF 2013, sid. 25.

61 Statistikcentralen: Antalet tvångsmedel ökade med 3 procent, läst 23.3.2021.

62 PolStat.

ökningen av penningtvättbrotten kan tyda på att bedrägeribrotten utgör förbrott till penningtvättsbrott.

Det finns ingen uppdaterad information om och analys av förbrotten till penningtvätt i förhållande till straffen för penningtvätt. Den senaste utredningen från centralen för utredning av penningtvätt om fällande domar vid grova penningtvättsbrott omfattade domarna från 2015 och 2016. Av den framgår att bedrägeribrottens⁶³ andel av förbrotten är betydande. De vanligaste förbrotten till penningtvätt, utöver bedrägeribrotten, var förskingring, stöld, narkotikabrott och gäldenärsbrott.⁶⁴ Vid bedrägeribrott har förövaren till exempel sålt egendom som inte finns eller fiskat med nätbankskoder för att kunna överföra pengar direkt från offrens bankkonton till penningtvättarens konto, det vill säga till tredje mans konto. Av domarna kunde man också utläsa att fallen med falska poliser har blivit fler, det vill säga att målsäganden per telefon luras till att överlämna sina bankkoder till en någon som utger sig att vara en polis.

Under perioden 2015–2020 lämnade centralen för utredning av penningtvätt mest ut uppgifter till förundersökningar gällande grova bedrägerier. Detta stämmer också överens med utredningen av antalet domar.

63 Till bedrägeribrotten har räknats bedrägerier, grova bedrägerier samt betalningsmedelsbedrägerier.

64 Centralen för utredning av penningtvätt 2018a, sid. 14.

Tabell 5. De vanligaste brottsbeteckningarna till vilka centralen för utredning av penningtvätt lämnade ut uppgifter under perioden 2015–2020.

Brottsbeteckning
Grovt bedrägeri
Bedrägeri
Grov penningtvätt
Grovt bokföringsbrott
Utredning för meddelande av näringsförbud
Grovt skattebedrägeri
Penningtvätt
Grov oredlighet som gäldenär
Registeranteckningsbrott
Grov förskingring
Grovt narkotikabrott
Grovt betalningsmedelsbedrägeri
Identitetsstöld
Förfalskning
Övriga brottsbeteckningar (194)

De uppgifter som centralen för utredning av penningtvätt lämnat under olika brottsbeteckningar anger inte direkt de vanligaste förbrotten till penningtvätt. Det bör också noteras att bland brottsbeteckningarna finns både grov penningtvätt och penningtvätt, eftersom uppgifter lämnas ut vid både förbrott till penningtvätt och penningtvättsbrott. Utmärkande för bedrägeribrotten jämfört med andra förbrott i fråga om utlämnande av uppgifter är att i över en tredjedel av fallen var det fråga om förundersökning av grova bedrägerier eller bedrägerier.

I Finland har penningtvätt främst varit förknippad med bedrägeribrott, stölder, narkotikabrott, gäldenärsbrott, skattebrott och andra ekonomiska brott.⁶⁵ Vid jämförelse av förbrotten i utredningen om rättspraxis och brottsbeteckningarna för vilka centralen för utredning av penningtvätt lämnat ut uppgifter kan man se skillnader i antalen narkotikabrott och stölder. I utredningen om rättspraxisen framstår narkotikabrott och stölder som

⁶⁵ RP 183/2020 rd, sid. 9.

betydande förbrott till penningtvätt, medan deras andel är mindre i fråga om utlämnande av uppgifter. Enligt rättspraxisutredningen har narkotikabrottens roll som förbrott till penningtvätt dock minskat.⁶⁶

Ett hot som hänför sig till penningtvätt är organiserad brottslighet. Förutom de traditionella organiserade kriminella grupperna med emblemförsedda västar har även sådana grupper som begår gränsöverskridande egendomsbrott i rättspraxis ansetts vara kriminella sammanslutningar såsom fastställt i strafflagen. Sådana grupper existerar ibland endast för ett eller några brott, varefter de upplöses eller skingras. Enligt polisens iakttagelser använder den organiserade brottsligheten allt oftare datanät för kriminell verksamhet, särskilt internationellt. Det handlar bland annat om olika bedrägerier och bluffverksamhet för att få individer eller företag att betala in pengar på kriminella konton. Även mindre summor kan ge stor brottsnytta på grund av de stora volymerna som internet möjliggör.⁶⁷

I syfte att åskådliggöra de drag som är gemensamma eller utmärkande för förbrott gjordes en internationell jämförelse.⁶⁸ Det visade sig de nationellt identifierade och vanligaste förbrotten till penningtvätt, med andra ord bedrägeribrott, skattebedrägeri, ekonomiska brott och narkotikabrott, även utgjorde betydande förbrott till och hot för penningtvätt i de riskbedömningar som ingick i jämförelsen. Några nationella särdrag framgick inte. I Luxemburgs riskbedömning framstod dock korruption och mutbrott som ett förbrott med en mycket hög risknivå. Detta kan anses väsentligt avvika från de nationella iakttagelserna där grovt givande av muta i näringsverksamhet respektive givande av muta i näringsverksamhet inte framträder som ett förbrott med hög risk nivå.

Bedrägeribrott

Bedrägeribrott är en gärning för att bereda förövaren eller någon annan orättmätig ekonomisk vinning eller för att skada någon annan, genom att vilseleda eller utnyttja misstag, förmå någon att göra eller underlåta något och därigenom orsaka ekonomisk skada för den som misstagit sig eller den vars intressen förövaren kunnat förfoga över. Om bedrägeribrott föreskrivs i 36 kap. i strafflagen och om betalningsmedelsbedrägerier i 37 kap. 8–11 §. Därtill ingår bestämmelser om skattebedrägerier mot skattemyndigheter i 29 kap. i strafflagen som brott mot den offentliga ekonomin.

Bedrägeri är ett brott med flera dimensioner eftersom det omfattar många olika slags brottsgärningar, offer och gärningsmän. Bedrägeribrott kan riktas mot den offentliga eller

66 Centralen för utredning av penningtvätt 2018a, sid. 14.

67 Polisen: Organiserad brottslighet, läst 21.1.2021.

68 Det framgick vid granskningen att flera länder i sina riskbedömningar inte hade specificerat förbrott till penningtvätt. Därför inkluderades endast riskbedömningarna från Storbritannien år 2017 och Luxemburg år 2018.

den privata sektorn eller till exempel välgörenhetssektorn och brott kan begås både på nätet och i det normala livet.

Bedrägeribrott hör till de vanligaste förbrotten till penningtvätt i Finland. Antalet bedrägeribrott har visat sig öka efter att ha minskat i ett par års tid. Enligt preliminära uppgifter från Statistikcentralen fick polisen, Tullen och gränsbevakningsväsendet år 2020 kännedom om 33 300 bedrägeribrott⁶⁹, vilket är en ökning med 16,1 procent jämfört med året innan. Antalet uppdagade grova bedrägerier uppgick till 2 000, vilket är 2,4 procent mindre än året innan. Antalet betalningsmedelsbedrägerier ökade också med 16,5 procent jämfört med året innan.⁷⁰ Enligt ett pressmeddelande från Polisstyrelsen beror ökningen av bedrägeribrottsligheten främst på att lindriga bedrägerier har blivit vanligare. Det är också oroväckande att äldre personer blir offer för bedrägerier på internet.

Ekonomiska brott

Ekonomiska brott är brott som sker i företags eller sammanslutningars verksamhet i syfte att få ekonomisk vinst. Även annat brott med syfte att nå vinst, med koppling till affärsverksamhet, anses vara ett ekonomiskt brott.⁷¹ Det vanligaste ekonomiska brottet är skattebedrägeri. Andra vanliga former av ekonomiska brott är bokföringsbrott och gäldenärsbrott.

Polisen blir årligen underrättad om 1 800–2 000 ekonomiska brott. Av dessa är 700–800 skattebrott och 400–500 gäldenärsbrott. Medan den totala brottsligheten sjönk år 2019, ökade antalet ekonomiska brott betydligt. I synnerhet de grova formerna av skattebrott, oredlighet som gäldenär och bokföringsbrott ökade.⁷² Det allmänna samhällsliga ekonomiska läget påverkar också antalet ekonomiska brott. När det går bra för ekonomin, kommer det klart färre anmälningar till polisen än när det går sämre för ekonomin. Konsekvenserna av pandemin med covid-19 för utredningen av ekonomiska brott syns sannolikt med en viss fördröjning.⁷³

Grå ekonomi kan förekomma även i laglig affärs- och företagsverksamhet om lagstadgade avgifter och skatter försummas. Bedömningarna av den grå ekonomins andel av Finlands bruttonationalprodukt varierar från knappt en miljard euro till upp till 14 miljarder euro.

69 De bedrägeribrott som avses här är brottsbeteckningarna enligt SL 36:1–3, dvs. bedrägeri, lindrigt bedrägeri och grovt bedrägeri.

70 Statistikcentralen: Antalet egendomsbrott ökade med 16,9 procent, läst 21.1.2021.

71 Polisen: Ekonomiska brott, läst 21.1.2021.

72 Grå ekonomi & ekonomisk brottslighet: Brottsbekämpning, läst 22.1.2021.

73 Inrikesministeriet: Det vanligaste ekonomiska brottet är skattebedrägeri, läst 22.1.2021.

Grå ekonomi är så kallad dold brottslighet, och bara en del av den kommer till myndigheternas kännedom.⁷⁴

Brottsskadorna och vinningarna vid ekonomiska brott och grå ekonomi är avsevärda, och brottskadorna av ekonomiska brott har en stor samhällelig betydelse. I de ekonomiska brottmål som utreddes år 2019 uppgick brottskadorna till sammanlagt över 320 miljoner euro och den återtagna vinningen av de begångna brotten var nästan 32 miljoner euro. Statistiken över vinning av brott omfattar alla typer av ekonomiska brott, som skattebedrägeri, bedrägeri, penningtvätt, förskingring och så vidare.⁷⁵

Narkotikabrott

Med narkotikabrott avses en gärning där förövaren olagligen tillverkar eller försöker tillverka narkotika eller innehar, anskaffar, använder, transporterar eller bedriver handel med narkotika. Om narkotikabrott föreskrivs i 50 kap. i strafflagen. Narkotikabrott är vanligen dold brottslighet, vilket kan påverka antalet brott som kommit till polisens kännedom och därigenom antalet förbrott till penningtvätt. Ofta uppdagas narkotikabrott i samband med annan polisverksamhet.⁷⁶

Trots att centralen för utredning av penningtvätt i sin utredning av rättspraxis konstaterade att narkotikabrottens andel som förbrott till penningtvätt har minskat, har själva antalet narkotikabrott dock ökat. År 2020 registrerades nästan 37 000 narkotikabrott, vilket är en ökning med 14,4 procent jämfört med året innan. De grova narkotikabrotten minskade dock med 9,9 procent. Nästan två av tre narkotikabrott är straffbart bruk av narkotika som ökade med 12,4 procent jämfört med år 2019.⁷⁷ Med straffbart bruk av narkotika avses innehav av en liten mängd narkotika som tyder på eget bruk.⁷⁸

De vanligaste drogerna i Finland är cannabis och amfetamin samt amfetaminderivat. Under de senaste åren har användningen av kokain också ökat, och i analyser av avloppsvattnet kan man på lång sikt se en trefaldig ökning av den sammanlagda användningen av amfetamin, metamfetamin, MDMA och kokain sedan 2012. Enligt undersökningar har covid-19-pandemin påverkat narkotikaanvändningen med större amfetaminmängder under undantagsförhållandena än någonsin tidigare. Å andra sidan har ökningen i kokainmängderna planat ut under pandemin.⁷⁹

74 Inrikesministeriet: Det vanligaste ekonomiska brottet är skattebedrägeri, läst 22.1.2021.

75 Grå ekonomi & ekonomisk brottslighet: Brottsbekämpning, läst 22.1.2021.

76 Polisen: Narkotikabrott, läst 21.1.2021.

77 Statistikcentralen: Antalet egendomsbrott ökade med 16,9 procent, läst 21.1.2021.

78 Polisen: Narkotikabrott, läst 21.1.2021.

79 Institutet för hälsa och välfärd: Jätevesitutkimus – väestötason huumeiden käyttö, läst 22.1.2021.

Narkotikahandeln är ofta gränsöverskridande yrkesmässig och organiserad brottslighet. Under de senaste tio åren har narkotikahandeln flyttat från gatorna till webben. Ofta sker den på den så kallade mörka webben (Dark Web) där man kan agera så anonymt som möjligt.⁸⁰ Inom virtuella valutor har man funnit att särskilt narkotikabrott är relativt vanliga förbrott till penningtvätt. Narkotikabrott handlar just om anonym narkotikahandel på nätet och betalningen sker i virtuella valutor.⁸¹

Vinning av brott

Förverkandepåföljd, det vill säga konfiskering, är en annan straffrättslig påföljd som meddelas av domstol. I 10 kap. 1–2 § i strafflagen föreskrivs om de allmänna förutsättningarna för förverkandepåföljd och om förverkande av vinning. Med vinning av brott avses i strafflagen vinning som härrör från brottslig verksamhet. Förverkandepåföljd kan därmed dömas endast för en gärning som är straffbar enligt lag. Vinning som ska dömas förverkad till staten kan vara egendom som härrör direkt från brottet, egendom som kommit i stället för sådan egendom, avkastning på denna egendom, värde av egendomen och avkastningen eller värde av inbesparing som härrör från brottet.

Statistiken över konfiskeringar vid penningtvättsbrott uppvisar en betydande variation för olika år.

Tabell 6. Belopp i euro av förverkandepåföljder som dömts ut vid tingsrätterna.

Brottsbeteckning	2015	2016	2017	2018	2019	Totalt
Penningtvätt	27 022	78 463	78 463	341 627	15 485	531 185
Grov penningtvätt	105 208	189 901	99 782	896 788	35 150	1 326 829
Penningtvätt-brotten totalt⁸²	132 475	268 365	175 170	1 414 615	52 645	2 043 270

År 2019 uppgick vinningen av alla ekonomiska brott till 32 miljoner euro. Den vinning av brott som anges i statistiken över konfiskeringar vid penningtvättsbrott räknas in i

80 Polisen: Narkotikabrott, läst 21.1.2021.

81 Centralen för utredning av penningtvätt 2018b, sid. 21–22.

82 Omfattar brottsbeteckningarna penningtvätt, penningtvättsföreseelse, penningtvätt av oaktsamhet och grov penningtvätt

vinningen av ekonomiska brott.⁸³ Trots den årliga variationen kan penningtvätt anses ha gett betydande vinningar de senaste fem åren.

2.2.2 Geografiskt läge

Vid bedömningen av risken för penningtvätt ska man också fästa avseende vid det geografiska läget. Med detta avses inte bara hur Finlands geografiska läge påverkar penningtvättsrisker och riskexponeringen, utan också hur faktorer utanför Finland, exempelvis utländska kunder och de risker som är förknippade med dem, påverkar den nationella risken för penningtvätt. Geografiska risker kan uppstå vid penning- och godstrafik mellan Finland och utlandet. Dessutom kan Finland vara såväl avgångs- och destinationsland som transitland.

Enligt FATF:s landrapport om Finland kan Finland ses som en "port" mellan länder inom respektive utanför EU. Enligt rapporten ska man i synnerhet fästa avseende vid Finlands läge i närheten av Ryssland och effekterna av handelsförbindelserna mellan länderna.⁸⁴ Återkommande fenomen som uppdagas vid skatterevisjoner av företag som är involverade i östhandel är skatteparadisföretag och omfattande användning av kontanter i affärsverksamheten. I dessa fall stämmer företagets sälj- och inköpsverifikat inte överens med den verkliga betalningsrörelsen. Oklara penningöverföringar tyder ofta på penningtvätt. Finländska företag har använts som intermediärer i överföringen av tillgångar och i affärstransaktioner mellan företag i andra länder.⁸⁵ Man har också konstaterat att merparten av de kriminella pengar som strömmar från Ryssland till de europeiska bankerna härrör från grå ekonomi. Brottsliga aktörer i Ryssland använder skrivbordsbolag, vilket gör det svårt för de ryska tillsynsmyndigheterna att upptäcka överföring av medel via utländska bankkonton och företag.⁸⁶

Rysslands inflytande återspeglas också i fastighetsköpen i Finland; enligt Lantmäteriverkets statistik från 2018 och 2019 gjorde ryssarna totalt 266 fastighetsaffärer i Finland, till ett totalt värde på cirka 30 miljoner euro.

Förutom med Ryssland har Finland nära handelsförbindelser med de baltiska och de nordiska länderna. År 2020 inriktades utrikeshandeln enligt den totala omsättningen framför allt på Tyskland, Sverige, Ryssland, Kina och Nederländerna.⁸⁷ Geografiskt närliggande

83 Grå ekonomi & ekonomisk brottslighet: Brottsbekämpning, läst 22.1.2021.

84 FATF MER 2019, sid. 7.

85 Grå ekonomi & ekonomisk brottslighet: Grå ekonomi inom östhandeln, läst 1.12.2020.

86 Centralen för utredning av penningtvätt 2018b, sid. 23.

87 Tullen: Finlands utrikeshandel 2020, Figurer och diagram, läst 23.11.2020.

handelsvägar bidrar också till uppkomsten av olagliga varu- och penningflöden.⁸⁸ Genom Helsingfors-Vanda flygplats fungerar Finland också som en knutpunkt för internationell trafik, särskilt för resenärer från Asien.⁸⁹ År 2019 uppgick andelen internationella transferpassagerare till 38,6 procent av samtliga passagerare.⁹⁰

I expertintervjuerna nämndes att kundernas risker ofta också är knutna till geografiska risker. I detta geografiskt betingade sammanhang hänvisas det till exempel till FATF:s och EU-kommissionens listor över högriskländer⁹¹ som man i regel vägrar att ha kommersiella kundrelationer med.

2.2.3 Kundkontroll

Kundkontroll enligt 3 kap. i penningtvättslagen är en av de viktigaste skyldigheterna som föreskrivs i lagen. Kundkontroll omfattar alla de åtgärder och skyldigheter som anges i det kapitlet och de fullföljas under hela kundförhållandet utifrån en riskbaserad bedömning. I enlighet med den riskbaserade bedömningen ska de rapporteringsskyldiga vid bedömningen av de kundrelaterade riskerna beakta riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism som härrör från kunder, länder eller geografiska områden, produkter, tjänster och transaktioner samt distributionskanaler och teknik. Det bör noteras att även om kundkontroll är en viktig skyldighet enligt penningtvättslagen, har begreppet kund inte definierats vare sig i penningtvättslagen eller i penningtvättsdirektivet. Detta kan anses ha en inverkan på riskexponeringen och riskbedömningen.

Till kundkontrollen hör *kundidentifiering och identitetskontroll*. De rapporteringsskyldiga ska identifiera sina kunder och kontrollera deras identitet vid etablering av ett fast kundförhållande. Dessutom ska den rapporteringsskyldiga identifiera sina kunder och kontrollera identiteten, om

1. en enskild transaktion eller flera sammanhängande transaktioner sammanlagt uppgår till minst 10 000 euro och kundförhållandet är tillfälligt, eller om det är fråga om en sådan överföring av medel enligt artikel 3.9 i förordningen om information om betalaren, som överstiger 1 000 euro,

88 FATF MER 2019, sid. 18.

89 Kauppalehti 3.4.2019: Helsinki-Vantaalle alkaa lentää kolme uutta yhtiötä – Kaksi on kiinalaisia, läst 23.11.2020.

90 Finavia: Finavian lentoasemilla 26 miljoonaa matkustajaa vuonna 2019 – lentoliikenteessä oli maltillisen kasvun vuosi, läst 23.11.2020.

91 FATF har två förteckningar över högriskländer. Förteckningen "High-Risk Jurisdictions subject to a Call for Action" ("svarta listan") omfattar länder som har betydande brister i sina AML/CFT-mekanismer. Förteckningen "Jurisdictions under Increased Monitoring" ("grå listan") omfattar länder som har brister i sina AML/CFT-mekanismer men som arbetar med FATF för att förbättra dem.

2. en enskild transaktion eller flera sammanhängande transaktioner vid kontantförsäljning av varor sammanlagt uppgår till minst 10 000 euro och kundförhållandet är tillfälligt,
3. det är fråga om en tvivelaktig transaktion eller om den rapporteringsskyldiga misstänker att medel som ingår i transaktionen används för finansiering av terrorism eller för straffbart försök till detta, eller om
4. den rapporteringsskyldiga misstänker att uppgifterna om en kund vars identitet tidigare har kontrollerats inte är tillförlitliga eller tillräckliga.

Med avvikelse från 1 och 2 punkten ska kunden vid penningpelsverksamhet identifieras och identiteten kontrolleras antingen i samband med satsningen eller vinstutdelningen, eller i båda situationerna, om det belopp som spelaren satsar eller den vinst som spelaren löser ut per gång eller som sammanhängande utbetalningar uppgår till sammanlagt minst 2 000 euro.

Vid kundidentifiering och identitetskontroll förlitar man sig ofta på stark elektronisk autentisering. Med tanke på förhindrandet av penningtvätt viktigt att även utfärdarna av e-identifiering och förmedlarna av identifieringstransaktioner gör de bedömningar och kontroller som behövs för kundidentifiering och kundkontroll.

Kundkontroll är en fortlöpande process i fasta kundförhållanden. Utöver kundidentifiering och identitetskontroll ska den rapporteringsskyldiga ordna tillräcklig uppföljning av arten och omfattningen av kundernas verksamhet, kundförhållandenas beständighet och varaktighet samt riskerna. Den fortlöpande uppföljningen säkerställer att kundernas verksamhet är förenlig med den rapporteringsskyldigas erfarenheter av och uppgifter om kunden och dennes verksamhet. Inom flera av sektorerna i riskbedömningen upplevs den fortlöpande uppföljningen som problematisk och aktörerna är inte helt säkra på vilka förfaranden som de ska tillämpa på kundrelationerna efter kundidentifieringen och identitetskontrollen. Därför finns det sårbarheter i den fortlöpande uppföljningen av kunderna.

Ett pågående lagstiftningsprojekt för ändring av penningtvättslagen⁹² kommer att medföra ändringar i bestämmelserna om kundkontroll. När det gäller förenklade åtgärder för kundkontroll föreslås det att den rapporteringsskyldiga inte ska kunna tillämpa ett sådant förfarande om den upptäcker exceptionella eller tvivelaktiga transaktioner. I bestämmelsen om kundidentifiering och kontroll av kundens identitet föreslås ett förbud mot att inrätta eller upprätthålla anonyma kundrelationer eller kundrelationer under fingerade namn. Till bestämmelsen ska dessutom fogas ett krav på att gränsen för skyldigheten att

92 Finansministeriets projekt: Regeringens proposition om ändring av lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism.

identifiera och kontrollera kundens identitet i ett tillfälligt kundförhållande är en transaktion på 1 000 euro när det är fråga om tjänst i anslutning till virtuella valutor.

2.2.4 Teknikens utveckling

Den tekniska utvecklingen erbjuder allt fler metoder som används och behövs för såväl penningtvätt som bekämpning av penningtvätt. Olika typer av elektroniska tjänster och produkter erbjuder nya sätt och vägar för penningtvätt och kan locka till sig brottslingar, till exempel genom att göra det möjligt att agera anonymt och maskera medel. Kravet på att nya tekniska lösningar ska beaktas både i den nationella riskbedömningen och i de rapporteringsskyldigas och tillsynsmyndigheternas egna riskbedömningar utgår från FATF:s rekommendation 15 som gäller nya tekniker.⁹³

Fintech, eller finansteknik, är en sektor som växer kraftigt. Till den räknas bland annat informationsteknik för bank-, försäkrings-, finans-, investerings- och betaltjänster. Exempel på finansteknik är bland annat olika betaltjänster, mobilplånböcker, virtuella valutor eller e-kundtjänster.⁹⁴ Med regtech, eller regleringsteknik, avses åter implementering av nya tekniker inom regleringen och tillsynen.⁹⁵ Inom förhindrande av penningtvätt kan teknik användas till exempel för effektivare övervakning av kundprofiler och rapportering av penningtvätt samt för säkrare och bättre samarbete mellan myndigheter.⁹⁶ FATF publicerade i mars 2020 riktlinjer för användning av mekanismer för digital identitet (Digital ID) vid kundkontroll.⁹⁷

Övervakningssystem för bank- och betalkonton

Lagen om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton (571/2019) trädde i kraft år 2019. Syftet med lagen är att förbättra myndigheternas elektroniska tillgång till information om medborgares, företags och samfunds bank- och betalkonton. I lagen definieras vilka som får använda uppgifterna i kontrollsystemet. Syftet med kontrollsystemet är att skapa en informationssäker kanal för information från kreditinstitut, betalningsinstitut, institut för elektroniska pengar och tillhandahållare av virtuella valutor. Reformen medförde ingen utvidgning av behörigheterna, utan det är fråga om ett nytt datasöksystem.⁹⁸

93 FATF 2012-2020, sid. 17 och RP 38/2018 rd. sid. 21.

94 Finansinspektionen: FinTech – Innovationer i den finansiella sektorn, läst 31.7.2020.

95 EU SNRA 2019, sid. 3.

96 Europol 2017, sid. 36.

97 FATF 2020b.

98 Tullen: Övervakningssystem för bank- och betalkonton, läst 2.12.2020.

Enligt den gällande nationella lagstiftningen består övervakningssystemet för bank- och betalkonton av två delar, nämligen Tullens register över bank- och betalkonto respektive systemen för informationssökning som administreras av kreditinstituten, betalningsinstituten, instituten för elektroniska pengar och tillhandahållarna av virtuella valutor. Vid implementeringen av lagen om övervakningssystemet har det visat sig att den decentraliserade modellen enligt lagen är både dyr och komplicerad för de behöriga myndigheterna samt för kreditinstituten, betalningsinstituten, instituten för elektroniska pengar och tillhandahållarna av virtuella valutor. På grund av de begränsade behörigheterna och decentraliseringen används övervakningssystemet i mycket liten omfattning och det kommer inte att ge den effektivisering av arbetet mot penningtvätt och terrorismfinansiering och grå ekonomi som hade ställts som mål. Problematiken i den nuvarande situationen har identifierats i samband med det nationella genomförandet av direktivet om finansiell information (EU) 2019/1153. Därför har man under genomförandet av direktivet beslutat att arbeta fram ändringar av lagen om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton för att effektivisera användningen av systemet och därigenom arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism.⁹⁹

2.3 Försäkringsverksamhet

2.3.1 Omvärld

Finansinspektionen svarar för tillsynen över de sammanslutningar som verkar på försäkringsmarknaden i Finland. Enligt lagen om penningtvätt¹⁰⁰ omfattar tillsynen

- försäkringsbolag och specialföretag enligt försäkringsbolagslagen (521/2008)
- arbetspensionsförsäkringsbolag enligt lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag (354/1997)
- filialer till försäkringsbolag från tredjeland enligt lagen om utländska försäkringsbolag (398/1995)
- försäkringsföreningar enligt lagen om försäkringsföreningar (1250/1987)
- försäkringsförmedlare, sidoverksamma försäkringsförmedlare samt utländska försäkringsförmedlares och sidoverksamma försäkringsförmedlares filialer i Finland, enligt lagen om försäkringsdistribution (234/2018)

⁹⁹ I lagstiftningsprojektet för genomförande av direktivet om tillgång till finansiell information föreslår man också utvidgning av gruppen av behöriga myndigheter som har rätt att använda övervakningssystemet för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism samt för att förhindra, avslöja och utreda allvarliga brott.

¹⁰⁰ I Finland har skadeförsäkringar tagits med i penningtvättslagens tillämpningsområde, trots att det inte krävs i direktivet eller FATF:s rekommendationer.

Vid utgången av år 2019 fanns det i Finland enligt föreningen Finanssiala ry 47 finländska försäkringsbolag, med sammanlagt cirka 10 000 anställda. Därtill hade 20 utländska försäkringsbolag filialer i Finland. Antalet registrerade försäkringsmäklare var 90.¹⁰¹ År 2019 uppgick försäkringsbolagens avgiftsintäkter i Finland till cirka 26 miljarder euro och de utbetalda ersättningarna till nästan 27 miljarder euro. Största delen av intäkterna och de utbetalda ersättningarna hänförde sig till pensionsförsäkringar.¹⁰²

Kännetecknande för finländska försäkringsbolag är att verksamheten har specificerats utifrån målgruppen för försäkringarna, till exempel konsumentkunder, företagskunder eller jord- och skogsbrukskunder.¹⁰³ Dessutom delas försäkringsbolagens verksamhet ofta upp i lagstadgade¹⁰⁴ och frivilliga försäkringar.

År 2019 gjorde försäkrings- eller arbetspensionsförsäkringsbolagen sammanlagt 134 anmälningar om penningtvätt till centralen för utredning av penningtvätt.¹⁰⁵

2.3.2 Risker för penningtvätt

Den totala risknivån för försäkringssektorn är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 28 experter från både den offentliga och den privata sektorn.

En betydande sårbarhetsrisk för försäkringssektorn är **bristen på informationsutbyte**, särskilt mellan aktörerna inom sektorn och kreditinstituten. Ett exempel på detta är att försäkringsaktörerna inte kan försäkra sig om den verkliga ägaren till det bankkonto som kunden har meddelat, utan måste betala försäkringsersättningar till det konto som kunden har uppgett utan att få någon bekräftelse från banken.

De största riskerna för sektorn anses också vara förknippade med försäkringsmäklarverksamheten. Försäkringsmäklarna inriktar sig mest på försäljning och företagsekonomiska aspekter, vilket innebär att **AML-åtgärderna kan upplevas som någonting negativt eller** som en ytterligare börda. Försäkringsmäklarna redovisar om den ekonomiska verksamheten till Finansinspektionen, men redovisningen omfattar inte AML-frågor. En måttligt betydelsefull risk i försäkringsmäklarverksamheten är också sådana risker för penningtvätt

101 Finanssiala ry 2019b, sid. 7.

102 Finanssiala ry 2019b, sid. 6.

103 Expertintervju

104 Lagstadgade skadeförsäkringar är trafikförsäkring, patientförsäkring och miljöskadeförsäkring. Se Social- och hälsovårdsministeriet: Lagstadgade skadeförsäkringar, läst 8.10.2020.

105 Centralen för utredning av penningtvätt 2020a, sid. 9.

i samband med hanteringen av tillgångar som kan visa sig som att **de litar alltför mycket på bankernas övervakning av kundförhållandena (monitorering), kontroll av ursprunget av kundens tillgångar och kundkontroll eller identifiering av de verkliga förmånstagarna**, varvid den rapporteringskyldiges egna åtgärder för att upptäcka ovanliga transaktioner blir mindre.

En måttligt betydelsefull risk inom skade- och livförsäkringar är **kundernas komplexa företagsarrangemang och ägarkonstellationer samt nya företagskunder** i vilka det är problematiskt att identifiera de verkliga förmånstagarna. Denna risk är knuten till kundens bransch; framför allt komplexa ägarskap inom byggsektorn bedöms vara riskfyllda. Problematiken förstärks av att ett byggföretag behöver teckna vissa obligatoriska försäkringar innan det kan inleda ett byggprojekt.

Betalning av försäkringspremier från ett annat konto än kundens konto, om det inte finns någon rimlig förklaring, anses utgöra en risk. Denna risk anses gälla alla försäkringsprodukter.

Måttlig risk anses också vara knuten till **försäkringsprodukter där det är lätt att överföra och realisera tillgångar**. Sådana produkter är till exempel sparlivförsäkringar och kapitaliseringsavtal. I dessa produkter är det möjligt att ta ut alla medel eller en del dem samt betala in betydande premiebelopp.

2.4 Betalningsleverantörer (inkl. valutaväxling och hawalasystem)

2.4.1 Omvärld

Sektorn betalningsleverantörer omfattar olika slags tjänster och produkter för genomförande av betalningar samt överföring och växling av pengar. Betalningsleverantörerna övervakas av Finansinspektionen och valutaväxlarna av Regionförvaltningsverket i Södra Finland. Enligt lagen om penningtvätt omfattar tillsynen

- betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar enligt lagen om betalningsinstitut (297/2010)
- fysiska och juridiska personer som avses i 7 och 7 a § i lagen om betalningsinstitut
- utländska betalningsinstituts eller institut för elektroniska pengars filialer i Finland
- utländska betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar som tillhandahåller tjänster i Finland genom ombud, utan att etablera filial.

I Finland får betaltjänster tillhandahållas antingen med auktorisation från Finansinspektionen eller genom ett beslut av Finansinspektionen enligt vilket betaltjänster kan tillhandahållas i verksamhet som uppfyller vissa villkor utan auktorisation.¹⁰⁶ En aktör med auktorisering för betalningsinstitut från EES-området kan dessutom tillhandahålla betaltjänster i Finland genom så kallade passförfaranden. I Finland verkar 76 registrerade betalningsleverantörer som står under Finansinspektionens tillsyn. Därtill kommer 264 ombud för utländska betalningsinstitut, som får tillhandahålla betaltjänster i Finland.

De finansiella underrättelseenheterna i Finland och Sverige genomförde i samarbete projektet Black Wallet (1.3.2019–28.2.2021) där man identifierade risker för penningtvätt och terrorfinansiering inom finansteknikområdet.¹⁰⁷ Projektet finansierades av EU (ISF). Utöver att identifiera riskerna beskrev projektet FinTech-sektorn som helhet, med särskild tonvikt på produkter och tjänster för överföring av medel.¹⁰⁸

Hawalaväxlare¹⁰⁹ uppfyller kriterierna för tillhandahållande av betaltjänster och ska därför i princip ha tillstånd för tillhandahållande av betaltjänster i Finland. Genom hawalasystemet överförs pengar från Finland till bland annat norra och nordöstra Afrika samt Mellanöstern.¹¹⁰ I Finland har 12 hawalaväxlare beviljats tillstånd för tillhandahållande av betaltjänster. De är registrerade betaltjänstleverantörer enligt 7 § i lagen om betalningsinstitut.

Utöver de egentliga betaltjänsterna får betaltjänstleverantören också tillhandahålla valutaväxlingstjänster. Enligt uppgifter från Regionförvaltningsverket i Södra Finland fanns det 15 valutaväxlingsrörelser i Finland år 2019.

År 2019 lämnade betaltjänstleverantörerna (inkl. valutaväxling) 32 790 anmälningar om penningtvätt.¹¹¹ Det bör noteras att hawalaväxlare inte gjorde några anmälningar om penningtvätt.

106 Finansinspektionen: Betalningsleverantörer, läst 22.7.2020.

107 De första alstren från Black Wallet-projektet, "Risk Indicators - report" och "Risk Indicators", har publicerats. Se Black Wallet 2020a och Black Wallet 2020b.

108 Centralkriminalpolisen: Black Wallet, läst 22.7.2020.

109 Hawala är ett slags oregistrerat och oreglerat penningöverföringssystem eller ett informellt värdeöverföringssystem (se PRIO 2007), genom vilket diasporan kan skicka pengar för att stödja sin familj eller lokala företag och deras utveckling i sitt hemland. Hawalasystemet används för att överföra pengar, särskilt till områden där utbudet av banktjänster är litet.

110 Finansinspektionen 2020b, sid. 8.

111 Centralen för utredning av penningtvätt 2020a, sid. 9.

2.4.2 Risker för penningtvätt

Betalningsleverantörer

Den totala risknivån för betalningsleverantörer är 3, det vill säga **betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 20 experter från både den offentliga och den privata sektorn.

De viktigaste sårbarheterna och därmed riskerna inom sektorn anses hänföra sig till **nya betaltjänstleverantörer som etablerar sig på sektorn samt den nya tekniken vars funktion kan vara svår att förstå och övervaka**. När det gäller nya tjänster och ny teknik kan det vara svårt att förstå funktionsprinciperna för den nya tjänsten och de finansiella transaktioner som är kopplade till den. Svårigheterna med detta påverkar också tillsynen, som borde vara enhetlig för hela sektorn. Ett hot som identifierades i Black Wallet-projektet var också myndigheternas svårigheter att förstå hur tjänster och transaktioner fungerar och oförmågan att hålla jämna steg med den tekniska utvecklingen.¹¹²

De **små aktörernas kunskaper om förfaranden för att förhindra penningtvätt anses vara bristfälliga**, vilket exponerar dem mot penningtvätt. Compliancefunktionerna¹¹³ hos små aktörer kan vara bristfälliga eller saknas helt, och därför saknas också tydliga processer för identifiering av tvivelaktiga transaktioner. Otillräckliga metoder för kundkontroll och särskilt brister i identifieringen av de verkliga förmånstagarna och verkliga sändarna av pengarna möjliggör vissa hot, som **användning av bulvaner¹¹⁴ och penningkurirer¹¹⁵ i samband med betaltjänster**.

En av de största riskerna är att **monitoreringen av betalningarna sker i efterhand**, vilket kan betraktas som en sårbarhet. Betalningar genomförs snabbt även internationellt, och medlen har redan överförts vid monitoreringstidpunkten och kan inte längre stoppas. Riskerna påverkas i hög grad av **begränsningar av utbytet av information**, till exempel mellan banker och andra aktörer inom sektorn, och det saknas en gemensam plattform där de kan diskutera misstänkta fall. Myndigheterna kan inte heller fritt dela information sinsemellan på grund av bland annat dataskyddsregleringen och övriga sekretessbestämmelser. Ett öppnare informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheten och aktörerna anses kunna reducera den betydande risk som anses vara förknippad med **hur svårt det är att**

112 Black Wallet 2020a, sid. 14 och Black Wallet 2020b, sid. 3.

113 Med "compliance" avses övervakning av lag- och normöverensstämmelsen i företagets interna processer och kan förstås som kravefterlevnad. Se Hoppu – Hoppu – Hoppu 2020, sid. 407.

114 Med "bulvan" avses en person som agerar i eget namn för en annan persons räkning; agent, förmedlare.

115 Centralen för utredning av penningtvätt har observerat att professionella penningkurirer har också påträffats i Finland. I de uppdagade fallen har personer från andra länder öppnat finländska bankkonton med falska personuppgifter. Medel som erhållits genom brott sätts in på dessa konton och överförs sedan snabbt vidare till ett annat konto eller tas ut som kontanter. Se Centralen för utredning av penningtvätt 2018b, sid. 24.

identifiera olika scenarier för penningtvätt. Bristerna i utformningen av riskscenarierna leder till att också monitoreringen blir otillräcklig.

Att det är lätt att **omvandla från en penningform till en annan via betaltjänster**, särskilt när det gäller kontanter och elektroniska pengar, anses utgöra en betydande risk. En kriminell aktör kan till exempel försöka ta upp kredit och köpa värdefulla varor som kan omvandlas till pengar, såsom elektronik.

Personer som agerar under falsk identitet i brottsligt syfte betraktas också som en betydande risk för betaltjänster. En kriminell, med andra ord en hotfaktor, kan exempelvis utge sig som en företrädare för ett företag, vilket inte går att förhindra med de elektroniska metoder för identitetskontroll som betaltjänstleverantörerna använder.

Inom sektorn upplevs det som **svårt att verifiera tillgångarnas ursprung**, särskilt på grund av de snabba gränsöverskridande penningöverföringarna. Denna betydande risk är knuten till övervakningen sker i efterhand, vilket diskuterats ovan.

Hawalasystem

Den totala risknivån för hawalaväxlarna är 4, med andra ord **mycket betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 16 experter från både den offentliga och den privata sektorn. Också Finansinspektionen har i sin riskbedömning år 2020 ansett att penningförmedlare är exponerade mot en hög risk för penningtvätt.¹¹⁶

Vissa sårbarheter gäller tillsynsaspekten. Enligt observationer verkar en del av **hawalaväxlarna använda egna system i vilka det är svårare att spåra penningöverföringar än då betalningar förmedlas via banksystemet**. Det är svårt att få information om sektorn, vilket försvårar inriktningen av tillsynen. Som en mycket betydelsefull risk framträder hawalaväxlarnas **svårigheter att kontrollera och verifiera pengarnas ursprung**. Hawalaverksamheten är också förknippad med penningsamlare som samlar in stora summor kontanter från kunderna och sedan lämnar dem till hawalaväxlaren för vidareförmedling. Då är det omöjligt att veta vems pengar som har skickats och varifrån pengarna egentligen härrör.

Genom hawala överförs **pengar ofta till högriskområden eller till länder eller personer som är föremål för sanktioner**, med andra de utgör potentiella hot, vilket utgör en mycket stor geografisk risk för penningtvätt. Finansinspektionen har i sin riskbedömning gjort

¹¹⁶ Finansinspektionen 2020a, sid. 4.

samma iakttagelse, enligt vilken risken hänför sig till den svaga myndighetstillsynen i de områden dit pengarna skickas samt till otillräckliga AML-förfaranden.¹¹⁷

Även inom hawalaverksamheten ses **anlitandet av bulvaner och penningkurirer** som en risk som hänför sig till hotaspekten. Bristerna i hawalaväxlarnas AML-metoder gör det möjligt för kriminella aktörer att agera bakom transaktionerna.

De oregistrerade hawalaväxlarna, vars exakta antal eller utbredning inte är känd, betraktas som en mycket betydelsefull risk. Trots att hawalaväxlarna ska ha tillstånd för tillhandahållande av betaltjänster, finns det tecken på att det inom sektorn finns operatörer som saknar sådant tillstånd. Finansinspektionen följer inte aktivt situationen för oregistrerade aktörer. På grund av verksamhetens natur underrättar personer som använder sådana oregistrerade hawalor inte nödvändigtvis Finansinspektionen om att de har orsakats skada.

Valutaväxlare

Den totala risknivån för valutaväxlare är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 19 experter från både den offentliga och den privata sektorn.

De största riskerna framträder huvudsakligen som sårbarheter. Den största risken är **små aktörers bristande kunskaper om AML-metoder**, vilket skapar möjligheter till penningtvätt. Det finns stora storleksskillnader mellan aktörerna inom branschen och detta avspeglas i kunskaperna om förhindrande av penningtvätt. Särskilt **små valutaväxlare kan bli utnyttjade för maskering av pengarnas ursprung**, vilket ses som en betydande risk.

Vid valutaväxling hanteras mycket kontanter, vilket ökar risken för **problem med att kontrollera pengarnas ursprung**. Ursprungskontrollerna försvåras ofta av kundkontakterna är av engångsnatur, med andra ord att kunderna inte är återkommande.

2.5 Penningspelssektorn

2.5.1 Omvärld

I Finland verkar två monopolaktörer med exklusiv rätt att tillhandahålla penningspels-tjänster, den ena i Fastlandsfinland och den andra på Åland. Den penningspelssammanslutning som har exklusiv rätt i Fastlandsfinland får anordna penningspel endast i Fastlandsfinland, och på motsvarande sätt får den exklusiva aktören på Åland inte anordna

¹¹⁷ Finansinspektionen 2020b, sid. 8.

penningspel i riket. Med stöd av bestämmelserna i penningtvättslagen övervakar Polisstyrelsen monopolaktören i Fastlandsfinland och i viss utsträckning också bolagets ombud¹¹⁸. I praktiken sköts tillsynen av Polisstyrelsens lotteriförvaltning. Penningspelsverksamhet på Åland övervakas av Lotteriinspektionen, som lyder under landskapsregeringen. Lotteriinspektionen inledde sin verksamhet år 2017. Penningtvättslagstiftningen ska tillämpas enligt följande:

- all verksamhet som bedrivs av monopolbolagen
- bestämmelserna i 3 och 4 kap. i penningtvättslagen tillämpas på näringsidkare och sammanslutningar som förmedlar deltagaranmälningar och deltagaravgifter för penningspel som tillhandahålls av ovan nämnda monopolbolag, om bolaget har gett en annan näringsidkare eller sammanslutning i uppdrag att identifiera kunderna och göra anmälan (s.k. ombud)
- bestämmelserna i 7 och 8 kap. i penningtvättslagen tillämpas på tillsynen av nämnda näringsidkare och sammanslutningar (s.k. ombud) till de delar som föreskrivs i respektive kapitel.

Finland hör till toppländerna i Europa när det gäller de belopp som spenderas på penningspel.¹¹⁹ Enligt en undersökning utförd av Institutet för hälsa och välfärd hade 78 procent av de svarande i åldern 15–74 år spelat penningspel under de föregående 12 månaderna.¹²⁰

Fastlandsfinland

Bestämmelser om anordnande av penningspel i Fastlandsfinland finns i lotterilagen (1047/2001).¹²¹ Avseende monopolaktören i Fastlandsfinland har statsrådet givit en förordning om anordnande av penningspel (1414/2016)¹²² och inrikesministeriet en förordning om spelregler penningspel (2719/2020).¹²³ Syftet med tillsynen över lotteriverksam-

118 Enligt uppgifter från bolaget har ombuden i Fastlandsfinland cirka 6 300 försäljningsställen. Se Veikkaus Ab: Spelplatser och spel, läst 2.11.2020.

119 Institutet för hälsa och välfärd: Penningspel, läst 7.1.2021.

120 Institutet för hälsa och välfärd 2019, sid. 5.

121 Vid inrikesministeriet pågår ett lagstiftningsprojekt för revidering av lotterilagen. Utkastet till regeringspropositionen var ute på remiss i början av 2021. Se Inrikesministeriets projekt: Revidering av lotterilagen, läst 25.2.202.

122 I statsrådets förordning föreskrivs om bland annat deltagande i penningspel, avrundande av vinster, uttagna vinster, maximiantalet penningautomater och särskilda spelsalar samt antalet kasinon. Enligt 11 § i förordningen får penningspelsbolaget bedriva kasinoverksamhet vid ett kasino inom Helsingfors stads område och vid ett kasino inom Tammerfors stads område.

123 Spelreglerna för penningspel som föreskrivs genom inrikesministeriets förordning omfattar detaljerade regler för alla penningspel som tillhandahålls. Reglerna innehåller flera moment som har betydelse för hur attraktiva spelen är för penningtvätt, bland annat begränsningar av insatsbeloppen och utbetalningen av vinster. Inrikesministeriets förordning om spelreglerna ändras relativt ofta.

heten och därmed över penningspelen, som är en form av anordnande av lotterier, är bland annat att garantera rättssäkerheten för dem som deltar i lotterier samt att förebygga missbruk och brott. Den allmänna åldersgränsen för penningspel enligt lotterilagen är 18 år. Monopolaktören i Fastlandsfinland tillhandahåller penningspel både elektroniskt och i fysiska butiker. Spelutbudet omfattar bland annat tipsspel, vadhållningsspel, penningautomater och kasinospel. Många penningspel kan också spelas på ombudens försäljningsställen. Utöver särskilda spelhallar och spelplatser har monopolaktören ett kasino i Helsingfors. Bolaget planerar att öppna ett annat kasino i Tammerfors i december 2021.¹²⁴

År 2019 uppgick avkastningen från penningspel som anordnas med exklusiv rätt i Fastlandsfinland till 1 690,7 miljoner euro. Av detta belopp hörde 31,8 procent från elektroniska distributionskanaler. Polisstyrelsens lotteriförvaltning uppskattar att beloppet som används på onlinespel utanför Finland uppgår till ca 200 miljoner euro. Även om man räknar med landskapet Åland stannar den avkastning från onlinespel som riktar sig utanför det finländska fastlandets monopolsystem långt under 300 miljoner euro.¹²⁵

Åland

Om anordnande av lotterier på Åland föreskrivs i landskapslagen om lotterier 1966:10. Den åländska monopolaktören tillhandahåller spel online, bland annat för vadslagning och kasinospel; onlinespel är aktörens största affärgren. Utöver onlinespel har aktören spelautomater och spelbord både på Åland och på kryssningsfartygen i Östersjön samt ett kasino i Mariehamn.¹²⁶ År 2019 uppgick aktörens omsättning till 114,2 miljoner euro, varav online spel stod för 84,5 miljoner euro.¹²⁷

Tillsynen över lotteriverksamheten regleras genom landskapslagarna 2016:10 och 2016:11, av vilka den senare ändrade landskapslagen om lotterier.

År 2019 rapporterades sammanlagt 11 901 fall av penningtvätt i anslutning till penningspel till centralen för utredning av penningtvätt.¹²⁸ Antalet anmälningar har minskat under de senaste åren.

124 Veikkaus Ab: Pressmeddelande 28.8.2020, läst 2.11.2020.

125 Polisen: Manner-Suomen rahapelimarkkinoiden kehitys, läst 19.1.2021.

126 Lotteriinspektionen: Åland och spel, läst 2.11.2020.

127 PAF 2019, sid. 55.

128 Centralen för utredning av penningtvätt 2020a, sid. 9.

2.5.2 Risker för penningtvätt

Den totala risknivån för penningspelsverksamheten både i Fastlandsfinland och på Åland är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 20 experter från både den offentliga och den privata sektorn.

Generella risker för sektorn

Den största risken för penningtvätt är **begagnandet av utländska spelbolag och den därmed förknippade sårbarhet som uppkommer genom fragmenterad tillsyn och svårigheter med att få information**. Denna risk anses vara betydande både i Fastlandsfinland och på Åland. Penningspel som riktar sig utomlands är onlinespel.¹²⁹ Att vinstmedel från utländska spelbolag spelas på inhemska spel ses som problematiskt för de inhemska monopolaktörerna. Det kan vara fråga om en situation där en finländare hävdar att hen spelar på utländska spelbolags spel, tar hem vinsterna från dessa spel och spelar sedan på de inhemska monopolaktörernas spel med pengarna. Vid kontroll av pengarnas ursprung kan spelaren säga att det handlar om hemtagna spelvinster, även om medlen i verkligheten härrör från annat, exempelvis bedrägeri. Då är det svårt att kontrollera om pengarna faktiskt är vinster från utländska spelbolag. Utländska spelbolag kan ha ordnat övervakningen på ett tillförlitligt sätt, men det bör noteras att det inom penningspel verkar både kontrollerade spelbolag och aktörer som står helt utanför tillsynen.¹³⁰

En betydande risk är också **vadslagningsspel, där vinsterna betalas ut omedelbart när resultatet är klart och där man försöker säkerställa en viss återbetalning till spelaren**. Vadslagningsspel utgör en risk, särskilt om spelaren för samma vadslagningssubjekt satsar på olika alternativ hos olika spelbolag eller penningspelssammanslutningar. Då kan inte spelbolaget eller sammanslutningen se att spelaren till exempel satsar samtidigt på seger för hemmalaget och för bortalaget. **Spridning av spelandet** mellan Fastlandsfinland och Åland ses allmänt som en måttlig risk. När en spelare sprider på sitt spelande har ingendera aktören vetskap om hela spelvolymen, vilket också försvårar upptäckten av tvivelaktiga transaktioner.

En betydande risk för penningtvätt ses också i situationer där **medel överförs till ett spelkonto och vidare till ett uttagskonto som inte är detsamma som insättningskontot**. I sådana situationer uppstår det för spelbolaget eller spelsammanslutningen ett hinder i informationsutbytet mellan de rapporteringsskyldiga, då de inte kan kontrollera bankkontot ägare hos en annan rapporteringsskyldig. Inom ramen för den gällande penningtvättslagstiftningen kan rapporteringsskyldiga penningspelsföretag eller -sammanslutningar meddela banken till exempel om de har gjort en anmälan om penningtvätt på grund av

129 Det bör noteras att spela på utländska onlinespel inte har kriminaliserats.

130 Observationen bygger på expertbedömningar.

överföringar mellan insättnings- och/eller uttagskontot.¹³¹ En måttlig risk för penningtvätt uppkommer i situationer där **pengar transfereras via ett spelkonto tillbaka till samma konto** som den ursprungliga överföringen gjordes från.

Som måttlig risk i samband med penningspel betraktas användning av **distansidentifiering**, varvid identitetskontroll görs utan att personen är närvarande. Distansidentifiering medför skärpta krav på kundkontroll, vilket dock inte hindrar eventuellt missbruk. De identifikationsmedel som behövs för stark autentisering kan till exempel vara stulna eller kan ha överlåts till en annan person för att på så sätt maskera identiteten hos den som tvättar pengar genom penningspel. Risker är också förknippade med **anonymt spelande, där varken spelarna identifieras eller deras identitet kontrolleras eller de inte går att kontrollera i efterhand**.¹³²

Penningspeltillhandahållarens bristande förmåga att upptäcka tvivelaktiga transaktioner utgör en risk till exempel när identifiering av spelaren och identitetskontrollerna inte genomförs i överensstämmelse med kraven. Aktören kan minska riskerna genom att utveckla förfarandena för kundkontroll och fortlöpande uppföljning av kundrelationerna (monitorering), vilket också förbättrar förmågan att identifiera tvivelaktiga transaktioner.

Fastlandsfinland

I Fastlandsfinland ses **penningspel på kasinon** som en betydande risk. Insatserna kan vara stora och därmed handlar det också om avsevärda belopp. För penningtvättare är små eller tillfälliga förluster godtagbara, eftersom syftet med penningtvätt inte är att få vinst utan att maskera pengarnas ursprung. Med tanke på riskaspekten bör man vid kasinospel framför allt fokusera på att kontrollera ursprunget för de pengar som läggs på spel, vilket reducerar riskerna då kontrollerna utförs i den utsträckning som krävs. Risker är också förknippade med olagliga kasinon som inte iakttar bestämmelserna i penningtvättslagen.

Även användningen av **biljettautomater** identifieras som en risk. Då saknas kontakt mellan personalen och kunderna, vilket påverkar till exempel möjligheterna att identifiera kunden. Spelbiljetter används framför allt för att betala spel i utländska spelautomater och för att lösa in vinster.

Åland

När det gäller Åland ses **kasinoverksamheten på kryssningsfartygen** som en måttlig risk. Risken uppstår främst till följd av otillräckliga kundkontroller och kontroller av pengarnas

¹³¹ Se 4 kap. 4 § 3 mom. i penningtvättslagen om andra omständigheter där uppgifter får lämnas ut.

¹³² Se Inrikesministeriets projekt: Revidering av lotterilagen. I och med revideringen skulle det bli obligatoriskt att identifiera sig vid alla penningspel i Fastlandsfinland.

ursprung. Ett problem i detta avseende är att kundkretsen huvudsakligen består av utlänningar.

2.6 Kreditinstitut

2.6.1 Omvärld

Kreditinstituten står under Finansinspektionens tillsyn. Enligt lagen om penningtvätt omfattar tillsynen

- kreditinstitutet och filialer till kreditinstitut från tredjeländer enligt kreditinstitutslagen (610/2014)
- i fråga om ovannämnda aktörer även filialer till motsvarande utländska sammanslutningar och utländska sammanslutningar som tillhandahåller tjänster i Finland via en representant utan att etablera filial.

Kreditinstituten tar emot insättningar eller andra återbetalbara medel från allmänheten samt tillhandahåller krediter eller annan finansiering för egen räkning. Kreditinstitutssektorns verksamhet överlappar delvis andra sektorer i riskbedömningen, genom att kreditinstitut kan tillhandahålla till exempel betaltjänster och investeringstjänster inom ramen för sin auktorisation.¹³³

Vid utgången av år 2019 fanns det 246 kreditinstitut och 790 bankkontor i Finland.¹³⁴ En utmärkande trend inom banksektorn de senaste åren är etableringen av finanskoncerner som utöver kreditinstitutet omfattar till exempel fondbolag och försäkringsbolag.¹³⁵ Största delen av de kreditinstitut som är verksamma i Finland hör till någon bankkoncern eller sammanslutning; med hänsyn till grupp- och koncernstrukturen bestod den finländska banksektorn år 2019 av 12 banker.¹³⁶ År 2019 uppgick rörelsevinsten för den inhemska banksektorn till 3,4 miljarder euro. De två största bankkoncernerna stod för 60 procent av marknadsandelarna.¹³⁷

År 2019 gjorde kredit- och finansinstituten (bankerna) 10 024 anmälningar om penningtvätt.¹³⁸

133 Finansinspektionen: Betalningsleverantörer, läst 3.11.2020.

134 Finansinspektionen: Betalningsleverantörer, läst 3.11.2020.

135 Finanssiala ry: Pankit merkittäviä kansantaloudelle, läst 2.11.2020.

136 Finanssiala ry 2019a, sid. 7.

137 Finanssiala ry 2019a, sid. 8–9.

138 Centralen för utredning av penningtvätt 2020a, sid. 9.

2.6.2 Risker för penningtvätt

Den totala risknivån för kreditinstituten är 3, det vill säga **betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 35 experter från både den offentliga och den privata sektorn. En faktor som minskar riskerna hos kreditinstituten är deras goda förståelse för och kunskaper om riskerna för penningtvätt inom sektorn.

Ett exempel på det allmänna scenariot för penningtvätt för kreditinstituten framgår av Helsingfors tingsrätts dom av den 13 april 2018¹³⁹:

Case Penningkurir

Person A hade på sitt personliga bankkonto tagit emot sammanlagt 17 000 euro av medel som genom bedrägeri överförts från ett konto i en utländsk bank. Omedelbart efter att pengarna kommit in på kontot överförde A 7 000 euro till personen B:s konto och 9 000 euro till personen C:s konto. A behöll resten av pengarna och använde dem själv. A bedömdes ha gjort sig skyldig till grov penningtvätt, eftersom penningtvätten riktades på ett synnerligen stort belopp. Dessutom ansågs handlingen ha varit planerad, varvid gärningen som en helhet måste anses vara grov. Domen har vunnit laga kraft.

De största riskerna för kreditinstitut anses hänföra sig till internationella förbindelser. Särskilda risker är förknippade **med internationella betalningstransaktioner, deras snabbhet och användning för penningtvätt** samt **stora transaktionsvolym**er med sådana länder utanför EES där lagstiftningen och tillsynen samt korruptionsnivån kan skilja sig från situationen i Finland. Till risker räknas både de medel som överförts från Finland till länder utanför EES och vice versa. Särskilt när det gäller tillgångar som överförs till Finland från länder utanför EES är synnerligen svårt att kontrollera pengarnas ursprung.

Betalningsleverantörer som inte är kreditinstitut **har visat sig vara problematiska med tanke på monitoreringen av transaktioner**. Det är möjligt att penningtvättare försöker maskera betalningsuppgifter genom att använda andra betalningsleverantörer än kreditinstitut, eftersom kreditinstituten då inte nödvändigtvis ser den slutliga betalningsmottagaren, utan endast att transaktionen utförts via en viss betalningsleverantör. Dessutom medför det **stora antalet transaktioner** problem för monitoreringen och upptäckten av tvivelaktiga transaktioner. Det

¹³⁹ Helsingfors TR 13.4.2018 nr 18/116182.

krävs oavbrutet utvecklingsarbete inom sektorn för att bygga upp effektiv monitorering som uppdagar verkliga tvivelaktiga transaktioner och hitta en balans mellan falska och verkliga fynd.

En betydande risk är också knuten till **kontanter** inklusive kontroll av pengarnas ursprung. Kontanter medför betydande risker för penningtvätt, eftersom det i praktiken är omöjligt att kontrollera och spåra pengarnas ursprung. Även enligt FATF är gränsöverskridande kontantförflyttningar och användning kontanter vid penningtvätt ett av de äldsta och vanligaste formerna av penningtvätt.¹⁴⁰ Dessutom påverkar kreditinstitutens **stora utbud av produkter och tjänster** möjligheterna att identifiera, bekämpa och övervaka olika penningtvättsscenarier, särskilt i fråga om nyare produkter och tjänster.

När det gäller kreditinstitut hänför sig **potentiella risker för penningtvätt till kundernas kunder och samarbetspartner**, särskilt med tanke på hur väl kreditinstituten förväntas känna sina kunders kunder och samarbetspartner för att kontrollera pengarnas ursprung.

I och med att de digitala banktjänsterna blivit allt vanligare har också den **tekniska utvecklingen** visat sig vara en betydande risk. Detta har också betydelse för identifiering av kunderna och kundkontroll. Till riskerna för penningtvätt räknas också de nya tekniker som kreditinstitutens kunder använder för att identifiera eller kontrollera sina kunder.

Det anses också föreligga en betydande risk för att **korrespondentbanksförbindelser** utnyttjas för penningtvätt. En korrespondentbank är en samarbetsbank med vilken till exempel en finländsk bank har avtalat om utförande av åtaganden.¹⁴¹ Hur stor risken är beror bland annat på i vilket land korrespondentbanken är belägen samt på nivån av tillsynen. Riskexponeringen i korrespondentbanksförbindelser ökar genom att betalningarna ofta är sammankopplade. Riskexponeringen påverkas också huruvida det finländska kreditinstitutet kan få reda på¹⁴² om motparten har tillräcklig kapacitet att identifiera riskerna. Därför ska riskerna i korrespondentbanksförbindelserna bedömas regelbundet.

140 FATF 2015a, sid. 3.

141 Enligt 1 kap. 4 § i penningtvättslagen avses med korrespondentförbindelse tillhandahållande av banktjänster från en bank som korrespondent till en annan bank som motpart, inbegripet tillhandahållande av ett löpande konto eller annat passivkonto och till detta knutna tjänster, till exempel likviditetsförvaltning, internationella överföring av medel, checkavräkning, betalningsförmedlingskonton och valutatjänster. Dessutom kan korrespondentförbindelsen bestå av förbindelser mellan kreditinstitut och finansiella institut där liknande tjänster tillhandahålls av ett korrespondentinstitut eller motpartsinstitut, och inbegripet förbindelse som etablerats för värdepapperstransaktioner eller överföring av medel

142 Kreditinstitutet ska med skärpta metoder för kundkontroll utreda om ett kreditinstitut eller finansiellt institut som är etablerat i ett land utanför EES kan fungera som motpart. Även motparter som är verksamma inom EES ska genomgå riskbaserad kontroll.

2.7 Finansiella institut, andra tillhandahållare av finansiella tjänster samt indrivningsrörelser

2.7.1 Omvärld

Sektorn finansiella institut, andra tillhandahållare av finansiella tjänster och indrivningsrörelser omfattar ett stort antal finansiella aktörer. Tillsynsmyndigheter enligt penningtvättslagen är Finansinspektionen¹⁴³ och Regionförvaltningsverket i Södra Finland. Tillsynen omfattar följande aktörer:

Tabell 7. Aktörer, antal aktörer samt tillsynsmyndigheter inom sektorn finansiella institut, andra tillhandahållare av finansiella tjänster samt indrivningsrörelser.

Aktör	Antal rapporteringsskyldiga ¹⁴⁴	Tillsynsmyndighet
Förvaringsinstitut ¹⁴⁵	7 aktörer	Finansinspektionen
Tillhandahållare av investeringstjänster ¹⁴⁶	54 aktörer	Finansinspektionen
Värdepapperscentralen ¹⁴⁷	1 aktörer	Finansinspektionen
Fondbolag ¹⁴⁸	29 aktörer	Finansinspektionen
Förvaltare av alternativa investeringsfonder (AIFM) ¹⁴⁹	128 aktörer	Finansinspektionen

143 Finansinspektionen för också ett register över varningar om tjänsteleverantörer som saknar tillstånd. Förteckningen uppdateras ständigt med tjänsteleverantörer som tilldelats anmärkningar för sin verksamhet eller tillståndsmyndigheten misstänker att verksamheten saknar tillstånd. I förteckningen som uppdaterats i augusti 2020 hade antecknats 154 aktörer, av vilka de flesta misstänks tillhandahålla investeringstjänster till Finland utan behörigt tillstånd. Se Finansinspektionen: Varningar till tjänsteleverantörer utan tillstånd, läst 4.8.2020.

144 Antalet rapporteringsskyldiga till Finansinspektionen baserar sig på uppgifter från Finansinspektionen 26.1.2021. Antalen rapporteringsskyldiga till Regionförvaltningsverket i Södra Finland har kontrollerats mot regionförvaltningsverkets register vid följande tidpunkter: aktörer som bedriver indrivningsverksamhet 6.11.2020, förmedlare av person-till-person-lån 30.10.2020, företag som tillhandahåller finansiella tjänster och investeringstjänster 11.11.2020 och företag som tillhandahåller finansiella tjänster 22.2.2021.

145 Förvaringsinstitut med auktorisation enligt lagen om placeringsfonder (213/2019) och inlåningsbanker som avses i kreditinstitutslagen (610/2014) enligt sin auktorisation.

146 Värdepappersföretag enligt lagen om investeringstjänster (747/2012). Inlåningsbanker ingår inte.

147 Värdepapperscentraler som avses i lagen om värdeandelssystemet och om clearingverksamhet (348/2017), inklusive centralens registreringsfond och clearingfond.

148 Fondbolag som avses i lagen om placeringsfonder (213/2019).

149 Sådana AIF-förvaltare som har beviljats auktorisation enligt lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder (162/2014) samt registreringskyldiga AIF-förvaltare enligt den lagen. I antalet ingår också fondbolag som är auktoriserade som AIF-förvaltare.

Aktör	Antal rapporteringsskyldiga	Tillsynsmyndighet
Förmedlare av gräsrotsfinansiering ¹⁵⁰	13 aktörer	Finansinspektionen
Kontoförande institut ¹⁵¹	9 aktörer	Finansinspektionen
Förmedlare av bostadskrediter ¹⁵²	4 aktörer	Finansinspektionen
Företag som tillhandahåller finansiella tjänster (andra än de som står under Finansinspektionens tillsyn), exempelvis konsumentkreditgivare, tillhandahållare av finansieringsleasing, utövare av annan finansieringsverksamhet eller garantiverksamhet	96 aktörer	Regionförvaltningsverket i Södra Finland
Förmedlare av person-till-person-lån ¹⁵³	5 aktörer	Regionförvaltningsverket i Södra Finland
Tillhandahållare av investeringstjänster (andra än Finansinspektionens tillsynsobjekt) ¹⁵⁴	7 aktörer	Regionförvaltningsverket i Södra Finland
Aktörer som bedriver indrivningsverksamhet ¹⁵⁵	78 aktörer	Regionförvaltningsverket i Södra Finland

Den största kategorin inom sektorn är förvaltare av alternativa investeringsfonder. Många förvaltningsbolag har också auktorisation som AIF-förvaltare. Med alternativa investeringsfonder (AIF-fonder) avses ett företag eller kollektiva investeringar i annan form där kapital tas emot från ett antal investerare för att investera det i enlighet med en fastställd investeringspolicy. Med förvaltning av AIF-fonder avses både portföljförvaltning och

150 I lagen om gräsrotsfinansiering (734/2016) avsedda förmedlare av gräsrotsfinansiering och andra som med sin auktorisation förmedlar gräsrotsfinansiering.

151 Kontoförvaltare enligt lagen om värdeandelssystemet och om clearingverksamhet (749/2012) och utländska sammanslutningars i Finland belägna verksamhetsställen som beviljats rätt att vara verksamma som kontoförvaltare. I antalet ingår finländska bankkoncerner och utländska bankers filialer som har rätt att göra registreringar i värdeandelssystemet.

152 Finländska kreditförmedlare och utländska kreditförmedlars filialer i Finland som avses i lagen om förmedlare av konsumentkrediter som har samband med bostadsegendom (852/2016)..

153 Näringsidkare som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om registrering av vissa kreditgivare och kreditförmedlare (853/2016) när de förmedlar person-till-person-lån.

154 Tillhandahållare av sådana tjänster som affärsverksamhet eller yrkesmässig verksamhet som avses i 2 kap. 3 § 1 mom. 1–8 punkten i lagen om investeringstjänster (747/2012).

155 Sådana aktörer som bedriver indrivningsverksamhet som avses i lagen om aktörer som bedriver indrivningsverksamhet (411/2018).

riskhantering.¹⁵⁶ En annan stor kategori inom sektorn är tillhandahållare av investerings-tjänster. De tillhandhåller tjänster för investeringar, som kapitalförvaltning, investerings-rådgivning och utförande av order som avser finansiella instrument.¹⁵⁷

Även indrivningsverksamhet kan betraktas som en betydande bransch i förhållande till det totala antalet aktörer inom sektorn. Med indrivningsverksamhet avses indrivning av fordringar för någon annans räkning samt indrivning av egna fordringar när fordringarna har övertagits för indrivning.¹⁵⁸ Indrivningen består av åtgärder vilkas syfte är att förmå gäldenären att frivilligt betala en borgenärs fordran som förfallit till betalning. De som bedriver indrivningsverksamhet ska registrera sig i Regionförvaltningsverket i Södra Finlands register över aktörer som bedriver indrivningsverksamhet.

I den nationella riskbedömningen 2015 bedömdes tillsynen över aktörer som förmedlar person-till-person-lån på nätet vara bristfällig, eftersom den inte ålagts vare sig Finansinspektionen eller Regionförvaltningsverket i Södra Finland. Likaså fanns det ingen extern kontroll av transaktionerna på förmedlarnas kundmedelskonton.¹⁵⁹ Sedermera har förmedlarna av person-till-person-lån hört de rapporteringskyldiga som övervakas av Regionförvaltningsverket i Södra Finland. De är därmed skyldiga att ansluta sig till registret över kreditgivare och förmedlare av person-till-person-lån.

År 2019 gjorde kredit- och finansinstituten (andra än bankerna) 9 247 anmälningar om penningtvätt. Det bör dock noteras att en stor aktör har gjort 99,2 procent av anmälningarna. År 2019 lämnade värdepappersföretagen in nio anmälningar om penningtvätt, indrivningsrörelserna lämnade åtta anmälningar och förmedlarna av person-till-person-lån tre anmälningar.¹⁶⁰

2.7.2 Risker för penningtvätt

Den totala risknivån för sektorn är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 34 experter från både den offentliga och den privata sektorn. Enligt bedömningen är risken för penningtvätt mindre hos indrivningsrörelserna än hos finansinstituten och tillhandahållarna av andra finansiella tjänster.

156 Finansinspektionen: Förvaltare av alternativa investeringsfonder (AIFM), läst 11.11.2020.

157 Finansinspektionen: Tillhandahållare av investeringstjänster, läst 11.11.2020.

158 Regionförvaltningsverket i Södra Finland: Indrivning, läst 22.7.2020.

159 Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism 2015, sid. 107.

160 Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism 2015, sid. 107.

En måttlig risk för sektorn är förknippad med **distansidentifiering**. I många tjänster inom sektorn möter man inte kunden fysiskt, vilket ökar risken ytterligare på grund av eventuella sårbarheter vid distansidentifiering. Distansidentifiering medför risker särskilt i samband med **utländska kunder**, då det är problematiskt att kunna identifiera personerna bakom kundrelationen och därmed de verkliga förmånstagarna.

Engångsuppdrag anses också medföra risker eftersom de är svåra att uppfatta och ställa i proportion till aktörens normala uppdrag eller transaktioner då det inte finns ett fast kundförhållande. Identifieringen av eventuella oegentligheter i samband med engångstransaktioner försvåras av att finansinstitutens utbud av tjänster inte innehåller konton som skulle vara föremål för monitorering. Å andra sidan kan avsaknaden av konton i tjänsteutbudet anses minska riskerna för sektorn.

Tillsynen över företagen inom sektorn är uppdelad mellan två tillsynsmyndigheter enligt produkterna och tjänsterna. Detta ses som en måttlig risk, eftersom avsaknaden av centraliserad sektorspecifik tillsyn gör det svårt att få en helhetsbild och skapa en enhetlig uppfattning om riskerna.

Finansiella institut och andra tillhandahållare av finansiella tjänster

I bedömningen deltog sammanlagt 33 experter från både den offentliga och den privata sektorn.

Den största risken anses hänföra sig till **person-till-person-lån**. De är förknippade med bristande kännedom om vilka produkter och tjänster som lånen innehåller, vilket gör det omöjligt att identifiera eventuella oegentligheter och brottsliga metoder i samband med dessa lån. Hotfaktorerna, med andra ord brottslingarna, kan försöka utnyttja dessa luckor genom att **anlita bulvaner**. Användningen av bulvaner inom sektorn underlättas också av att kundkontrollerna är ytliga och det är enkelt att få kredit.

En betydande risk utgör också **problemen med tillsynen på grund av att finansiella tjänster är en obestämd grupp**. Sedan 1 juli 2019 ska tillhandahållarna av finansiella tjänster skriva in sig i registret för övervakning av penningtvätt, men det är inte troligt att alla registreringskyldiga har gjort det. Detta gör det svårt för tillsynsmyndigheten att kartlägga det totala antalet aktörer inom sektorn och utöva tillsyn över dem.

En risk inom finansiella tjänster hänför sig till **onödigt kreditupptagning och snabba återbetalningar**. I samband med dem spelar kontroll av ursprunget för de återbetalbara tillgångarna en kritisk roll med tanke på riskerna.

Sen största risken för investeringstjänster anses vara **problem med ursprungskontrollen gällande pengar från utlandet**. Risken påverkas också väsentligt av den geografiska riskaspekten, med andra ord att det kan vara tveksamt om det finns ett ursprungssintyg för pengarna eller om uppgifterna om dem är tillförlitliga när tillgångarna kommer från exempelvis ett högriskland för penningtvätt.

Investeringstjänster är ofta förknippade med **komplexa sidotjänster och produkter** vars tillsyn är splittrad. Liksom när det gäller de generella riskerna är det även i fråga om investeringsprodukterna problematiskt att tillsynsmyndigheten saknar en överblick över sektorn. För att minska risken bör tillsynen vara mer centraliserad eller mer samordnad.

Även **inhemska förmögna kunder och eventuella oklarheter gällande ursprunget av deras tillgångar ses som en risk**. Visserligen anses det vara lättare att kontrollera ursprunget för inhemska kunders tillgångar än för utländska pengar, vilket kan minska risken. Å andra sidan kan antagandet att förmögna inhemska kunders pengar är "rena" leda till att ursprungskontrollerna inte utförs tillräckligt noggrant.

En måttlig risk anses hänföra sig till **fondandelar som säljs relativt snabbt efter förvärvet**. Syftet med en sådan åtgärd är att manipulera ursprunget för tillgångar av kriminellt ursprung genom snabba fondtransaktioner fram och tillbaka.

Indrivningsrörelser

I bedömningen deltog sammanlagt 17 experter från både den offentliga och den privata sektorn.

En betydande risk anses hänföra sig till **överbetalningar i hopp om återbetalning av pengarna**. Dessutom föreligger det en risk för **lånsastransaktioner**, vilka ofta är lönsamma på grund av att domarna i dessa fall är ensidiga.

Aktörernas **okunnighet om riskerna med penningtvätt** framträder också som en betydande risk. Den är i hög grad förknippad med aktörens storlek, vilken avspeglas som riskmedvetenhet. Aktörerna kan vara allmänt insatta i riskerna för penningtvätt inom sektorn, men är ändå oförmögna att identifiera riskerna för den egna verksamheten.

2.8 Tillhandahållare av virtuella valutor

2.8.1 Omvärld

Penningtvättslagen omfattar de leverantörer av virtuella valutor som avses i lagen om leverantörer av virtuella valutor (572/2019). De står under Finansinspektionens tillsyn. Definitionen av virtuella valutor finns i det femte penningtvättsdirektivet, enligt vilket virtuella valutor kännetecknas av att de är

- en digital värderepresentation som inte emitterats eller garanterats av en centralbank eller en offentlig myndighet
- som inte nödvändigtvis är kopplad till en rättsligt etablerad valuta och
- som inte har rättslig status som valuta eller pengar,
- men som godtas av fysiska eller juridiska personer såsom betalningsmedel och
- som kan överföras, lagras och handlas elektroniskt.

Med tillhandahållande av virtuella valutor avses utgivning av virtuella valutor, en växelplattform för virtuella valutor och dess marknadsplats samt plånböcker för virtuella valutor.¹⁶¹ I Finland ska tillhandahållare av virtuella valutor registreras sig i ett register som administreras av Finansinspektionen. Per september 2020 hade sex tillhandahållare av virtuella valutor registrerat sig. I samband med registreringsprocessen bedömer Finansinspektionen om sökanden har tillfredsställande rutiner för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Nya aktörer kan inte inleda verksamhet i Finland förrän Finansinspektionen har godkänt deras ansökan om registrering som tillhandahållare av virtuella valutor.¹⁶² Rapporteringsskyldigheten enligt lagen om penningtvätt gäller tillhandahållare av virtuell valuta sedan december 2019.

På sektorn för virtuella valutor i Finland omfattar aktörer av olika storlek, vilkas sammanlagda omsättning år 2019 uppgick till omkring 27 miljoner euro.¹⁶³ Det bör dock noteras att en aktör står för en betydande del av den sammanlagda omsättningen. De aktörer som är verksamma i Finland tillhandahåller främst växlingstjänster för köp och försäljning av virtuella valutor, bland annat växelplattformar. De har en mycket internationell kundkrets.¹⁶⁴

161 Finansinspektionen: Tillhandahållare av virtuella valutor, läst 11.11.2020.

162 Finansinspektionen: Pressmeddelande 1.11.2019, läst 11.11.2020.

163 Uppgifterna om omsättningen är från Suomen Asiakastieto Oy. Uppgifter om en aktörs omsättning fanns inte att tillgå.

164 Expertintervjuer.

I december 2019 lämnade tillhandahållare av virtuella valutor in 75 anmälningar om penningtvätt. Per utgången av juni 2020 hade de lämnat in 1 735 anmälningar om penningtvätt, det vill säga i genomsnitt 289 anmälningar per månad.¹⁶⁵ Gällande anmälningar om penningtvätt bör det noteras att även andra än tillhandahållare av virtuella valutor, som kreditinstitut, kan rapportera penningtvätt i samband med virtuella valutor.

2.8.2 Risker för penningtvätt

Den totala risknivån för sektorn för tillhandahållare av virtuella valutor är 4, med andra ord **mycket betydelsefull**. Också Finansinspektionen har i sin riskbedömning från 2020 kategoriserat tjänster för virtuella valutor och elektroniska pengar (e-money) som produkter och tjänster med betydande risk.¹⁶⁶ I bedömningen av den totala risken på nationell nivå deltog sammanlagt 19 experter från både den offentliga och den privata sektorn.

Man beräknar att en mycket stor risk, och framför allt ett hot, är att **organiserade kriminella grupper** begagnar sig av virtuella valutor för penningtvätt. Till riskerna bidrar den potentiella **anonymiteten eller pseudoanonyma karaktären** hos virtuella valutor, vilket gör det svårt att spåra tillgångar och kontrollera deras ursprung. Ett riskscenario i bedömningen är också en situation där **brottslingar i bedrägerisyfte skapar en ny blockkedja eller virtuell valuta** som också kan användas för penningtvätt. Med tanke på att det globalt finns tusentals aktörer inom sektorn är det svårt att identifiera oärliga blockkedjor.

En mycket stor risk anses hänföra sig till **otillräckliga kontroller av pengarnas ursprung**. Enligt uppskattningarna har tillhandahållare av virtuella valutor leverantörer mindre väl utrustade för att kontrollera ursprunget av kundens pengar än de traditionella aktörerna inom finanssektorn. Att de omfattats av penningtvättsregleringen endast sedan december 2019 avspeglas i utvecklingen av handlingsmodeller.

Enligt bedömningarna är också geografiska risker en mycket betydelsefull riskkategori för tillhandahållare av virtuella valutor. **Globala kunder, integrationen av fjärridentifieringslösningar och problematiken med lösningarnas användbarhet i olika länder, avsaknaden av internationella normer och skillnader i förfarandena** ökar avsevärt aktörernas risk för penningtvätt.

Virtuella valutor kan spridas till olika växeltjänster. Det enorma internationella utbudet av växeltjänster gör det möjligt att enkelt maskera pengarnas ursprung genom

¹⁶⁵ Centralen för utredning av penningtvätt 2020a, sid. 9.

¹⁶⁶ Finansinspektionen 2020a, sid. 4.

användning av flera olika växeltjänster. Även **mixer/mixingtjänster** betraktas som en risk eftersom de används för att avbryta spårbarheten av virtuella valutor.

Att **transaktionerna sker i realtid**, så att valutan snabbt försvinner utom myndigheternas räckvidd, betraktas som en betydande risk. Dessutom **kan transaktionerna inte återkallas**, vilket innebär att det inte går att begära returnering av pengarna vid transaktioner med virtuella valutor. De **stora transaktionsvolymerna** hos tillhandahållarna av virtuella valutor ökar risken för penningtvätt. Eftersom skyldigheterna enligt penningtvättslagen är relativt nya för sektorn krävs det ytterligare utveckling av monitoreringen av transaktionerna.

Tjänsterna för virtuella valutor är en produkt av den tekniska utvecklingen, vilket också medför att **sektorn förändras snabbt**. Följaktligen kräver de snabba förändringarna också resurser, vilket innebär att den tilltagande **bristen på resurser för att förhindra penningtvätt** inom både den privata och den offentliga sektorn påverkar risken för penningtvätt inom sektorn för virtuella valutor.

Automater för virtuella valutor är sårbara för missbruk. I automaterna kan vinning av brott tas ut som kontanter eller alternativt vinning av brott i kontanter kan omvandlas till en virtuell valuta.

Informationsutbytet mellan aktörerna anses i synnerhet utgöra en risk om det inte sker något utbyte av information mellan aktörerna. Problemen med tillgången till information kan ge upphov till betydande luckor; när aktörerna delar information sinsemellan kan de också effektivt identifiera och bekämpa riskerna för penningtvätt inom sektorn.

2.9 Experttjänster

Experttjänster omfattar de icke-finansiella sektorer och företag som fastställs i bestämmelserna om penningtvätt och finansiering av terrorism (Designated Non-Financial Business or Profession, DNFBP¹⁶⁷). Sektorn experttjänster är i riskbedömningen uppdelad i sex kategorier. Kategoriseringen utgår från verksamhetens karaktär och egenskaper, så att riskbedömningen kan inriktas mer effektivt.

¹⁶⁷ Se närmare definition i FATF 2012–2020, sid. 120.

2.9.1 Förmedlare av fastigheter och förmedlare av hyreslägenheter och hyreslokaler

2.9.1.1 Omvärld

Enligt lagen om penningtvätt omfattar tillsynen

- fastighetsförmedlingsrörelser och rörelser för förmedling av hyreslägenheter och hyreslokaler enligt lagen om fastighetsförmedlingsrörelser och rörelser för förmedling av hyreslägenheter och hyreslokaler (1075/2000)
- fastighetsförmedlingsrörelser och rörelser för förmedling av hyreslägenheter och hyreslokaler enligt Ålands landskapslagstiftning.

Fastighetsförmedlingsrörelser och rörelser för förmedling av hyreslägenheter och hyreslokaler övervakas av Regionförvaltningsverket i Södra Finland, som också för ett register över förmedlingsrörelser för fastighetsförmedlare och förmedlare av hyreslägenheter och hyreslokaler. Vid ingången av september 2020 omfattade registret 1 590 aktiva fastighetsförmedlare och 102 förmedlare av hyreslägenheter och hyreslokaler. Fastighetsförmedlarna samt förmedlarna av hyreslägenheter och hyreslägenheter på Åland övervakas av Ålands landskapsregering.

År 2019 omsatte fastighetsförmedlingssektorn i Finland cirka 610 miljoner euro.¹⁶⁸ Enligt uppgifter från fastighetsförmedlingssektorns centralförbund såldes cirka 62 000 gamla bostäder och cirka 10 500 nya bostäder år 2019.¹⁶⁹

I den nationella riskbedömningen 2015 påtalade man bristen på extern kontroll av fastighetsmäklares kundmedelkonton samt svårigheten att kontrollera ursprunget av utländska fastighetsköparens pengar. Dessutom ansågs det vara problematiskt att identiteten på den fastighetsmäklare som gjort en anmälan om penningtvätt kan avslöjas för den misstänkte. På det hela taget anser experterna att investeringar i fastigheter är ett växande och mycket betydelsefull penningtvättsmetod.¹⁷⁰ Motsvarande bedömning har gjorts i den överstatliga riskbedömningen 2019.¹⁷¹

168 Statistikcentralen: Struktur- och bokslutsstatistik över företag, 68310 "Fastighetsförmedling", läst 12.11.2020. Se även Kiinteistöväälitysalan keskusliitto: Kiinteistöväälitysalan liikevaihto nousi 7,7 % vuonna 2019 – toimiala kasvanut yhtäjaksoisesti viimeiset viisi vuotta, läst 12.11.2020.

169 Kiinteistöväälitysalan keskusliitto: Vanhojen asuntojen kauppa loikkasi vuonna 2019 – joulun alla vauhti vain kiihtyi, läst 12.11.2020. Det bör noteras att förbundets statistik omfattar cirka 80 % av handeln med gamla bostäder och mindre än 50 % av handeln med nybyggda bostäder.

170 Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism 2015, sid. 105.

171 EU SNRA 2019 – Staff Working Document, sid. 170.

År 2019 gjorde fastighetsmäklare 10 anmälningar om penningtvätt till centralen för utredning av penningtvätt.¹⁷²

2.9.1.2 Risker för penningtvätt

Den totala risknivån för fastighetsförmedlare är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**, och för förmedlare av hyreslägenheter och hyreslokaler är 1, med andra ord **något betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 28 experter från både den offentliga och den privata sektorn. Även om man kan se att fastighetsförmedlare som helhet löper en högre risk för penningtvätt än förmedlare av hyreslägenheter och hyreslokaler, har det dock visat sig att de sistnämnda har bristande kunskaper om AML-processen. På Åland är risken mindre på grund av hembygdsrätten, som ger rätt att äga fast egendom på Åland. Den som inte har hembygdsrätt ska ansöka om jordförvärvstillstånd hos landskapsregeringen.

En av de största riskerna inom sektorn är att man **förlitar sig alltför mycket på kreditinstitutets kundkontroll, kundövervakning, kontroll av pengarnas ursprung och identifiering av kunderna eller de verkliga förmånstagarna**. Aktörerna inom sektorn kan anta att kreditinstitutet redan med tillräcklig noggrannhet har kontrollerat ursprunget av kundens pengar och därför inte själv ifrågasätter eller kontrollerar det.

En risk för sektorn är också **oviljan att anmäla kunder för penningtvätt eller att närmare utreda eventuella tvivelaktiga transaktioner i rädslan för att förlora kunder**. Förmedlarna får ofta provision på basis av försäljningen, vilket innebär att säljviljan kan leda till att de "struntar i" eventuella misstankar mot en kund.

Även det **ryska inflytandet på sektorn** anses vara en risk. Även om de ryska affärerna generellt sett har minskat de senaste åren, kan de fortfarande betraktas som riskfyllda. Allmänt taget har användningen av kontanter minskat inom sektorn, medan kontanter fortfarande hör till det ryska sättet att göra affärer. Dessutom kan det vara svårt att kontrollera ursprunget av ryska kunders pengar, bland annat på grund av skatteparadisföretag och komplexa företagsarrangemang.¹⁷³

Användningen av kundmedelskonton ses som en måttlig risk sektorn. Kundmedelskonton används fortfarande inom sektorn, exempelvis för handpenning som kunden betalar för bostaden, och det föreligger en risk att man genom att överföra pengar via dessa konton försöker maskera ursprunget av pengar som härrör från brottslig verksamhet. Även

172 Centralen för utredning av penningtvätt 2020a, sid. 9.

173 Centralen för utredning av penningtvätt 2018b, sid. 23.

i fråga om de pengar som sätts in på kundmedelskonton är det möjligt att man alltför mycket litar på att banken redan har kontrollerat ursprunget av de insatta medlen.

Det är också **möjligt förmedlare inom sektorn utnyttjas för att uppdraget ska se trovärdigt ut**. Köp- eller säljuppdraget kan basera sig på ett arrangemang vars enda syfte är att pengarna överförs via en väl ansedd förmedlare.

Även anlitaandet av **bulvaner** inom fastighetshandel och uthyrning betraktas som en risk. En person eller ett företag som agerar som bulvan kan försöka köpa eller hyra ett objekt för en kriminell slutanvändare, och de pengar som använts för att köpa eller hyra objektet kan härröra från brottslig verksamhet.

2.9.2 Advokater och andra tillhandahållare av juridiska tjänster samt tillhandahållare av skatterådgivningstjänster eller stöd i skattefrågor direkt eller indirekt

2.9.2.1 Omvärld

Penningtvättslagen tillämpas inom sektorn på

- advokater enligt lagen om advokater¹⁷⁴ (496/1958) och på dem som biträder advokaterna, till den del det är fråga om att de handlar i en klients namn eller för en klients räkning vid finansiella transaktioner eller transaktioner avseende fast egendom eller att de i en klients namn deltar i planering eller genomförande av följande transaktioner:
 - köp eller försäljning av fastigheter eller affärsenheter
 - förvaltning av klienters penningmedel, värdepapper eller andra tillgångar
 - öppnande och förvaltning av bank-, spar- eller värdeandelskonton
 - organisering av medel som behövs för bildande eller ledning av bolag eller för förvaltning av företag, eller
 - bildande och ledning av stiftelser, bolag och motsvarande sammanslutningar eller ansvar för deras verksamhet.
- dem som affärs- eller yrkesmässigt huvudsakligen direkt eller indirekt tillhandahåller skatterådgivningstjänster eller stöd i skattefrågor.

¹⁷⁴ Endast personer som Finlands Advokatförbund har godkänt och antecknat i förbundets medlemsregister kan verka som advokater.

Advokatförbundet övervakar advokaters efterlevnad av bestämmelserna och föreskrifterna i penningtvättslagen till den del som advokaternas tjänster omfattas av den lagen. Vid utgången av 2019 var 2 177 advokater och 770 advokatbyråer inskrivna i Advokatförbundet. Något över en tredjedel av advokaterna arbetade på en byråer med 1–2 jurister.¹⁷⁵ År 2019 omsatte advokatsektorn totalt nästan 700 miljoner euro.¹⁷⁶

Regionförvaltningsverket i Södra Finland övervakar dem som tillhandahåller juridiska tjänster (exkl. advokater) samt dem som tillhandahåller skatterådgivningstjänster eller stöd i skattefrågor. Per november 2020 hade 430 tillhandahållare av skatterådgivningstjänster¹⁷⁷ och 78 tillhandahållare av juridiska tjänster skrivit in sig i registret för övervakning av penningtvätt.

I den nationella riskbedömningen 2015 framstod kundmedelskontona som en betydande risk för penningtvätt. Det ansågs vara problematiskt att bokföringen av kundreservkontona inte klart regleras i lag.¹⁷⁸

År 2019 gjorde advokater och andra tillhandahållare av juridiska tjänster 13 anmälningar om penningtvätt.¹⁷⁹

2.9.2.2 Risker för penningtvätt

Den totala risknivån för advokater och andra tillhandahållare av juridiska tjänster är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 36 experter från både den offentliga och den privata sektorn. Tillhandahållare av juridiska tjänster kan ses löpa en något högre risk för penningtvätt än advokater, bland annat på grund av att advokaterna måste vara medlemmar i Finlands Advokatförbund och förbundets styrelse prövar villkoren för medlemskap när den behandlar ansökningarna om medlemskap. Riskerna för tillhandahållarna av skatterådgivningstjänster anses åter vara högre än riskerna för tillhandahållarna av juridiska tjänster.

En betydande risk för sektorn utgör utländska kunder, särskilt **från länder utanför EES**. Riskerna i detta avseende gäller särskilt sådana kunder som är verksamma i en högriskstat eller vars affärsverksamhet eller affärspartner är knuten till en högriskstat. Fjärridentifiering kan innebära utmaningar, speciellt när det gäller större utländska företag och sammanslutningar med långa ägarkedjor, särskilt då man med hjälp av fjärridentifiering

¹⁷⁵ Finlands Advokatförbund 2019, sid. 2.

¹⁷⁶ Statistikcentralen: Struktur- och bokslutsstatistik över företag, 69101 "Advokatbyråer", läst 12.11.2020.

¹⁷⁷ Majoriteten av aktörerna tillhandahåller skatterådgivning som bisyssla vid sidan av den övriga verksamheten.

¹⁷⁸ Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism 2015, sid. 107.

¹⁷⁹ Centralen för utredning av penningtvätt 2020a, sid. 9.

försöker verifiera de verkliga förmånstagarna i dessa företag. **Komplexa företagsstrukturer och problematiken med kontrollen av de verkliga förmånstagarna** anses också mer allmänt medföra en betydande risk för sektorn, eftersom det i vissa fall kan vara mycket komplicerat och tidskrävande att reda ut företagets organisation och få information om förmånstagarna.

Det måttlig risk är förknippad till att **lagens mångtydighet**, i synnerhet i fråga om de transaktioner hör till penningtvättslagens tillämpningsområde gällande advokater och andra tillhandahållare av juridiska tjänster. På grund av att tillämpningsområdet kan tolkas på olika sätt kan det vara svårt för aktörerna att avgöra om lagen ska tillämpas på ett visst uppdrag. En utmaning för sektorn är dessutom att denna bestämmelse i penningtvättslagen ges ett bredare tillämpningsområde, så att det även omfattar transaktioner som enligt lagens syfte inte hör dit. Detta leder till att resurser felaktigt kan riktas på transaktioner som inte omfattas av tillämpningsområdet. Sådana situationer kan dessutom ge upphov till förseelser mot allmänna dataskyddsförordningen, då det inte nödvändigtvis finns tillräckliga grunder för att samla in kundens uppgifter. När det gäller lagens tillämpningsområde uppkommer det också problem i situationer där uppdragets karaktär förändras under ett klientförhållande eller då enskilda aktioner utförs utanför det ursprungliga uppdraget.

Tillfälliga transaktioner och engångsuppdrag utgör en måttlig risk om det inte finns någon affärsässig grund för dem. I fråga om engångsuppdrag för klienter ses det som en utmaning att definiera en sådan aktör eller verksamhet, eftersom en definition av dem saknas i penningtvättslagen. Ett tecken på potentiell risk är också att det finns ett betydande och omotiverat geografiskt avstånd mellan den plats där aktören inom sektorn befinner sig och kundens hemvist.

Måttliga risker anses också hänföra sig till situationer där **uppdraget betalas av en tredje part eller genom ett komplicerat finansieringsarrangemang**. Det är också möjligt kunden betalar själv, men medlen härstammar från flera olika källor.

Inom sektorn ses **alltför stort förtroende för kreditinstitutens kundkontroller, uppföljning av kundrelationerna, kontroll av pengarnas ursprung och identifiering av de verkliga förmånstagarna**. Denna måttliga risk aktualiseras särskilt hos små aktörer och i situationer där aktörens egen complianceverksamhet är bristfällig eller saknas. I sådana fall anlitar aktörerna lättare bankens sakkunskap för kundkontroll och ursprungskontroll och fullgör inte sina egna skyldigheter för kundkontroll.

Aktörer inom sektorn kan visa sig vara **ovilliga att anmäla kunder för penningtvätt eller att närmare utreda eventuella tivelaktiga transaktioner i rädslan för att förlora kunder**. Detta anses utgöra en måttlig risk, särskilt i små byråer där anmälningarna om penningtvätt inte sköts centraliserat. Risken är också lägre på de större byråerna på grund av att de

i allmänhet inte vill ta risken för att skada sitt anseende, oavsett om detta skulle innebära att ett eventuellt kundförhållande bryts eller inte uppkommer. Rapporteringsoviljan kan också bero på en rädsla för att föremålet för anmälan får kännedom om anmälan.

Kundmedelskonton brukar anses medföra en hög risk inom sektorn och identifieras fortfarande som en potentiell penningtvättskanal och en måttlig risk. Under de senaste åren har dock risken minskat väsentligt, genom att aktörerna använder kundmedelskonton i allt mindre utsträckning och eventuella överföringar till kontot i allmänhet är kända och därmed förväntade.

En risk som hänför sig till kundmedelskonton är också så kallade **skenrättsliga åtgärder**, till exempel förlikningsavtal i påhittade tvister. Syftet med en påhittad tvist till att överföra pengar via ett kundmedelskonto. På så sätt försöker man ge sken av legitimitet åt illegala arrangemang med hjälp av juridiska tjänster.

För tillhandahållarna av skatterådgivningstjänster är riskerna ofta desamma som för tillhandahållarna av advokattjänster eller juridiska tjänster. Inom skatterådgivningstjänster föreligger dessutom risker som hänför sig till **kunder som är verksamma inom vissa sektorer som bör anses vara riskutsatta**, såsom byggsektorn eller branscher där det används kontanter. Risken anses dock bero på om det rör sig om små personbolag eller större aktörer där det är svårt att identifiera de verkliga förmånstagarna. Risken anses också hänföra sig till **kunder från utlandet eller med komplexa företagsarrangemang godtagbara företagsekonomiska skäl**.

2.9.3 Bokförare och revisorer

2.9.3.1 Omvärld

Enligt lagen om penningtvätt omfattar tillsynen av sektorn

- revisorer enligt revisionslagen (1141/2015) när de utför lagstadgad revision enligt 1 kap. 1 § 1 mom. i den lagen
- dem som affärs- eller yrkesmässigt utför bokföringsuppgifter enligt uppdrag.

Bokföringsbyråerna tillhandahåller bokförings- och redovisningstjänster, inklusive bland annat bokföring och löneräkning. Lagstadgad revision som utförs av revisorer och revisionsammanslutningar omfattar revision av räkenskaper, räkenskaper och förvaltningen för räkenskapsåret, varefter revisorn avger en revisionsberättelse. Revisorer och revisionsföretag kan också tillhandahålla andra tjänster som genom natur omfattas av lagen om penningtvätt, exempelvis skatterådgivning. Enligt penningtvättslagen övervakas bokförarna av Regionförvaltningsverket i Södra Finland och revisorerna av

Patent- och registerstyrelsen. Revisionsverksamheten är tillståndspliktig verksamhet och Patent- och registerstyrelsen övervakar revisorerna också i fråga om andra skyldigheter än penningtvätt.

År 2019 fanns det i Finland 4 106 bokföringsföretag med en sammanlagd omsättning på cirka 1,1 miljarder euro.¹⁸⁰ Per november 2020 hade 1 293 revisorer skrivit in sig i registret för övervakning av penningtvätt. Per utgången av år 2019 fanns det 1 317 revisorer och 73 revisionsammanslutningar i Finland.¹⁸¹ År 2019 genomförde revisorerna över 124 000 lagstadgade revisioner.

År 2019 gjorde revisorerna 21 och revisorerna 13 anmälningar om penningtvätt.¹⁸²

2.9.3.2 Risker för penningtvätt

Den totala risknivån för bokförare och revisorer är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 30 experter från både den offentliga och den privata sektorn. Bokförarnas verksamhet kan ses vara förknippad med en större risk för penningtvätt jämfört med revisorerna, men å andra sidan är bokförarnas möjligheter att upptäcka penningtvätt bättre än revisorernas.

Den största risken för sektorn är **svårigheten för bokförare och revisorer att upptäcka tvivelaktiga transaktioner i den stora massan**. I ett omfattande datamaterial framträder endast de mest uppenbara missbruksfallen. Oftast upptäcks tvivelaktiga transaktioner först i ett senare skede, till exempel vid skatterevisioner. Eventuella **falska verifikationer** och infiltrering av dem i bokföringsdokumentationen utgör också en betydande risk eftersom de gör det svårare att upptäcka tvivelaktiga transaktioner. Brottsliga aktörer kan försöka utnyttja i synnerhet nyetablerade bokföringsföretagare som ännu inte har byggt upp kundrelationer och förtroende med kunden. Det är relativt lätt att genomföra **skentransaktioner** för att avleda bokföringen och revisionen och de är också svåra att verifiera.

Till kunder med måttlig risk för bokföring och revision räknas aktörer med **komplexa företagsstrukturer som saknar affärsrättsliga grunder**. Ofta handlar det dessutom om verksamhet där organisationen tillhandahåller tjänster inom flera olika sektorer. Komplexa företagsstrukturer gör det svårt att identifiera de egentliga förmånstagarna.

180 Statistikcentralen: Struktur- och bokslutsstatistik över företag, 69201 "Bokförings- och bokslutstjänster", läst 12.11.2020.

181 Patent- och registerstyrelsen: Registrering av revisorer, läst 7.1.2021.

182 Centralen för utredning av penningtvätt 2020a, sid. 9.

En risk avseende bokföringsföretagen är också **oviljan att anmäla kunder för penningtvätt eller att närmare utreda eventuella tvivelaktiga transaktioner i rädslan för att förlora kunder**. I praktiken kan bokföraren upptäcka tvivelaktiga transaktioner, men görsken av att inte veta om dem. Revisorer är mer benägna att ingripa i kundens tvivelaktiga transaktioner, men de rapporterar inte nödvändigtvis dem på det sätt som fastställs i penningtvättslagen.

Inom sektorn förekommer **alltför stort förtroende för bankernas monitorering, kontroller av pengarnas ursprung och kundkontroller eller identifiering av de verkliga förmånstagarna**. Bokföraren eller revisorn kan anta att banken redan har kontrollerat ursprunget av de tillgångar som kundföretagen erhållit och ifrågasätter inte det i tillräcklig utsträckning. Överföringarna av tillgångarna följs upp närmare först från kundföretaget vidare.

2.9.4 Tillhandahållare av företagstjänster

2.9.4.1 Omvärld

Enligt penningtvättslagen avses med leverantör av företagstjänster en sammanslutning eller näringsidkare som affärsmässigt tillhandahåller tredje parter någon av följande tjänster:

- bildande av sammanslutning
- verkande som bolagsrättsligt ansvarig person eller ansvarig bolagsman eller i motsvarande ställning i andra juridiska personer
- tillhandahållande av säte, företagsadress, postadress eller andra motsvarande tjänster
- förvaltning i Finland av en i artikel 3.7 d i penningtvättsdirektivet avsedd utländsk klassisk trust eller liknande juridisk konstruktion
- skötande av förvaltarregistrering, när den som ska sköta registreringen har införts i aktieägarförteckningen för ett annat än ett publikt aktiebolag.

I Finland tillhandahålls företagstjänster huvudsakligen för bildande av bolag eller tillhandahållande av administrativ adress för ett företag. Enligt den gällande penningtvättslagen ingår inte handel med lagerbolag (färdiga bolag) i företagstjänsterna.¹⁸³

Det finländska rättssystemet känner inte till trustarrangemang, och därför hänvisas det i penningtvättslagens bestämmelser om kapitalförvaltningstjänster uttryckligen till

¹⁸³ Regionförvaltningsverket i Södra Finland: Valutaväxling och företagstjänster, läst 5.11.2020.

utländska trustar och förvaltare av dessa. I enlighet med det fjärde penningtvättsdirektivet omfattar detta även förvaltare av liknande juridiska konstruktioner som trustar.¹⁸⁴

Tillhandahållare av företagstjänster är rapporteringsskyldiga som övervakas av Regionförvaltningsverket i Södra Finland. Regionförvaltningsverkets register över företagstjänster enligt den tidigare lagen har ersatts med ett register för övervakning av penningtvätt. Per november 2020 hade 284 tillhandahållare av företagstjänster skrivit in sig i registret.

Tillhandahållarna av företagstjänster lämnade inga anmälningar om penningtvätt år 2019.

2.9.4.2 Risker för penningtvätt

Den totala risknivån för tillhandahållare av företagstjänster är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 18 experter från både den offentliga och den privata sektorn.

En risk för sektorn är **tillfälliga transaktioner** där kundförhållandet inte är etablerat. Risker hänför sig också till situationer där **kunduppdraget är avvikande även på annat sätt**, till exempel på grund av ett stort geografiskt avstånd mellan kunden och uppdragstagaren. Uppdraget kan också avsevärt avvika från de allmänna transaktionerna inom kundföretagets verksamhetsområde.

Begagnandet av **skatteparadis och skatteparadisföretag** gör det väsentligt svårare att identifiera de bakomliggande aktörerna i kundföretagen samt att kontrollera tillgångarnas ursprung. Sådana företag har också ofta komplexa företagsstrukturer. Till risker räknas också kundens **kopplingar till riskområden samt kulturella skillnader** mellan de stater där kundföretaget respektive tjänsteleverantören är belägna. Särskilt skillnaderna mellan dessa länder när det gäller lagstiftningen ökar risken.

Inom sektorn ses också **ovilja att anmäla kunder för penningtvätt eller att närmare utreda transaktioner i rädslan för att förlora kunder**. Detta stöds av det faktum att tillhandahållarna av företagstjänster inte lämnade in några rapporter om penningtvätt år 2019. Å andra sidan har man inom sektorn konstaterat att aktörerna inte nödvändigtvis är medvetna om rapporteringsskyldigheten. De kan exempelvis tillhandahålla företagstjänster som bisyssla, i samband med annan affärsverksamhet, och vara omedvetna om att penningtvättslagens tillämpningsområde omfattar dessa företagstjänster.

¹⁸⁴ RP 228/2016 rd, sid. 91.

2.9.5 Pantlåneinrättningar

2.9.5.1 Omvärld

Penningtvättslagen tillämpas på sådana pantlåneinrättningar som avses i lagen om pantlåneinrättningar (1353/1992). De övervakas av Regionförvaltningsverket i Södra Finland. Pantlåneinrättningarna bedriver pantlånerörelse för utgivande av penninglån till fysiska personer mot pant i lös egendom. De får inte ta emot insättningar eller andra medel som ska återbetalas.

Pantlåneinrättningarna övervakas av Regionförvaltningsverket i Södra Finland, som också beviljar koncession för pantlånerörelse. I koncessionsansökan ska lämnas tillräckliga uppgifter om pantlåneinrättningens ägare och deras ägarandelar, om förvaltningen och om de personer som sköter förvaltningen. I Finland finns 11 gällande tillstånd för pantlånerörelse.¹⁸⁵ År 2019 omsatte pantlåneinrättningarna sammanlagda cirka 18,7 miljoner euro, vilket till stora delar härrör från en aktör.¹⁸⁶

Pantlåneinrättningarna gjorde en anmälan om penningtvätt år 2019.

2.9.5.2 Risker för penningtvätt

Den totala risknivån för pantlåneinrättningar är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 17 experter från både den offentliga och den privata sektorn.

Kundrelationer av engångskaraktär ses som en risk inom en bransch där kundrelationerna ofta är etablerade. I fråga om engångskunder kan det vara problematiskt att kontrollera ursprunget av det föremål som pantsätts. Bristfälliga ursprungskontroller kan till exempel möjliggöra pantsättning av stöldgods. Problem med att reda ut tillgångarnas ursprung påverkar också risken vid **kontantanvändning**. Risken kan aktualiseras i samband med återlösen av ett pantsatt föremål, då pantlåneinrättningen borde kunna verifiera att det pantsatta föremålet inte löses ut med pengar som härrör från brottslig verksamhet.

De största riskerna hänför sig till pantsatta **guldföremål**. Till exempel guldsmycken har ett stort ekonomiskt värde och det är svårt att kontrollera deras ursprung och egentliga ägare, eftersom de inte kan identifieras med hjälp av exempelvis ett register.

¹⁸⁵ Regionförvaltningsverket i Södra Finland: Tillståndsförteckning över pantlåneinrättningar 13.11.2020, läst 17.11.2020.

¹⁸⁶ Uppgifterna om omsättningen är från Suomen Asiakastieto Oy.

Ett exempel på penningtvätt i samband med pantlån framgår av Helsingfors tingsrätts dom av den 21 mars 2018¹⁸⁷:

Case Pantsättning av gitarr

Personerna A och B hade tagit emot och förvarat elgitarrer. På begäran av en oidentifierad person hade A och B fört gitarrerna till pantlåneinrättningen för att pantsätta dem, vardera på olika dagar. A och B hade överlämnat nästan hela kontantbeloppet som de erhållit från pantlåneinrättningen till den oidentifierade personen. Vid förundersökningen hade A och B berättat att de haft ett visst tvivel om ursprunget av den pantsatta egendomen. Bägge personerna ansågs vara skyldiga till penningtvätt. Domen har vunnit laga kraft.

2.9.6 Konsthandlare

2.9.6.1 Omvärld

Penningtvättslagen tillämpas på dem som affärs- eller yrkesmässigt säljer eller förmedlar konstverk till den del de betalar eller får en betalning eller flera med varandra sammanhängande betalningar som sammanlagt uppgår till minst 10 000 euro.

Penningtvättslagens tillämpningsområde omfattar konstgallerier, auktionskammare och andra som affärs- och yrkesmässigt säljer eller förmedlar konstverk. Konstverk som hör till tillämpningsområdet har däremot inte definierats, utan kan anses omfatta både föremål och immateriell konst.¹⁸⁸

År 2019 fanns i Finland sammanlagt 259 konst- och antikaffärer samt auktionskammare med en sammanlagd omsättning på cirka 35 miljoner euro.¹⁸⁹ De utövare av konsthandel som avses i penningtvättslagen övervakas av Regionförvaltningsverket i Södra Finland. Konsthandlarna ska anmäla sig till regionförvaltningsverkets register för övervakning av penningtvätt. I registret fanns 44 konsthandlare i november 2020.

187 Helsingfors TR 21.3.2018 nr 18/112809.

188 RP 167/2018 rd, sid. 92.

189 Statistikcentralen: Struktur- och bokslutsstatistik över företag, 47781 "Konstaffärer", 47791 "Antikvitetsaffärer" och 47793 "Auktionskammare", läst 12.11.2020.

2.9.6.2 Risker för penningtvätt

Den totala risknivån för konsthandlare är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 17 experter från både den offentliga och den privata sektorn.

En måttlig risk för sektorn anses härröra speciellt från **ryska kunders kopplingar till konsthandeln**. Den visar sig i bland annat i vissa sätt att göra affärer genom att kombinera kontantbetalningar med bankgireringar och köpa konst med stora summor. I fråga om konst från Ryssland kan det handla om att sälja förfalskningar och även att få förfalskade konstverk att säljas vidare med Finland som transitland.

Konstförfalskningar i allmänhet hör till de viktigaste måttliga riskerna för sektorn. Kunderna har inte nödvändigtvis kapabla att identifiera konstförfalskningar, vilket ökar konsthandlarnas ansvar för att identifiera förfalskade verk. Risken för penningtvätt i samband med förfalskningar beror också på konstverkets natur, det vill säga om det är fråga om ett unikt verk eller en värdesak som är svår att identifiera.

Att **fastställa värdet på verk av nya konstnärer** anses vara svårt, vilket innebär en risk för att **kriminella aktörer kan försöka påverka** det. När det gäller kända verk anses brottslingar inte kunna påverka värderingen i någon betydande utsträckning, eftersom dessa verk redan har ett etablerat marknadsvärde. Överprissättning förekommer i regel inte heller på auktioner, utan kriminella aktörer försöker med större sannolikhet påverka verkens värde vid handel med enskilda gallerier.

2.9.7 Varuhandlare, eller kontantrapportörer

2.9.7.1 Omvärld

Penningtvättslagen tillämpas på dem som affärs- eller yrkesmässigt säljer eller förmedlar varor till den del de betalar eller får en betalning eller flera med varandra sammanhängande betalningar som sammanlagt uppgår till minst 10 000 euro.

De som affärs- eller yrkesmässigt säljer varor enligt penningtvättslagen övervakas av Regionförvaltningsverket i Södra Finland. Dessa aktörer ska anmäla sig till registret för övervakning av penningtvätt; per november 2020 hade 13 varuhandlare registrerat sig.

Trots att antalet varuhandlare som antecknats i registret för övervakning av penningtvätt är litet, bör det totala antalet aktörer och sektorns omsättning som helhet anses vara betydande. Till exempel i fordonshandeln samt i handel med ur och smycken kan det röra sig mycket stora belopp. År 2019 fanns det cirka 2 000 bilhandlare, med en sammanlagd

omsättning på cirka 12 miljarder euro.¹⁹⁰ År 2019 fanns det också 331 ur- och guldsmedsaffärer, vars sammanlagda omsättning uppgick till cirka 229 miljoner euro.¹⁹¹

År 2019 gjorde aktörer som tar emot mer än 10 000 euro i kontanter 38 anmälningar om penningtvätt.¹⁹²

2.9.7.2 Risker för penningtvätt

Den totala risknivån för varuhandlare är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 18 experter från både den offentliga och den privata sektorn.

Den största risken för sektorn när det gäller varuhandlare anses vara att de **inte är medvetna om den kontantbaserade rapporteringsskyldigheten**, det vill säga att de inte nödvändigtvis inser att de ska anmäla penningtvätt. Att det handlar om en betydelsefull risk bekräftas av att endast 13 handlare har skrivit in sig till registret för övervakning av penningtvätt, trots att det totala antalet varuhandlare är stort. Det bör dock noteras att gränsen på 10 000 euro för kontanter avgränsar de flesta aktörer utanför lagens tillämpningsområde och därmed också utanför övervakningsregistret.

Av produkter och tjänster inom sektorn som är förknippade med betydande risker kan nämnas **handel med värdefulla bilar, båtar och maskiner**. Den totala användningen av kontanter har dock också minskat inom handeln med dessa produkter, vilket väsentligt reducerar risken.

190 Statistikcentralen: Struktur- och bokslutsstatistik över företag, 451 "Handel med motorfordon", läst 12.11.2020.

191 Statistikcentralen: Struktur- och bokslutsstatistik över företag, 4777 "Specialiserad butikshandel med ur, guldsmedsvaror och smycken", läst 12.11.2020.

192 Centralen för utredning av penningtvätt 2020a, sid. 9.

3 Finansiering av terrorism

3.1 Väsentligaste iakttagelser

I Finland har inga lagakraftvunna domar meddelats för finansiering av terrorism, och efter 2015 har endast en förundersökning inletts. Eftersom fallen har varit få och inga domar meddelats försvårar det riskbedömningarna inom alla sektorer, då det inte finns några konkreta exempelfall. Både inom den privata och den offentliga sektorn ser man det som problematiskt att identifiera fenomenet och skapa riskscenarier. Inom den privata sektorn finner man också att medvetenheten om och insikterna i finansiering av terrorism är svagare än i fråga om penningtvätt. Penningtvätt och terrorfinansiering buntas ofta samman i till exempel riskbedömningar som därmed inte tar hänsyn till de aspekter som särskiljer finansiering av terrorism från penningtvätt. Bristen på tydliga riktlinjer, exempelvis för bedömningskriterierna och bedömningens omfattning, leder till att aktörerna inom sektorn kan sakna adekvata metoder för att förhindra finansiering av terrorism.

Det låga antalet förundersökningar om finansiering av terrorism beror delvis på att brottsrekvisiten enligt strafflagen kräver att finansiären är medveten om att medlen ska användas för en viss typ av terroristhandling, och att det har visat sig vara problematiskt att bevisa detta. Terrorhandlingar har huvudsakligen begåtts i krisområden, från vilka det är praktiskt taget omöjligt att få en utredning. Enligt ett betänkande från en justitieministeriets arbetsgrupp kan problemen med att inhämta och bedöma bevis för ett visst brott inte i sig utgöra ett skäl för att kriminalisera ett nytt liknande brott, vars rekvisit anses vara lättare att bevisa.¹⁹³

Medel som används för att finansiera terrorism kan härröra från legala källor. Det kan till exempel vara fråga om löneinkomster eller besparingar.¹⁹⁴ Därför kan de belopp som används på terrorfinansiering vara små,¹⁹⁵ vilket gör det svårt att upptäcka tveklaktiga transaktioner. Pengarnas ursprung är en av skillnaderna mellan penningtvätt och terrorfinansiering, eftersom de medel som tvättas härrör från förbrott. Utredningen av de fall som är kopplade till finansiering av terrorism försvåras också av deras gränsöverskridande karaktär, som utgör en utmaning för tillgången till information.

¹⁹³ Justitieministeriet 2020b, sid. 56.

¹⁹⁴ Inrikesministeriet 2019, sid. 91.

¹⁹⁵ Expertintervjuer.

En risk som påverkar många sektorer, framför allt genom sårbarhet, är problemen med att identifiera den slutliga användaren av pengarna. Aktörerna kan identifiera personer som finns på sanktionslistor¹⁹⁶ eller, identifiera andra personer som är klart misstänkta på grundval av indikatorer, och vägra att samarbeta med dem. Om inga sådana indikatorer finns kan aktörerna knappast identifiera den verkliga mottagaren av medlen, om kundrelationen annars inte väcker misstankar. Dessutom finns det osäkerheter kring fjärrigenkänning inom flera sektorer. Med tanke på riskreducering skulle aktörerna ha nytta av sådana rekommendationer om stark autentisering som skulle ange vilka identifieringstjänster som är mest lämpliga.

Nedan presenteras risknivåerna för sektorerna i den nationella riskbedömningen på skalan 1–4.¹⁹⁷ Vad de olika risknivåerna innebär beskrivs närmare i bilagan om metodiken för denna riskbedömning. I riskbedömningen granskas de väsentligaste riskerna för varje sektor.

196 Se en förteckning över internationella sanktioner i Utrikesministeriet: Sanktioner, läst 2.3.2021.

197 Skalan ska tillämpas på följande sätt: 1 = något betydelsefull risk, 2 = måttligt betydelsefull risk, 3 = betydelsefull risk och 4 = mycket betydelsefull risk.

Tabell 8. Risknivåerna för de sektorer som omfattas av den nationella riskbedömningen.

Sektor	Riskenivå
Hawalasystem	4
Tillhandahållare av virtuella valutor	3
Kreditinstitut	3
Betalningsleverantörer	3
Andra tillhandahållare av finansiella tjänster	2
Finansiella institut	2
Valutaväxlare	2
Tillhandahållare av skatterådgivningstjänster eller stöd i skattefrågor direkt eller indirekt	2
Bokförare	2
Konsthandlare	2
Rapporteringskyldiga för kontanttransaktioner (varuhandel)	2
Penningspelssektorn	2
Andra tillhandahållare av juridiska tjänster	2
Advokater	2
Revisorer	2
Försäkringsverksamhet	2
Fastighetsförmedlare	2
Indrivningsrörelser	2
Tillhandahållare av företagstjänster	1
Pantlåneinrättningar	1
Förmedlare av hyreslägenheter och hyreslokaler	1

3.2 Generella faktorer som påverkar risken för finansiering av terrorism

3.2.1 Finansiering av terrorism i den finländska kontexten

Finansiering av terrorism i den finländska kontexten kan granskas ur flera håll. För det första kan terrorfinansiering riktas från Finland till utlandet, till exempel till personer som befinner sig i konfliktområden. Enligt en undersökning av terrorismfinansieringens särdrag, som sammanställts av centralen för utredning av penningtvätt,¹⁹⁸ hade de granskade utredningshelheterna många internationella kopplingar. Man utredde bland annat de internationella kopplingarna i medelanvändningen samt mekanismerna för medelöverföring samt metoderna för insamling och cirkulering av medel i sådana utredningshelheter som innehöll internationella kopplingar. Enligt utredningen förekom kopplingar till alla kontinenter och totalt 92 olika länder. Flest kopplingar för medelanvändningen uppdagades till Turkiet, och andra ofta förekommande länder var Sverige, Tyskland och Ryssland. De vanligaste metoderna för överföring av medel i utredningshelheterna med internationella kopplingar var kontoöverföring, kontanter och penningöverföring.¹⁹⁹

Centralen för utredning av penningtvätt identifierade i sin utredning tre centrala metoder insamling och cirkulering av pengar, nämligen ideella organisationer, penninginsamlingar och penningspel. Enligt utredningen innehöll nästan 90 procent av de utredningshelheter som berörde ideella organisationer och penninginsamlingar också internationella kopplingar i användningen av medlen.²⁰⁰

Sannolikt används också hawalasystem som en penningöverföringskanal vid finansiering av terrorism. Hawalasystemen förmedlar pengar speciellt till regioner där det traditionella banksystemet inte fungerar normalt eller anses vara banksystemet opålitligt. De senaste åren har man också sett tecken på att virtuella valutor används för överföring av medel.²⁰¹

Kopplingarna till terrorfinansiering från utlandet till Finland kan till exempel hänföra sig till personer som återvänder från konfliktområden. Enligt Skyddspolisens hotbedömning utgör de som återvänder från konfliktområdet i Syrien både direkta och indirekta

198 I utredningen granskades utredningshelheter med anknytning till terrorfinansiering under perioden januari 2017–juni 2019.

199 Centralen för utredning av penningtvätt 2020b. I urvalet ingick totalt 12 instrument för överföring av medel: hawala, kortbetalning, konsumentkredit, kurir, kontanter, lån, penningöverföring, check, banköverföring, försäkring, valutaorder och virtuella valutor.

200 Centralen för utredning av penningtvätt 2020b.

201 Skyddspolisens utlåtande för den nationella riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism, 15.1.2021.

säkerhetshot.²⁰² Terroristisk verksamhet i Finland är framför allt stödverksamhet som visar sig just genom finansiering och rekrytering.²⁰³ Personer som återvänder från konfliktområdena kan underlätta och påskynda stödverksamheten för terrorism i Finland, eftersom de ökar kontakterna med jihadisterna i konfliktområdena.²⁰⁴ Finansieringen, det vill säga insamlingen och styrningen av medel till terrorverksamhet, kan omfatta till exempel terroråd, ekonomiskt stöd till stridande och terrorgrupper samt löneutbetalning och materialanskaffningar. Insamling av pengar kan också maskeras som välgörenhet, så att en person som ger pengar inte nödvändigtvis känner till pengarnas verkliga destination och ändamål. Penningdonationen kan också vara kopplade till påtryckningar och tvång.²⁰⁵

I den finländska kontexten ska man också lyfta fram det ökade hotet från högerextrem terrorism. Enligt Skyddspolisens har personer som stöder eller sympatiserar med högerextrem terrorverksamhet identifierats även i Finland. Det största hotet utgörs av enskilda personer eller smågrupper som stöder en radikalislamistisk eller högerextrem ideologi. Högerextremismens gränsöverskridande karaktär stärks av internationella högerextrema grupper på nätet och kommunikationen på plattformarna för sociala medier.²⁰⁶

Enligt internationella bedömningar kommunicerar och samarbetar högerextremistiska grupper eller individer via internet, vilket också inbegriper ekonomiskt stöd över nationella gränser.²⁰⁷ Enligt Europol får högerextremistiska och vänsterextremistiska grupper finansiering från sina anhängare, bland annat genom olika avgifter eller donationer. Som exempel på metoder för att inhämta finansiering uttryckligen bland högerextrema grupperingar nämner Europol betalningar som samlas in från anhängare och sympatisörer i form av banköverföringar eller kontanter, exempelvis under konserter eller liknande evenemang. Dessutom kan högerextremistiska aktörer marknadsföra och sälja olika varor eller egna kringprodukter, som varor med sina logotyper, för att samla in medel.²⁰⁸ Medelinsamling för högerextrem terrorism måste anses vara möjlig även i Finland till följd av det ökande hotet om högerextrem terrorism.

202 Skyddspolisens: Terrorhotbedömning, läst 17.12.2020.

203 Inrikesministeriet 2019, sid. 11.

204 Inrikesministeriet 2019, sid. 12.

205 Skyddspolisens utlåtande för den nationella riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism, 15.1.2021.

206 Skyddspolisens 2020, sid. 3.

207 CTED 2020, sid. 5.

208 Europol 2020c, sid. 22–23.

3.2.2 Geografiskt läge

I samband med terrorfinansiering spelar geografin en viktig roll genom att internationella kopplingar är avgörande i denna verksamhet. Finlands perifera läge är en förklaring till att terroristverksamhet varit sällsynt i Finland; sociala medier har dock har förändrat Finlands ställning med avseende på jihadistiska rörelser. Numera är det till exempel lättare att knyta personliga band över geografiska gränser.²⁰⁹

Det framkom i intervjuer med den privata sektorn att man vid bedömningen av de geografiska riskerna brukar utgå från FATF:s och EU-kommissionens förteckningar över högriskländer. Aktörer inom sektorerna anser i regel att kunder från högriskländer eller kunders kopplingar till sådana länder är medför risker, och inom en del av sektorerna kan aktörerna i praktiken helt och hållet vägra att ha affärstransaktioner med personer eller företag och organisationer från dessa länder.

EU-kommissionen anser att högriskredjeländers strategiska brister i sina nationella system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism utgör ett betydande hot mot unionens finansiella system. Högriskredjeländer enligt kommissionens delegerade förordning²¹⁰ är Afghanistan, Barbados, Botswana, Kambodja, Ghana, Irak, Jamaica, Mauritius, Mongoliet, Myanmar/Burma, Nicaragua, Pakistan, Panama, Syrien, Trinidad och Tobago, Uganda, Vanuatu, Jemen och Zimbabwe. FATF:s lista över jurisdiktioner som är föremål för skärpt monitorering ("grå listan") innehåller i stort sett samma stater²¹¹ som kommissionens lista. Högriskstater och högriskregioner som omfattas av FATF:s åtgärder ("svarta listan")²¹² är Iran och Nordkorea. Enligt Centralen för utredning av penningtvätt bör även Turkiet och Somalia behandlas som länder med risk för finansiering av terrorism utöver kommissionens förteckning över högriskredjeländer.²¹³

3.2.3 Teknikens utveckling

Teknikens utveckling, framför allt de kommunikationsverktyg som finns tillgängliga på internet, anses bidra till kommunikationen, rekryteringen och medelinsamlingen bland terrorister.²¹⁴ Utbredningen av sociala medier har gett terroristiska rörelser spridning och

209 Inrikesministeriet 2019, sid. 108 och 111.

210 Kommissionens delegerade förordning C(2020) 2801 final av den 7.5.2020.

211 Jämfört med kommissionens lista över högriskländer saknas på FATF:s grå lista Afghanistan, Irak, Mongoliet, Trinidad och Tobago samt Vanuatu. På FATF:s uppdaterade förteckning från oktober 2020 finns också Albanien.

212 Stater på FATF:s svarta lista har stora strategiska brister i sina system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. FATF uppmanar sina medlemsstater att utföra skärpt kundkontroll (CDD) i anslutning till de svartlistade länderna.

213 Centralen för utredning av penningtvätt 2020b.

214 Palonen–Laitinen 2011, sid. 81.

hjälp organisationer att etablera nätverk. Enligt uppskattningar kan möjligheterna att påverka via sociala mediernas och snabbt sprida material på nätet ses som en bidragande orsak till att särskilt ungdomar har rest till konfliktregionerna i Syrien och Irak.²¹⁵

Plattformer på sociala medier; som Twitter, Facebook och YouTube, skapar möjligheter inte bara för att sprida propaganda utan också för att samla in pengar. Dessutom har vissa sociala medietjänster fördelar som krypterade kommunikation (t.ex. Whatsapp) eller att uppgifterna visas under en begränsad tid (t.ex. Snapchat). Man uppskattar dock att sociala medier eller andra nya tekniska lösningar, såsom virtuella valutor och gräsrotsfinansiering, inte kommer att tränga undan jihadisternas traditionella sätt att samla in pengar. Istället bör den tekniska utvecklingen, nya betalningsmetoder och virtuella valutor beaktas i situationer där grupper försöker överföra tillgångar till kärnområdena för sina aktiviteter.²¹⁶

Teknikens utveckling och sociala medier främjar också högerextrema grupper syften. Grupper från extremhögern har snabbt tagit till sig nya informationstekniska lösningar för sina egna behov och använder olika plattformer, såsom webbplatser och diskussionsforum, för att sprida sin ideologi.²¹⁷ Dessutom är Facebook, Twitter och YouTube fortfarande viktiga kommunikations- och propagandakanaler²¹⁸ och därmed också en möjlighet att samla in pengar. Vänsterextrema aktörer ser också internetplattformer som den primära kanalen för spridning av propaganda. Enligt Europol har man sett att vänsterextrema grupper använder krypterade kommunikationsmedel och tillämpningar i sin kommunikation. Exempel på sådana tillämpningar är Signal och Telegram.²¹⁹

3.3 Risker för terrorfinansiering inom försäkringsverksamhet

Den totala risknivån för terrorfinansiering inom försäkringssektorn är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 21 experter från både den offentliga och den privata sektorn. Sektorns verksamhetsmiljö beskrivs i avsnitt 2.3.1.

Terrorfinansiering kan ha flera dimensioner och därmed vara svår att upptäcka, varigenom **identifiering av fenomen och risker i samband med terrorism upplevs som problematisk**. Detta framstår som den största risken för sektorn, särskilt med tanke på

215 Pohjonen 2020, sid. 53.

216 Tuomaala-Järvinen 2020, sid. 103.

217 Europol 2020c, sid. 24.

218 Europol 2020c, sid. 73.

219 Europol 2020c, sid. 62.

sårbarhetsaspekten. Man kan identifiera vissa riskscenarier för vissa försäkringsprodukter, men de scenarier för terrorfinansiering som kan vara kopplade till skadeförsäkringar verkar vara svåra att förstå och förblir därför ofta oupptäckta.

Risker förknippas till situationer där **försäkringsersättningar styrs till utländska konton** och försäkringsbolaget inte kan försäkra sig om de verkliga ägarna av dem.

Livförsäkringar som tecknas före resor till konflikt- eller riskländer har visat sig utgöra en risk. I dylika situationer kan förmånstagaren till en livförsäkring vara en person som handlar i terroristiskt syfte och som får de eventuella försäkringsersättningarna. Processen för tecknande av livförsäkring kontrollerar emellertid sådan verksamhet, och man måste känna till och vara insatt i olika livförsäkringsprodukter för att kunna dra nytta av dem. Detta har en betydande riskreducerande effekt.

Försäkringar som tecknas av föreningar se också som en risk för finansiering av terrorism. Den hänför sig särskilt till föreningar som ansöker om försäkringar och som i sin verksamhet samlar in pengar och förmedlar dem vidare till exempelvis konfliktområden.

3.4 Risker för terrorfinansiering för betalningsleverantörer (inkl. valutaväxling och hawalasystem)

Som en allmän risk för hela sektorn ses **svårigheter att identifiera fenomen och risker i samband med finansiering av terrorism** när sådan verksamhet är komplex och svår att upptäcka. Detta kan till exempel bero på att aktörerna är dåligt insatta i finansiering av terrorism och inte i sin egen verksamhet förmår identifiera indikatorer på misstänkta aktiviteter. Nivån på riskmedvetandet beror i hög grad på aktörens storlek. Även i Black Wallet-projektet har man identifierat situationer med bristande information som en risk för betalningsleverantörer, till exempel där aktörens anställda inte känner igen riskindikatorerna på grund av otillräcklig CFT-utbildning.²²⁰

Betalningsleverantörer

Den totala risknivån för betalningsleverantörer är 3, det vill säga **betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 19 experter från både den offentliga och den privata sektorn. Sektorns verksamhetsmiljö beskrivs i avsnitt 2.4.1.

²²⁰ Black Wallet 2020a, sid. 13.

En mycket stor risk ur sårbarhetssynpunkt är att det är **omöjligt att frysa tillgångar på grund av transaktionernas snabbhet**. Transaktionsvolymerna är enorma och överföringarna sker omedelbart. Om kunden till exempel inte är upptagen på en sanktionslista och det inte går att gripa transaktionen på detta sätt, förmedlas transaktionen snabbt igenom systemet och är sedan praktiskt taget otillgänglig.

En mycket betydande risk är också **brottslingarnas strävan att dra nytta av betalningsleverantörernas system**. Snabba transaktioner, tjänster som är enkla att använda och möjligheten att dölja den verkliga betalningsmottagaren lockar aktörer med avsikt att finansiera terrorism att göra överföringar med hjälp av betalningsleverantörer.

Med tanke på sårbarheter utgör **problemen med övervakningen till följd av betaltjänstverksamhetens internationella karaktär** en betydande risk. Antalet aktörer inom sektorn ökar hela tiden, och det är en utmaning att upprätthålla en enhetlig helhetsbild. Därtill finns det skillnader i lagstiftningen i olika länder, vilket försvårar kommunikationen och informationsutbytet mellan myndigheterna. Till följd av den snabba tekniska utvecklingen **följer lagstiftningen efter med viss fördröjning**, vilket oundvikligen ger upphov till luckor i regleringen.

Utmaningarna med att följa upp de enorma transaktionsvolymerna och upptäcka en enskild tvivelaktig transaktion ses som en risk, särskilt med tanke på sårbarhet. Som nämnts ovan, beror nivån på monitoreringen av transaktioner på aktörens storlek och resurser. Aktörerna kan vara insatta i de allmänna metoderna för att motarbeta terrorfinansiering, men de har inte tänkt på hur metoderna i praktiken ska införas i den egna verksamheten och riskidentifieringen.

Risken för terrorfinansiering ökar om man inte lyckas skapa en **helhetssyn av kunden och kundens verksamhet**. Många aktörer får av kunden de så kallade "grunduppgifter" om kundkontroll som lagen kräver, men har brister i till exempel den fortlöpande uppföljningen och närmare kännedomen om kundens verksamhet. Kunderna identifieras oftast genom distansidentifiering, vilket i vissa fall kan ge leda till att identifieringen blir otillräcklig på grund av brist på personlig kontakt. Särskilt i **identifieringen av de verkliga förmanstagarna** framstår utmaningar, vilket i väsentlig grad påverkar helhetsbilden av kundrelationen och därmed ökar risken.

Hawalasystem

Den totala risknivån för terrorfinansiering hos hawalaväxlarna²²¹ är 4, med andra ord **mycket betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 15 experter från både den offentliga och den privata sektorn.

Även hos hawalaväxlarna föreligger det en mycket stor risk för **brottsligt utnyttjande av systemet**. Risken hänför sig framför allt till att **hawalasystem är enkelt kan användas för terrorismfinansiering**, eftersom det är lätt och billigt att överföra pengar via dem även till konfliktdrabbade länder. Dessutom är verksamheten relativt "osynlig", eftersom den ofta sker med kontanta medel.

Betydande sårbarhetsrisker i anslutning till **hawalaväxlarna uppkommer genom problemen med övervakningen**. Hawalaväxlarna i Finland arbetar i praktiken via internationella system, varför ett effektivt genomförande av tillsynen förutsätter förståelse för hur hawalasystemen fungerar och vilka risker de medför. Ett problem vid tillsynen är också **svårigheterna att reda ut den slutliga destinationen och användningsändamålet för penningtransporterna**. På grund av användningen av kontanter i hawalaverksamheten är det praktiskt taget omöjligt att kontrollera var medlen slutligen kommer att användas. En riskhöjande faktor är att **användningen av kontanter allmänt har övergått från bankverksamhet till informella penningöverföringssystem**.

I likhet med penningtvätt uppstår en mycket betydelsefull risk för terrorfinansiering genom **oregistrerade hawalaväxlare** vars exakta antal eller omfattning inte kan fastställas. Dessa aktörer iakttar sannolikt inte lagarna och bestämmelserna om förhindrande av terrorfinansiering, vilket innebär att de till exempel inte utför någon kundkontroll.

Valutaväxlare

Den totala risknivån för valutaväxlare är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 15 experter från både den offentliga och den privata sektorn.

Kontantanvändning och volymen av stora enskilda transaktioner kan göra det svårt att upptäcka finansiering av terrorism, vilket kan anses utgöra en betydande risk. Inom valutaväxling spelar kundidentifiering och identifiering av de kontanta medlens ursprung en viktig roll för att förhindra finansiering av terrorism.

²²¹ Se definitionen av hawalasystem i avsnitt 2.4.1.

Anlitandet av bulvaner vid kontantväxling medför också en betydande risk. Tillvägagångssättet möjliggör växling av stora belopp åt gången, och för att avleda misstankar används flera värvade personer.

3.5 Risker för terrorfinansiering inom penningspelssektorn

Den totala risknivån för penningspelsverksamheten både i Fastlandsfinland och på Åland är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 15 experter från både den offentliga och den privata sektorn. Sektorns verksamhetsmiljö beskrivs i avsnitt 2.5.1. Riskerna för finansiering av terrorism framstår som likartade både i Fastlandsfinland och på Åland, och därför behandlas de inte separat i motsats till riskerna för penningtvätt.

En betydelsefull risk utgörs av **spelade i utländska spelbolag och den splittrade övervakningen som är en sårbarhet**. Övervakningen är splittrad till olika myndigheter i flera olika länder, vilket också kan ge upphov till mörkerområden för tillsynen. Detta påverkar också de nationella spelaktörernas möjligheter att förstå spelmiljön, eftersom det är svårt att få en helhetsbild av de penningflöden som används för att spela inklusive pengarnas ursprung. Detta medför en måttlig risk som hänför sig till **penningspel utanför monopolsystemet** över huvud taget, särskilt onlinespel.

Även inom penningspelssektorn ses terrorfinansiering som en komplex aktivitet som det är svårt att bilda sig en uppfattning om, vilket gör det **problematiskt att identifiera de fenomen och risker som är förknippade med den**. Bristen på konkretion gör det svårare att upptäcka fenomenet, eftersom det i Finland inte har meddelats lagakraftvunna domar om finansiering av terrorism.

En måttlig risk anses vara förknippad med **uttag av vinstmedel från kasinon**, eftersom det kan vara problematiskt att få reda på vem som äger och/eller disponerar över det bankkonto som uppgetts. I sådana fall kan spelaren och bankkontots ägare vara olika personer. Oftast betalas vinsterna dock ut i kontanter. På Åland är denna risk också förknippad med kasinospel på kryssningsfartygen.

3.6 Risker för terrorfinansiering för kreditinstitut

Den totala risknivån för kreditinstituten är 3, det vill säga **betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 30 experter från både den offentliga och den privata sektorn. Sektorns verksamhetsmiljö beskrivs i avsnitt 2.6.1.

En mycket betydelsefull risk anses vara förknippad till de **problem för monitorering av transaktionerna som hänför sig till betalningsleverantörerna**. Risken motsvarar den risk som behandlades i avsnittet om penningtvätt och utgör framför allt en sårbarhet. Användning av betaltjänster möjliggör maskering av betalningsuppgifterna så att kreditinstitutet inte kan försäkra sig om den verkliga betalningsmottagaren. En generell risk är förknippad med **kontoöverföringar till konflikt- eller riskländer**.

Även inom kreditinstitutssektorn ses **terrorfinansiering som en aktivitet som det är svårt att bilda sig en uppfattning om, vilket gör det problematiskt att identifiera de fenomen och risker som är förknippade med den**. Avsaknaden av praktiska exempel och konkreta fall gör det ännu svårare att identifiera fenomenet. Det bör också noteras att det finns skillnader mellan AML- och compliancefunktionerna hos kreditinstitut av olika storlek. En del institut har kunnat satsa mer på till exempel utbildning. Beroende på av antalet och typen av kunder kan olika slags kreditinstitut ha olika nivåer av kundkontroll och monitorering.

Att terrordåd kan begås till relativt låga kostnader gör det också svårare att upptäcka fenomenet. Detta kan medföra en betydande risk ur sårbarhetssynpunkt genom att det är **svårt upptäcka misstänkt aktivitet när transaktionerna är små**. En betalningsöverföring framstår inte som tvivelaktig särskilt om transaktionen inte är förknippad med någonting annat som väcker misstankar, som ett riskland eller en suspekt mottagare eller betalare. Denna risk har också identifierats som en utmaning inom andra sektorer.

Generellt anses det potentiella **utnyttjandet av betalningssystem** för terrorfinansiering utgöra en betydelsefull risk. Ett väsentligt element i detta är **problemen med att identifiera den slutliga användaren av medlen**. Det kan vara mycket svårt att ta reda på den slutliga användningen för kontanter, och dessutom kan kontanter förflyttas anonymt även utanför systemet. När det gäller krediter utan säkerhet verifierar man i regel inte den slutliga användningen, även om man försöker ta reda på den. Långa kedjor av hopkopplade betalningar kan också göra det svårt att identifiera slutanvändaren. Som måttlig risk betraktas också **uttag och överföring av konsumentkrediter för finansiering av terrorism**. Om konsumentkrediten beviljas snabbt och de erhållna medlen sedan överförs snabbt vidare, är det genom efterhandsövervakning omöjligt att förhindra att medlen överförs vidare. Det är också svårt att identifiera om verksamheten hänför sig till någon som finansierar terrorism.

På det internationella planet är **processerna och tillsynen splittrade**, varigenom övervakningen inte omfattar hela transaktionskedjan. En förhöjd risk kan anses vara förknippad med aktörer vars affärsverksamhet möjliggör överföring av medel till riskområden.

Som en betydande risk ur sårbarhetssynpunkt framträder **bristande kundkontroller**. Denna risk hänför sig i synnerhet till främlingskrigare, vars identitet kreditinstitutet inte

har några konkreta uppgifter om. Problemet är delvis kopplat till problem med informationsförmedlingen, eftersom kreditinstituten för närvarande kan basera bedömningarna endast på offentliga källor, som förteckningen över administrativ frysning av tillgångar.

3.7 Risker för terrorfinansiering för finansinstitut, andra tillhandahållare av finansiella tjänster samt indrivningsrörelser

Den totala risknivån för sektorn är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 25 experter från både den offentliga och den privata sektorn. Sektorns verksamhetsmiljö beskrivs i avsnitt 2.7.1. Enligt bedömningen är risken för terrorfinansiering mindre hos indrivningsrörelserna än hos finansinstituten och tillhandahållarna av andra finansiella tjänster.

De mest betydelsefulla riskerna inom sektorn består framför allt av sårbarheter. Den mest betydelsefulla risken är **utmaningen att identifiera fenomen och risker i samband med finansiering av terrorism**. Då aktörerna inte känner till riskerna upplever de inte att terrorfinansiering kan aktualiseras i den egna verksamheten. Bristen på tydliga indikatorer anses påverka utformandet av riskscenarier. Att finansiering av terrorism kan ske till låga kostnader och genom små transaktioner gör det svårare för aktörerna att koppla en viss transaktion till terrorfinansiering.

Sektorn omfattar aktörer av mycket olika storlek vilket påverkar möjligheterna att vidta ändamålsenliga åtgärder för monitorering. Mindre aktörer saknar tillräckliga resurser och kunskaper gällande finansiering av terrorism, vilket avspeglas på **organiseringen av och bristerna i monitoreringen**. Automatiska övervakningssystem är dyra investeringar, medan å andra sidan är effektiviteten i manuell övervakning begränsad.

En betydande risk inom hela sektorn anses vara **utmaningarna med identifieringen av pengarnas slutliga användare**. Även om en aktör inom sektorn skulle vidta nödvändiga åtgärder för kundkontroll är det mycket svårt att verifiera slutanvändarens eventuella terroristanknytningar samt var pengarna slutligen kommer att användas.

Finansiella institut och andra tillhandahållare av finansiella tjänster

En betydande risk anses hänföra sig till **uttag och överföring eller förflyttning av konsumentkrediter till konflikt- eller riskområden**. Konsumtionskrediter är ett enkelt sätt att få ihop avsevärda belopp och det går inte att kontrollera var medlen används.

Konsumentkrediterna kan lyftas av **bulvaner**, så att den verkliga mottagaren av medlen maskeras. Det är också möjligt att ta ut medel med hjälp av till exempel identitetsintrång.

Till risker räknas **utnyttjande av gräsrotsfinansiering för att finansiera terrorism**. Till exempel i **person-till-person-lån** har långgivaren svårt att kontrollera vem låntagaren egentligen är och vad pengarna ska användas till. Sociala medier kan användas för att organisera olika kampanjer för gräsrotsfinansiering där pengarna i verkligheten styrs till exempelvis terroristorganisationer. Dessa insamlingar kan också maskeras som välgörenhet, så att givarna inte får vetskap om vad medlen kommer att användas till.²²²

En måttlig risk ur sårbarhetssynpunkt för tillhandahållarna av investeringstjänster hänför sig till befogenheterna hos nationella tillsynsmyndigheter och hemstatens tillsynsmyndigheter när det gäller övervakning av utländska aktörer som tillhandahåller gränsöverskridande tjänster från utlandet utan att etablera filial. För tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster från EES-området i Finland krävs en anmälan från hemstatens tillsynsmyndighet, och den nationella tillsynsmyndigheten för en förteckning över dessa anmälningar (notifikationer). Aktörer som tillhandahåller tjänster till Finland utan att etablera filial övervakas inte av de nationella tillsynsmyndigheterna. De nationella tillsynsmyndigheterna kan därför inte inom ramen för sina befogenheter ingripa direkt mot brister i verksamheten hos en tjänsteleverantör från ett annat EES-land, utan detta måste ske via hemstatens tillsynsmyndighet.

Även situationer där vissa **utländska investeringsobjekt kan anses vara svårförståeliga och därmed tvivelaktiga** anses vara riskfyllda. I själva verket kan investeringen handla om en förklädd insamling av medel. Det kan också röra sig om en investering i välgörande syfte, där endast en del av pengarna går till det verkliga ändamålet och en del till exempelvis riskområden. Dessa scenarier bedöms dock vara relativt invecklade, vilket minskar sannolikheten för risk.

Indrivningsrörelser

Avseende indrivningsrörelser identifieras en betydande risk för **falska transaktioner** i syfte att styra medel utomlands. Det kan till exempel vara en falsk faktura som lämnas för indrivning och en beloppet på fakturan är avsett att gå till en terrororganisation. Indrivningsåtgärderna kan vara relativt automatiska, särskilt om fordran inte bestrids.

²²² FATF 2015b, sid. 31 och Tuomaala-Järvinen 2020, sid. 104.

3.8 Risker för terrorfinansiering för tillhandahållare av virtuella valutor

Den totala risknivån för tillhandahållare av virtuella valutor är 3, det vill säga **betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 20 experter från både den offentliga och den privata sektorn. Sektorns verksamhetsmiljö beskrivs i avsnitt 2.8.1.

Även inom sektorn för tillhandahållare av virtuella valutor finner man att **identifieringen av fenomenen och riskerna med finansiering av terrorism är en utmaning**. Det är fråga om en relativt ny sektor där aktörerna ännu inte har en klar bild av riskscenarierna för finansiering av terrorism. Tillhandahållare av virtuella valutor är också en relativt ny kategori av rapporteringsskyldiga enligt penningtvättslagen, och således håller de eventuellt ännu på att bygga sina interna processer.

De stora transaktionsvolymerna och gränsöverskridande transaktionerna utgör utmaningar för monitoreringen och även en betydande risk ur sårbarhetssynpunkt. Affärsverksamheten inom sektorn har uppkommit i en oreglerad miljö, från vilken övergången till reglering har skett relativt snabbt. I många fall arbetar man därför fortfarande med att bygga upp monitoreringssystemen. Skillnaderna i nivån på monitoreringen kan också locka potentiella terroristfinansiärer att gå över till att **anlita tillhandahållare av virtuella valutor i stället för banksystem**, med eventuellt mindre risk för att ertappade. En riskreducerande faktor är att virtuella valutor inte är allmänt accepterade betalningsmedel vid handel med varor och tjänster.

En mycket stor geografisk risk för sektorn är **kunder från länder utanför EES**. I deras fall innebär distansidentifiering utmaningar, särskilt om det inte går att använda stark autentisering. Det kan vara problematiskt att kontrollera kundernas autentiseringshandlingar och deras riktighet. **Överföring av medel till länder utanför EES** upplevs också som riskfylld, genom att tillhandahållare av virtuella valutor inte enkelt kan bekräfta orsaken till överföringen.

Anonymiteten eller den pseudoanonyma karaktären hos virtuella valutor identifieras som en mycket betydande risk. Trots att man med blockkedjeanalys kan spåra pengarnas rörelser är många av de virtuella valutorna avsedda för anonymitet. I offentliga virtuella valutaplånböcker är möjligheten till anonymitet liten, men så kallade private-plånböcker är i princip anonyma.

Till riskerna hör **insamling av medel med hjälp av virtuella valutor eller i virtuella valutor**. Med tanke på att förebygga terrorfinansiering hänför sig risken då till de aktörer som samlar in medel, eventuellt i syfte att finansiera terrorism. Det kan till exempel vara fråga om insamlingar som är maskerade som välgörenhet. Det har dock uppskattats att virtuella

valutor inte kommer att stå i centrum för finansiering av jihadistiska organisationer under 2020-talet jämfört med andra så kallade mer traditionella metoder för insamling av medel.²²³

Som en betydande risk framstår också **luckorna och bristerna i lagstiftningen** i förhållande till den tekniska utvecklingen inom virtuella valutor. Å andra sidan konstaterades i expertintervjuerna att ständiga lagstiftningsändringar på grund av den tekniska utvecklingen försvagar aktörernas förmåga att upprätthålla den nivå som krävs.

Som en potentiell risk framträder dessutom **virtuella valutaautomater** som finns i högriskländer. Dessa automater fungerar som en metod för överföring av medel till terrorister, eftersom pengar som lagts i en virtuell plånbok kan tas ut kontant i automaterna.

3.9 Risker för terrorfinansiering inom experttjänster

I likhet med de sektorer som diskuterats ovan ses identifiering av fenomen och risker som hänför sig till terrorfinansiering som problematisk inom experttjänster. Eftersom förmågan att identifiera riskerna med terrorfinansiering är dålig tar man inte tillräckligt mycket hänsyn till eventuella riskscenarier.

3.9.1 Risker för terrorfinansiering för fastighetsförmedlare samt förmedlare av hyreslägenheter och hyreslokaler

Den totala risknivån för fastighetsförmedlare är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**, och för förmedlare av hyreslägenheter och hyreslokaler är 1, med andra ord **något betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 22 experter från både den offentliga och den privata sektorn. Sektorns verksamhetsmiljö beskrivs i avsnitt 2.9.1.1.

En måttligt betydelsefull risk anses hänföra sig till **anlitandet av bulvaner**. Även om man anser att risken är tänkbar är man medveten om att investeringar i fastighets- eller bostadsaktier är en betydligt mer komplicerad metod än andra former av finansiering av terrorism. Denna komplexitet kan göra scenariot mindre attraktivt för brottslingar.

Som en måttlig risk framträder **köp och uthyrning av fastighet för att sedan styra hyresintäkterna till att finansiera terrorism**. Genom att köpa en fastighet kan finansierare av terrorism sträva efter att hitta en tillfällig placering för pengarna. När de senare

²²³ Tuomaala-Järvinen 2020, sid. 106–107.

sälja fastigheten kan de frigöra medel för terrorfinansiering efter behov. Hyresintäkterna i sin tur garanterar en relativt jämn avkastning som kan styras vidare till stöd för terroristverksamhet.

3.9.2 Risker för terrorfinansiering för advokater och andra tillhandahållare av juridiska tjänsters samt tillhandahållare av skatterådgivningstjänster

Den totala risknivån för advokater och andra tillhandahållare av juridiska tjänster samt tillhandahållare av skatterådgivningstjänster är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 32 experter från både den offentliga och den privata sektorn. Sektorns verksamhetsmiljö beskrivs i avsnitt 2.9.2.1.

Som en betydande risk ur sårbarhetssynpunkt framträder **begränsad tillgång till information**. Aktörerna har begränsade möjligheter att kontrollera bakgrundsuppgifter om personer eller företag från olika länder, och ofta går det inte att utifrån dessa uppgifter dra några slutsatser om eventuella terrorkopplingar. Kundernas kopplingar till riskområden är i sig en riskindikator, men de andra uppgifter som en aktör inom sektorn har tillgång till är ofta inte tillräckliga för ge säkerhet om det är fråga en person som agerar i syfte att finansiera terrorism.

En sårbarhetsrelaterad risk är också brister och otydligheter i lagstiftningen gällande finansiering av terrorism. Med detta avses till exempel på avsaknaden av riktlinjer som meddelats genom förordning för närmare åtgärder för att förhindra finansiering av terrorism. Å andra sidan konstateras det att de rapporteringsskyldiga inom sektorn också har brister när det gäller kunskaperna om vissa befintliga bestämmelser, som sanktions- och frysninglistorna. **Motstridigheter med dataskyddslagstiftningen** uppfattas också som en sårbarhet, eftersom dataskyddslagstiftningen innebär begränsningar på tillgången till och spridningen av information.

En måttlig risk för sektorn är att **åtgärderna för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism ofta slås ihop**. Då fokuserar man ofta på att fastställa tillgångarnas ursprung, snarare än på att verifiera hur medlen används. När aktörer inom sektorn utarbetar sina egna riskbedömningar ägnar de inte nödvändigtvis tillräcklig uppmärksamhet åt skillnaderna mellan terrorfinansiering och penningtvätt, utan menar att flera riskscenarier anses är relevanta för både penningtvätt och terrorfinansiering. Effektivare insatser mot finansieringen av terrorism skulle kräva praktiska exempel från sektorn och även utbildning inom organisationerna.

Som en måttlig risk betraktas också uppdrag som innebär att man genomför **funktionella strukturer eller åtgärder som medför risk** för finansiering av terrorism. Till dessa räknas exempelvis bildande av en förening eller stiftelse eller upprättande av testamente. Det kan till exempel vara möjligt att verifiera ursprunget för de medel som tillfaller stiftelsen, medan det är komplicerat att bevisa det verkliga syftet med medelinsamlingen, särskilt om kundrelationen inte fortsätter efter att stiftelsen bildats.

Distansidentifiering betraktas som en normal identifieringsmetod inom sektorn, trots att man är medveten om att den är förknippad med osäkerhetsfaktorer för finansiering av terrorism. Det är nästan omöjligt att upptäcka terrorkopplingar vid distansidentifiering.

3.9.3 Risker för terrorfinansiering för bokförare och revisorer

Den totala risknivån för bokförare och revisorer är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 27 experter från både den offentliga och den privata sektorn. Sektorns verksamhetsmiljö beskrivs i avsnitt 2.9.3.1.

En betydande risk ur sårbarhetssynpunkt är **svårigheten att upptäcka tvivelaktiga transaktioner på grund av det stora antalet uppdrag**. Riskerna påverkas av en bred kundkrets och av arbetstakten. Denna risk anses hänföra sig speciellt till bokförare som mer direkt hanterar kundernas bokföringsmaterial, medan revisorerna utför sina granskningar i efterhand och med ett riskbaserat tillvägagångssätt.

Användningen av **falska verifikationer** anses inom sektorn utgöra en risk även med tanke på finansiering av terrorism. Till synes korrekta verifikationer kan smygas in i bokföringsmaterialet i maskeringssyfte. Med hjälp av verifikationerna kan kunden ge aktiviteter som syftar till finansiering av terrorism sken av laglighet, exempelvis som konsultarvoden. Riskerna är mer påtagliga inom bokföringsbranschen, där särskilt nya bokföringsföretag är mer utsatta för exploatering.

Som en måttlig risk ses **oviljan att ifrågasätta kundens agerande på grund av den betydelse som tillskrivs kundrelationen**. Den rapporteringskyldiga kan misstänka bedrägeri eller missbruk i verksamheten, men vill inte utreda saken djupare i rädslan för att förlora kunden; då upptäcks inte eventuell finansiering av terrorism. Denna risk är dock inte lika sannolik när det gäller finansiering av terrorism än vid penningtvätt.

3.9.4 Risker för terrorfinansiering för tillhandahållare av företagstjänster

Den totala risknivån för tillhandahållare av företagstjänster är 1, det vill säga **något betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 10 experter från både den offentliga och den privata sektorn. Sektorns verksamhetsmiljö beskrivs i avsnitt 2.9.4.1.

En betydande risk inom sektorn hänför sig till situationer där man försöker **utnyttja tillhandahållare av företagstjänster till exempel för att upprätta en sammanslutning**, vars verkliga syfte är att styra medel till finansiering av terrorism. Som konstaterats för advokater och andra tillhandahållare av juridiska tjänster är det svårt att säkerställa vad sammanslutningens medel används för och riktas till om uppföljningen av sammanslutningen inte fortsätter efter inrättandet.

3.9.5 Risker för terrorfinansiering för pantlånerörelser

Den totala risknivån för pantlånerörelser är 1, det vill säga **något betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 10 experter från både den offentliga och den privata sektorn. Sektorns verksamhetsmiljö beskrivs i avsnitt 2.9.5.1.

När det gäller pantlånerörelser ses **utnyttjandet av verksamheten för insamling av medel** som en betydande risk. En person, till exempel en främlingskrigare, kan ha en föreställning om hur lätt det är att pantsätta egendom, och försöker därför pantsätta sina värdeföremål innan hen reser till ett konfliktområde. Pantlåneinrättningarna försöker i allmänhet att noga kontrollera egendomens ursprung, men det är ändå möjligt att lånet är avsett för finansiering av terrorism. Det är mycket svårt för pantlåneinrättningarna att uppdaga sådan användning.

3.9.6 Risker för terrorfinansiering för konsthandlare

Den totala risknivån för konsthandlare är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 10 experter från både den offentliga och den privata sektorn. Sektorns verksamhetsmiljö beskrivs i avsnitt 2.9.6.1.

En måttlig risk anses vara förknippad med situationer där **medel från försäljning av varor styrs utanför till länder utanför EES**. Detta kan aktualiseras för nästan varje typ av konstföremål, men som ett särskilt exempel kan nämnas handeln med orientaliska mattor och den slutliga placeringen av de medel som härrör från den.

3.9.7 Risker för terrorfinansiering för varuhandlare, dvs. kontantrapportörer

Den totala risknivån för varuhandlare är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**. I bedömningen deltog sammanlagt 11 experter från både den offentliga och den privata sektorn. Sektorns verksamhetsmiljö beskrivs i avsnitt 2.9.7.1.

Som en betydande risk som hänför sig till varuhandlare framträder **situationer där en kontantrapportör själv utnyttjar sin affärsverksamhet för att finansiera terrorism**. Sådana aktiviteter anses inte vara vanliga, men även om de skulle förekomma är det mycket svårt för myndigheterna att upptäcka dem.

4 Fenomen

För avsnittet om fenomenen i denna riskbedömning valdes aktuella frågor som har samband med penningtvätt och finansiering av terrorism. De valda fenomenen är

- kontanter
- Covid-19-pandemin
- människohandel
- juridiska personer
- massförstörelsevapen.

Kontanter valdes ut som ett fenomen för bedömningen eftersom de fortfarande är ett av de viktigaste instrumenten för penningtvätt. Trots att digitala mekanismer för penginöverföring har blivit vanligare, måste kontanter betraktas som attraktiva ur brottslingars synvinkel.

Pandemin med Covid-19 valdes ut för riskbedömningen på grund av dess aktualitet samt att den har konstaterats inverka på den brottsliga miljön, särskilt genom bedrägeribrott. Här presenteras de första nationella observationer som är kopplade till coronaviruset och relevanta för riskbedömningen med avseende på penningtvätt och finansiering av terrorism.

Människohandel är ett globalt fenomen som också är kopplat till annan allvarlig brottslighet, och därför ansågs det lämpligt att ta upp det i riskbedömningen. I Finland har man de senaste åren gjort betydande insatser för att bekämpa människohandeln och även polisens kapacitet att utreda människohandelsbrott har stärkts med en separat människohandelsgrupp som ska inrättas vid polisen.²²⁴ Människohandel kan vara ett förbrott till penningtvätt, och i riskbedömningen läggs fram observationer kring detta.

FATF gav i landrapporten 2019 Finland en anmärkning om att risken för missbruk av juridiska personer borde ingå i riskbedömningen.²²⁵ I avsnittet om NPO i riskbedömningen

224 Inrikesministeriet: Bekämpningen av människohandel effektiveras genom samarbete mellan myndigheter och organisationer, läst 20.1.2021.

225 FATF MER 2019, sid. 12.

behandlas risker för icke-vinstdrivande juridiska personer, medan avsnittet om fenomen omfattar vissa vinstdrivande juridiska personer.

Förhindrande av finansiering av massförstörelsevapen är en aktuell fråga för FATF som i oktober 2020 antog ändringar av rekommendationerna 1 och 2. Genom ändringarna åläggs stater och de rapporteringsskyldiga i dem att identifiera riskerna med strategier för att kringgå finansiella sanktioner. Ändringarna genomförs under en viss tid och kommer inte att ingå i FATF:s bedömningsprocess förrän vid nästa femte bedömningsomgång. Till följd av förändringarna vill man också ta upp fenomenet massförstörelsevapen i denna riskbedömning med en teoretisk översikt över ämnet. En djupare genomgång bör följa i takt med att FATF utvecklar riktlinjerna.

I avsnittet om fenomen ingår också de nya risksektorerna i EU:s överstatliga riskbedömning, nämligen professionell fotboll, frihamnar och system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare.

4.1 Kontanter

Enligt Finlands Bank har användningen av kontanter minskat under de senaste åren, vilket syns som en minskning av antalet kontantuttag. I Finland gjordes kontantuttag för totalt 13,2 miljarder euro år 2019, medan motsvarande belopp året innan var 14,5 miljarder euro. Beloppet för kortköp uppgick till 54 miljarder euro år 2019.²²⁶ I början av 2020 minskade användningen av kontanter ytterligare på grund av coronaviruspandemin.²²⁷

Användning av kontanter ses dock fortfarande som ett av de viktigaste instrumenten för penningtvätt och terrorfinansiering på grund av dess anonymitet och dåliga spårbarhet. Det innebär att särskilt kontantintensiva branscher, som restaurangbranschen, är utsatta för exploatering.²²⁸ Vid kontanttransaktioner ska kunderna identifieras och deras identitet kontrolleras kontanthandels värde överstiger 10 000 euro.²²⁹ Dessutom krävs kundidentifiering och identitetskontroll när det är fråga om en tvivelaktig transaktion eller om den rapporteringsskyldiga misstänker att de medel som ingår i transaktionen används för finansiering av terrorism eller ett straffbart försök till terrorism eller om den rapporteringsskyldiga misstänker att uppgifterna om en tidigare identitetskontroll in är

226 Finlands Bank: Betalningsstatistik 2019, läst 22.7.2020.

227 Europol 2020a, sid. 18.

228 Europol 2015, sid. 28.

229 Med avvikelse från huvudregeln ska kunden vid penningspelsverksamhet identifieras och identiteten kontrolleras antingen i samband med satsningen eller vinstutdelningen, eller i båda situationerna, om det belopp som spelaren satsar eller den vinst som spelaren löser ut per gång eller som sammanhängande utbetalningar uppgår till sammanlagt minst 2 000 euro.

tillförlitliga eller tillräckliga. De som affärs- eller yrkesmässigt säljer eller förmedlar varor och tar emot betalningar på minst 10 000 euro i kontanter är rapporteringsskyldiga enligt penningtvättslagen.

Enheten för utredning av grå ekonomi genomförde år 2019 en omfattande undersökning bland myndigheterna, där man bland annat utredde vilka fenomen inom grå ekonomi som experterna hade råkat på i sitt arbete och vilka frågor de hade funnit vara kopplade med grå ekonomi under de senaste tre åren. Cirka 45 Procent av de tillfrågade hade i sitt arbete sett kontantanvändning i samband med grå ekonomi.²³⁰

I den nationella riskbedömningen 2015 konstaterades att kontantförflyttningar kan utgöra en mycket stor risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt riskbedömningen hade expertbedömningar visat att kontantkurirer som utnyttjar EU:s inre gränser var en mycket vanlig metod för penningtvätt och finansiering av terrorism.²³¹

Centralen för utredning av penningtvätt får anmälningar om kontanter från de rapporteringsskyldiga samt om gränsöverskridande kontanttransporter av Tullen.²³² Den som ska resa över EU:s gräns och tar med sig kontanta medel till ett värde av 10 000 euro eller mer ska anmäla det till Tullen. Enligt uppgifter från Tullen deklarerades totalt cirka 40 miljoner euro vid ankomst till eller utresan från Finland år 2019. Beloppet uppvisar en tydlig ökning: till exempel år 2016 deklarerades totalt cirka 25 miljoner euro. Gränsbevakningsväsendet är också behörig myndighet avseende kontantförflyttningar då det sköter tulluppgifter.

4.1.1 Risker för penningtvätt avseende kontanta medel

Kontanta medel är lockande för brottslingar, eftersom de är ett **anonymt, ospårbart, omedelbart och oåterkalleligt värdeöverföringsinstrument**. Av samma skäl måste kontanter betraktas som ett instrument som medför risk för penningtvätt. Kontanter kan vara kopplade till flera förbrott till penningtvätt, såsom bedrägeri, människohandel, stölder och narkotikahandel. Enligt Europol kan kontanter användas som ett medel för penningtvätt i nästan alla brott.²³³

Kontantanvändning i allmänhet möjliggör en grå ekonomi. I samband med människohandelsbrott kan till exempel löner betalas delvis svart i kontanter, vilket möjliggör

²³⁰ Enheten för utredning av grå ekonomi 2019, sid. 25.

²³¹ Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism 2015, sid. 106.

²³² Centralen för utredning av penningtvätt 2019, sid. 9.

²³³ Europol 2015, sid. 10.

penningtvätt. Ett företag kan också ha **fabricerad kontantverksamhet**, det vill säga det meddelar att det gör affärer i kontanter, utan att i verkligheten göra det.

För kontantförflyttningar kan anlitas **penningkurirer** vilket gör det möjligt att effektivt utplåna tillgångarnas ursprung. Kurirer är personer som rekryteras av brottslingar och som transporterar kontanter som härrör från brottslig verksamhet från ett land till ett annat.²³⁴ Kurirerna är inte alltid medvetna om vad kontanterna exakt kommer att användas för. Medel kan också överföras till utlandet med hjälp av **valutaväxling**, det vill säga genom att maskera tillgångarnas ursprung genom att växla kontanter mot en annan valuta. Ett exempel på kontantförflyttningar och därtill kopplad penningtvätt framgår av Östra Nylands tingsrätts dom av den 1 november 2019²³⁵:

Case Kontantkurir

Person A anlände första gången från Spanien till Finland den 25 augusti 2019. Då hade hen fått ett belopp på 14 000 euro från en finsk person på ett hotell och sedan den 26 augusti 2019 enligt sitt uppdrag tagit med sig pengarna till Spanien, där hen hade överlämnat dem vidare. A hade fått en provision på 1 000 euro för detta. Den 13 september 2019 kom A andra gången från Spanien till Finland för att hämta ett belopp på 13 000 euro som skulle föras till Spanien. A hade då träffat samma finska person som på första gången och fått pengar i kontanter. A hade fått använda en del av pengarna till resekostnaderna. A hade försökt lämna Finland den 15 september 2019 med de återstående 12 500 euro som fanns i ett kuvert i hens bagage.

Enligt åklagaren kunde pengarna anses härröra från brottslig verksamhet med tanke på arten av A:s uppdrag, det vill säga att hämta pengar från Finland till Spanien, den utlovade provisionen på 1 000 euro för vardera resan och det ansevärd beloppet av kontanta pengar. A hade också själv uppfattat att pengarna härrörde från olaglig verksamhet. A erkände att hen förfarit på det sätt som framgick av åklagarens gärningsbeskrivning och dömdes för grov penningtvätt. Domen har vunnit laga kraft.

234 FATF och MENAFATF 2015, sid. 28.

235 Östra Nylands TR 1.11.2019 nr 19/148060, fall R 19/4372.

Användningen av kontanter kan anses vara kulturspecifik, eftersom det i Finlands närområden används mer kontanter än i Finland. Därmed kan **utlänningar som använder stora kontantbelopp** medföra risker, särskilt eftersom det är problematiskt att kontrollera ursprunget av kontanta medel från utlandet.

Coronaviruset har också påverkat användningen av kontanter och därmed rapporteringen av penningtvätt. Enligt centralen för utredning av penningtvätt har bankerna varit särskilt uppmärksamma på stora kontanttransaktioner under coronatiden. Under mars–oktober 2020 rapporterade bankerna mer om penningtvätt med indikatorerna ”stort antal kontantuttag” och ”stort antal kontantinsättningar” än under motsvarande period år 2019. Sammanlagt 66 procent av bankernas penningtvättsanmälningar i mars–oktober 2020 var kopplade till kontantanvändning.²³⁶

4.1.2 Risker för terrorfinansiering avseende kontanta medel

De risker som är förknippade med finansiering av terrorism framträder som relativt lika som riskerna för penningtvätt. Eftersom finansiering av terrorism inte kräver något förbrott, ligger fokus med avseende på kontanter framför allt på överföringar till terroristiska syften. Enligt Europol kan liknande metoder för överföring och maskering av kontanta medel användas vid såväl penningtvätt som terrorfinansiering.²³⁷

De risker för finansiering av terrorism som hänför sig till kontanter är delvis desamma som de som observerats i den sektorspecifika granskningen. Till exempel **uttag av konsumentkrediter** som kontanter och överföring av pengarna till konfliktområden eller konvertering av **kontanter till virtuell valuta** för att sedan ta ut pengar i en virtuell valutaautomat i ett riskland identifieras som risker.

En viktig iakttagelse är att det **saknas en viss ”rutin”** när det gäller att identifiera sambandet mellan kontanter och finansiering av terrorism. På grund av bristande kunskaper kan det vara svårt för många aktörer att inse att även mycket små belopp kan användas för finansiering av terrorism. Kontantanvändningen har också i allt högre grad flyttats från banksystem till sektorer där man fortfarande av hävd tar emot stora belopp kontanta medel. I detta avseende kan överföringar av kontanter särskilt inriktas på hawalaväxlare och andra penningförmedlare.

²³⁶ Helsingin Sanomat 20.10.2020: Koronapandemian aikana käteisen käyttö on vähentynyt: Suuntaus johtaa entistä helpommin rahanpesuilmoitukseen ja tietää vaikeuksia rikollisille, läst 22.12.2020.

²³⁷ Europol 2015, sid. 45.

Olika typer av **kontantinsamlingar** är också förknippade med risken för finansiering av terrorism. Det är till exempel möjligt att man försöker utnyttja den som ordnar insamlingen så att verksamheten utifrån sett framstår som legitim. Dessutom kan den som organiserar en till synes legitim insamling i verkligheten medverka till finansiering av terrorism. Eftersom även små belopp kan användas för terrorfinansiering är det mycket svårt att identifiera tvivelaktiga verksamhet, eftersom de enskilda givna beloppen i kontantinsamlingar i regel är små.

4.2 Covid-19-pandemin

Det nya viruset Covid-19, det vill säga coronaviruset, började sprida sig från Kina i slutet av år 2019. Världshälsoorganisationen kategoriserar sjukdomen som en pandemi, eftersom den har spridit sig över hela världen. Det första coronavaccinet godkändes för försäljning inom EU den 21 december 2020. Finland deltar i EU:s upphandlingar av coronavaccin.²³⁸

Pandemin med Covid-19 har gett upphov till globala utmaningar och ekonomiska störningar eller kriser som aldrig tidigare skådats. Den har drivit flera länder in i ett undantagstillstånd, vilket även har aktiverat brottslingar och uppkomsten av nya brottsfenomen. Genom att utnyttja den sårbarhet som undantagstillståndet medför har illegala aktörer och andra brottslingar skapat nya inkomstkällor genom bland annat bedrägerier, it-brottslighet och missbruk av internationellt ekonomiskt bistånd.²³⁹ När det gäller penningtvätt har det visat sig att den minskade kontantanvändningen till följd av coronapandemin också har påverkat penningtvättsmetoderna, eftersom det har blivit svårare att tvätta pengar genom de kontantintensiva sektorerna²⁴⁰ och de gränsöverskridande förflyttningarna av kontanter har minskat. Europol anser att pandemin på lång sikt kommer att få betydande konsekvenser för den ekonomiska brottsligheten. I fråga om penningtvätt innebär detta att kriminella aktörer måste söka efter alternativa metoder för penningtvätt, särskilt i stället för kontanter.²⁴¹

I Finland har man upptäckt flera coronarelaterade blufförsök, som började mycket snabbt då epidemisituationen förvärrades våren 2020. Man har till exempel försökt sälja testpaket för coronavirus, andningsskydd eller läkemedel som i själva verket inte existerade till

238 Institutet för hälsa och välfärd: Aktuellt om coronaviruset, läst 7.8.2020. World Health Organization: Coronavirus disease (COVID-19 pandemic), läst 7.8.2020, och Institutet för hälsa och välfärd: Ordlandet av coronavaccinationer i Finland, läst 14.1.2021.

239 FATF 2020a, sid. 2 och 4.

240 Europol 2020b, sid. 7.

241 Europol 2020b, sid. 12.

konsumenterna.²⁴² Polisen har också informerat om coronafuskare som speciellt har riktat in sig på äldre personer. Bedragare har gett sig ut för att vara "coronainspektörer" eller hälsovårdsmyndigheter och på så sätt försökt ta sig in i personers bostäder för att till exempel stjäla kontanter och värdesaker.²⁴³

4.2.1 Effekterna av Covid-19-pandemin på penningtvätt

Till de påtagligaste konsekvenserna av Covid-19 på brottsmiljön är olika former av **bedrägeribrott** som förekommer som förbrott till penningtvätt. Det handlar till stor del om bedrägeribrott på internet, där brottslingar försöker sälja produkter som inte existerar eller som är av sämre kvalitet än vad som utlovats. Sådana produkter kan till exempel vara läkemedel eller skyddsutrustning. I Finland uppdagades våren 2020 ett fall där ett stort antal beställda skyddsmasker visade sig vara olämpliga för det avsedda ändamålet; fallet är föremål för en bedrägeriutredning. FATF har identifierat ett scenario där brottslingar utger sig att vara anställda av ett företag eller en välgörenhetsorganisation som erbjuder skyddsmasker eller coronatestpaket. Brottslingarna begär kreditkortsuppgifter för betalning, men den beställda varan levereras aldrig.²⁴⁴

Till bedrägerier hör också olika former av **cyberbrottslighet** där kriminella fiskar efter information via telefon eller e-post med coronaviruset som täckmantel. Institutet för hälsa och välfärd har bland annat fått kännedom om fall med bluffsamtal där betalkortsuppgifter har begärts på grund av påstådd coronarexponering eller coronatestning.²⁴⁵ Bedragare kan också försöka dra nytta av coronasituationen med **penninginsamlingar** för att utnyttja människors vilja att hjälpa till. Man kan låta påskina att man samlar in pengar för att hjälpa de som drabbats av coronakrisen, medan pengarna i själva verket går till brottslingarna. Enligt FATF kan brottslingar ta kontakt via e-post och be om bidrag i en välgörenhetsorganisations namn och mottagaren instrueras att meddela betalkortsinformation eller göra en betalning via den brottsliga aktörens digitala plånbok.²⁴⁶

På grund av situationen med coronaviruset har resandet minskat väsentligt, och därmed har färre personer rört sig över gränserna. Det har dock varit möjligt att anlända till Finland av giltiga skäl, såsom arbete. Inom vissa risksektorer, som byggbranschen, har man kunnat passera gränsen nästan normalt, vilket har möjliggjort bland annat kontantförflyttningar

242 Yle Uutiset 5.4.2020, läst 9.11.2020.

243 Polisen: Poliisi varoittaa koronavuorijareista – huijausten kohteina etenkin iäkkäät, läst 9.11.2020.

244 FATF 2020a, sid. 6.

245 Kauppalehti 16.8.2020: Saitko puhelun, jossa kyseltiin maksukortin tietoja koronatestauksen takia? – THL varoittaa huijausosoista, läst 21.12.2020.

246 FATF 2020a, sid. 7.

med byggarbetare. Som nämnts ovan har Europol observerat att coronasituationen ut brottslingars perspektiv påverkar just förflyttningarna av kontanta medel, och att de därför har börjat använda **alternativa metoder** för penningtvätt. Man kan därför anta att verksamhetsmiljön blir mer digital och att man i större utsträckning försöker överföra medel genom digitala lösningar.

De utmaningar som coronasituationen medfört för företag och deras ekonomi har lindrats med olika former av ekonomiskt stöd. Även om man i offentligheten har buntat samman stöden under benämningen "coronastöd" har en del av dem varit avsedda att användas för utveckling och innovation i företagen. Stöden har ansetts möjliggöra missbruk, eftersom kontrollen när stöden beviljas kan vara slappare och övervakningen sker huvudsakligen i efterskott. Brottsliga aktörer kan eventuellt kringgå kriterierna för stöd genom att maskera sin verksamhet på ett legitimt sätt och de styra erhållna stödpengar till brottslig verksamhet eller maskera pengarna genom penningtvätt. Enligt en enkät utförd av Skatteförvaltningens enhet för utredning av grå ekonomi ansåg 64 procent av de svarande myndigheterna att **missbruket av offentliga stöd** har ökat något eller tydligt till följd av coronaviruset.²⁴⁷

Företagens ansträngda ekonomi kan också påverka **aktörernas möjligheter att upptäcka brottslighet** eller åtminstone skapa betydande utmaningar för det. Företagens problem med coronaviruset kan fördunkla uppfattningen av hurdana aktiviteter som är normala eller eventuellt tvivelaktiga. Intervjuer inom den privata sektorn visade att aktiviteter som aktörer i vissa sektorer under normala förhållanden ser som tvivelaktiga har under coronatiden blivit normala och det ökar utmaningarna med att upptäcka tvivelaktiga transaktioner.

På grund av coronasituationen har många människor gått över till **distansarbete**, vilket innebär att även en del tjänster produceras helt och hållet på distans. När det gäller aktörer inom den aktuella sektorn kan distansarbete påverka till exempel möjligheterna till kundkontroll. Enligt en myndighetsundersökning som beställts av enheten för utredning av grå ekonomi inverkar distansarbete också på myndighetstillsynen, eftersom 55 procent av de myndigheter som svarat på enkäten upplevde att övervakningen blivit mindre effektiv till följd av ökningen av distansarbetet.²⁴⁸

247 Undersökningen genomfördes i september 2020 för att kartlägga myndigheternas syn på coronavirusets effekter på den grå ekonomin. För mer information se Grå ekonomi & ekonomisk brottslighet: Koronavirus lisännyt viranomaisten huolta tukipetosten kasvusta, läst 21.12.2020.

248 Grå ekonomi & ekonomisk brottslighet: Koronavirus lisännyt viranomaisten huolta tukipetosten kasvusta, läst 21.12.2020.

4.2.2 Effekterna av Covid-19-pandemin på terrorfinansiering

Den minskade passagerartrafiken till följd av coronaviruset, vilket försvårat kontantförflyttningarna, kan leda till att **hawalasystem** kommer att användas i en större utsträckning vid terrorfinansiering. Då personerna själva inte haft möjlighet att transportera medel för terroristiskt syfte över gränserna, har de eventuellt försökt lämna kontanter hos hawalaväxlare från vilka medlen överförs som elektronisk information till mottagarlandet. Det är också möjligt att försök till kontantöverföringar görs allt mer genom traditionella **tillhandahållare av betalningsförmedlingstjänster**.

Coronapandemin anses påverka också fenomenet med **främlingskrigare**. Under coronatiden har det varit svårare att finansiera, företa och ordna resor. Detta kan leda till att man i allt större utsträckning reser via illegala vägar utan myndighetskontroller. Den ekonomiska osäkerheten till följd av coronasituationen och den ökande psykiska stressen kan leda till instabilitet hos en del personer, vilket – beroende på personens omgivning och kontakter – **kan ge upphov till radikalisering**.

4.3 Människohandel

I denna riskbedömning används begreppet människohandel enligt definitionen av "Human trafficking" i Palermokonventionen. FATF hänvisar också till denna definition i sina publikationer.²⁴⁹ Enligt Finlands strafflag är människohandel och grov människohandel samt försök därtill straffbara gärningar. Definitionen av människohandel i denna riskbedömning omfattar också liknande brott som upptas i strafflagen såsom grovt koppleri, grovt ordnande av olaglig inresa och ockerliknande diskriminering i arbetslivet. Den juridiska definitionen av människohandel kan variera från land till land, vilket försvårar utredningen av fall. Människohandel skiljer sig från människosmuggling (t.ex. grovt ordnande av olaglig inresa) genom att vinningen av brott i det senare fallet utgörs av belöning för att ha organiserat inresan, medan man vid människohandel avser att utnyttja offren.

Människohandel är en globalt betydande och tilltagande företeelse. Människohandel anses vara ett av de mest lönsamma brotten i världen genom de fördelar som den ger. Enligt Internationella arbetsorganisationens (ILO) beräkningar genererar tvångsarbete 150 2 miljarder

249 FATF:s definition bygger på FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet (Palermokonventionen) i vilken människohandel definieras som följer: "the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs".

dollar (USD) per år.²⁵⁰ Även om människohandel är en av de snabbast växande formerna av brottslighet²⁵¹ är också myndigheterna bättre insatta i människohandel och strävar efter att motarbeta den ökande brottsligheten både på internationell och nationell nivå.

I Finland studeras och bevakas frågan på myndighetsnivå framför allt av diskrimineringsombudsmannen, Migrationsverket och Europeiska institutet för kriminalpolitik (HEUNI).²⁵² Vid justitieministeriet har dessutom inrättats en särskild tjänst som samordnare för arbetet mot människohandel. Diskrimineringsombudsmannen är Finlands nationella rapportör i frågor som rör människohandel. Inom Migrationsverket verkar ett hjälpsystem för offer för människohandel. Systemet stödjer och hjälper offer för människohandel och deras minderåriga barn. Statistiken visar att fler och fler offer söker sig till hjälpsystemet och att antalet klienter nästan tredubblats under de senaste åren.²⁵³

Med tanke på de nationella insatserna mot människohandel inklusive eventuell penningtvätt och terrorfinansiering är det viktigt att i största möjliga utsträckning vara medveten om att människohandel förekommer även i Finland och att olika aktörer har kännedom om dess typiska manifestationer. Människohandel är ofta gränsöverskridande verksamhet där Finland oftast är transit- och destinationsland. Den nationella brottsligheten i samband med människohandel har förekommit huvudsakligen som arbetsrelaterad exploatering, sexuellt utnyttjande och utnyttjande för brottslig verksamhet. Vid sådan brottslig verksamhet tvingas offret begå brott och vinningen går till den som exploaterar offret. Dessutom har man fått kännedom om människohandel i tvångsäktenskaps- och tiggerisyrte.²⁵⁴ För att bekämpa penningtvätt är det också viktigt att identifiera vinningen av människohandel. Vid arbetsrelaterad exploatering uppkommer vinningen genom att arbetstagarna inte får någon lön eller är underbetalda och/eller måste betala ett överpris för logi och andra levnadskostnader. Fallen inbegriper ofta också grå ekonomi och bokföringsbrott.²⁵⁵ Utsatta branscher för arbetsrelaterad exploatering är bland annat städföretag, restauranger, hemvård, bärplockning och byggverksamhet.

4.3.1 Koppling mellan människohandel och penningtvätt

Utifrån expertbedömningar har det konstaterats många kopplingar mellan människohandel och penningtvätt, genom att vinningen av människohandel maskeras med hjälp

250 FATF 2018, sid. 3.

251 FATF 2018, sid. 3.

252 Mer information finns på www.heuni.fi, www.ihmiskauppa.fi och www.syrjinta.fi.

253 Hjälpsystemet för offer för människohandel, pressmeddelande 15.7.2020, läst 26.8.2020.

254 Polisen: Människohandel, läst 26.8.2020, och Hjälpsystemet för offer av människohandel 2020, sid. 5 och 11.

255 HEUNI 2019, sid. 6.

av penningtvätt. Genom att identifiera och förhindra människohandel kan man också förhindra penningtvätt. En risk för penningtvätt hänför sig till **bristande medvetenhet** om människohandel, inklusive dess indikatorer och mekanismer i Finland. Om fenomenet och de olika tillvägagångssätten vore bättre kända skulle man kunna ingripa i brottslig verksamhet i ett tidigt skede. Till exempel kan rapporteringsskyldiga enligt lagen om penningtvätt också ha möjlighet att upptäcka människohandel eller tvivelaktig verksamhet som tyder på människohandel när de följer upp kunders transaktioner. FATF har också identifierat ett antal indikatorer som gör det möjligt att identifiera exempelvis tvivelaktiga kontotransaktioner.²⁵⁶

Människohandelns natur av dold brottslighet gör den väldigt svår att uppdaga. Offren utsätts utan undantag för påtryckningar och är ofta personer som redan är sårbara i samhället. Offren anmäler sällan människohandel till polisen. Människohandeln maskeras ofta med olika slags täckmantel, såsom skrivbordsbolag, och befintliga strukturer, exempelvis genom att öppna bankkonton för anställda, som i verkligheten används av någon annan. I den nationella omvärlden försöker man alltså **dölja människohandeln med hjälp av verksamheter med sken av legitimitet**.

Det är invecklat att upptäcka tvivelaktig verksamhet och människohandel, eftersom aktiviteterna ofta är **gränsöverskridande** med flera internationella kopplingar. Offren är ofta utländska personer, som därmed upplever en högre tröskel för att söka hjälp. Svårigheterna med att upptäcka människohandel ger också upphov till **utmaningar för övervakningen** inom både den privata och den offentliga sektorn. Ett av målen i regeringsprogrammet från år 2019 med avseende på bekämpning av människohandel är därför att vid polisen inrätta en grupp för avslöjande och utredning av människohandelsbrott, eftersom man i många europeiska länder har sett dylika polisenheter ge en positiv effekt på utredningen av människohandelsbrott.²⁵⁷

Anlitande av utländska bemanningsföretag och långa underleverantörskedjor gör det svårare att uppdaga människohandel. För att uppdaga människohandel krävs aktiva och proaktiva åtgärder av myndigheter, företag och andra aktörer. Övervakning och kontroll av att verksamheten är legitim utgör särskilda utmaningar i fråga om utländska tjänsteleverantörer.

Begränsningar eller brister i lagstiftningen hör också till riskerna för penningtvätt i samband med människohandel. Enligt expertbedömningarna bör brister i informationsutbytet

256 I HEUNI 2020 "Työperäisen ihmiskaupan paljastaminen" behandlas också kopplingar mellan människohandel och penningtvätt. I FATF 2018 "Financial Flows from Human Trafficking" sid. 66–70 finns indikatorer som underlättar identifiering av människohandel. HEUNI hänvisar också till FATF 2018.

257 HEUNI 2020, sid. 58.

åtgärdas utan hinder av sekretessbestämmelserna. Dessutom bidrar korta preskriptionstider för åtalsrätt, till exempel vid ocker i arbetslivet, och lindriga domar när det gäller människohandel till att göra verksamhetsmiljön mer attraktiv för brottslingar.

Under perioden 2015–2019 meddelades 14 fällande domar för människohandel, 6 domar för grov människohandel och 14 domar för ockerliknande diskriminering i arbetslivet. Däremot inleddes över 200 förundersökningar om människohandel och över 150 förundersökningar om ockerliknande diskriminering i arbetslivet under perioden 2015–2018. I genomsnitt inleds färre än tio utredningar om grov människohandel per år.²⁵⁸ Endast få förundersökningar om människohandel leder till domar.

I fall som varit föremål för internationella utredningar har kopplingar mellan människohandel och penningtvätt hittats bland annat i situationer där gärningsmännen satt in eller överfört ansevliga belopp till offrens konton. Därefter överförs medlen från offrets konto antingen till utlandet eller konverteras till annan egendom. Offren har alltså använts som bulvaner utan att vara medvetna om det.²⁵⁹

4.3.2 Koppling mellan människohandel och terrorfinansiering

Enligt expertbedömningar är penningtvätt kopplad till människohandel i större utsträckning än finansiering av terrorism. Den största risken när det gäller finansiering av terrorism är att det **saknas nationella observationer av sambandet mellan människohandel och terrorfinansiering**. Detta innebär att man på nationell nivå inte har hittat samband mellan finansiering av terrorism och människohandel. Möjligheten därtill kan dock icke uteslutas.

Enligt en publikation från FN:s kommitté för bekämpning av terrorism finns det internationella observationer av att terrorister finansierar aktiviteter med människohandel, till exempel genom att kidnappa kvinnor och barn och sedan kräva lösenpengar eller sälja offren till prostitution. Organhandel eller slavhandel används också till att finansiera terrorverksamhet.²⁶⁰

Den geografiska aspekten bedöms som en risk för människohandel och därmed sammanhängande finansiering av terrorism. Gärningspersonens (eller den misstänktes) **kopplingar till konfliktområden eller deras grannländer** ökar också risken för finansiering av

258 Statistikcentralen och PolStat.

259 HEUNI 2020, sid. 48.

260 CTED 2019, sid. 31–37.

terrorism. Om både gärningspersonen och offret har kopplingar till konfliktländerna anses risken vara ännu större.

Inom människohandel rör sig ofta svarta pengar och offren är ofta omedvetna om vart pengarna egentligen går. Enligt expertbedömningar är det inte otänkbart att exempelvis vinning från arbetsrelaterad exploatering styrs till terrorgrupper.

4.4 Juridiska personer

Definitionen av juridisk person omfattar rättsligt behöriga aktörer med bestämmanderätt över sina rättigheter och skyldigheter. Det rör sig om andra än fysiska personer, till exempel företag i bolagsform som självständigt äger sina egna tillgångar.²⁶¹ I denna riskbedömning granskas följande juridiska personer i bolagsform²⁶²:

- aktiebolag som avses i 1 kap. 2 § i aktiebolagslagen (634/2006)
- öppna bolag och kommanditbolag som avses i 1 kap. 1 § i lagen om öppna bolag och kommanditbolag (389/1988)
- andelslag som avses i 1 kap. 2 § i lagen om andelslag (421/2013).

Syftet med de bolagsformer som granskas är att bereda vinst åt aktieägarna eller att bedriva ekonomisk verksamhet eller näringsverksamhet. Enligt uppgifter i handelsregistret fanns det i Finland vid ingången av juli 2020 sammanlagt omkring 300 000 aktiebolag, öppna bolag, kommanditbolag och andelslag.²⁶³ Det bör noteras att näringsverksamhet även kan bedrivas av en enskild näringsidkare, som ofta benämns "firma". Enskilda näringsidkare betraktas dock inte som självständiga juridiska personer utan de ingår förbindelser i eget namn.²⁶⁴

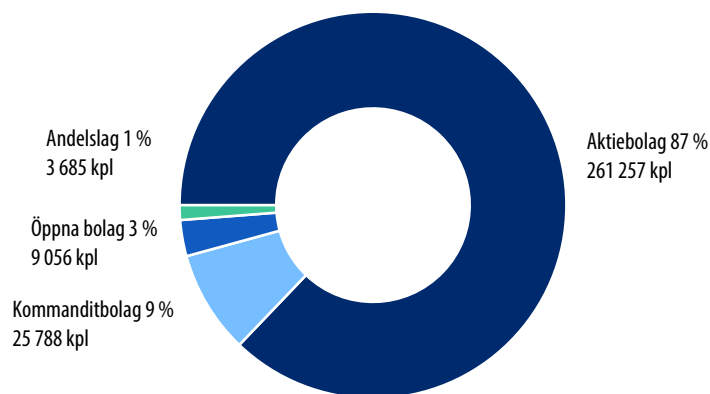
261 Villa 2018, sid. 34, och RP 95/1993 rd, sid. 27.

262 Även stiftelser och registrerade föreningar kan anses vara juridiska personer, men i denna del av riskbedömningen är granskningen begränsad till juridiska personer som verkar i bolagsform. Stiftelser och föreningar behandlas separat i kapitel 5 *NPO-sektorn*.

263 PRS: Antal företag i handelsregistret, läst 9.11.2020.

264 Företagarna i Finland: Toiminimi eli yksityinen elinkeinonharjoittaja, läst 9.11.2020. Det bör noteras att det proportionellt sett finns mycket fler privata näringsidkare än företag i bolagsform: enligt handelsregistret var omkring 220 000 privata näringsidkare verksamma i Finland i början av juli 2020. Se PRS: Antal företag i handelsregistret. På <https://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/yritystenlkm/lkm.html>, läst 9.11.2020.

Figur 3. Antal aktiebolag, kommanditbolag, öppna bolag och andelslag i handelsregistret 1.7.2020.



I enlighet med 6 kap. i penningtvättslagen ska de ovan nämnda organisationerna förvalta uppgifter om sina verkliga förmånstagare. Med företagets verkliga förmånstagare avses en fysisk person som direkt eller indirekt äger mer än 25 procent av aktierna i den juridiska personen eller annars en motsvarande andel i den juridiska personen. Verklig förmånstagare är också en fysisk person som direkt eller indirekt utnyttjar mer än 25 procent av röst-rätten i den juridiska personen när detta röstetal är baserat på ägande, medlemskap, bolagsordningen, bolagsavtalet eller motsvarande stadgar. Med verklig förmånstagare avses dessutom en person som på annat sätt utövar ett bestämmande inflytande i den juridiska personen. De flesta företag²⁶⁵ hade ålagts att meddela sina verkliga förmånstagare till handelsregistret under tiden 1 juli 2019–1 juli 2020. Skyldigheten gällde cirka 300 000 företag, varav cirka 123 000 lämnade in sin anmälan inom utsatt tid.²⁶⁶ Företagets verksamhet kan försvåras om uppgifterna om förmånstagare inte anmäls till handelsregistret eller om de inte uppdateras.

Aktiebolag, kommanditbolag, öppna bolag och andelslag ska anmäla sig till PRS handelsregister. I enlighet med 2 kap. i revisionslagen (1141/2015) ska sammanslutningar välja revisor och låta utföra revision.²⁶⁷ Aktiebolag och andelslag ska alltid meddela sitt bokslut till

²⁶⁵ Aktiebolagen och andelslagen ska anmäla uppgifter om sina verkliga förmånstagare till handelsregistret. Öppna bolag ska anmäla den verkliga förmånstagaren när förmånstagaren är någon annan än en fysisk person som är bolagsman. Kommanditbolag ska anmäla den verkliga förmånstagaren när förmånstagaren är någon annan än en fysisk person som är ansvarig bolagsman.

²⁶⁶ Meddelande från Patent- och registerstyrelsen 2.7.2020, läst 29.7.2020.

²⁶⁷ En revisor behöver inte väljas i en sammanslutning där högst en av de följande förutsättningarna har uppfyllts såväl under den avslutade räkenskapsperioden som under den omedelbart föregående perioden: 1) balansomslutningen överstiger 100 000 euro, 2) omsättningen eller motsvarande avkastning överstiger 200 000 euro, eller 3) antalet anställda överstiger i medeltal tre.

handelsregistret. Öppna bolag och kommanditbolag skyldighet meddela sitt bokslut till handelsregistret aktualiseras när vissa särskilt fastställda kriterier uppfylls.²⁶⁸

Den juridiska personens verksamhet och bransch ska också beaktas vid bedömningen av riskerna för penningtvätt och terrorfinansiering, eftersom när den juridiska personen utövar näringsverksamhet som omfattas av penningtvättslagens tillämpningsområde kan den bli rapporteringsskyldig enligt lagen.

Enheten för utredning av grå ekonomi har gett exempel på följande fyra sätt att utnyttja företag i bedrägeribrott:

1. Etablera ett nytt företag enbart i bedrägerisyrfte
2. Överta ett företag som hamnat i svårigheter
3. Kapa ett företag som bedriver hederlig verksamhet
4. Utnyttja ett hederligt företags namn.

Som ansvars personer för bolagen anges ofta bulvaner som fungerar i eget namn, men för täckt för någon annan persons räkning. Yrkesmässigt utnyttjande av företag är en form av bedrägeribrottslighet.²⁶⁹ Det är viktigt att identifiera yrkesmässigt utnyttjande av företag, eftersom bedrägeribrott hör till de viktigaste förbrotten till penningtvätt.

Då organiserade kriminella grupper utgör ett betydande hot om penningtvätt är det motiverat att i samband med juridiska personer också studera den forskning som finns om organiserade kriminella gruppers kopplingar till företag. Enligt en studie från 2015 om organiserade kriminella grupper har den organiserade brottsligheten i Finland kopplingar till bland annat byggbranschen, renoveringsföretag, service- och städbranschen, restauranger och nattklubbar, privata säkerhetstjänster samt till exempel detaljhandel med bilar. Dessutom finns det kopplingar till tatueringstudior och sexbutiker. Organiserade kriminella grupper har koncentrerat sig på arbetsintensiva och lågteknologiska sektorer och branscher som ligger nära deras kultur och livsstil. Dessa branscher står också under mindre myndighetstillsyn. De företag som har kopplingar till medlemmar av organiserade kriminella grupper är i regel relativt små, men erbjuder ändå ofta flera olika tjänster, till

268 Öppna bolag och kommanditbolag ska anmäla sina bokslut till handelsregistret om något av följande krav uppfylls: 1) ett aktiebolag är bolagsman i det öppna bolaget eller ansvarig bolagsman i kommanditbolaget, 2) ett öppet bolag eller ett kommanditbolag, vars ansvariga bolagsman är ett aktiebolag, är bolagsman eller ansvarig bolagsman, eller 3) om minst två av följande gränser har överskridits under den avslutade eller den omedelbart föregående räkenskapsperioden: a) omsättning 12 000 000 euro, b) balansomslutning 6 000 000 euro, och c) antalet anställda i genomsnitt 50 personer. Se PRS: Öppna bolag och kommanditbolag: bokslut till handelsregistret, läst 10.11.2020.

269 Grå ekonomi & ekonomisk brottslighet: Yrkesmässigt utnyttjande av företag är bedrägeribrottslighet, läst 23.12.2020.

exempel säkerhetstjänster kombinerade med exempelvis städning. Över hälften av medlemmarna i organiserade kriminella grupper driver ett eget företag.²⁷⁰

4.4.1 Risker för penningtvätt avseende juridiska personer

Juridiska personer löper i princip en förhöjd risk för penningtvätt och finansiering av terrorism, eftersom de fysiska personerna bakom den juridiska personens verksamhet inte agerar i eget namn. Det bör dock noteras att syftet med exempelvis aktiebolagslagen (624/2006) har varit att ge företagen större handlingsfrihet och att lagen därmed är avsedd att vara flexibel. Juridiska personer inrättas och används kontinuerligt och en kontrollerad ökning av deras verksamhetsmöjligheter har stor betydelse för samhället, till exempel när det gäller betingelserna för företagande och utövandet av föreningsfriheten. När man granskar riskerna för juridiska personer bör man därför komma ihåg den breda samhällskontexten.

För att minska risken har företagen en lagstadgad skyldighet att anmäla sina verkliga förmånstagare till handelsregistret. Alla företag fullgör emellertid inte sin skyldighet att anmäla de verkliga förmånstagarna och hålla uppgifterna uppdaterade, vilket innebär att dessa uppgifter i handelsregistret inte är tillräckliga, exakta och aktuella för alla företag. Detta ökar risken för att kriminella aktörer bakom juridiska personer inte identifieras.

En allmän risk för juridiska personer är **anlitande av bulvaner** i olika former inom företagsverksamheten. Enligt en enkät som enheten för utredning av grå ekonomi låtit utföra hade över två tredjedelar av de svarande²⁷¹ lagt märke till användning av bulvaner och intermediärer.²⁷² Bulvaner och intermediärer har konstaterats vara ett mycket vanligt sätt att maskera aktörens eller förmånstagarens identitet. Även om användningen av bulvaner inte är helt kopplad till internationalisering, ger användningen av utländska personer som bulvaner fler möjligheter för aktörer inom den grå ekonomin samtidigt som det blir svårare att utreda brotten. Bulvaner kan anses vara en relativt välinarbetad metod, och inga konkreta åtgärder har vidtagits på myndighetsnivå för att ta itu med fenomenet.²⁷³ I lagstiftningen finns inte heller något direkt förbud mot bulvaner.

Användningen av bulvaner och mellanhänder är enligt nämnda enkät mycket omfattande; därtill nämns som allvarligaste företeelser utnyttjande av företag i bedrägerisyfte, identitetsstöld, användning av "terminalvårdare", yrkesmässiga aktörer och organiserad

270 OCP 2015, sid. 168–169.

271 Över 600 svars personer på 19 myndigheter.

272 Enheten för utredning av grå ekonomi 2019, sid. 25.

273 Enheten för utredning av grå ekonomi 2019, sid. 30.

brottslighet. Utifrån svaren kunde man konstatera att den grå ekonomin håller på att få allt mer yrkesmässiga former.²⁷⁴

Vid bedömningen av riskerna ska man även tänka på företag vars verksamhet utifrån sett är legal och som sköter de lagstadgade avgifterna och andra förpliktelserna på ett oklanderligt sätt, men som i själva verket har etablerats för att maskera tvivelaktig affärsverksamhet. Brottslingar kan för att säkerställa den illegala verksamheten ge sken av ett tillförlitligt företag för myndigheterna, och på så sätt undgå misstankar. När det gäller företagens ansvarspersoner har risken dessutom konstaterats vara högre om den ansvariga personen har brottslig bakgrund. Enligt en utredning av enheten för utredning av grå ekonomi var många företag som drevs av personer med brottslig bakgrund kortlivade, och dessa företag framträder därför som en risk ur penningtvättssynpunkt. Kortlivade företag kan exempelvis användas för att undgå företagets offentliga skyldigheter.²⁷⁵ Det bör också noteras att det saknas lagstiftning om övervakning av att företagen fullgör sin revisionskyldighet och att exempelvis registermyndigheten inte granskar innehållet i räkenskaper. I samband med reformen av handelsregisterlagen kommer man att granska hur tillsynen över efterlevnaden av revisionskyldigheten kan förbättras.²⁷⁶

Kriminella som **utnyttjar och kapar existerande företag** har identifierats som ett potentiellt riskscenario. Passiva företag²⁷⁷ kan bli föremål för detta, ofta i penningtvättssyfte. Det finns förhållandevis många passiva företag i Finland, och till exempel år 2020 strök Patent- och registerstyrelsen nästan 20 000 företag eller sammanslutningar ur handelsregistret. Passiva företag kan för det första vara företag som inte aktivt lämnar in sina uppgifter till handelsregistret men ändå har affärsverksamhet. När det gäller sådana företag är risken kopplad till döljande av verksamheten, vilket bland annat framgår av att företaget låter bli att anmäla ansvariga personer och redovisningar.²⁷⁸ För det andra räknas till passiva företag nya eller nedlagda företag som väntar på aktivering. Sådana företag är utsatta för kapning, eftersom deras ägare i praktiken endast följer företaget genom de årliga rapporterna.²⁷⁹ Den tredje gruppen är företag som har upphört med verksamheten. Även dessa företag kan utsättas för kapning.²⁸⁰

274 Enheten för utredning av grå ekonomi 2019, sid. 27.

275 Enheten för utredning av grå ekonomi 2018, sid. 9. Det bör dock noteras att det på grund av näringsverksamhetens natur kan finnas en specifik orsak till att företaget är kortlivat, exempelvis i vissa projekt.

276 Arbets- och näringsministeriet 2020, sid. 12, 26 och 31.

277 FATF MER 2019, sid. 137.

278 Dessa företag blir föremål för kravåtgärder under den s.k. redovisnings- eller avregistreringsprocessen, som företagen ska reagera på för att undvika avregistrering.

279 PRS tillhandahåller tjänster med vilka företag kan skydda sig mot bedrägerier och företagskapning. Det finns till exempel möjlighet att aktivera automatisk avisering om ändringar i företagets uppgifter eller nya anmälningar.

280 Dessa företag avregistreras efter redovisnings- eller avregistreringsprocessen.

För **aktiebolag** bedöms risken för penningtvätt vara **betydande**. En bidragande faktor som påverkar risken är det för närvarande är enkelt att bilda ett aktiebolag. Sedan juli 2019 krävs det inte längre något separat aktiekapital för att bilda ett aktiebolag, i motsats till tidigare då bolaget skulle ha ett startkapital på minst 2 500 euro. Ändringen innebär en lättnad speciellt för personer som bildar bulvanföretag. Aktiebolagsformen gör det också möjligt att dölja ägandet, och till och med komplexa innehav kan döljas i aktiebolagsstrukturen. Aktiebolag är dessutom attraktiva på grund av det mycket begränsade personliga ansvaret. Låga kostnader och möjligheterna att använda företagets konton för överföring av legala och illegala tillgångar kan också ge en god täckmantel för penningtvätt.

Trots att aktiebolagen ska registreras kan det inte anses minska risken avsevärt, eftersom risken ofta är kopplad till själva verksamheten. Risken för att företaget oavsiktligt utsätts för penningtvätt är liten när företaget har processer för internkontroll av verksamheten. När man jämför aktiebolag med andra typer av juridiska personer kan man ur risksynpunkt konstatera att ägarstrukturen, kopplingarna till utländska ägare och etableringens lätthet förhöjer riskerna.

Innehavaraktier (bearer shares) anses inte vara förknippade med betydande risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism. I Finland har det sedan år 1980 inte varit möjligt att emittera innehavaraktier och det finns förmodligen endast få sådana aktier kvar.²⁸¹ När riskerna är små är de hanterbara genom den befintliga lagstiftningen.

I **öppna bolag och kommanditbolag** anses risken för penningtvätt vara **måttlig**. Bolagsmännens personliga ansvar kan ses som en riskreducerande faktor. Å andra sidan möjliggör det personliga ansvaret²⁸² också personligt beslutsfattande samt enklare användning av medlen. I dessa bolagsformer kan dock bestämmanderätten organiseras under begränsade former.

För **andelslagen** bedöms risken för penningtvätt vara **måttlig**. Utbetalningen av andelslagens medel skiljer sig från de övriga bolagsformerna, eftersom andelslagets huvudsakliga mål inte är att generera vinst till andelsägarna. Enligt 4 kap. 14 § i lagen om andelslag ska andelslagen föra medlems- och ägarförteckningar, om andelslagets andelar och aktier inte har anslutits till värdeandelssystemet. Rapporteringsskyldighet enligt penningtvättslagen kan uppkomma om andelslaget bedriver sparkasseverksamhet, som är verksamhet som omfattas av penningtvättslagens tillämpningsområde.

281 I Finland finns ca 8 800 aktiva aktiebolag som bildats före den 1 januari 1980 och som därmed i princip kan ha innehavaraktier.

282 I praktiken kan en ansvarig bolagsman vara till exempel ett aktiebolag, men med risk avses här just situationer med personligt ansvar.

För **andra typer av juridiska personer**, som europabolag, hypoteksföreningar, bostadsrättsföreningar och statliga affärsverk, har risken för penningtvätt konstaterats vara **mycket liten**.

4.4.2 Risker för terrorfinansiering avseende juridiska personer

Den risk för finansiering av terrorism som hänför sig till **aktiebolag** anses vara **betydande**. Risken är förhöjd i situationer där det är lätt att bilda en juridisk person. Utmaningarna med att identifiera den faktiska ägaren och förmånstagaren samt användningen av bulvarer spelar dessutom en viktig roll vid bedömningen av risken för finansiering av terrorism. Dessutom kan kortlivade företag innebära en risk med tanke på både penningtvätt och terrorfinansiering. Proaktiva riskförebyggande åtgärder till exempel då en juridisk person bildas är svåra att verkställa, medan CKP:s frysningslista anses vara en effektiv åtgärd i efterhand. En riskreducerande faktor är att utdelningen av medlen är strikt reglerad.

Även i **öppna bolag och kommanditbolag** bedöms risken för finansiering av terrorism som **betydande**. Vid verksamheten ska man fästa avseende vid bolagsmännens personliga ansvar samt hur lätt det är att överföra och använda medlen. Om det till exempel rör sig om verksamhet inom en familj som organiserats som ett bolag, anses detta utgöra en högre risk, eftersom utomstående har begränsad insyn för att observera eventuella oegentligheter.

Avseende **andelslag och andra typer av juridiska personer**, såsom europabolag, hypoteksföreningar, bostadsrättsföreningar och statliga affärsverk, konstateras risken för finansiering av terrorism vara **liten**. Det är dock möjligt att dessa aktörer, särskilt andelslag, kan utnyttjas för att finansiera terrorism.

4.5 Förhindrande av spridning och finansiering av massförstörelsevapen

Den del av riskbedömningen som gäller förhindrande av spridning och finansiering av massförstörelsevapen genomfördes i början av bedömningsprocessen. Finlands nationella CBRNE-strategi från 2017 och observationerna i FATF:s landrapport om Finland visar på behovet av att åtminstone på en teoretisk nivå bedöma behovet av nationella insatser mot spridning och finansiering av massförstörelsevapen. Avsnittet om massförstörelsevapen

bygger på intervjuer med experter på massförstörelsevapen eller förhindrande av finansiering av massförstörelsevapen.²⁸³

Till massförstörelsevapen räknas kemiska vapen, biologiska vapen och kärnvapen.²⁸⁴ Till dem kan också räknas tillhörande material, som kemiska, biologiska eller radioaktiva ämnen, samt tillhörande kunskaper och färdigheter.²⁸⁵

De hot som hänför sig till av spridning av massförstörelsevapen och material till massförstörelsevapen regleras genom olika internationella konventioner, mekanismer och politiska initiativ samt nationella föreskrifter och åtgärder. De viktigaste mekanismerna för motarbetande av spridning av massförstörelsevapen är konventionerna om förbud och begränsning av massförstörelsevapen samt utveckling, användning och innehav av sådana (t.ex. konventionen om förbud mot kemiska vapen), FN:s säkerhetsrådsresolution 1540, exportkontrollordningar och olika nationella och internationella strategier, t.ex. EU:s strategi mot spridning av massförstörelsevapen.²⁸⁶ Konventionerna om förbud eller begränsning av massförstörelsevapen ålägger staterna skyldigheter och belyser den miljö där hot som hänför sig till massförstörelsevapen förekommer. Enligt FATF:s rekommendation 7 ska medlemsstaterna också genomföra riktade ekonomiska sanktioner i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolutioner om icke-spridning, förebyggande och undertryckande av massförstörelsevapen samt finansieringen av dessa. Dessutom antog FATF i oktober 2020 ändringar gällande finansiering av massförstörelsevapen i rekommendationerna 1 och 2.

Tillsyns- och tillståndsmyndigheterna för massförstörelsevapen verkar inom flera olika ämbetsverks förvaltningsområde. Utrikesministeriet och försvarsministeriet handhar frågor som gäller nedrustning och vapenkontroll. Utrikesministeriet har kontroll över exporten och tillståndsärenden avseende produkter med dubbla användningsområden. Polisstyrelsen svarar för utförelsetillstånden för skjutvapen för civilt bruk och försvarsministeriet svarar för sin del för de ärenden som gäller tillstånd för utförelse av försvarsmateriel. I övervakningen av exportprodukter deltar förutom ovan nämnda myndigheter framför allt Tullen och Skyddspolisen.

Fokus för Skyddspolisens övervakning av icke-spridningsarbetet av massförstörelsevapen är att säkerställa att spridning av massförstörelsevapen eller till exempel export av konventionella vapen till länder som är föremål för vapenembargo inte främjas i eller via Finland eller genom användning av finländska fysiska eller juridiska personer. Ett nära nationellt

283 De intervjuade experterna arbetar vid utrikesministeriet, försvarsministeriet och skyddspolisen.

284 Utrikesministeriet: Vapenkontroll och nedrustning, läst 5.8.2020.

285 Expertutlåtande.

286 Inrikesministeriet 2017, sid. 11.

och internationellt samarbete spelar en viktig roll i icke-spridningsarbetet och övervakningen av det. I FATF:s landsbedömning av Finland ansågs samarbetet och samordningen av insatserna mot spridning och finansiering av massförstörelsevapen ligga på en tillfredsställande nivå.²⁸⁷

Finansieringen av spridning av massförstörelsevapen är utöver exportkontroller även föremål för ovan nämnda internationella sanktioner. Försöken att kringgå sanktionerna är av olika slag, som genom att använda offshore- och samriskbolag eller tredjeparter, med andra ord "utländska medbrottslingar", som gör det möjligt att maskera den verkliga aktören eller förmånstagaren. Sanktioner kringgås också genom att smuggla kontanter och guld. Dessutom finns det ett särskilt behov av att övervaka virtuella valutor, vilka enligt FN:s iakttagelser används för att kringgå sanktioner. Åtgärder för att kringgå sanktionerna kan också vara metoder som finansierare av spridningen av massförstörelsevapen använder för att finansiera sin verksamhet.²⁸⁸

På nationell nivå saknas konkreta definitioner av finansieringen av och förhindrandet av spridning av massförstörelsevapen. Finansiering av massförstörelsevapen är dessutom inte en kriminaliserad handling. Dessutom finns det utmaningar som hänför sig till den nationella lagstiftningen, bland annat när det gäller anmälan av misstankar om finansiering av massförstörelsevapen, eftersom det saknas en nationellt fastställd anmälningskanal.

Enligt expertbedömningar innebär den tekniska utvecklingen, som bland annat har underlättat tillgången till produkter, ett hot för spridning och finansiering av massförstörelsevapen samtidigt som den skapar möjligheter för aktioner. Det har blivit lättare att tillverka vapen och fler och fler aktörer har kapacitet för det. Som ett betydande hot framstår också gränsöverskridande överföring av kunskaper och färdigheter, eftersom den är svår att identifiera och övervaka.²⁸⁹

En åtgärd som motarbetar spridning och finansiering av massförstörelsevapen är medvetandegörande, särskilt inom den privata sektorn. Risken för spridning och finansiering av massförstörelsevapen kan minskas, bland annat när det gäller produkter med dubbla användningsområden, genom att medvetandegöra den privata sektorn och aktörerna om dessa produkter och de material som används i massförstörelsevapen.²⁹⁰

287 FATF MER 2019, sid. 6.

288 United Nations Security Council (S/2020/151), sid. 5 och 62.

289 Expertintervju.

290 Expertintervju.

4.6 Andra internationella fenomen

4.6.1 Professionell fotboll och manipulerade matcher

Ett nytt riskområde i EU:s överstatliga riskbedömning 2019 var riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism inom professionell fotboll. Världens mest populära idrott, fotboll, är en global bransch med betydande ekonomiska inverkan, åtminstone på internationell nivå. Enligt den överstatliga riskbedömningen har den professionella fotbollens komplexa organisation och bristande insyn gjort det till en grogrund för användning av olagliga resurser.²⁹¹ För avsnittet om professionell fotboll har intervjuats Finlands ledande experter inom professionell fotboll för att sammanställa en så realistisk riskbild som möjligt.

Tipsligan är Finlands högsta proffsserie i fotboll.²⁹² Ändå finns det bara 250–350 proffsspelare i Finland, eftersom inte alla spelare i Tipsligan är professionella spelare. Ettan är den näst högsta serienivån i herrfotboll och den så kallade halvproffsserien, där lagens omsättning ligger under en miljon per år. Antalet utländska spelare i Tipsligan och ettan är ungefär 60–70 per år i vardera. Andra divisionen är den tredje högsta fotbollsserien för herrar i Finland. De lägre serierna är mer lokala serier som organiseras av Bollförbundets distrikt.²⁹³ I Finland måste riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism ses som en helhet och inte bara för den högsta proffsserien. Särskilt med tanke på matchfixning och spelarkontrakt ger de lägre och mindre noga övervakade serierna en fruktbar och bra grogrund för brottslig verksamhet.²⁹⁴

Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott²⁹⁵ undertecknades 2014. Konventionen trädde i kraft hösten 2019 när fem EU-medlemsstater ratificerade den. Per februari 2021 har sju länder ratificerat konventionen, och alla dessa länder har också omfattat den. Finland har undertecknat konventionen men har ännu inte ratificerat den.²⁹⁶ Syftet med konventionen är att förebygga och upptäcka manipulation av idrottstävlingar samt att förbättra informationsutbytet mellan aktörer²⁹⁷. Artikel 16 i avtalet handlar om penningtvätt av vinning av brott i samband med manipulation av idrottstävlingar.

²⁹¹ EU SNRA 2019, sid. 4.

²⁹² Lagen omsätter 1–4 miljoner euro per år.

²⁹³ Sammanfattningen har utnyttjat Finlands Bollförbundets webbsidor.

²⁹⁴ Expertintervjuer

²⁹⁵ Council of Europe Treaty Series - No. 215: Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions.

²⁹⁶ Status per 3.2.2021.

²⁹⁷ Särskilt när det gäller nationellt och internationellt samarbete mellan myndigheter, idrottsorganisationer och vadslagningsbolag.

Bakom manipulation av idrottsresultat²⁹⁸ har uppdagats bland annat korruption, organiserad brottslighet och en växande internationell vadslagningsmarknad.²⁹⁹ Enligt FIFPros³⁰⁰ undersökning från 2012 av den internationella fotbollen hade 11,9 procent av professionella fotbollsspelare kontaktats i syfte att manipulera matchresultat. Dessutom hade 23,6 procent av de svarande noterat matchfixning i sina serier. Enligt uppskattningar sker 80 procent av fallen av manipulation av idrottsresultat internationellt inom fotbollen.³⁰¹

Manipulation för vadslagning är matchfixning där man antingen direkt eller indirekt vill få ekonomisk vinning genom vadslagning. Med direkt ekonomisk vinning avses den summa pengar som vinnas genom vadslagning och indirekt ekonomisk vinning avser den nytta som erhålls genom penningtvätt.³⁰² Indirekt ekonomisk nytta illustreras av ett scenario där man spelar pengar som härrör från brott på ett vadslagningsobjekt vars resultat man försöker manipulera i förväg. Motivet manipulationen av resultatet kan därför ses som penningtvätt. Den direkta ekonomiska vinningen härrör däremot från ett brott och man kan försöka maskera dess ursprung i efterhand, eventuellt med hjälp av olika penningtvättsmetoder.

Risker för penningtvätt och finansiering av terrorism i samband med professionell fotboll och matchfixning

Inom professionell fotboll förekommer betydligt större risker för penningtvätt än för finansiering av terrorism. Därför har bedömningen primärt fokuserats på penningtvätt.

Det finns en viss variation i riskexponeringen mellan olika serienivåer. På de lägre serienivåerna är övervakningen av manipulerade matcher mindre, vilket i gengäld ökar risken för missbruk. Division två är den lägsta nivån på vilken de nationella spelbolagen erbjuder vadslagningsobjekt. Vadslagning i matcher på lägre serienivåer är möjlig endast via utländska spelbolag.

I fråga om manipulerade matcher finns det också **utmaningar med tillämpningen av bestämmelserna om korruptionsbrott**.³⁰³ I dagens läge har man vid uppdagade fall av

298 Manipulation av idrottsresultat är ett avsiktligt arrangemang, en åtgärd eller en försummelse som syftar till att påverka resultatet av en idrottstävling eller dess förlopp genom att helt eller delvis undanröja den oförutsägbarhet som hör till idrottstävlingars karaktär, och därigenom få fördelar för sig själv eller andra.

299 FIIC 2019, sid. 4.

300 Fédération Internationale Des Associations de Footballeurs Professionnels, FIFPro, är den internationella paralyorganisationen för professionella fotbollsspelares fackorganisationer.

301 FIIC 2019, sid. 7.

302 FIIC 2019, sid. 5.

303 De brottsbeteckningar som kan tillämpas på manipulation av resultat inom idrott är lindrigt bedrägeri, bedrägeri, grovt bedrägeri, penningtvätt, grov penningtvätt, givande av muta i näringsverksamhet, grovt givande av muta i näringsverksamhet, tagande av muta i näringsverksamhet och grovt tagande av muta i näringsverksamhet.

matchmanipulation i praktiken tillämpat bestämmelserna om mutbrott, "tagande eller givande av muta i näringsverksamhet". Utifrån iakttagelserna anses det vara en svårt att tillämpa rekvisiten för mutbrott på matchfixning, eftersom rekvisiteten inte tar hänsyn till särdragen hos manipulation av idrottsresultat. Bestämmelserna om bedrägeribrott är svåra att tillämpa, eftersom den som blir bedragen inte alltid är känd.

En betydande risk bedöms vara förknippad med **fotbollsklubbar som råkat i ekonomiska svårigheter**.³⁰⁴ En krisande ekonomi kan göra klubben mottaglig för missbruk, och särskilt när det gäller mindre klubbar anses risken vara betydande. Risken kan också anses ha ökat under covid-19-pandemin, eftersom allt fler av klubbarna på nationell nivå har hamnat i ekonomiska svårigheter.

Case Vadslagningsagent

Sambandet mellan penningtvätt och matchfixning konkretiseras av Åbo hovrätts dom (13/857) från år 2013 om grov penningtvätt. I fallet dömdes den tidigare styrelseordföranden samt den dåvarande verkställande direktören i en finländsk fotbollsklubb. Vid brottstidpunkten hade klubben varit i ekonomiska svårigheter och därför tagit emot över 300 000 euro från en utländsk aktör*. En del av pengarna betalades i kontanter. Klubben använde pengarna till att betala sina skulder. I utbyte mot penningöverföringarna hade klubben ingått ett preliminärt avtal om att låta utländska spelare spela för klubben, vilket dock aldrig skedde. Hovrätten ansåg att användningen av pengarna för betalning av skulder å ena sidan varit ägnad att dölja eller maskera ursprunget av pengar härrör från brottslig verksamhet. Vidare ansåg hovrätten, att det erbjudna beloppet och att det togs emot utan vederlag redan i sig bör anses vara ovanligt. Hovrätten såg som ovanlig verksamhet också det erbjudna samarbetsavtalet, som var en exceptionell inom den finländska fotbollen och borde väckt tvivel om anbudets verkliga syfte. Penningbeloppet och mottagandet av det har varit ovanligt med tanke på bland annat kontantbeloppen. Enligt hovrätten har den egendom som erhållits genom brottet varit synnerligen värdefull och gärningen som helhet bedömd är grov. Domen har vunnit laga kraft.

**Den utländska aktören dömdes i Lapplands tingsrätt år 2011 för givande av muta i näringsverksamhet, då hen konstaterades ha fixat matcher för en annan finländsk klubb åren 2008–2011.*

304 Exemplet är ett domslut av Åbo hovrätt (13/857).

Lagägare med utländsk bakgrund har konstaterats utgöra en risk inom den professionella fotbollen i Finland; det är en utmaning att följa upp dessa ägares tillgångar och kontrollera deras ursprung. Dessutom spelar identifieringen och utredningen av de utländska lagägarnas intressen en viktig roll vid identifieringen och bedömningen av risken för penningtvätt, trots att identifieringsskyldigheten inte särskilt föreskrivs i lag. Med detta avses försök att få reda på varför en utlänning vill investera i laget. Även om lagen i sig inte är rapporteringskyldiga enligt penningtvättslagen, kan det föreligga en risk för penningtvätt av oaktsamhet. Som risker framträder också **vadslagning samt olika arrangemang och möjligheter** att påverka matchens gång. Internationell vadslagning ses i synnerhet som en risk eftersom den inte är reglerad eller kontrollerad på nationell nivå. Man bör alltså notera att spel som spelas i Finland kan utnyttjas för penningtvätt även utomlands, trots att verksamheten inte omfattas av tillämpningsområdet för och tillsynen enligt penningtvättslagen. **Försäljning av spelare och spelarkontrakt** har också befunnits vara en risk ur penningtvättssynpunkt.

Teknikens utveckling befinns utgöra en risk och denna risk kommer att öka. Tekniska framsteg möjliggör bland annat kommunikation i realtid med spelaren för att ge instruktioner eller kommandon. I takt med att tekniken och den gränsöverskridande verksamheten ökar kan det dessutom bli lättare att närma sig spelarna och manipulera tävlingarna, och det kan också ske anonymt.

Växande hot eller risker är förknippade med att **organiserade kriminella grupper** är direkt eller indirekt kopplade till matchfixning. Det är möjligt att spelare utsätts för direkt eller indirekt manipulation eller hot för att uppnå önskat resultat. Organiserade kriminella grupper betraktas också som en risk ur penningtvättssynpunkt, eftersom matchfixare utifrån internationella observationer också försöker tvätta pengar genom sin verksamhet.³⁰⁵ Enligt observationer är internationella kriminella organisationer inblandade på vadslagningensmarknaden på tre olika sätt, nämligen 1) mutor för att manipulera matcher, 2) vadslagning om matchresultaten och 3) penningtvätt av medel som härrör från brottslig verksamhet.³⁰⁶ På det internationella planet har det också setts att kriminella organisationer i penningtvättssyfte har organiserat spökmatcher (ghost games), det vill säga matcher som i själva verket aldrig spelas, utan som används för att maskera penningtvätt.³⁰⁷

305 Expertintervju.

306 Peurala, J. 2013. Match-manipulation in football – the challenges faced in Finland. *International Sports Law J.* 13, 268–286.

307 KCOOS 2017, sid. 10.

4.6.2 Frihamnar

I den överstatliga riskbedömningen har tagits upp frihandelsområdena och särskilt frihamnarna. Enligt EU:s landspecifika förteckning över frihandelsområden finns det inga frihandelsområden i Finland och inte heller sådana frihamnar som motsvarar definitionen i den överstatliga riskbedömningen.³⁰⁸

4.6.3 System för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare

I den överstatliga riskbedömningen har riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism bedömts i samband med system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare. I Finland beviljas medborgarskap eller uppehållsrätt inte till investerare eller på basis av investeringar. Därför görs ingen nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism till denna del. I den överstatliga riskbedömningen är iakttagelserna uppdelade i "investment citizenship scheme", det vill säga system för medborgarskap för investerare, och "investment residence scheme", system för uppehållstillstånd för investerare.³⁰⁹

Även om ovan nämnda medborgarskap och uppehållsrätt inte beviljas i Finland till investerare eller på basis av investeringar, gjordes det år 2018 ändringar i utlänningslagen gällande uppehållstillstånd för företagare. Genom ändringen fogades till lagen en ny grund för uppehållstillstånd. Det är möjligt att bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som har grundat eller kommer att grunda ett så kallat tillväxtföretag i Finland, oberoende av bolagsform. Bakgrunden till förändringen var behovet av att underlätta invandringen för företagare och toppförmågor till Finland och samtidigt förbättra Finlands ekonomiska tillväxt och sysselsättningsutsikter.³¹⁰ Till följd av ändringen beviljas inte uppehållstillstånd enbart på grund av ägande utan förutsättningen för beviljande är arbete i ett företag och att arbetet utförs i Finland.³¹¹

308 EU SNRA 2019 - Commission Staff Working Document, sid. 244.

309 EU SNRA 2019 - Commission Staff Working Document, s. 250.

310 Bakgrunden till ändringen var bl.a. att en utlänning som var verkställande direktör i egenskap av företagare i sitt eget aktiebolag tidigare inte kunde beviljas uppehållstillstånd för näringsidkare även om hen ensam ägde hela aktiestocken.

311 RP 129/2017 rd, sid. 1, 21.

5 NPO-sektorn

5.1 Referat

I avsnittet om NPO-sektorn (non-profit organisations; ideella organisationer) i den nationella riskbedömningen för penningtvätt och finansiering av terrorism redogörs för sektorns omvärld. Därtill identifieras och utvärderas de hot, sårbarheter och risker som sektorn är utsatt för. Det är ändamålsenligt att ta upp NPO-sektorn som en egen helhet i riskbedömningen. Hoten, sårbarheterna och riskerna inom NPO-sektorn granskas här som en helhet, både när det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism. Även enligt FATF:s landrapport ska Finland fästa avseende vid riskerna inom NPO-sektorn.³¹²

Avsnittet om NPO-sektorn färdigställdes i början av riskbedömningsprocessen, före avsnitten om penningtvätt och finansiering av terrorism. Till avsnittet bidrog flera offentliga aktörer, tillsynsmyndigheterna enligt lagen om penningtvätt och NPO-aktörer av olika storlek. Först gjordes en kartläggning av NPO-sektorn, som framför allt innehöll en definition av NPO-aktörer för den nationella riskbedömningen samt de nödvändiga begränsningarna. Hoten och sårbarheterna som hänför sig till NPO-sektorn utvärderades på en endagsworkshop för experter³¹³, en intervju med en aktör inom sektorn samt expertintervjuer. Dessutom skickades en enkät till NPO-aktörerna.³¹⁴

De viktigaste iakttagelserna om den nationella NPO-sektorn är följande:

- NPO-sektorn i Finland framträder som mycket stor; enbart i föreningsregistret finns cirka 100 000 registrerade föreningar. Dessutom finns det cirka 2 700 stiftelser i stiftelseregistret.³¹⁵
- Definitionen av NPO-aktören i den nationella riskbedömningen accentuerar aktörens ideella karaktär samt anskaffande, mottagande och/eller användning av tillgångar eller annat ekonomiskt stöd i verksamheten för specifika allmännyttiga ändamål.

De viktigaste iakttagelserna om hoten, sårbarheterna och riskerna för den nationella NPO-sektorn är följande:

312 FATF MER 2019, sid. 38.

313 Experterna representerade myndighetsaktörer samt tillsynsmyndigheterna enligt penningtvättslagen

314 Enkäten som gjordes inom NPO-sektorn beskrivs närmare i avsnitt 5.4.2.

315 Uppgifterna anger läget per 1.1.2020.

- De största hoten mot NPO-sektorn bedöms vara NPO-aktörernas gränsöverskridande verksamhet och kriminella aktörers infiltrering i laglig verksamhet.
- De största sårbarheterna för NPO-sektorn bedöms vara den splittrade myndighetskontrollen, bristen på insyn i NPO-verksamheten och bristerna i NPO-aktörernas interna processer.
- De största riskerna för NPO-sektorn bedöms vara små NPO-aktörers verksamhet³¹⁶, utnyttjande av legal NPO-verksamhet i brottsliga syften, kontantförflytningar till krisländer och brister i den kritiska bedömningen av NPO-aktörernas egen verksamhet.

Figur 4. Hot, sårbarheter och total risk för NPO-sektorn.



NPO-sektorns exponering mot hot och sårbarheter samt den totala risken som är en kombination av dessa har fastställts på grundval av expertbedömningar. Experterna placerade hoten och sårbarheterna på skalan 1–4 (från *något betydelsefull* till *mycket betydelsefull*). Medeltalet av bedömningarna angav den totala exponeringen mot hot och sårbarheter. Risknivån erhöles genom en kombination av exponeringen mot hot och sårbarheter, så att riskvikten för hoten var 40 procent och för sårbarheterna 60 procent. Den totala risken för NPO-sektorn ligger på nivå 3, det vill säga **betydelsefull**.

³¹⁶ I den nationella riskbedömningen fastställs inte den exakta storleken på en liten NPO-aktör. Till små aktörer kan räknas organisationer som endast har ett fåtal anställda eller har liten omsättning. Som gräns kan i fråga om föreningar tillämpas till exempel beloppsgränsen för revisionskyldigheten (se avsnitt 5.6.1 "NPO-sektorns identifierade sårbarheter mot terrorfinansiering").

5.2 NPO-riskbedömning

5.2.1 NPO-riskbedömningens syfte och bakgrund

Syftet med NPO-avsnittet i riskbedömningen är att granska NPO-omvärlden i Finland samt att identifiera och bedöma hoten, sårbarheterna och riskerna i anslutning till NPO-sektorn. Det är den första mer omfattande³¹⁷ nationella kartläggningen av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism inom NPO-sektorn.

Utöver FATF:s rekommendationer rekommenderar också EU i den överstatliga riskbedömningen nationella NPO-rapporter för att identifiera ideella organisationers särdrag och risker med avseende på penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt den överstatliga riskbedömning 2017 är ideella organisationer en av de sektorer som de nationella riskbedömningarna särskilt bör uppmärksamma³¹⁸. Rekommendationen behövs i den överstatliga riskbedömningen 2019, både när det gäller riskidentifiering och riskhantering.³¹⁹ I FATF-kontexten ingår kravet på kännedom om NPO-sektorn i rekommendation 8, enligt vilken länderna ska både granska ideella organisationer generellt och identifiera riskerna inom denna sektor.³²⁰

Både kraven på EU-nivå och FATF:s rekommendationer när det gäller kännedomen om och riskbedömningen av NPO-sektorn går i många avseenden i samma riktning, även om det finns vissa skillnader i fokuseringen. FATF fokuserar uttryckligen på de ideella organisationer som löper risk att bli utnyttjade när det gäller finansiering av terrorism³²¹, medan den överstatliga riskbedömningen fäster avseende vid de risker som sektorns verksamhetsfält innebär, både när det gäller penningtvätt och terrorfinansiering. I den överstatliga riskbedömningen konstateras ändå att en separat bedömning av hoten och sårbarheterna för penningtvätt inom NPO-sektorn inte ger någon nytta, utan de kan analyseras i samma kontext med om hoten och sårbarheterna för finansiering av terrorism.³²² I detta NPO-avsnitt i den nationella riskbedömningen identifieras ideella organisationers möjliga kopplingar till bägge aspekterna, men i enlighet med FATF:s exempel ligger fokus på en bedömning av de hot och sårbarheter som hänför sig till finansiering av terrorism.

Att ideella organisationer diskuteras i ett separat avsnitt kan motiveras med dels FATF:s och EU:s allmänna krav gällande NPO-sektorn, dels med beaktande av FATF:s landrapport om Finland. Enligt landrapporten har de hot som hänför sig till NPO-sektorn och de

317 Frågan har behandlats tidigare i rapporten "Terrorismin rahoitus ja yleishyödylliset yhteisöt" från år 2009.

318 EU SNRA 2017, sid. 16.

319 EU SNRA 2019, sid. 14.

320 FATF 2019, sid. 43.

321 FATF 2019, sid. 43.

322 EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, sid. 228 och 231.

därmed förknippade riskerna för finansiering av terrorism tidigare kunnat identifieras endast i begränsad utsträckning i Finland, vilket också påverkar den riskbaserade tillsynen och monitoreringen.³²³ Synpunkterna i landrapporten avseende den nationella riskmedvetenheten inom NPO-sektorn har styrt upprättandet av NPO-avsnittet i riskbedömningen.

5.2.2 NPO-riskbedömningens omfattning och avgränsningar

Med tanke på att NPO-sektorn är omfattande och varierande har det varit nödvändigt att avgränsa granskningen för att göra riskbedömningen av ideella organisationer genomförbar.

I detta NPO-avsnitt av den nationella riskbedömningen granskas endast registrerade organisationer för att på detta sätt möjliggöra en tillförlitlig kombination av kvalitativa och kvantitativa data. Därmed har de granskade NPO-aktörerna en rättslig form som vid behov kan kontrolleras i registren. Det innebär att icke-registrerade aktörer, som icke-registrerade föreningar, undantas helt och hållet från bedömningen. Avsaknaden av kvantitativa data om icke-registrerade aktörer är problematisk med tanke på analysen, och i denna riskbedömning anses enbart kvalitativa data vara tillräckliga för bedömningen av hot och sårbarheter. Det anses också motiverat att enbart inrikta granskningen på registrerade aktörer eftersom det är fråga om den första omfattande nationella riskbedömningen av NPO-sektorn. I fortsättningen bör granskningen utvidgas till icke-registrerade NPO-aktörer för inhämtande av information om de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som hänför sig till dessa aktörer. Syftet med denna första omfattande granskning av NPO-sektorn är att lägga grunden för en mer detaljerad bedömning av sektorn som i framtiden eventuellt kan kompletteras med kvantitativa och kvalitativa data om icke-registrerade aktörer.

I NPO-avsnittet behandlas potentiella hot och sårbarheter i samband med insamling av pengar och NPO-aktörer som genomför humanitärt bistånd och utvecklingsamarbete³²⁴. Insamling av medel är – utöver icke-vinstdrivande verksamhet – en gemensam faktor för NPO-aktörerna även enligt FATF:s definition, vilket gör det motiverat att fokusera granskningen på de aktörer som uppfyller dessa kriterier. Organisationer som arbetar med humanitärt bistånd och utvecklingsamarbete är genom sin verksamhet potentiella offer för finansiering av terrorism, eftersom biståndsorganisationerna ofta är verksamma i

323 FATF MER 2019, sid. 174.

324 Detsamma gäller medel som i form av allmänna understöd till civilsamhällesorganisationer vars verksamhet hänför sig till Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjer och internationella förbindelser.

konfliktområden eller områden där terroristorganisationers närvaro erkänns³²⁵ och i områden där AML/CFT-ramverket är bristfälligt.

5.3 Definition av NPO-aktör

5.3.1 Definition av NPO-aktör i internationella sammanhang

FATF har följande definition på en NPO-aktör:

“A legal person or arrangement or organisation that primarily engages in raising or disbursing funds for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of ‘good works.’”³²⁶

I FATF:s definition framträder som centrala element syftet att samla in och använda medel samt verksamhetens icke-vinstsyftande karaktär. FATF:s definition är funktionell, med andra ord utgår den från den faktiska verksamheten och särdragen hos sådana NPO-aktörer som därigenom kan bli exponerade för risken för finansiering av terrorism. Då bör det inte ses om avgörande att organisationens verksamhet är ideell.³²⁷ I FATF:s definition av en NPO-aktör kan betoningen på funktionalitet anses medge en viss marginal för formuleringen av en nationell definition av NPO-aktörer, eftersom bedömningen av de nationella NPO-aktörerna måste ske med hänsyn till verksamhetens art. Det är därför inte ändamålsenligt ha en nationell definition av NPO-aktörer som är direkt synonym med FATF:s definition.³²⁸

Den terminologiska uppfattningen om NPO-aktörer i den överstatliga riskbedömningen utgår också från FATF:s definition.³²⁹ FATF:s rekommendation 8 är begränsad till ideella tjänsteorganisationer (“service NPOs”), medan den överstatliga riskbedömningen dessutom inbegriper expressiva ideella organisationer (“expressive NPOs”) som sysslar med expressiv och annan fritidsverksamhet.³³⁰ I likhet med den överstatliga riskbedömningen omfattar Finlands nationella NPO-riskbedömning bägge typerna. Genom att FATF anser det vara nödvändigt att identifiera och förstå särdragen hos ideella organisationers verksamhetsfält för att skapa riskmedvetenhet om NPO-sektorn,³³¹ har man i det nationella riskbedömningsarbetet sett det som nödvändigt att först utforma en nationell definition

325 EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, sid. 226.

326 FATF 2019, sid. 43.

327 FATF 2019, sid. 43.

328 FATF 2019, sid. 44–45.

329 EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, sid. 225.

330 EU SNRA 2019, sid. 4.

331 FATF 2019, sid. 44.

av NPO-aktörer för riskbedömningskontexten. Då blir det möjligt att på bästa sätt identifiera de ur nationellt perspektiv mest riskfyllda ideella organisationerna och inrikta åtgärderna i handlingsplanen på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

5.3.2 Definition av NPO-aktör i den nationella riskbedömning

Den definition av NPO-aktör som används i den nationella riskbedömningen har utformats utifrån FATF:s definition. Dessutom beaktades synpunkterna i den överstatliga riskbedömningen avseende FATF:s definition, resultaten av den NPO-enkät som gjordes inom den nationella riskbedömningsgruppen, de synpunkter som lagts fram i den nationella riskbedömningsgruppen samt iakttagelser under NPO-workshopen. I den nationella riskbedömningen definieras en NPO-aktör på följande sätt:

”NPO-aktörer är juridiska personer, grupper och grupper vars huvudsakliga verksamhet är av icke-vinstdrivande karaktär. En NPO-aktör kan också utöva affärsdriven verksamhet om en del av verksamheten är av icke-vinstdrivande karaktär. En NPO-aktör anskaffar eller tar emot medel eller annat ekonomiskt stöd och/eller använder eller förmedlar medel eller stöd för välgörenhet samt religiösa, utbildningsmässiga, sociala, broderliga eller ideella ändamål eller annan typ av välgörenhet eller verksamhet som är inriktad på sport, fritid, konst, kultur eller understödsverksamhet. NPO-aktörer är i regel ideella föreningar, stiftelser, organisationer, förbund och partier.”

Terminologin kring NPO-sektorn är varierande, och utöver ideell verksamhet används även begrepp som ”den tredje sektorn”³³², ”det civila samhället”, ”icke-statliga organisationer”, ”medborgarorganisationer” och ”frivillig medborgarverksamhet”.³³³ En del av NPO-sektorns verksamhet kan ses ur ett ”allmännyttigt” perspektiv, varvid fokus ligger på juridiska aspekter.³³⁴ Med *allmännyttig verksamhet* avses exempelvis i 2 § i lagen om penninginsamlingar verksamhet för allmänna sociala, kulturella eller ideella ändamål eller annan allmän medborgerlig verksamhet.

Även inom beskattningen tar man ställning till allmännyttigheten, men den definitionen skiljer sig från till exempel den ovan nämnda definitionen av allmännyttig verksamhet i lagen om penninginsamlingar. I 22 § i inkomstskattelagen definieras *allmännyttiga samfund* som verkar enbart och omedelbart för allmän fördel i materiell, andlig, sedlig eller samhällelig bemärkelse. Verksamheten omfattar mer än en begränsad personkrets och bereder inte dem som är

332 Virén 2014, sid. 9.

333 Jyväskylä universitet, Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali: Kolmas sektori, läst 24.7.2020.

334 Virén 2014, sid. 9.

delaktiga någon ekonomisk förmån. Det bör noteras att den definition av allmännyttighet som används i skattesammanhang inte är avsedd att användas i ett vidare sammanhang.

5.4 NPO-sektorn i Finland och dess omvärld

5.4.1 Administrativ miljö och nationell lagstiftning

Enligt 13 § i Finlands grundlag har var och en föreningsfrihet. Föreningsfriheten innefattar rätt att utan tillstånd bilda föreningar, höra till eller inte höra till föreningar och delta i föreningars verksamhet.

På **föreningar** tillämpas bestämmelserna i föreningslagen (503/1989). Lagens tillämpningsområde omfattar föreningar som bildas för fullföljande av ett ideellt syfte. En registrerad förening kan förvärva rättigheter samt ingå förbindelser samt uppträda som part inför domstolar. Det bör noteras att föreningslagen också innehåller bestämmelser om oregistrerade föreningar vilka inte omfattas av detta NPO-avsnitt. Oregistrerade föreningar kan inte förvärva rättigheter, ingå förbindelser eller uppträda som kärke eller svarande.

Utöver föreningarna är **stiftelserna** en betydande grupp av registrerade NPO-aktörer. Enligt stiftelselagen (487/2015) ska en stiftelse ha ett nyttigt ändamål och den ska stödja eller bedriva verksamhet som främjar ändamålet. PRS administrerar både föreningsregistret och stiftelseregistret. PRS är också tillsynsmyndigheten för stiftelserna, eftersom den ska övervaka att stiftelserna bedriver sin verksamhet med iakttagande av stiftelselagen och bestämmelserna i stiftelsens stadgar. Tillsynen är laglighetsövervakning i efterhand som grundar sig på stiftelsernas årsrapporter.

Till NPO-aktörerna räknas också **religionssamfund** som regleras i religionsfrihetslagen (453/2003). Religionssamfund som avses i religionsfrihetslagen är den evangelisk-lutherska kyrkan, det ortodoxa kyrkosamfundet samt de religionssamfund som registrerats så som föreskrivs i lagens 2 kap. PRS för ett register över religionssamfund, i vilket dock inte vare sig den evangelisk-lutherska kyrkan eller den ortodoxa kyrkan jämte församlingar är registrerade.

Bestämmelserna om verkliga förmånstagare i 6 kap. i penningtvättslagen gäller också föreningar, religionssamfund och stiftelser inom NPO-sektorn. Enligt penningtvättslagen ska sådana föreningar som är införda i föreningsregistret, sådana religionssamfund som är införda i registret över religionssamfund och sådana stiftelser som är införda i stiftelseregistret på ett lämpligt sätt inhämta och förvalta exakta och uppdaterade uppgifter om sina verkliga förmånstagare. Deras skyldighet att lämna uppgifter om de faktiska stödtagarna skiljer sig dock väsentligt från till exempel företagets skyldigheter. Föreningar, stiftelser eller religionssamfund behöver inte särskilt anmäla verkliga förmånstagare till

handelsregistret, eftersom enligt föreningslagen, stiftelselagen och religionsfrihetslagen är deras verkliga förmånstagare de styrelseledamöter som antecknats i föreningsregistret, stiftelseregistret eller registret över religionssamfund samt i fråga om stiftelser även förvaltningsrådsledamöterna.

De för NPO-sektorn viktigaste myndigheterna är relevanta för sektorn genom tillsyn och registrering, lagstiftning, övervakning av penninginsamlingar och beskattning samt genomförande av humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete och annan verksamhet inom utrikes- och säkerhetspolitiken.

Tabell 9. De viktigaste nationella aktörerna och deras uppgifter ur NPO-sektorns synvinkel.

Aktör	Viktigaste uppgifter
Patent- och registerstyrelsen	Administrerar föreningsregistret Administrerar stiftelseregistret Administrerar registret över religionssamfund Övervakar efterlevnaden av stiftelselagen och stiftelsernas stadgar
Polisstyrelsen/ Lotteriförvaltningen	Beviljar tillstånd för penninginsamling Övervakar penninginsamlingar Beviljar varulotteritillstånd och bingotillstånd Övervakar den tillståndspliktiga lotteriverksamheten på riksnivå
Polisinrättningarna	Tar emot anmälningar om små insamlingar Beviljar varulotteritillstånd Övervaka lotterier som anordnas på deras områden
Utrikesministeriet	Finansierar projekt och program i utvecklingsländer Beslutar om understöd för utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd samt om finansiering för annan civilsamhällesverksamhet i anslutning till Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjer och internationella förbindelser Övervakar användningen av medel samt följer upp och utvärderar genomförandet och utfallet av projekten
Justitieministeriet	Lagstiftar om föreningar och stiftelser
Inrikesministeriet	Lagstiftar om penninginsamlingar Lagstiftar om lotterier
Skatteförvaltningen	Beskattar allmännyttiga samfund

5.4.1.1 Penninginsamlingar

Penninginsamlingar omfattas inte uttryckligen av tillämpningsområdet för lagen om penningtvätt. Lagen om penninginsamlingar innehåller emellertid särskilda bestämmelser som syftar till att förhindra olika former av missbruk och brottslig verksamhet. Eftersom penninginsamlingar är ett viktigt sätt för NPO-aktörer att skaffa medel³³⁵ är det lämpligt att riskbedömningen av penningtvätt och terrorfinansiering också omfattar penninginsamlingsverksamheten.

Den nya nationella lagen om penninginsamlingar (836/2019) trädde i kraft den 1 mars 2020. Det bör anmärkas att trots den nya lagens ikraftträdande finns det fortfarande giltiga tillstånd för penninginsamlingar som beviljats enligt den gamla lagen om penninginsamling (255/2006, upphävd); tillståndens giltighetstid är högst fem år. Enligt den nya lagen om penninginsamlingar behövs i allmänhet tillstånd från Polisstyrelsen. Penninginsamlingar får anordnas i syfte att skaffa medel uteslutande för allmännyttig verksamhet. När tillstånd beviljas kontrolleras också bland annat syftet med sökandens verksamhet och att medlen kommer att användas i ett allmännyttigt syfte. Tillstånd till penninginsamling enligt den nya lagen gäller tills vidare.

Genom den nya lagen om penninginsamling blev det möjligt att ordna småskaliga insamlingar. För dem behövs inget tillstånd, utan det räcker med en anmälan om insamlingen som lämnas till polisinsamlingen. Vid penninginsamling som anordnas som en småskalig insamling får högst 10 000 euro samlas in. Anordnaren av en småskalig insamling är skyldig att följa beloppet av de medel som fås genom insamlingen och ska vid behov avbryta insamlingen. En väsentlig skillnad till penninginsamlingar är att varken anordnaren av en småskalig insamling eller insamlingen behöver tjäna ett allmännyttigt syfte. Trots detta är det inte tillåtet att ordna en insamling för att stödja näringsverksamhet.³³⁶ Ytterligare en skillnad till penninginsamlingar är att en småskalig insamling kan ordnas av en oregistrerad grupp som består av minst tre fysiska personer, varav minst en medlem är myndig och de övriga har fyllt 15 år, och vilka alla har i lagen om hemkommun (201/1994) avsedd hemkommun i Finland.

Polisstyrelsen och polisinsamlingarna för ett penninginsamlingsregister för skötseln av de uppgifter som föreskrivs i lagen om penninginsamlingar. Tillsynen över penninginsamlingsverksamheten är både förhands- och efterhandsövervakning, visserligen med tyngdpunkt på kontroller i efterhand.

335 Polisstyrelsen/Lotteriförvaltningen: Förebyggande och utredning av penningtvätt och finansiering av terrorism i samband med penninginsamlingar, läst 2.7.2020.

336 RP 214/2018 rd, sid. 51.

5.4.1.2 Humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete

Finländska organisationer som utför biståndsarbete får finansiering från flera olika kanaler, såsom statligt stöd, stöd från kyrkliga organisationer eller stöd från privatpersoner och företag. Största delen av organisationernas finansiering kommer från utrikesministeriets anslag för utvecklingssamarbete, som i budgeten för år 2020 uppgick till 1 032 miljoner euro. Av detta belopp hade 675 miljoner euro anvisats till utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd som förvaltas av utrikesministeriet.³³⁷ När det gäller NPO-riskbedömningen är det synnerligen viktigt att granska de nationella biståndsorganisationernas roll i förhindrandet av penningtvätt och terrorfinansiering, med tanke på humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete.

Finlands humanitära bistånd baserar sig på internationell humanitär rätt, människorättskonventioner, flyktingrätt samt FN:s humanitära principer. Biståndet är behovsprövat och avsett att rädda liv och lindra mänskligt lidande i humanitära krissituationer.³³⁸ År 2019 uppgick Finlands humanitära bistånd till 78,7 miljoner euro, av vilket 9,1 miljoner euro tilldelades via finländska civilsamhällesorganisationer.³³⁹ Humanitär finansiering kan beviljas endast sådana finländska organisationer som uppfyller kraven av Generaldirektoratet för europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder (Echo), bland annat en yrkesmässig allmän och ekonomisk förvaltning samt tillräckliga mekanismer säkerställande av lagenligheten och regelefterlevnaden i verksamheten. För närvarande uppfyller sju organisationer Echos kriterier. Finland beviljar inte humanitär finansiering till civilsamhällesorganisationer.

Med utvecklingssamarbete avses statens samarbete med utvecklingsländer och partner för att uppnå utvecklingsmål. Grunden för utvecklingssamarbetet utgörs av bland annat klimatavtalet från Paris och FN:s Agenda 2030. Det huvudsakliga målet för utvecklingssamarbetet är att avskaffa fattigdomen och minska ojämlikheten.³⁴⁰ År 2019 stödde staten finländska civilsamhällesorganisationers och stiftelsers insatser inom utvecklingssamarbete med 65 miljoner euro. En av stödformerna är mångårigt programstöd för långsiktigt utvecklingssamarbete. I Finland har 19 civilsamhällesorganisationer beviljats programstöd. Dessutom kan utrikesministeriet bevilja mindre organisationer understöd för enskilda projekt.³⁴¹ Utrikesministeriets politiska avdelning samordnar utlysningarna av de allmänna understöden till civilsamhällesorganisationernas verksamhet som ska hänföra sig till Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjer och internationella förbindelser samt överlag till utrikesministeriets verksamhetsområde.

337 Anslag för och statistik över utvecklingssamarbete, läst 22.7.2020.

338 Utrikesministeriet 2019a, sid. 11.

339 Utrikesministeriet: Finlands humanitära bistånd 2019, läst 22.7.2020.

340 Utrikesministeriet: Mål och principer för Finlands utvecklingspolitik, läst 22.7.2020

341 Utrikesministeriet: Civilsamhället är en viktig aktör och partner i utvecklingssamarbetet, läst 23.7.2020.

På de projektunderstöd för humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete som utrikesministeriet beviljar tillämpas statsunderstödslagen (688/2001), som reglerar användningen och övervakningen av stödet samt återbetalning och återkrav av det. Projektgenomförarna ska underrätta utrikesministeriet om de uppdagar oegentligheter eller misstänker missbruk. Även privatpersoner kan anmäla misstänkta fall av missbruk av resurser för utvecklingssamarbete.³⁴² De missbrukade medlen återkrävs, och dessutom anmäls misstankarna till Statens revisionsverk och vid behov till polisen. Varje år får utrikesministeriet kännedom om 20–25 misstankar om missbruk, som i de flesta fall handlar om ett mänskligt misstag eller misstanken visar sig vara obefogad. År 2019 återkrävdes 70 687 euro.³⁴³

5.4.2 Registrerade NPO-aktörer i Finland

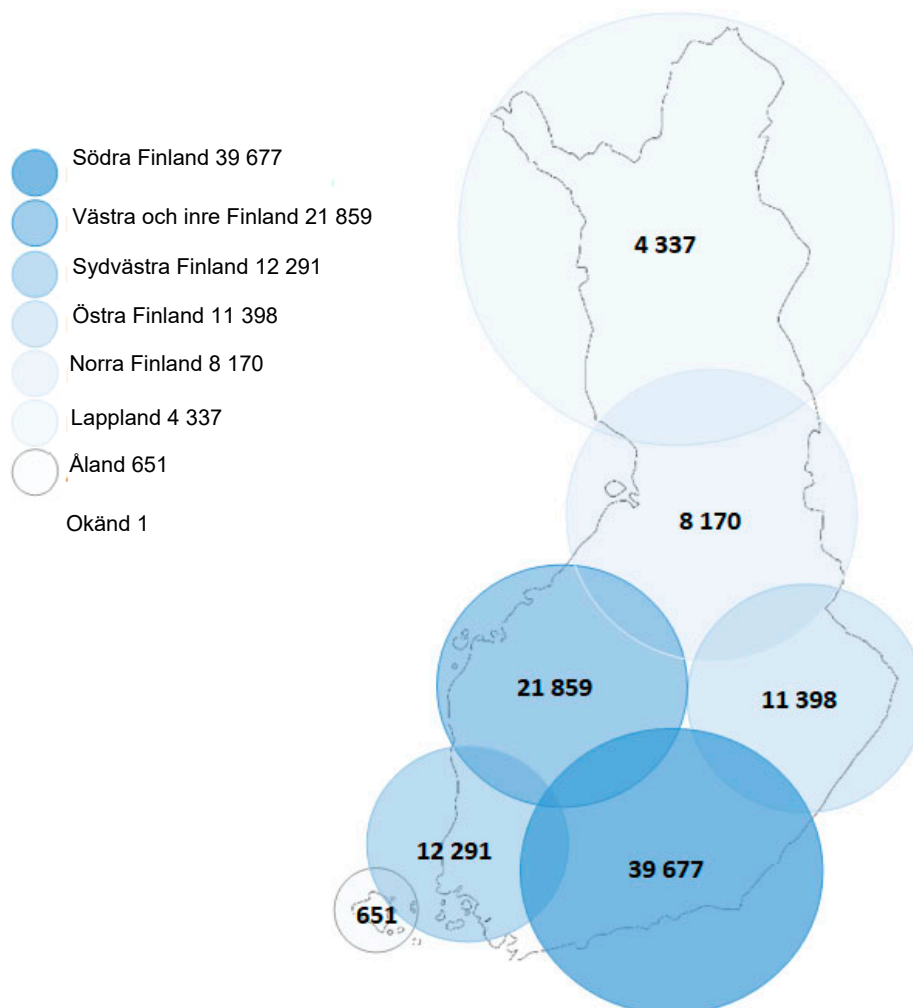
Enligt föreningsregistret fanns det vid ingången av år 2020 totalt 98 384 aktiva föreningar i Finland. En närmare indelning visar att majoriteten av dessa, 97 880 föreningar, var normala föreningar. De sysslar med olika slags verksamheter från expressiv verksamhet och fritidsverksamhet till tillhandahållande av tjänster. Vid ingången av år 2020 fanns det 145 religionssamfund, 339 församlingar och 20 handelskamrar. Enligt stiftelseregistret fanns det 2 699 aktiva stiftelser i Finland vid ingången av år 2020.³⁴⁴

342 Utrikesministeriet: Anmäl misstanke om att medel för utvecklingssamarbete missbrukas, läst 20.10.2020.

343 Utrikesministeriet: Missbruk åtgärdas, läst 23.7.2020 och 17.3.2021. Se även Utrikesministeriet 2019b, sid. 45, enligt vilken det år 2019 uppdagades 17 fall av missbruk eller misstänkt missbruk mot utrikesförvaltningen. Sju av fallen hade samband med bilateralt utvecklingssamarbete som sköts av utrikesförvaltningen, sju fall uppdagades inom samarbetet med civilsamhällesorganisationer, ett fall gällde utvecklingssamarbete som inte inriktats enligt land och två fall gällde humanitärt bistånd. Fallen anmäldes till den behöriga utredningsmyndigheten i stationeringslandet. Olika administrativa förfaranden har också tillämpats i dessa fall. Dessutom fortsatte behandlingen av ett antal fall som tagits upp i verksamhetsberättelsen för föregående år.

344 Uppgifterna anger läget per 1.1.2020.

Figur 5. Handelskamrar, församlingar, religionssamfund och föreningar per region vid ingången av år 2020.



Föreningar som är registrerade i föreningsregistret behöver i princip inte lämna uppgifter om verksamhetens ekonomi. Ett undantag är föreningar som har vissa särdrag och som omfattas av särskild lagstiftning, exempelvis partier.³⁴⁵ Dessutom är vissa föreningar som överskrider gränserna för omsättning, balansomslutning och personalstyrka skyldiga att lämna in sina bokslut till PRS. Stiftelserna ska i sin årsrapport till PRS uppge sitt bokslut samt sin verksamhets- och revisionsberättelserna.³⁴⁶

³⁴⁵ Virén 2014, sid. 10.

³⁴⁶ PRS: Stiftelser – Årsrapport, läst 24.7.2020.

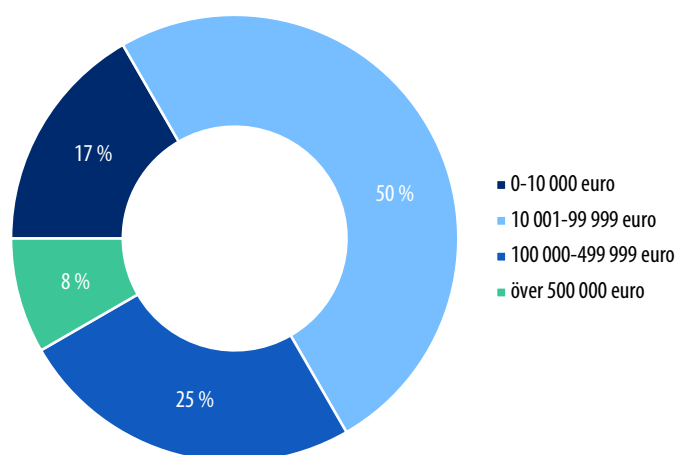
Enkät till NPO-aktörer

Bland de NPO-aktörer som är registrerade i Finland genomfördes i juli 2020 en enkät om organisationernas omvärld samt kunskaper om riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Undersökningen sändes genom slumpmässigt urval till sammanlagt 100 organisationer. Svvarsaktiviteten var 17 procent. Generellt sett verkade de svarande ha dåliga kunskaper om riskerna för penningtvätt och terrorfinansiering och ingen av dem beskrev de riskfyllda handlingsmönster som förekommer inom deras verksamhetsområde. Det bör dock noteras att urvalet i enkäten är mycket litet i förhållande till det totala antalet föreningar i Finland.

De NPO-aktörer som svarade på enkäten sysslade mest med religiös verksamhet, utvecklingsarbete, djurskydd, idrott, medlemmarnas intressebevakning samt barn- och ungdomsarbete. Nästan alla uppgav att organisationens juridiska form var registrerad förening.

Hälften av de tillfrågade uppgav att organisationen hade en årlig omsättning på mindre än 100 000 euro. De största rapporterade omsättningarna uppgick till flera miljoner euro och de minsta stannade under 10 000 euro per år. Av organisationerna uppgav 44 procent att de inom verksamheten också överför medel till utlandet.

Figur 6. Den årliga omsättningen hos organisationer som svarade på NPO-enkäten.



De flesta ideella organisationer som svarade på enkäten var belägna i Nyland. Majoriteten av dem hade riksomfattande eller lokal verksamhet i Finland, två var verksamma i Europa och tre utanför Europa eller globalt. Många av dem som var verksamma utomlands preciserade att de också hade verksamhet i Finland.

I enkäten undersöktes också till vilka register organisationerna rapporterar uppgifter. Flera organisationer uppgav att de lämnar uppgifter till exempel till Skatteförvaltningen³⁴⁷, polisen, Patent- och registerstyrelsen samt till aktörer inom bank- och försäkringssektorn. Andra nämnda instanser var regionförvaltningsverket och Livsmedelsverket. Några organisationer uppgav att de inte lämnade uppgifter in till något register.

5.5 Hot om finansiering av terrorism och penningtvätt för NPO-sektorn

Utifrån analyser som bygger på expertbedömningar uppskattades det totala hotet om penningtvätt och finansiering av terrorism för den nationella NPO-sektorn vara på nivå 3, **betydelsefull**.

5.5.1 Hot om finansiering av terrorism för NPO-sektorn

I enlighet med FATF:s rekommendation 8 redogörs i denna nationella riskbedömning för de största hoten om penningtvätt och finansiering av terrorism. Allmänna hot för NPO-sektorn enligt en nationell bedömning är

- NPO-aktörernas gränsöverskridande verksamhet
- terrorgrupper
- ny teknik
- nya betalningssätt
- överföring av pengar via inofficiella kanaler till destinationsländer
- användning av kontanter.

Geografiska faktorer är ett av de största hoten mot NPO-aktörerna. I gränsöverskridande verksamhet kan det vara svårt att kontrollera vad pengarna kommer att användas till eller alternativt kan ursprunget till tillgångar som härrör från utlandet vara oklart. Till hot räknas också verksamhet eller samarbete med länder med avsevärda brister i sin lagstiftning om penningtvätt och/eller finansiering av terrorism. Samarbete med dem som verkar i konfliktområden framträder också som ett hot.

³⁴⁷ Det bör påpekas att till Skatteförvaltningen rapporteras sådana uppgifter som är nödvändiga för beskattningen. Skatteförvaltningen får därför inte nödvändigtvis andra uppgifter om föreningens verksamhet. Skatteförvaltningen samlar inte heller in registeruppgifter som inte är relevanta för beskattningen.

Terrorgrupper utgör ett hot mot NPO-aktörerna, både i hemlandet och utomlands, särskilt när det gäller finansiering av terrorism. Medlemmar av terroristgrupper kan infiltrera NPO-aktörer eller NPO-aktörer kan i konfliktområden bli föremål för stölder och övergrepp från terroristgrupper. Även enligt den överstatliga riskbedömningen framstår infiltration i befintliga NPO-aktörer som en större risk än att terrorister etablerar nya NPO-aktörer.³⁴⁸

Ny teknik och nya betalningsmetoder betraktas också som stora hot för NPO-sektorn. Exempel på nya tjänster för överföring och förmedling av pengar är nya Fintech-aktörer, betalningsförmedlare och tillhandahållare av betalningstjänster samt tillhandahållare av virtuella valutor. Teknikens framsteg medför utmaningar för både NPO-aktörerna och myndigheterna. Det bör observeras att den tekniska utvecklingens inverkan på NPO-relaterade hot kan ses som dubbelriktad, för även vid missbruk av gräsrotsfinansiering³⁴⁹ eller blockkedjor³⁵⁰ i organisationernas verksamhet, kan dessa tekniker också användas för att exempelvis förbättra resursernas spårbarhet.³⁵¹

Överföring av medel via andra kanaler än pålitliga och lättspårbara bankförbindelser anses utgöra ett hot om både penningtvätt och terrorfinansiering. Inofficiella penningöverföringar till destinationsländerna utförs till exempel via hawalaväxlare³⁵². Penningöverföringar via inofficiella kanaler eller som kontanter innebär att det blir allt svårare att verifiera penningtvätt och terrorfinansiering då medlen inte går att spåra. I den överstatliga riskbedömningen identifieras också effekterna av informella överföringskanaler på den risk som hänför sig till NPO-aktörerna. Enligt den överstatliga riskbedömningen använder NPO-aktörerna i större utsträckning inofficiella system om bankerna vägrar att tillhandahålla tjänster.³⁵³

348 EU SNRA 2017 – Commission Staff Working Document, sid. 186.

349 Insamling av finansiering för enskilda personers och organisationers projekt samt för företagets verksamhet kan genomföras med hjälp av gräsrotsfinansiering. Oftast samlas pengar in från en stor målgrupp i små belopp för att uppnå det önskade finansieringsbeloppet. Kampanjer för gräsrotsfinansiering genomförs på olika webbplatser eller specialiserade webbplatser. Gräsrotsfinansiering kan användas såväl för vederlagsfria donationer som för försäljning mot vederlag. Vederlagsfria penningdonationer genom gräsrotsfinansiering, då de används för medelsankaffning för allmännyttiga samfund, organisationer och stiftelser, kräver tillstånd för penninginsamling. Se Polisstyrelsen/Lotteriförvaltningen: Massfinansiering och penninginsamlingar, läst 16.10.2020

350 En blockkedja är en teknik avsedd att skapa förtroende mellan användarna. Den gör det möjligt att distribuera information på nätet samt avtala och logga transaktioner mellan användare på ett verifierbart och säkert sätt och utan att informationen kan manipuleras i ett senare skede. En blockkedja är samtidigt ett protokoll, det vill säga koderna och reglerna som styr kontakterna i kedjan. Se European Commission: Blockchain Technologies och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (2019/C 353/01), läst 16.10.2020.

351 EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, sid. 228.

352 För en definition av hawalasystem, se avsnittet "Betalningsleverantörer (inkl. valutaväxling och hawalasystem)".

353 EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, sid. 227–228.

5.5.1.1 Hot om finansiering av terrorism i samband med penninginsamling

Hotet om finansiering av terrorism i samband med penninginsamling bedöms vara högre än för NPO-sektorn som helhet. De största hoten i samband med penninginsamling anses hänföra sig till

- anordnande av lagstridig penninginsamling
- anordnande av småskaliga insamlingar
- utnyttjande av lagliga penninginsamlingar
- Små NPO-aktörer som anordnar penninginsamlingar.

Enligt expertbedömningar innebär olagliga penninginsamlingar som ordnas till exempel på sociala medier utan tillstånd för penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling ett betydande hot om penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt den överstatliga riskbedömningen kan penninginsamlingar missbrukas genom att utnyttja en existerande NPO-aktör eller inrätta en NPO-aktör i missbrukssyfte.³⁵⁴ Även anordnandet av småskaliga insamlingar har ansetts medföra betydande nationellt hot genom att det är anmälningspliktig verksamhet, och medelinsamlingen i själva verket kan ske inom en liten krets. Det maximala beloppet på 10 000 euro för småskaliga insamlingar är ett betydande belopp för finansiering av terrorism.

Det finns potential för missbruk av lagliga penninginsamlingar, då det under de senaste fyra åren har beviljats mellan cirka 400 och över 700 penninginsamlingstillstånd per år. Sedan den nya lagen om penninginsamlingar trädde i kraft har det på fyra månader lämnats in 383 anmälningar om småskaliga insamlingar .

För små och icke-organiserade NPO-aktörer är det lättare att samla in pengar till exempel på sociala medier eller genom att anmäla småskalig insamling. Det kan till exempel handla om en situation där man med låg tröskel samlar in pengar för ett gott ändamål via sociala medier. I själva verket är det möjligt att insamlingen anordnas av en person som vill styra pengarna till en önskad mottagare, som inte är det syfte som angetts för insamlingen. Ett exempel på detta är Case Leksaksmugglare, som beskrivs i avsnitt 5.5.2. Att den ovan nämnda verksamheten inte är organiserad är förknippat med oklarheter i NPO:s interna ansvarsfördelning, vilket gör organisationen mer sårbar.

354 EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, sid. 226.

5.5.1.2 Hot om finansiering av terrorism i samband med aktörer inom humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete

Utifrån den samlade bedömningen är risken för finansiering av terrorism mindre för aktörer inom humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete än för hela NPO-sektorn. Aktörer som omfattas av offentlig finansiering har inte specificerats i hotbedömningen, men till exempel i EU:s överstatliga riskbedömning anses hoten mot också dessa aktörer vara små.³⁵⁵ Hot för aktörer inom humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete är

- rekryterade personer i välgörenhetsorganisationer i mottagarländerna eller i föreningar i ursprungsländerna
- styrning av medel i form av bidrag till konfliktområden eller andra högriskområden
- komplexa former av brottsliga handlingar som ger upphov till hot.

Personer som nästlat in sig i välgörenhetsorganisationer utgör ett hot mot NPO-aktören, till exempel när den lokala partnern i mottagarlandet inte har identifierats på ett tillfredsställande sätt. I den överstatliga riskbedömningen framhålls också att lagliga NPO-aktörer kan bli utnyttjade inifrån.³⁵⁶ Här spelar NPO-aktörens storlek en viss roll, eftersom de stora internationella välgörenhetsorganisationerna har bättre möjligheter att övervaka sina samarbetspartner än mindre organisationer.

Den internationella dimensionen i sig innebär ett potentiellt hot för NPO-aktörer som genomför humanitärt bistånd eller utvecklingssamarbete samt internationella åtaganden i anslutning till Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska riktlinjer. Biståndet riktar sig huvudsakligen från Finland till utlandet, varvid även överföringen av medel sker genom eventuellt komplicerade arrangemang. Det kan vara mycket svårt att från Finland kontrollera att pengarna riktas in rätt, identifiera den slutliga användaren av medlen och verifiera handlingarnas äkthet.

Även om de största hoten mot NPO-aktörerna är kopplade till insamling och användning av medel uppkommer hot också på andra sätt. I stället för pengar kan missbruk leda till att terroristgrupper får tag på till exempel materiellt bistånd, som de kan använda för terroråd eller omvandla till pengar för att finansiera terrorism. Hotet kan konkretiseras för NPO-aktörer inom humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete, eftersom biståndorganisationerna också levererar konkret varuhjälp som terroristgrupper kan dra nytta av. Man bör dock skilja mellan aktörer som tillhandahåller humanitärt bistånd och aktörer som sysslar med utvecklingssamarbete eftersom det handlar om olika slags verksamheter. Humanitärt bistånd syftar till att rädda liv och lindra mänskligt lidande, vilket innebär att

³⁵⁵ EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, sid. 228.

³⁵⁶ EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, sid. 226-227.

hotet är mindre inom det egentliga humanitära arbetet. Inom utvecklingsarbetet kan hotet vara mer konkret till följd av verksamhetens karaktär.

5.5.2 Hot om penningtvätt för NPO-sektorn

I enlighet med FATF:s rekommendation 8 har granskningen av hoten mot NPO-sektorn fokuserats på finansiering av terrorism.³⁵⁷ I den överstatliga riskbedömningen har man också identifierat hot mot NPO-aktörerna med avseende på penningtvätt, men det har inte ansetts vara ändamålsenligt att bedöma dessa hot separat från hotet om finansiering av terrorism.³⁵⁸ Trots att de nationella expertbedömningarna av hoten mot NPO-aktörerna fokuserade på frågan om finansiering av terrorism, ansågs organiserade kriminella grupper, medlemmar av organiserade kriminella grupper, sponsorer och andra närstående utgöra ett hot om penningtvätt.

Ett exempel på penningtvätt inom NPO-verksamheten framgår av Helsingfors hovrätts dom av den 29 maj 2020³⁵⁹ i ett fall som gällde en person som benämndes "Leksakssmugglaren"³⁶⁰:

Case Leksakssmugglare

Det rörde sig om en insamling som ordnades under täckmanteln av en välgörenhetsorganisation för hjälp till Syrien samt om användning och konvertering av de illegala pengarna på ett sätt som uppfyllde rekvisiten för grov penningtvätt. Den dömda personen, som varit den verkliga aktören i organisationen, ansågs ha gjort sig skyldig till ett penninginsamlingsbrott som utgjorde ett förbrott till penningtvätt genom att samla in medel utan tillstånd för penninginsamling och genom att lämna oriktiga uppgifter till tillståndsmyndigheten. Personen hade använt medel som härrörde av penninginsamlingsbrottet för att köpa en kolonistuga. Hovrätten ansåg att personens genom att köpa stugan hade gjort sig skyldig till grov penningtvätt oavsett begränsningsbestämmelserna gällande självtvätt. Domen har ännu inte vunnit laga kraft.

357 FATF 2019, sid. 43.

358 EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, sid. 228.

359 Helsingfors HovR 29.5.2020 nr 20/118778. Domens laga kraft har kontrollerats 4.1.2021; distriktsåklagaren har ansökt om besvärstillstånd.

360 Det bör påpekas att ingen statlig finansiering hade beviljats för verksamheten.

5.6 Sårbarheter för finansiering av terrorism och penningtvätt inom NPO-sektorn

Utifrån analyser som bygger på expertbedömningar uppskattades den totala sårbarheten för penningtvätt och finansiering av terrorism inom den nationella NPO-sektorn vara på nivå 3, **betydelsefull**³⁶¹.

5.6.1 Sårbarheter för finansiering av terrorism inom NPO-sektorn

I enlighet med FATF:s rekommendation 8 redogörs i denna nationella riskbedömning för de största sårbarheterna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Sårbarheterna inom NPO-sektorn i allmänhet är

- utmaningar för informationsutbytet
- otillräcklig identifiering av konkreta riskaktörer
- brister i NPO-aktörernas interna kontrollprocesser
- brister i rapporteringsskyldigheten
- splittrad tillsyn och bristande befogenheter
- brist på insyn i verksamheten
- brister i lagstiftningen
- olika aktörers varierande förmåga att upptäcka exceptionella transaktioner hos NPO-aktörer
- mörkerområden i myndighetssamarbetet.

Utmaningarna i informationsutbytet framträder särskilt i den gränsöverskridande verksamheten. Det kan ta tid eller vara omöjligt att få uppgifter från utlandet, och uppgifterna kan eventuellt bara komma från enskilda sektorer. Det kan också finnas luckor i samarbetet och informationsutbytet mellan de nationella myndigheterna, eftersom NPO-aktörerna är verksamma inom flera olika myndigheters förvaltningsområden, vilket gör det svårt att skapa en enhetlig helhetsbild. Samarbetet mellan myndigheterna och reaktionerna på eventuella oegentligheter kompliceras dessutom av bristen på kunskapsbas om NPO-aktörernas verksamhetsmodeller, vilket gör det svårare att tilldela resurser till exempelvis övervakningen. Experternas uppfattning bekräftar därmed den brist i identifieringen av riskerna inom NPO-sektorn som påtalades i landrapporten för Finland.³⁶²

361 Enligt den överstatliga riskbedömningen är sårbarheten för finansiering av terrorism för NPO-aktörer som samlar in och överför medel på nivå 2, det vill säga måttligt betydelsefull. (EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, sid. 231.)

362 FATF MER 2019, sid. 83.

Konkreta riskaktörer har inte heller identifierats tillräckligt i de nationella NPO-aktörernas verksamhet, vilket i hög grad beror på brister i deras egna compliance-funktioner. Aktörer inom NPO-sektorn saknar förmågan att identifiera de mest riskutsatta aktörerna inom sin sektor och de metoder som dessa använder sig av, vilket innebär att de inte kan rikta in sig på förebyggande åtgärder som är proportionerliga till risken. I enkäten till NPO-aktörerna framkom också att de flesta av de aktörer som besvarade enkäten ansåg att de var dåligt insatta i de risker som hänför sig till penningtvätt och finansiering av terrorism. Det bör dock noteras att en del av de större NPO-aktörer som svarade på enkäten oftare hade satsat på att utveckla sina interna kontrollprocesser och öka insynen, vilket torde förbättra NPO-aktörernas realistiska syn på missbruk som kan hota eller förekomma i verksamheten. Samma observationer har gjorts för hela NPO-sektorn i EU:s överstatliga riskbedömning.³⁶³

Med sårbarheten som hänför sig till brister i rapporteringsskyldigheten avses att NPO-aktörer inte har någon rapporteringsskyldighet eller omsorgsplikt enligt penningtvättslagen. Dessutom omfattas vissa aktörer inte över huvud taget av någon anmälningskyldighet.³⁶⁴ I detta sammanhang kan man också nämna sårbarheter som hänför sig till utmaningarna med övervakningen och bristande insyn i verksamheten. Övervakningen av NPO-aktörerna är till största delen splittrad, eftersom tillsynen endast omfattar stiftelser, allmännyttiga aktörer i beskattningen och de som beviljats tillstånd för penninginsamling. Det bör dock noteras att till exempel registrerade föreningar i princip inte är rapporteringsskyldiga om sin egen verksamhet och därför inte står under myndighetskontroll.

Till sårbarheter räknas också att det inte finns någon så kallad allmän övervakare inom NPO-sektorn, utan att övervakningen är fördelad på flera tillsynsmyndigheter vars befogenheter har visat sig vara relativt begränsade. En viss kontroll över föreningar utförs till exempel av revisorerna eller verksamhetsgranskarna. Föreningen ska utse en verksamhetsgranskare om den inte behöver välja en revisor, under vissa särskilt föreskrivna villkor.³⁶⁵ Dessutom är de befintliga kontrollmetoderna oftast "stickprov" i efterhand, vilket kan anses vara en sårbarhet för sektorn. Bristen på befogenheter att övervaka sektorn leder också till att NPO-sektorns verksamhet inte är transparent eller öppen utåt.

Brister i lagstiftningen har allmänt identifierats som sårbarheter och de bidrar till att öka bristen på insyn. Till exempel behöver registrerade ideella eller ekonomiska förening inte

363 EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, sid. 230.

364 Föreningar kan vara rapporteringsskyldiga till exempel för beskattningen eller vid anordnande av småskaliga insamlingar.

365 Enligt 2 kap. 2 § i revisionslagen (1141/2015) behöver en revisor inte väljas i en sammanslutning där högst en av de följande förutsättningarna har uppfyllts såväl under den avslutade räkenskapsperioden som under den omedelbart föregående perioden: 1) balansslutningen överstiger 100 000 euro, 2) omsättningen eller motsvarande avkastning överstiger 200 000 euro, eller 3) antalet anställda överstiger i medeltal tre. Det bör dock påpekas att enligt 6 kap. 38 a § i föreningslagen ska en förening ha en verksamhetsgranskare, om den inte har en revisor.

anmäla sitt bokslut till handelsregistret förrän minst två av följande relativt höga gränser har överskridits under den avslutade eller den omedelbart föregående räkenskapsperioden: omsättning 12 000 000 euro, balansomslutning 6 000 000 euro eller antalet anställda i genomsnitt 50 personer. Problemet med brister i lagstiftningen är också kopplat till de ovan nämnda otillräckliga tillsynsbefogenheterna, eftersom det i lagstiftningen saknas bestämmelser om till exempel en centraliserad NPO-övervakare.

Sårbarheter för NPO-verksamhet förekommer också inom den privata sektorn. Bedömningen av sårbarheter hos banker, betalningsförmedlare, betalningsleverantörer och finansteknikföretag är inriktad på förmågan att upptäcka NPO-aktörernas exceptionella transaktioner. När det gäller banker är utmaningen framför allt att utveckla automatisk uppföljning av just NPO-verksamheten, eftersom NPO-aktörernas affärsmodeller avviker avsevärt från fysiska personers och företags verksamhet. Utmaningen med affärsmodellen påverkar också förmågan hos hawalor och tillhandahållare av virtuella valutatjänster att identifiera ovanliga transaktioner. När det gäller finansteknikföretag, betalningsförmedlare och betalningsleverantörer gäller iakttagelserna om sårbarheter främst de splittrade övervakningssystemen samt slumpmässiga och kortvariga kundrelationer.

Problemen med mörkerområden i samarbetet och informationsutbytet mellan myndigheterna har blivit en betydande sårbarhet för NPO-aktörerna. Inom informationsutbytet har man funnit utmaningar bland annat ur lagstiftningssynpunkt, vilket skapar olika tolkningar om utlämnande av uppgifter. Det saknas bestämmelser om informationsutbyte och sekretessbegränsningarna för myndigheternas uppgifter och handlingar kan begränsa informationsutbytet. Det finns inte heller någon nationell samordning/samordnare för informationsutbytet. Även om till exempel uppgifterna om penninginsamlingar är offentliga, lämnas uppgifter ut först om de blir föremål för någon typ av begäran om information.³⁶⁶

5.6.1.1 Sårbarheter för finansiering av terrorism i samband med penninginsamling

Sårbarheter för finansiering av terrorism i samband med penninginsamling bedöms vara större än sårbarheterna för NPO-sektorn som helhet. De största sårbarheterna för NPO i samband med penninginsamling är

366 Som exempel för överlämnande av uppgifter via det allmänna informationsnätet kan nämnas 33 § i lagen om penninginsamlingar, i vilken föreskrivs som följer: "Trots bestämmelserna i 16 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) får Polisstyrelsen, för att informera allmänheten, via det allmänna datanätet lämna ut uppgifter ur penninginsamlingsregistret om dem som innehar tillstånd till penninginsamling, anordnare av småskaliga insamlingar, användningsändamålet för penninginsamlingar och om intäkterna från och kostnaderna för anordnade penninginsamlingar.. Myndigheten får dock inte när det gäller anordnaren av en penninginsamling lämna ut uppgifter om personbeteckningens slutled."

- förtroende för NPO-aktörernas verksamhet och utnyttjande av människors önskan att hjälpa
- fokus på tillsyn i efterhand
- lagstiftningen om penninginsamlingar.

I synnerhet NPO-aktörer som sysslar med välgörenhet kan samla in stora summor pengar genom att vädja till människors önskan att hjälpa. Syftet med sådana verksamheter ifrågasätts sällan, eftersom människorna litar på dessa aktörer och deras goda avsikter. Det bör noteras att även om en NPO inte själv samlar in pengar för tvivelaktiga ändamål, kan kriminella aktörer försöka utnyttja välgörenhetsorganisationer för penningtvätt och terrorfinansiering, till exempel genom att nästla sig in i verksamheten.

Även om penninginsamlingsverksamheten är övervakas nationellt framstår som en sårbarhet att kontrollerna sker huvudsakligen i efterhand, och eventuellt missbruk åtgärdas först senare. Särskilt småskaliga insamlingar kan inledas ganska fort³⁶⁷ efter anmälan, och då hinner myndigheten kanske inte omedelbart reagera på oärlig verksamhet.³⁶⁸

När det gäller lagstiftningen om penninginsamlingar fann man också att penninginsamlingar eller penninginsamlingsaktörer inte uttryckligen omfattas av lagen om penningtvätt. Därför kommer bedöms verksamheten hos NPO-aktörer som anordnar penninginsamlingar inte direkt med tanke på penningtvätt eller förhindrande av finansiering av terrorism, som när det gäller de rapporteringsskyldiga, även om syftet med övervakningen av penninginsamlingar är att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism.³⁶⁹ Aktörerna bör dock fästa avseende vid FATF:s rekommendationer som är förpliktande för Finland samt skyldigheten enligt lagen om penningtvätt att förvalta uppdaterade aktuella uppgifter om sina verkliga förmånstagare samt vid behov lämna ut dessa uppgifter till rapporteringsskyldiga enligt lagen om penningtvätt.

5.6.1.2 Sårbarheter för finansiering av terrorism i samband med aktörer inom humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete

Utifrån den samlade bedömningen är sårbarheten för finansiering av terrorism mindre hos aktörer inom humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete än hos NPO-sektorn som helhet. Aktörer som omfattas av offentlig finansiering har inte specificerats i sårbarhetsbedömningen, men till exempel i EU:s överstatliga riskbedömning anses sårbarheterna hos

367 Enligt 19 § i lagen om penninginsamlingar får en småskalig insamling inledas när anordnare har fått numret för insamlingen, eller senast när fem vardagar förflutit från det att anmälan om insamlingen gjordes.

368 RP 214/2018 rd, sid. 71.

369 Polisstyrelsen/Lotteriförvaltningen: Förebyggande och utredning av penningtvätt och finansiering av terrorism i samband med penninginsamlingar, läst 2.7.2020.

också dessa aktörer vara små.³⁷⁰ Sårbarhetsnivån är 2, det vill säga **måttligt betydelsefull**. Sårbarheter för aktörer inom humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete är

- internationella kriser
- svag kännedom om internationell humanitär rätt hos de rapporteringsskyldiga enligt penningtvättslagen
- aktörernas bristande kunskaper om lagstiftningen om penningtvätt och finansiering av terrorism
- knapphändig rättspraxis.

Hos aktörer inom humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete framträder i stort sett samma sårbarheter som hos NPO-sektorn i allmänhet. Organisationer som sysslar med biståndsverksamheten är dock på grund av verksamhetens karaktär exponerade mot vissa specifika sårbarheter, såsom effekterna av internationella kriser. Det kan vara fråga om väpnade konflikter och oroligheter i samband med dessa, situationer med landsflykt och tvångsflyttningar, naturkatastrofer eller andra exceptionella situationer som leder till kaos och sårbarheter. Internationella kriser kräver snabba insatser från biståndsorganisationerna, eftersom behovet av hjälp ofta är akut. Snabba åtgärder kan leda till att kontrollprocesserna och till exempel verifieringen av samarbetspartner, särskilt i nya områden, blir ofullständiga eller saknas helt.

De rapporteringsskyldigas brist på kunskaper om de internationella grundsatser som styr biståndsverksamheten betraktas som sårbarhet. De NPO-aktörer som sysslar med biståndsverksamhet måste iakttä internationella förpliktelser för att deras verksamhet ska anses godtagbar. Om en rapporteringsskyldig som avses i penningtvättslagen är dåligt insatt i dessa skyldigheter är det möjligt att den accepterar all exceptionell verksamhet, eftersom den inte känner till verksamhetens verkliga karaktär. Bristande kännedom om AML/CFT-funktionerna kan också leda till onödiga rapporter till finansunderrättelseenheterna.

Å andra sidan har det konstaterats att NPO-aktörerna inte är tillräckligt välinformerade när det gäller regleringen om penningtvätt och finansiering av terrorism. Bristande kännedom om skyldigheterna kan exponera organisationen för exploatering. NPO-aktörens storlek är en viktig faktor också i detta avseende, eftersom minst en större NPO-aktör har konstaterats ha bättre möjligheter än de mindre aktörerna att spegla sina interna processers överensstämmelse mot de officiella källor som reglerar verksamheten.³⁷¹

370 EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, sid. 231.

371 Med officiella källor avses bl.a. internationella konventioner och FATF:s rekommendationer.

Bristen på rättslig praxis kan ses som en sårbarhet, eftersom den tyder på att missbruk inte nödvändigtvis kan upptäckas på den nivå som krävs. I den överstatliga riskbedömningen noteras också att det framkommit bara ett fåtal enskilda fall där terroristorganisationer har utnyttjat NPO-aktörer genom att samla in och överföra medel via dem. Trots antalet fall är litet kan dock risken anses vara betydande.³⁷²

5.6.2 Sårbarheter för penningtvätt inom NPO-sektorn

De sårbarheter som är förknippade med penningtvätt inom NPO-sektorn framträder som i stort sett desamma som sårbarheterna förknippade med finansiering av terrorism. I fråga om penningtvätt utgör dock brister i lagstiftningen en tydligare sårbarhet vilket medför att NPO-sektorns verksamhet inte betraktas som transparent och öppen. NPO-aktörer omfattas inte direkt av lagen om penningtvätt eller unionslagstiftningen om penningtvätt, utan blir indirekt reglerade, exempelvis genom kraven gällande verkliga förmånstagare eller genom att de är kunder för rapporteringsskyldiga.³⁷³ Även nationella experter identifierade bristen på rapporteringsskyldighet enligt penningtvättslagen som en sårbarhet som exponerar mot penningtvätt.

En sårbarhet inom arbetet mot penningtvätt var dessutom att NPO-aktörerna har en mycket begränsad skyldighet att anmäla sina finansiella uppgifter till registren, även om det finns indirekt kontroll av bland annat föreningarna, som ska ha antingen en revisor eller en verksamhetsgranskare. Bristande insyn följer också av att till exempel skatteuppgifter i princip är sekretessbelagda.

5.7 Risker för NPO-sektorn

Bland de kombinerade hoten och sårbarheterna mot NPO-sektorn har lyfts fram de väsentligaste riskerna. Den totala risknivån för NPO-aktörerna bedöms vara 3, det vill säga **betydelsefull**.

Oberoende av sektor anses **små NPO-aktörer** med outvecklade interna processer för förhindrande av penningtvätt och terrorfinansiering utgöra en allmän risk för NPO-sektorn. Eftersom NPO-aktörerna inte är rapporteringsskyldiga enligt penningtvättslagen, bedöms särskilt de mindre aktörernas processer fortfarande vara relativt bristfälliga. Enligt iakttagelserna beror processernas funktion hos små NPO-aktörer på aktörens ekonomiska resurser samt dess kunskaper om och förståelse för riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

³⁷² EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, sid. 227.

³⁷³ EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, sid. 230.

Bristerna i NPO-aktörernas kunskaper och kritiska bedömningsförmåga gällande riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism framkom också i enkäten riktad till NPO-aktörerna.³⁷⁴ Respondenterna ombads att bedöma risknivån för penningtvätt och finansiering av terrorism, både ur sin organisations synvinkel och för hela sektorn. Bedömningen gjordes på en fyrastegs skala (låg, medelhög, hög, mycket hög). Enligt samtliga svarspersoner var risken för finansiering av terrorism både inom sektorn och organisationen på nivå 1, det vill säga låg. Majoriteten bedömde också att risken för penningtvätt var låg inom sektorn. Däremot ansåg alla svarspersoner att risken för penningtvätt i den egna organisationen var låg. De nationella NPO-aktörernas uppfattning om riskerna skiljer sig avsevärt från myndigheternas och andra experters åsikt, och denna motsägelse kan också ses som en riskhöjande faktor.

Som en risk vid penninginsamlingar har identifierats **kriminella eller terroristiska aktörer som försöker maskera sig som laglig verksamhet eller infiltrera en laglig aktör**. Under täckmanteln av laglig verksamhet kan en brottsling försöka organisera till exempel en laglig penninginsamling, även om medlen i själva verket samlas in för brottsliga ändamål. Även mer allmänt ses det som en risk att NPO utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism utan att det går att ingripa i det. Det kan exempelvis röra sig om sådan verksamhet utan identifierings- eller anmälningskyldighet som utnyttjar luckor i lagstiftningen och brister i registreringskyldigheterna. Illegala aktiviteter inom NPO-verksamheten utgör också en risk när information om aktiviteterna inte förmedlas till en myndighet som har möjlighet och befogenhet att ingripa.

Betydande risker för humanitära aktörer identifierades inom **kontantförflyttningar till krisländer och utdelning av ekonomiskt bistånd i kontanter i mottagarländerna**. En särskild risk avseende kontanta medel är att kontanter är svåra att spåra, vilket gör dem attraktiva för brottslingar, eftersom kontanter kan transporteras obemärkt mellan länder. Personer som bär på kontanter kan bli exponerade mot stora personliga risker, till exempel för att bli attackerad av en terroristgrupp som vill få tag på pengarna. Det kan också anses vara mer sannolikt att kontanta medel hamnar i fel händer än vid elektroniska penningöverföringsmetoder. Enligt den överstatliga riskbedömningen använder NPO-aktörerna i större utsträckning inofficiella system om bankerna vägrar att tillhandahålla tjänster.³⁷⁵ Kontanta medel som förflyttas till ett krisland kan i regel inte heller distribueras på plats med elektroniska penningöverföringsmetoder. Då kan riskerna i värsta fall bli flerfaldiga.

374 Svarsaktiviteten i enkäten var 17 %, dvs. mindre än en femtedel av mottagarna svarade på enkäten. Dessutom skickades enkäten till ett mycket liten och slumpmässigt vald grupp med tanke på hela NPO-sektorns storlek. Resultatet av enkäten kan därför inte generaliseras till hela sektorn, men sammantaget stöder enkätsvaren och experternas synpunkter uppfattningen att NPO-aktörernas bristande kunskaper och kritiska omdömesförmåga utgör en betydande risk för sektorn

375 EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document, sid. 227–228.

KÄLLOR

Officiellt material

Europeiska unionens lagstiftning

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU.
- Kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/855 av den 7 maj 2020 om ändring av den delegerade förordningen (EU) 2016/1675 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849, för att lägga till Bahamas, Barbados, Botswana, Kambodja, Ghana, Jamaica, Mauritius, Mongoliet, Myanmar/Burma, Nicaragua, Panama och Zimbabwe till tabellen i punkt I i bilagan och stryka Bosnien och Hercegovina, Etiopien, Guyana, Demokratiska folkrepubliken Laos, Sri Lanka och Tunisien från denna tabell. Bryssel 7.5.2020, C(2020) 2801 final.

Internationella fördrag och åtaganden

- Europarådet 2014, Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott (Council of Europe Treaty Series - No. 215: Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions).
- FördrS 74/2002, Republikens presidents förordning om ikraftträdande av den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism och om ikraftträdande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen.
- FördrS 49/2008, Republikens presidents förordning om sättande i kraft av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism och om ikraftträdande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen.
- FN:s säkerhetsrådsresolution 1373 (2001).

Andra officiella källor på internationell nivå

CTED (2019)

United Nations Security Council: Counter-Terrorism Committee Executive Directorate CTED – Identifying and exploring the nexus between human trafficking, terrorism, and terrorism financing, 2019.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (2019/C 353/01)

Yttrande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Blockkedjeteknik och teknik för distribuerade liggare – en idealisk infrastruktur för den sociala ekonomin (yttrande på eget initiativ) (2019/C 353/01).

EU SNRA (2017)

Europeiska kommissionen: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. Brussels 26.6.2017, COM(2017) 340 final.

EU SNRA 2017 – Commission Staff Working Document

Europeiska kommissionen: Commission Staff Working Document Accompanying the Document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money

- laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. Brussels 26.6.2017, COM(2017) 340 final.
- EU SNRA (2019)*
Europeiska kommissionen: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. Brussels 24.7.2019, COM(2019) 370 final.
- EU SNRA 2019 – Commission Staff Working Document*
Europeiska kommissionen: Commission Staff Working Document Accompanying the Document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. Brussels 24.7.2019, COM(2019) 370 final.
- United Nations Security Council (S/2020/151)*
United Nations Security Council: Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2464 (2019), S/2020/151, 2.3.2020.

Nationell lagstiftning

- Lag om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton (26.4.2019/571)
Lag om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (28.6.2017/444)
Lag om centralen för utredning av penningtvätt (28.6.2017/445)
Lag om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (1.6.2013/325)
Lag om penninginsamlingar (5.7.2019/863)
Strafflag (19.12.1889/39)
Stiftelselag (24.4.2015/487)
Föreningslag (26.5.1989/503)

Regeringspropositioner

- RP 95/1993 rd*
RP 95/1993 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om straffansvar för juridiska personer.
- RP 53/2002 rd*
RP 53/2002 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av vissa av strafflagens bestämmelser om ekonomiska brott och av vissa lagar som har samband med dem.
- RP 228/2016 rd*
RP 228/2016 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism, till lag om centralen för utredning av penningtvätt samt till vissa lagar som har samband med dem.
- RP 129/2017 rd*
RP 129/2017 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av 3 b § i lagen om utlänningsregistret.
- RP 38/2018 rd*
RP 38/2018 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Finansinspektionen och vissa lagar som har samband med den.
- RP 167/2018 rd*
RP 167/2018 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton och till vissa lagar som har samband med den.
- RP 214/2018 rd*
RP 214/2018 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om penninginsamlingar och till vissa lagar som har samband med den.
- RP 135/2020 rd*
RP 135/2020 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av bestämmelserna om finansiering av terrorism.
- RP 183/2020 rd*
RP 183/2020 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 1 kap. 11 § och 32 kap. 11 § i strafflagen.

Andra officiella källor

Justitieministeriet (2020a)

Justitieministeriets publikationer: Betänkanden och utlåtanden 2020:2 – Terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttaminen, lausuntotiivistelmä (Ändring av bestämmelserna om finansiering av terrorism, sammandrag av remissvaren).

Justitieministeriet (2020b)

Justitieministeriets publikationer: Betänkanden och utlåtanden 2020:8 – Terrorisimirikosten sääntelyn ajanmukaisuus ja vastaavuus vertailumaiden sääntelyn kanssa, työryhmämietintö (Bedömning av om den nationella lagstiftningen om terroristbrott är tidsenlig och hur väl bestämmelserna stämmer överens med regleringen i referensländerna, arbetsgruppsbetänkande).

Inrikesministeriet (2017)

Inrikesministeriets publikation 31/2017: Nationell CBRNE-strategi 2017.

Inrikesministeriet (2019)

Inrikesministeriets publikationer 2019:14: Malkki, Leena och Saarinen, Juha: Jihadistinen liikehdintä Suomessa (Jihadistiska rörelser i Finland).

Arbets- och näringsministeriet (2020)

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:38: Yritykset – Kevyemmän tarkastuksen käyttöön- toa valmistelleen työryhmän mietintö (Betänkande från den arbetsgrupp som berett ibruktagandet av en lättare granskning).

Utrikesministeriet (2019a)

Utrikesministeriets publikationer 2019:1: Suomi humanitaarisen avun antajana (Finland som givare av humanitärt bistånd).

Utrikesministeriet (2019b)

Utrikesministeriets bokslut 2019.

Rättsfall

Östra Nylands tingsrätts dom av den 1 november 2019 nr 19/148060, mål R 19/4373

Åbo hovrätts dom av den 25 april 2013 nr 13/857, mål R 12/933

Helsingfors hovrätts dom av den 23 mars 2016 nr 16/111925, mål R 15/526

Helsingfors hovrätts dom av 29.5.2020 nr 20/118778, mål R 19/7

Helsingfors tingsrätts dom av den 21 mars 2018 nr 18/112809, mål R 17/10068

Helsingfors tingsrätts dom av 13.4.2018 nr 18/116182, mål R 17/10930

Litteratur, artiklar och publikationer

Black Wallet (2020a)

Centralkriminalpolisen – Polisen (Polismyndigheten i Sverige): Black Wallet – Risk Indicators Report, 2020.

Black Wallet (2020b)

Centralkriminalpolisen – Polisen (Polismyndigheten i Sverige): Black Wallet – Risk Indicators, 2020.

CTED (2020)

United Nations Security Council – Counter-Terrorism Committee Executive Directorate: CTED Trends Alert - Member States Concerned By The Growing and Increasingly Transnational Threat of Extreme Right-Wing Terrorism, 2020.

Europol (2015)

Europol/Financial Intelligence Group: Why is cash still king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering, 2015.

Europol (2017)

Europol/Financial Intelligence Group: From suspicion to action – Converting financial intelligence into greater operational impact, 2017.

Europol (2020a)

Europol/European Financial and Economic Crime Centre: Enterprising criminals – Europe's fight against the global networks of financial and economic crime, 2020.

Europol (2020b)

Europol: Beyond the pandemic – how COVID-19 will shape the serious and organised crime landscape in the EU, 2020.

- Europol (2020c)*
Europol: European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT), 2020.
- FATF (2012–2020)*
FATF: International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. Paris, France 2012–2020.
- FATF (2013)*
FATF: National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment Guidance. Paris, France 2013.
- FATF (2015a)*
FATF: Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash. Paris, France 2015.
- FATF (2015b)*
FATF: Emerging Terrorist Financing Risks. Paris, France 2015.
- FATF och MENAFATF (2015)*
FATF: Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash. Paris, France och Manama, Bahrain 2015.
- FATF (2018)*
FATF: Financial Flows from Human Trafficking. Paris, France 2018.
- FATF (2019)*
FATF: Terrorist Financing Risk Assessment Guidance. Paris, France 2019.
- FATF MER (2019)*
FATF: Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Finland, Fourth Round Mutual Evaluation Report. Paris, France 2019.
- FATF (2020a)*
FATF: COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing, Risks and Policy Responses. Paris, France 2020.
- FATF (2020b)*
FATF: Guidance on Digital Identity. Paris, France 2020.
- Finanssiala ry (2019a)*
Finanssiala ry: Pankkivuosi 2019.
- Finanssiala ry (2019b)*
Finanssiala ry: Julkaisut ja tutkimukset – Vakuutusvuosi 2019.
- Finansinspektionen (2019)*
Finansinspektionen: Påföljds- och ordningsavgiftens dimensionering. 19.6.2019.
- Finansinspektionen (2020a)*
Finansinspektionen: Sammandrag av Finansinspektionens övervakarspecifika riskbedömning av penningtvätt, 17.3.2020.
- Finansinspektionen (2020b)*
Finansinspektionen: Sammanfattning av bedömningen av risken för penningtvätt inom betaltjänstsektorn, 24.8.2020.
- Forsman (2020)*
Forsman, Markus: 30 years of combating money laundering in Sweden and internationally – does the system function as intended? I publikationen Sveriges Riksbank Economic Review 2020:1.
- Enheten för utredning av grå ekonomi (2018)*
Enheten för utredning av grå ekonomi: Utredning 21/2018 - Rikostästaustatiedon merkitys harmaan talouden riskin arvioinnissa, 21.8.2018.
- Enheten för utredning av grå ekonomi (2019)*
Enheten för utredning av grå ekonomi: Utredning 4/2019 – Viranomaisten näkemyksiä harmaan talouden nykytilasta – Kyselytutkimuksen tulokset harmaasta taloudesta, sen torjunnasta ja ilmiöistä.
- HEUNI (2019)*
HEUNI Report series 92b: Likainen vyyhti – Työperäisen hyväksikäytön liiketoimintamalli, 2019.
- HEUNI (2020)*
HEUNI: Työperäisen ihmiskaupan paljastaminen – Tutkintaopas esitutkintaviranomaisille ja tarkistuslista työsuojeluviranomaisille, 2020.
- Hoppu – Hoppu – Hoppu (2020)*
Hoppu, Esko – Hoppu, Kari – Hoppu, Katja: Kauppa- ja varallisuus oikeuden pääpiirteet. Alma Talent Oy, Helsingfors 2020.
- Hjälpssystemet för offer för människohandel (2020)*
Hjälpssystemet för offer för människohandel: Halvårsrapport 1.1–30.6.2020.
- KCOOS (2017)*
Keep Crime out of Sport (KCOOS) 2017: Guidebook on understanding and effectively combating the manipulation of sports competitions. Version 1.

- OCP (2015)*
Final Report of Project OCP – Organised Crime Portfolio 2015. Savona, Ernesto U. – Riccardi, Michele (red.): From illegal markets to legitimate businesses.
- PAF (2019)*
Ålands Penningautomatförening: Årsredovisning 2019.
- Palonen – Laitinen (2011)*
Palonen, Ulla – Laitinen, Kari: Näkökulmia poliittiseen, uskonnolliseen ja taloudelliseen terrorismiin. I publikationen Susi, Mika – Pekkala, Niina (red.): Terrorismin rahoitus. Polisyrykeshögskolans rapporter 94 (2011).
- Peurala (2013)*
Peurala, Johanna: Match-manipulation in football – the challenges faced in Finland. The International Sports Law Journal 13 (3). 2013.
- Pohjonen (2020)*
Pohjonen, Matti: Jihadistinen verkkoviestintä. I publikationen Paronen, Antti – Saarinen, Juha (red.): Karavaanin sotapolku: näkökulmia jihadismiin. Försvarshögskolan, publikationsserie 1: undersökningar nr 42.
- Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism (2015)*
Jukarainen, Pirjo – Muttilainen, Vesa: Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio 2015. Polisyrykeshögskolans rapporter 2015.
- PRIO (2007)*
International Peace Research Institute Oslo (PRIO): Report 3/2007 – Legal, Rapid and Reasonably Priced? A Survey of Remittance Services in Norway.
- Centralen för utredning av penningtvätt (2018a)*
Centralkriminalpolisens/Centralen för utredning av penningtvätt: Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä IX – Törkeät rahanpesutuomiot käräjäoikeuksissa 2015 ja 2016.
- Centralen för utredning av penningtvätt (2018b)*
Centralkriminalpolisens/Centralen för utredning av penningtvätt: Årsrapport 2018.
- Centralen för utredning av penningtvätt (2019)*
Centralkriminalpolisens/Centralen för utredning av penningtvätt: Årsrapport 2019.
- Centralen för utredning av penningtvätt (2020a)*
Centralkriminalpolisens/Centralen för utredning av penningtvätt: Halvårsrapport 2020.
- Centralen för utredning av penningtvätt (2020b)*
Centralkriminalpolisens/Centralen för utredning av penningtvätt: Selvitys terrorismin rahoittamisen ominaispiirteistä. Offentlig version, 2020.
- FIIC (2019)*
Finlands idrotts integritet centrum FIIC rf: Sopimaton lopputulos, Selvitys urheilukilpailujen manipulaation torjunnasta. Publikation 4/2019.
- Skyddspolisens (2020)*
Skyddspolisens: Översikt av den nationella säkerheten 2020.
- Finlands Advokatförbund (2019)*
Finlands Advokatförbund: Rahanpesulain edellyttämä vuosikertomus 2019.
- Institutet för hälsa och välfärd (2019)*
Institutet för hälsa och välfärd, rapport 18/2020: Rahapelaaminen, peliongelmat ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet vuosina 2007–2019 – Suomalaisen rahapelaaminen 2019.
- Tuomaala-Järvinen (2020)*
Tuomaala-Järvinen, Lotta: Uhkailu, kiristys ja ryöstäminen – pysyvät menetelmät jihadistiryhmien varainhankinnassa. I publikationen Paronen, Antti – Saarinen, Juha (red.): Karavaanin sotapolku: näkökulmia jihadismiin. Försvarshögskolan, publikationsserie 1: undersökningar nr 42.
- Villa (2018)*
Villa, Seppo: Henkilöyhtiöt ja osakeyhtiöt. Alma Talent Oy, Helsingfors 2018.
- Virén (2014)*
Virén, Matti: Yleishyödylliset yhteisöt Suomessa – Verot, lahjoitukset ja avustukset tutkimuksen kohteena. Hanken School of Economics Research Report, Helsingfors 2014.

Internetkällor

- Regionförvaltningsverket i Södra Finland: Tillståndsförteckning över pantlåneinrättningar 13.11.2020.
På <https://www.avi.fi/documents/10191/5265091/Panttilainauslupaluettelo+4.12.2015/1b1f17f7-c4b8-44e0-82fc-0446e61768d2>, läst 17.11.2020.
- Regionförvaltningsverket i Södra Finland: Indrivning. På <https://www.avi.fi/web/avi/perinta>, läst 22.7.2020.
- Regionförvaltningsverket i Södra Finland: Registret för övervakning av penningtvätt.
På <https://www.avi.fi/web/avi/rahanpesun-valvontarekisteri>, läst 29.7.2020.
- Regionförvaltningsverket i Södra Finland: Valutaväxling och företagstjänster.
På <https://www.avi.fi/web/avi/valuutanvaihto>, läst 5.11.2020.
- Europeiska kommissionen: Strategy / Shaping Europe's digital future – Blockchain Technologies.
På <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/blockchain-technologies>, läst 16.10.2020.
- FATF: What is Money Laundering? På <https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/>, läst 5.8.2020.
- Finanssiala ry: Pankit merkittäviä kansantaloudelle.
På <https://www.finanssiala.fi/finanssialasta/pankit-ja-rahoitus/Sivut/default.aspx>, läst 2.11.2020.
- Finansinspektionen: Varningar till tjänsteleverantörer utan tillstånd. På <https://www.finanssivalvonta.fi/rekisterit/varoitustilat/luvattomia-palveluntarjoajia-koskevat-varoitukset/>, läst 4.8.2020.
- Finansinspektionen: FinTech – Innovationer i den finansiella sektorn.
På <https://www.finanssivalvonta.fi/pankki/fintech--finanssialan-innovaatiot/>, läst 31.7.2020.
- Finansinspektionen: Pressmeddelande 1.11.2019: Finansinspektionen har beviljat registrering för fem tillhandahållare av virtuella valutor – målet för tillsynen är att bekämpa penningtvätt. På <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/lehdistotiedotteet/2019/finanssivalvonta-myonsi-viidelle-virtuaalivaluutan-tarjoajalle-rekisteroinnin--valvonnan-tavoitteena-on-rahanpesun-estaminen2/>, läst 11.11.2020.
- Finansinspektionen: Betalningsleverantörer. På <https://www.finanssivalvonta.fi/pankki/toimiluvat-ja-rekisterointi/maksupalvelun-tarjoajat/>, läst 22.7.2020.
- Finansinspektionen: Tillhandahållare av investeringstjänster.
På <https://www.finanssivalvonta.fi/paaomamarkkinat/sijoituspalvelun-tarjoajat/>, läst 11.11.2020.
- Finansinspektionen: Förvaltare av alternativa investeringsfonder (AIFM).
På <https://www.finanssivalvonta.fi/paaomamarkkinat/vaihtoehtorahastojen-hoitajat/>, läst 11.11.2020.
- Finansinspektionen: Tillhandahållare av virtuella valutor. På <https://www.finanssivalvonta.fi/pankki/fintech--finanssialan-innovaatiot/virtuaalivaluutan-tarjoajat/>, läst 11.11.2020.
- Finavia: Finavian lentoasemilla 26 miljoonaa matkustajaa vuonna 2019 – lentoliikenteessä oli maltillisen kasvun vuosi. På <https://www.finavia.fi/fi/ uutishuone/2020/finavian-lentoasemilla-26-miljoonaa-matkustajaa-vuonna-2019-lentoliikenteessa-oli>, läst 23.11.2020.
- Grå ekonomi & ekonomisk brottslighet: Yrkesmässigt utnyttjande av företag är bedrägeribrottslighet.
På <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/ilmi%C3%B6t/ammattimainen-yritysten-hyv%C3%A4ksik%C3%A4ytt%C3%B6/>, läst 23.12.2020.
- Grå ekonomi & ekonomisk brottslighet: Grå ekonomi inom östhandeln. På <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/ilmi%C3%B6t/it%C3%A4kaupan-harmaa-talous/>, läst 1.12.2020.
- Grå ekonomi & ekonomisk brottslighet: Koronavirus lisännyt viranomaisten huolta tukipetosten kasvusta.
På <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/laajuus/harmaan-talouden-mittaaminen/#koronavirus-lisannyt>, läst 21.12.2020.
- Grå ekonomi & ekonomisk brottslighet: Brottsbekämpning.
På <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/rikostorjunta/>, läst 22.1.2021.
- Helsingin Sanomat 20.10.2020: Koronapandemian aikana käteisen käyttö on vähentynyt: Suuntaus johtaa entistä helpommin rahanpesuilmoitukseen ja tietää vaikeuksia rikollisille. På <https://www.hs.fi/kotimaa/art-200006675295.html>, läst 22.12.2020.
- Hjälpsystemet för offer för människohandel: Pressmeddelande 15.7.2020: Uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaaksi hakeutuu yhä enemmän Suomessa uhriksi joutuneita. På http://www.ihmiskauppa.fi/ihmiskauppa/ajankohtaista/lehdistotiedote_ihmiskaupan_uhrien_auttamisjarjestelman_asiakkaaksi_hakeutuu_yha_enemman_suomessa_uhriksi_joutuneita.591.news, läst 26.8.2020.
- Jyväskylä universitet: Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali - Kolmas sektori.
På <http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/kolmas-sektori>, läst 24.7.2020.
- Kauppalehti 3.4.2019: Helsinki-Vantaalle alkaa lentää kolme uutta yhtiötä – Kaksi on kiinalaisia.
På <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/kl/f5769e3e-39f5-4d2d-b140-24ee2264ca99>, läst 23.11.2020.
- Kauppalehti 16.8.2020: Saitko puhelun, jossa kyseltiin maksukortin tietoja koronatestauksen takia? – THL varoittaa huijausosoitusta. På <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/saitko-puhelun-jossa-kyseltiin-maksukortin-tietoja-koronatestauksen-takia-thl-varoittaa-huijausosoitusta/48a8e8ef-f777-4824-9c30-236d08cd2868>, läst 21.12.2020.
- Centralkriminalpolisens: Black Wallet. På https://www.poliisi.fi/keskusrikospoliisi/black_wallet, läst 31.7.2020.

- Kiinteistönvälitysalan keskusliitto: Kiinteistönvälitysalan liikevaihto nousi 7,7 % vuonna 2019 – toimiala kasvanut yhtäjaksoisesti viimeiset viisi vuotta. På <https://kvkl.fi/kiinteistonvalitysalan-liikevaihto-2019/>, läst 12.11.2020.
- Kiinteistönvälitysalan keskusliitto: Vanhojen asuntojen kauppa loikkasi vuonna 2019 – joulun alla vauhti vain kiihtyi. På <https://kvkl.fi/vanhojen-asuntojen-kauppa-loikkasi-vuonna-2019-joulun-alla-vauhti-vain-kiihtyi/>, läst 12.11.2020.
- Lotteriinspektionen: Åland och spel. På <https://www.li.ax/aland-och-spel>, läst 2.11.2020.
- Finlands Bollförbund. På <https://www.palloliitto.fi/>, läst 16.12.2020.
- Patent- och registerstyrelsen: Öppna bolag och kommanditbolag: bokslut till handelsregistret. På https://www.prh.fi/fi/tilinpaatokset/ilmoitus-suoraan-kaupparekisteriin/avoin_yhtio_ja_kommandiit-yhtio.html, läst 10.11.2020.
- Patent- och registerstyrelsen: Stiftelser – Årsrapport. På <https://www.prh.fi/fi/saatiorekisteri/valvonta/voosiselvitys.html>, läst 24.7.2020.
- Patent- och registerstyrelsen: Meddelande 2.7.2020: Aktiebolag och andelslag: Lämna in en avgiftsfri anmälan om förmånstagare till handelsregistret omedelbart. På https://www.prh.fi/fi/asiakastiedotte-et/2020/P_21238.html, läst 29.7.2020.
- Patent- och registerstyrelsen: Registrering av revisorer. På https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastusvalvonta/kertomus_prhn_tilintarkastus-valvonnan_toiminnasta_2019/tilintarkastajien_rekisterointi.html, läst 7.1.2021.
- Patent- och registerstyrelsen: Antal företag i handelsregistret. På <https://www.prh.fi/sv/kaupparekisteri/tilastot/lkm.html>, läst 9.11.2020.
- Polisen: Narkotikabrott. På <https://poliisi.fi/huumausainerikokset>, läst 21.1.2021.
- Polisen: Människohandel. På <https://www.poliisi.fi/rikokset/ihmiskauppa>, läst 26.8.2020.
- Polisen: Organiserad brottslighet. På <https://poliisi.fi/jarjestaytynyt-rikollisuus>, läst 21.1.2021.
- Polisen: Manner-Suomen rahapelimarkkinoiden kehitys. På <https://poliisi.fi/rahapelimarkkinoiden-kehitys>, läst 19.1.2021.
- Polisen: Poliisi varoittaa koronavaijareista – huijausten kohteina etenkin iäkkäät. På https://www.poliisi.fi/poliisihallitus/tiedotteet/1/0/poliisi_varoittaa_koronahuijareista_huijausten_koh-teina-etenkin_iaakkaat_89054, läst 9.11.2020.
- Polisen: Ekonomiska brott. På <https://poliisi.fi/talousrikokset>, läst 21.1.2021
- Polisstyrelsen/Lotteriförvaltningen: Massfinansiering och penninginsamlingar. På <https://www.arpajaishallinto.fi/rahankeraykset/rahankeraysluvat/joukkorahoitus>, läst 16.10.2020
- Polisstyrelsen/Lotteriförvaltningen: Förebyggande och utredning av penningtvätt och finansiering av terrorism i samband med penninginsamlingar. På https://www.arpajaishallinto.fi/rahankeraykset/rahanpesu_terrorismin_rahoituksen_estaminen, läst 2.7.2020.
- Penningtvätt.fi: Strafflagen kompletteras med nya bestämmelser om penningtvätt. På <https://rahanpesu.fi/-/1410853/rahanpesusaannoksia-taydennetaan-rikoslaisa>, läst 5.1.2021.
- Inrikesministeriet: Bekämpningen av människohandel effektiveras genom samarbete mellan myndigheter och organisationer. På <https://intermin.fi/-/ihmiskaupan-torjuntaa-tehostetaan-viranomaisten-ja-jarjesto-je-yhteistyolla>, läst 20.1.2021.
- Inrikesministeriet: Det vanligaste ekonomiska brottet är skattebedrägeri. På <https://intermin.fi/poliisi-asiat/talousrikollisuus-ja-harmaa-talous>, läst 22.1.2021.
- Inrikesministeriets projekt: Revidering av lotterilagen. På <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM051:00/2019>, läst 25.2.2021.
- Social- och hälsovårdsministeriet: Lagstadgade skadeförsäkringar. På <https://stm.fi/vahinkovakuutukset>, läst 8.10.2020.
- Skyddspolisen: Terrorhotbedömning. På <https://supo.fi/uhka-arvio>, läst 17.12.2020.
- Finlands Bank: Betalningsstatistik 2019. På <https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/maksuliiketilastot/maksuliiketilastot/>, läst 22.7.2020.
- Företagarna i Finland: Toiminimi eli yksityinen elinkeinonharjoittaja. På <https://www.yrittajat.fi/yrittajan-abc/perustietoa-yrittajyydesta/yritysmuodot-ja-vastuut/toiminimi-eli-yksityinen>, läst 9.11.2020.
- Institutet för hälsa och välfärd: Aktuellt om coronaviruset. På <https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/ajankohtaista/ajankohtaista-koronaviruksesta-covid-19/materiaalipankki-koronaviruksesta/koronavi-rus-selkokielella>, läst 7.8.2020.
- Institutet för hälsa och välfärd: Jätevesitutkimus – väestötason huumeiden käyttö. På <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/jatevesitutkimus>, läst 22.1.2021
- Institutet för hälsa och välfärd: Ordnanad av coronavaccinationer i Finland. På <https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/ajankohtaista/ajankohtaista-koronaviruksesta-covid-19/tarttuminen-ja-suojautuminen-koronavirus/rokotteet-ja-koronavirus/koronarokotusten-jarjestaminen-suomessa>, läst 14.1.2021.
- Institutet för hälsa och välfärd: Penningspel. På <https://thl.fi/fi/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/rahapelit>, läst 7.1.2021.

- Statistikcentralen: Antalet egendomsbrott ökade med 16,9 procent.
På https://www.stat.fi/til/rpk/2020/04/rpk_2020_04_2021-01-19_tie_001_fi.html, läst 21-01-2021.
- Statistikcentralen: Antalet tvångsmedel ökade med 3 procent. På https://www.tilastokeskus.fi/til/rpk/2020/14/rpk_2020_14_2021-02-26_tie_001_sv.html, läst 23.3.2021.
- Statistikcentralen: Struktur- och bokslutsstatistik över företag. På <https://www.stat.fi/til/yrti/>, läst 12.11.2020.
- Tullen: Övervakningssystem för bank- och betalkonton.
På <https://tulli.fi/asiointi-info/pankki-ja-maksutilien-valvontajarjestelma>, läst 2.12.2020.
- Tullen: Statistik – Figurer och diagram över Finlands utrikeshandel 2020.
På <https://tulli.fi/docu-ments/2912305/3439475/Kuvioita%20Suomen%20ulkomaankaupasta%202020/34d76da6-523f-4ccf-6755-075cbc68d71b/Kuvioita%20Suomen%20ulkomaankaupasta%202020.pdf?version=1>, läst 23.11.2020.
- Utrikesministeriet: Vapenkontroll och nedrustning.
På <https://um.fi/asevalvonta-ja-aseidenriisunta>, läst 5.8.2020
- Utrikesministeriet: Anmäl misstanke om att medel för utvecklingsarbete missbrukas.
På <https://um.fi/ilmoita-epailemastasi-varojen-vaarinkaytosta>, läst 20.10.2020.
- Utrikesministeriet: Civilsamhället är en viktig aktör och partner i utvecklingsarbetet.
På <https://um.fi/kehityspolitiikan-kumppanit-kansalaisyhteiskunta>, läst 23.7.2020.
- Utrikesministeriet: Anslag för och statistik över utvecklingsarbete.
På <https://um.fi/suomen-kehitysyhteistyön-maararahat>, läst 22.7.2020.
- Utrikesministeriet: Sanktioner. På <https://um.fi/pakotteet>, läst 2.3.2021.
- Utrikesministeriet: Finlands humanitära bistånd 2019. På <https://um.fi/documents/35732/0/suomen-humanitaarinen-apu-2019.pdf/8cb02e3e-5b7d-2af0-eaee-a14e2b3e6a01?t=1588573704367>, läst 22.7.2020.
- Utrikesministeriet: Mål och principer för Finlands utvecklingspolitik.
På <https://um.fi/suomen-kehityspolitiikan-tavoitteet-ja-periaatteet>, läst 22.7.2020.
- Utrikesministeriet: Sanktioner mot terrorism. På <https://um.fi/terrorismin-vastaiset-pakotteet>, läst 4.8.2020.
- Utrikesministeriet: Missbruk åtgärdas. På <https://um.fi/vaarinkayttoon-puututaan>, läst 23.7.2020 och 17.3.2021.
- UNODC: Money-Laundering and Globalization.
På <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/globalization.html>, läst 4.8.2020.
- Finansministeriet: Finansministeriets projekt – Regeringens proposition om ändring av lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism.
På <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM015:00/2020>, läst 5.8.2020.
- Veikkaus Ab: Spelplatser och spel.
På <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/yritystietoa/pelipaikat-ja-pelit>, läst 2.11.2020.
- Veikkaus Ab: Meddelande 28.8.2020: Casino Tampere avautuu joulukuussa 2021 – Veikkauksen kasinoilla edellytetään jatkossa tunnistautumista. På https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!article/tiedotteet/yritys/2020/08-elokuu/28_casino-tampere-avautuu-joulukuussa-2021, läst 2.11.2020.
- World Health Organization: Coronavirus disease (COVID-19 pandemic).
På <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>, läst 7.8.2020.
- Yle Uutiset 5.4.2020: Suomessa kaupitellaan nyt olemattomia hengityssuojaimia – Koronapandemia pitää rötöstelijätkin kotona, mutta nettirikolliset aktiivisina. På https://yle.fi/uutiset/3-11288563?utm_source=twitter-share&utm_medium=social, läst 9.11.2020.

Bilaga 1: Metoder

De metoder som användes i den nationella riskbedömningen följde FATF:s riktlinjer för riskbedömningsmomenten för identifiering, analys och bedömning av riskerna. Riskbedömningen utgick från en kombinerad analys av kvalitativa och kvantitativa data för att skapa en helhetsbild av riskerna. I riskbedömningen ingick flera enkäter till myndigheter, workshoppar, expertintervjuer och intervjuer med aktörer inom den privata sektorn.³⁷⁶ Dessutom använde man material från centralen för utredning av penningtvätt samt ett flertal nationella och internationella publikationer. Statistikällor var bland annat centralen för utredning av penningtvätt, Rättsregistercentralen, Statistikcentralen, Riksåklagarens byrå, Lantmäteriverket och Tullen.

Vid definitionen av **risksektorerna** stödde man sig på lagstiftning, expertutlåtanden och indelningen i risksektorer i EU:s överstatliga riskbedömning. Sektorerna bygger på kategorier av rapporteringsskyldiga som bildats på grundval av tillämpningsområdet för penningtvättslagen. I sektorsindelningen i Finlands nationella riskbedömning accentueras sektorernas användbarhet ur ett nationellt perspektiv så att de även tillgodoser de rapporteringsskyldigas och tillsynsmyndigheternas behov. Beskrivningarna av sektorernas nationella referensram, med andra ord omvärldsbeskrivningarna, har sammanställts bland annat utifrån uppgifter från tillsynsmyndigheterna samt nationella publikationer och statistik. I omvärldsbeskrivningarna redogörs framför allt för sektorns storlek, aktörer och särdrag.

Indelningen av de fenomen som tas upp i riskbedömningen följer i EU:s överstatliga riskbedömning från 2019, de fenomen som FATF tagit upp samt experters syn på nationella fenomen som är relaterade till penningtvätt och terrorfinansiering. Dessutom bevakade man relevanta nationella och internationella publikationer under riskbedömningsarbetet.

Riskerna består av hot och sårbarheter. I de risker som tas upp i riskbedömningen kan dock tonvikten vara på endera aspekten. Som nämnts tidigare behandlas inte konsekvenser i Finlands nationella riskbedömning. **Risiknivåerna** för sektorerna fastställdes på grundval av riskformulär och en riskmatris. Riskformulären innehöll de största riskerna för varje sektor, och de bedömdes enligt allvarlighetsgrad och sannolikhet. I riskmatrisen bedömdes riskerna för hela sektorn genom hoten och sårbarheterna. Både i riskformulären och i riskmatrisen bedömde svarspersonerna varje risk och den övergripande risknivån inom

³⁷⁶ I enkäterna till myndigheterna och i workshopparna deltog huvudsakligen riskbedömningsarbetsgruppens medlemmar och deras organisationer. Arbetsgruppen bestod av sakkunniga från finansministeriet, inrikesministeriet, justitieministeriet, utrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, Central kriminalpolisens central för utredning av penningtvätt, Skyddspolisen, Polisstyrelsen och Polisstyrelsens lotteriförvaltning, Patent- och registerstyrelsen, Tullen, Skatteförvaltningen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, Finansinspektionen, Riksåklagarens byrå och Finlands Advokatförbund. Dessutom deltog experter från HEUNI, Gränsbevakningsväsendet och Utsökningsverket i workshopparna.

sektorn på skalan 1–4. Skalan bygger på metodiken i EU:s överstatliga bedömning, enligt vilken 1 = något betydelsefull risk, 2 = måttligt betydelsefull risk, 3 = betydelsefull risk och 4 = mycket betydelsefull risk. Riskmatriserna och riskformulären skickades till de centrala myndigheterna inom förhindrande av penningtvätt och terrorismfinansiering, till tillsynsmyndigheterna enligt penningtvättslagen samt till aktörerna inom den privata sektorn. Risknivåerna fastställdes med hänsyn till antalet respondenter från varje sektor samt deras subjektiva uppfattning om sin sakkunskap.

Metodologin för riskbedömningen i huvuddrag

1. Identifiera hot och sårbarheter. En förteckning över både kända och potentiella kriminella metoder, kriminella aktörer och sårbarheter, samt vid behov även över fenomen, upprättades för varje sektor i riskbedömningen.

2. Utvärdera hotens och sårbarheternas relevans i en riskmatris. De viktigaste riskkriterierna för varje sektor utvärderades på en fyrastegs skala (något betydelsefull, måttligt betydelsefull, betydelsefull, mycket betydelsefull). I matrisen tillämpades följande riskkriterier för hot:

- kapacitet (enligt parametrarna aktörernas förmåga och prestanda)
- kvantitet (enligt parametern antalet aktörer)
- omfattning (enligt parametern frekvens).

Sårbarheternas betydelse bedömdes på samma sätt som för hoten. De viktigaste riskkriterierna för varje sektor utvärderades på en fyrastegs skala (något betydelsefull, måttligt betydelsefull, betydelsefull, mycket betydelsefull). I matrisen tillämpades följande riskkriterier för sårbarheter:

- attraktivitet (enligt parametrarna anonymitet och snabbhet)
- sannolikhet för åtal och dom (enligt parametrarna eventuellt åtal och eventuell dom)
- lagstiftningsram och tillsyn (enligt parametrarna lagstiftningens aktualitet, sektorns kunskaper om AML/CFT-processen och AML/CFT-samarbetet)
- möjlighet att upptäcka (enligt parametrarna gränsöverskridande aktivitet och sektorns utvecklingstakt).

För penningtvätt respektive finansiering av terrorism upprättades separata riskmatriser. I praktiken var skillnaden mellan matriserna att risken för åtal och dom saknades i matrisen för finansiering av terrorism.

3. Bedöma riskerna på riskformulär. De viktigaste riskerna för varje sektor sammanställdes på utvärderingsformulären utifrån de identifierade hoten och sårbarheterna. Riskerna

utvärderades på en fyrastegs skala med betoning på allvarlighetsgrad och sannolikhet (något betydelsefull, måttligt betydelsefull, betydelsefull, mycket betydelsefull).

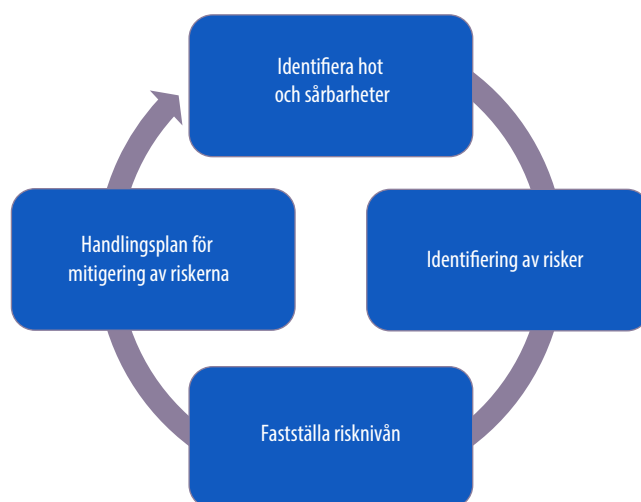
4. Fastställa risknivån för varje sektor utifrån matrisen. Risknivån fastställdes för varje kombination av hot och sårbarheter. Detta gjordes utifrån matrisen där sårbarheterna viktades något högre (60 %) än riskerna (40 %).

5. Fastställa risknivån för risken inom varje sektor på grundval av riskformulären.

6. Fastställa behovet av åtgärder. Åtgärder för att reducera riskerna presenteras i en handlingsplan som utarbetats som bihang till riskbedömningen.

Den nationella riskbedömningen syftar inte till att ta itu med de exakta sociala eller ekonomiska konsekvenserna av penningtvätt och terrorismfinansiering, eftersom dessa under alla omständigheter är negativa och det för närvarande saknas tillräcklig bakgrundsinformation för en heltäckande konsekvensbedömning. De övriga nordiska länderna har i sina riskbedömningar inte inkluderat en bedömning av konsekvensernas betydelse.

Figur 7. Metodologin för den nationella riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism.



Trots att riskbedömningen är en evolutiv process beskrivs metodologin här som en cirkel, eftersom den har utarbetats med tanke på att den ska kunna uppdateras och upprepas samt innehålla de obligatoriska momenten i riskbedömningen.

Bilaga 2: Sektorerna och fenomenen i den nationella riskbedömningen

Figur 8. Sektorerna i den nationella riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Sektorerna i riskbedömningen

Försäkringsverksamhet
Betalningsleverantörer
Penningspelssektorn
Kreditinstitut
Finansiella institut, andra tillhandahållare av finansiella tjänster samt indrivningsrörelser
Tillhandahållare av virtuella valutor
Experttjänster
1. Förmedlare av fastigheter och förmedlare av hyreslägenheter och hyreslokaler
2. Advokater och andra tillhandahållare av juridiska tjänster samt tillhandahållare av skatterådgivningstjänster eller stöd i skattefrågor direkt eller indirekt
3. Bokförare och revisorer
4. Tillhandahållare av företagstjänster
5. Pantlåneinrättningar
6. Konsthandlare

Figur 9. Fenomenen i den nationella riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Fenomenen i riskbedömningen

Kontanter som metod
Människohandel
Juridiska personer
Covid-19-pandemin
Massförstörelsevapen
Nya riskområden som identifierats i EU:s överstatliga riskbedömning 2019
a. Professionell fotboll
b. Frihamnar
c. System för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare

Bilaga 3: Enkätunderlaget till NPO-aktörer

1. På vilken nivå anser du att kunskaperna om riskerna med penningtvätt och terrorfinansiering är i din organisation?

What level do you consider your knowledge of the risks associated with money laundering and terrorist financing to be?



2. Vilket/vilka register rapporterar ni till?

Which register/registers do you report to?

3. Vilken är din roll i organisationen?

What is your role in your organisation?

4. Vilken är organisationens huvudsakliga verksamhet?

What is your organisation's main activity?

5. Vilken juridisk form har organisationen?

What is the legal structure of your organisation?

6. Hur stor är organisationens årsomsättning?

What is the annual revenue of your organisation?

7. Var är organisationen belägen?

Where is your organisation located?

8. Vilket område/vilken region är organisationen verksam i?

In which area/region your organisation operates?

9. Överför organisationen pengar utomlands?

Does your organisation send funds overseas?

10. Hur hög anser du att risken för terrorfinansiering är...

How would you rate TF-risk...

	1 – Low risk	2 – Medium risk	3 – High risk	4 – Very high risk
...inom din sektor? / <i>In your sector?</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...i organisationens verksamhet? / <i>in your organisations activity?</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11. Hur hög anser du att risken för penningtvätt är...

How would you rate ML-risk...

	1 – Low risk	2 – Medium risk	3 – High risk	4 – Very high risk
...inom din sektor? / <i>In your sector?</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...i organisationens verksamhet? / <i>in your organisations activity?</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12. Vilka är riskscenarierna för penningtvätt och terrorfinansiering inom organisationens verksamhetsområde?

What are the main ML/TF-risk scenarios in your field of activity?



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

FINANSMINISTERIET

Snellmansgatan 1 A
PB 28, 00023 STATSRÅDET
Telefon 0295 160 01
finansministeriet.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-719-7 (pdf)

April 2021