

ALLMÄNT AVSNITT AV DEN ÖVERVAKARSPECIFIKA RISKBEDÖMNINGEN ENLIGT LAGEN OM PENNINGTVÄTT

INNEHÅLL

1. Beskrivning av det allmänna avsnittet om riskbedömning	3
1.1. Syfte	3
1.2. Offentlighet.....	4
1.3. Uppdatering av riskbedömningen	4
1.4. Avgränsning.....	4
2. Bakgrund	6
2.1. Europeiska kommissionen övernationella riskbedömning för EU	7
2.2. Nationell riskbedömning	7
2.3. Riskbedömning av rapporteringsskyldig	7
2.4. Financial Action Task Force (FATF)	8
3. Riskbaserade metoder och samarbete	9
4. Särskilda nationella drag hos den operativa miljön för penningspelsverksamhet i Finland	11
4.1. Spelregler för penningospel.....	12
4.2. Statsrådets förordning om anordnande av Veikkaus Ab:s penningspel	12
4.3. Långt utvecklad datateknisk tillsyn	12
5. Identifiering och bedömning av risker	14
5.1. Riskbedömningsverktyg.....	14
5.2. Process-/metodbeskrivning	15
5.3. Identifiering av risker	16
5.4. Riskanalys dvs. konsekvensbedömning av riskers sannolikhet och konsekvenser	16
5.4.1. Klassificering av risker.....	16
5.5. Bedömning av riskers betydelse.....	17
5.6. Riskhanteringsåtgärder	17
5.7. Uppdatering av riskbedömningen	17

1. BESKRIVNING AV DET ALLMÄNNA AVSNITTET OM RISKBEDÖMNING

1.1. SYFTE

Detta allmänna avsnitt om riskbedömning har flera syften och mål, som för sin del förhindrar penningtvätt och finansiering av terrorism inom penningspelsbranschen. Syftet är att kartlägga och identifiera risker, bedöma deras sannolikhet och konsekvenser samt beskriva riskhanteringsmetoder för penningtvätt och finansiering av terrorism inom penningspelsbranschen.

Ett annat syfte med detta dokument och de relaterade avsnitten är att beskriva kravet på övervakarspecifika riskbedömningar enligt lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017, nedan lagen om penningtvätt). Enligt 2 kap. 2 § i lagen om penningtvätt ska den behöriga tillsynsmyndigheten göra en bedömning av riskerna för att penningtvätt och finansiering av terrorism bedrivs genom de rapporteringsskyldiga som omfattas av tillsynen. Det är alltså fråga om en riskbedömning av penningspelsbranschen av Polisstyrelsens lotteriförvaltning enligt lagen om penningtvätt. Enligt lagen om penningtvätt övervakar Polisstyrelsen den penningspelssammanslutning som definieras i 11 § i lotterilagen (1047/2001) samt näringsidkare och sammanslutningar som tillhandahåller deltagaranmälningar och -betalningar som förmedlar ifrågasvarande penningspelssammanslutningspenningspel. De senare är inte rapporteringsskyldiga enligt lagen om penningtvätt men specifika bestämmelser av lagen om penningtvätt gäller dem.

Syftet med riskbedömningen är att identifiera och bedöma risker för penningtvätt i penningspel. Det är omöjligt att identifiera alla risker, men syftet är att identifiera de mest sannolika och betydande riskerna relaterade till penningtvätt. Ett annat syfte med riskbedömningen är att beskriva vissa metoder för att minska riskerna. Därför analyserar riskbedömningen risker och beskriver riskhanteringsmetoder. I riskbedömningen bedöms identifierade riskers sannolikhet och betydelse/allvarlighet. Risker har kartlagts genom att observera penningspelsfältet i största allmänhet i Finland och utomlands. När det gäller risker och möjliga hanteringsmetoder har det nationella perspektivet dock varit starkare.

Riskbedömning är ett tillsynsverktyg. Med dess hjälp kan övervakningen av förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism riktas mot verksamhet som medför de största konstaterade riskerna. I övervakningen kallas detta riskbaserad tillsyn. Å andra sidan är det viktigt att upptäcka och bedöma mindre risker för att få en övergripande bild av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Riskbedömning är tillsynsmyndighetens uppfattning om faktorer och agerande som äventyrar penningspelsverksamheten med tanke på penningtvätt och finansiering av terrorism. Riskbedömning är också ett verktyg för speloperatören. Speloperatören kan bland annat jämföra denna riskbedömning med riskbedömningen av sin verksamhet och bedöma om dess spelverksamhet beaktar alla de risker som tillsynsmyndigheten tagit upp i sin riskbedömning samt hur tillsynsmyndigheten bedömt riskerna och hanteringsmetoderna.

I det allmänna avsnittet som innehåller fem kapitel beskrivs syftet och målet med riskbedömningen samt de särskilda dragen hos spelbranschen i Fastlandsfinland. I detta dokument fastställs dessutom de källor och metoder som använts i bedömningen. Avsnitten om enskilda och betydande risker och detta allmänna avsnitt har separerats, så att dokument kan uppdateras smidigt.

1.2. OFFENTLIGHET

Riskbedömningens allmänna avsnitt är offentligt. Den egentliga riskbedömningen är en sekretessbelagd handling med stöd av 24 § 1 mom. 15 och 20 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Den egentliga riskbedömningen innehåller information om privata affärshemligheter som kan orsaka näringsidkare ekonomisk skada. Dessutom innehåller den egentliga riskbedömningen signifikant information med tanke på myndighetens tillsyn vars offentliggörande kunde äventyra tillsynen och dess syfte. Därför har en offentlig sammanfattning av riskbedömningen uppställt till det allmänna avsnittet.

1.3. UPPDATERING AV RISKBEDÖMNINGEN

Riskbedömningen ska vara aktuell för att uppnå faktiska resultat. Riskbedömningen kommer att uppdateras varje höst före utgången av oktober och dessutom alltid om det sker betydande förändringar i penningsspelsbolagets verksamhet eller penningsspelsverksamheten överlag som påverkar tillsynsmyndighetens riskbedömning eller om uppdateringarna av den internationella eller nationella riskbedömningen eller ändringar av lagstiftningen orsakar ändringsbehov. Polisstyrelsens lotteriförvaltning ansvarar för beredningen och uppdateringen av dokumentet. I praktiken ansvarar tjänstemännen i tillsynsgruppen för anordnande av penningsspel i syfte att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism för uppdateringen av riskbedömningen.

1.4. AVGRÄNSNING

Enligt 11 § i lotterilagen har Veikkaus Ab (därefter Veikkaus) ensamrätt att anordna penningsspel i Finland (med undantag för Åland). Enligt 7 kap. 1 § i lagen om penningtvätt omfattar Polisstyrelsens tillsyn Veikkaus och näringsidkare som förmedlar deltagaravgifter och deltagaranmälningar för penningsspel som Veikkaus ordnar (dvs. Veikkaus ombud). Polisstyrelsens riskbedömning enligt lagen om penningtvätt gäller med andra ord penningsspelsverksamhet. Enligt lotterilagen är Veikkaus den enda aktören som lagligt kan ordna penningsspel i Fastlandsfinland, inklusive penningsspel som tillhandahålls på Veikkaus ombudsställen.

Enligt lagen om penningtvätt ska Polisstyrelsen även övervaka den penningsspelsammanslutning som avses i Ålands landskapslagstiftning. Polisstyrelsens övervakning enligt lagen om penningtvätt omfattar dock inte Ålands självstyrelseområde. Behörigheten att övervaka iakttagandet av lagstiftningen om penningtvätt när det gäller penningsspel (penningsspelsammanslutningar och ombud) har för Ålands del genom en överenskommelseförordning som avses i 32 § i självstyrelselagen överförts till den myndighet som övervakar lotteriverksamheten på Åland (Ålands lotteriinspektion).¹

Eftersom Polisstyrelsens övervakning enligt lagen om penningtvätt endast omfattar ett penningsspelsbolag och dess ombud, bedöms riskerna i denna riskbedömning på en allmän nivå, dvs. med tanke på de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som överhuvudtaget kan förekomma i lagligt anordnande av finska penningsspel. Polisstyrelsens riskbedömning (allmänna avsnittet och sammanfattningen) tar inte ställning till vilka riskfaktorer som uttryckligen identifierats i Veikkaus verksamhet, hurdana hanteringsåtgärder Veikkaus vidtar för att bekämpa risker eller hurdana konkreta tillsynsåtgärder som Polisstyrelsen vidtar för att utföra sina tillsynsuppgifter enligt lagen om penningtvätt. I riskbedömningen behandlas således inte information som betraktas som Veikkaus affärshemligheter eller som kan äventyra syftet med Polisstyrelsens tillsyn och som därför är sekretessbelagd.

1 Överenskommelseförordning 500/2018

Penningautomater som finns utanför kasinon och som kan spelas med kontanter eller debit-kort omfattas inte av tillämpningsområdet för lagen om penningtvätt. Enligt regeringens proposition om lagen om penningtvätt (RP 228/2016) omfattar lagens tillämpningsområde inte penningautomater utanför kasinon, eftersom dessa tjänster anses medföra låg risk för penningtvätt. Riskerna för penningautomatspel påverkas användning av kontanter, utdelningsprocent, insatser och eventuell användning av olika betalfunktioner i penningautomater.² Trots att penningautomater inte omfattas av tillämpningsområdet för lagen om penningtvätt kommer man i Polisstyrelsens riskbedömning fortlöpande att följa upp förändringar i penningautomatverksamheten och bedöma dem utifrån risken för penningtvätt och finansiering av terrorism.³

Denna riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism omfattar inte heller varulotterier, bingo eller marknadsföringslotterier. Marknadsföringslotterier är inte lotterier enligt lotterilagen och övervakas inte av Polisstyrelsen. Ovan nämnda funktioner utgör inte en del av penningsspelsverksamheten och omfattas inte av tillsynen enligt lagen om penningtvätt.

2 RP 228/2016 rd, s. 93.

3 17.5.2019 ändrades lagen om penningtvätt för penningautomaters del. Lagen om penningtvätt tillämpas på de penningautomater som tillhandahålls utanför kasinon, om spelandet sker identifierat på det sätt som avses i 14 c § i lotterilagen. Denna paragraf i lotterilagen träder i kraft 1.1.2022.

2. BAKGRUND

I föregående avsnitt beskrevs syftet och målet med samt avgränsningen av riskbedömningen. Alla tillsynsmyndigheten som nämns i lagen om penningtvätt ska utarbeta en riskbedömning av riskerna relaterade till den övervakade rapporteringsskyldiges bransch. Kravet på en övervakarspecifik riskbedömning har skrivits in i lagen om penningtvätt på följande sätt:

Enligt 2 kap. 2 § i lagen om penningtvätt (444/2017) gäller följande:

Den behöriga tillsynsmyndigheten och advokatföreningen ska göra en bedömning av riskerna för att penningtvätt och finansiering av terrorism bedrivs genom de rapporteringsskyldiga som omfattas av tillsynen (övervakarspecifik riskbedömning). Tillsynsmyndigheten och advokatföreningen ska när riskbedömningen görs beakta

1) kommissionens bedömning på unionsnivå av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism och de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som den anger,

2) den nationella riskbedömningen och de nationella risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som den anger,

3) de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som är förenade med rapporteringsskyldiga och deras kunder, produkter och tjänster inom den övervakade sektorn.

Den behöriga tillsynsmyndigheten och advokatföreningen ska vid planeringen av tillsynens omfattning och frekvens beakta sin riskbedömning, de undantag som tillåts inom en rapporteringsskyldigs verksamhet och riskerna inom respektive sektor enligt 1 mom. 3 punkten.

Den behöriga tillsynsmyndigheten och advokatföreningen ska uppdatera den övervakarspecifika riskbedömningen regelbundet eller när det i en rapporteringsskyldigs verksamhet förekommer sådana viktiga omständigheter eller förändringar som är relevanta för riskbedömningen.

Den behöriga tillsynsmyndigheten och advokatföreningen ska offentliggöra ett sammandrag av riskbedömningen.

Bestämmelsen baserar sig på artikel 48 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849, nedan det fjärde penningtvättsdirektivet, och på rekommendation 1 av aktionsgruppen mot penningtvätt och finansiering av terrorism Financial Action Task Force, nedan FATF, som är underställd OECD. Enligt det fjärde penningtvättsdirektivet är det obligatoriskt att utarbeta en övervakarspecifik och en nationell riskbedömning. FATF:s rekommendation förutsätter att FATF:s medlemsländer identifierar risker för penningtvätt och finansiering av terrorism samt bildar sig en uppfattning om dem. Dessutom ska myndigheternas åtgärder stå i proportion till de identifierade riskerna.

Det fjärde penningtvättsdirektivet utvidgade tillämpningsområdet för penningospelstjänster. Tillämpningsområdet utvidgades till att utöver kasinon även omfatta andra former av penningospel. För Finlands del omfattade den föregående lagen om penningtvätt (503/2008) alla penningospel med undantag för penningautomater utanför kasinon.

2.1. EUROPEISKA KOMMISSIONEN ÖVERNATIONELLA RISKBEDÖMNING FÖR EU

Enligt artikel 6 i det fjärde penningtvättsdirektivet ska kommissionen göra en bedömning av de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden och berör gränsöverskridande verksamhet. I den övernationella riskbedömningen ska risker bedömas åtminstone med beaktande av delar av den inre marknaden som är utsatta för störst risk, de risker som är förknippade med varje relevant sektor och de metoder som brottslingar oftast använder för att tvätta vinster från olaglig verksamhet.

Lotteriförvaltningens riskbedömning baserar sig delvis på avsnittet om penningspel i Europeiska kommissionens övernationella riskbedömning (Supra National Risk Assessment dvs. SNRA). Vid utarbetandet av övervakarens riskbedömning används riskscenarier som identifierats i SNRA. I riskbedömningen beaktas den nationella penningspelsverksamhetens geografiska avgränsning till Fastlandsfinland och övriga särskilda nationella drag hos penningspelsverksamheten som beskrivs separat i detta dokument.

2.2. NATIONELL RISKBEDÖMNING

Enligt 2 kap. 1 § i lagen om penningtvätt samordnar inrikesministeriet och finansministeriet den nationella bedömningen av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.⁴ Syftet med den nationella riskbedömningen är att specificera riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism inom olika sektorer, stödja och effektivisera bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism samt resursfördelningen, stödja olika sektorer när de upprättar enhetliga rutiner för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism och ge tillsynsmyndigheter och rapporteringsskyldiga information som stöd för deras riskbedömning. I den nationella riskbedömningen ska resultaten av kommissionens riskbedömning beaktas.

I den nationella riskbedömningen beskrivs typiska former av och metoder för penningtvätt och finansiering av terrorism samt sårbarheter inom samhällets olika sektorer och finansiella system. Riskbedömningen innehåller också bedömningar av hur vanligt förekommande och allvarliga olika former och metoder är.

2.3. RISKBEDÖMNING AV RAPPORTERINGSSKYLDIG

Enligt 2 kap. 3 § i lagen om penningtvätt ska de rapporteringsskyldiga göra riskbedömningar för att kunna identifiera och bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Skyldigheten att göra en riskbedömning omfattar således bland annat Veikkaus. Däremot har Veikkaus ombud ingen lagstadgad skyldighet att göra riskbedömningar.

Som tillsynsmyndighet övervakar Polisstyrelsen att Veikkaus fullgör sina skyldigheter enligt lagen om penningtvätt, såsom utarbetandet av en riskbedömning. Enligt lagen om penningtvätt ska Veikkaus utan dröjsmål på begäran lämna riskbedömningen och ändringar av den till Polisstyrelsen. I Polisstyrelsens övervakarspecifika riskbedömning behandlas Veikkaus riskbedömning dock inte, eftersom Veikkaus råder över innehålllets offentlighet. Om Veikkaus i sin riskbedömning av penningspelsverksamhet identifierar risker relaterade till penningtvätt och/eller finansiering av terrorism som Polisstyrelsen inte identifierat tidigare, kan dessa risker

4 Enligt 2 kap. 1 § i lagen om penningtvätt samordnar inrikesministeriet och finansministeriet den nationella bedömningen av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Inrikesministeriet svarar för bedömningen av riskerna i fråga om finansiering av nationell terrorism och finansministeriet för bedömningen av riskerna i fråga om finansieringen av penningtvätt.

även införlivas i Polisstyrelsens övervakarspecifika riskbedömning. Alla risker behandlas dock på en allmän nivå utan att äventyra Veikkaus affärshemligheter.

2.4. FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF)

Aktionsgruppen mot penningtvätt Financial Action Task Force (FATF) är ett organ för olika länders regeringar som fastställer standarder och utvecklar förfaranden för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Sedan 1990 har FATF kommit med 40 rekommendationer för att förhindra missbruk av finansiella system för tvätt av pengar som härstammar från narkotikahandel.

FATF:s rekommendation 1 gäller riskbedömning och riskbaserade förfaranden som enligt FATF:s rekommendation bör utgöra grunden för åtgärder i syfte att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt rekommendationen bör stater identifiera, bedöma och förstå de nationella riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. De åtgärder som vidtas utifrån denna bedömning ska stå i rätt proportion till de identifierade riskerna. Under årens lopp har rekommendationerna och standarderna reviderats flera gånger. Standarderna från februari 2012 innehåller en rekommendation för nationella riskbedömningar i syfte att säkerställa att eventuella sårbarheter upptäcks och förstås. Dessutom konstateras det i rekommendationerna att myndigheter utifrån bedömningen kan rikta åtgärderna riskbaserat. FATF:s standarder tillämpas i över 180 länder. Även Finland är medlem i FATF. För penningspelens del gäller FATF:s rekommendationer kasinon (bl.a. onlinekasinon och kasinon på fartyg). FATF utför bedömningar av länder i syfte att säkerställa att de nationella åtgärderna för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism är tillräckliga.

3. RISKBASERADE METODER OCH SAMARBETE

Det fjärde penningtvättsdirektivet fäster vikt vid riskbaserade metoder i både rapporterings- skyldigas bekämpning av penningtvätt och i deras tillsynsmyndigheters verksamhet. Samma riskbaserade metod ligger bakom FATF:s rekommendationer och framhävs också i lagen om penningtvätt. Syftet med Polisstyrelsens riskbedömning är förutom att fullgöra skyldigheten att upprätta en riskbedömning enligt lagen om penningtvätt även att uppriktigt identifiera och bedöma penningtvättsrisker i penningsspelverksamhet och kartlägga riskhanteringsmetoder. Om detta mål uppnås kan riskbedömningen användas som verktyg i tillsynsmyndighetens verksamhet, till exempel vid fastställandet av tillsynens prioriteringar. Det gäller dock att notera att tillsynen inte endast kan basera sig på en riskbaserad bedömning och endast omfatta funktioner där riskerna anses vara störst, utan tillsynen bör alltid även omfatta stickkontroller av annan verksamhet för att säkerställa en heltäckande tillsyn.

Grunden för riskbedömningen utgörs av ovan beskrivna rekommendationer av FATF och dess landsbedömningar i Finland, kommissionens riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism för Europeiska unionen (SNRA) de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som den lyfter fram, dock med beaktande av de särskilda dragen hos den nationella operativa miljön för penningsspel. Även den nationella riskbedömningen från 2015 har använts som bakgrund i riskbedömningen. I anslutning till upprättandet av riskbedömningen har man även beaktat annat material, såsom FATF:s rapport "Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector" från 2009 och andra länders penningsspel tillsynsmyndighetens riskbedömningar (se källförteckningen).

Polisstyrelsens lotteriförvaltning bedömer riskerna bland annat i relation till information som insamlats i samband med tillsynen. Polisstyrelsen övervakar anordnandet av penningsspel med stöd av sina befogenheter enligt lagen om penningtvätt och dessutom med stöd av lotterilagen i syfte att på ett mycket omfattande plan tillgodose rättsskyddet för dem som deltar i lotterier, förhindra oegentligheter och brott minska de sociala problem och hälsoproblem som lotterier medför. (Lotterilag 42 §). I praktiken är tillsynen enligt lotterilagen nära kopplad till tillsynen av förhindrande av penningtvätt. Lotteriförvaltningen bedömer till exempel Veikkaus nya penningsspel redan under utvecklingsskedet och ger utlåtanden bland annat om spelregler, villkor för elektroniska spelkonton och hållbarhetsfrågor relaterade till penningsspel. Polisstyrelsen får automatiskt största delen av spelmaterialen för de penningsspel som Veikkaus anordnar på internet till sitt tillsynssystem, och de penningsspel som spelas elektroniskt via ett spelkonto träder i kraft efter att information om spelet har sparats i Polisstyrelsens tillsynssystem. Informationen sparas nästan i realtid, vilket säkerställer dess integritet.

Polisstyrelsen har aktiva kontakter med penningsspelsbolaget och följer upp dess riskbedömning. Polisstyrelsen följer upp förändringar i penningsspelsbolagets riskbedömning och de hanteringsåtgärder som bolaget vidtar för att eliminera och kontrollera risker.

Risker relaterade till penningsspelverksamhet och bedömningen av dem diskuteras med centralen för utredning av penningtvätt. Polisstyrelsen och centralen för utredning av penningtvätt ordnar bilaterala möten, och vid behov begär Polisstyrelsen utlåtanden om aktuella ärenden av centralen för utredning av penningtvätt. Dessutom förs informella diskussioner per telefon och e-post samt på olika slags möten. Lotteriförvaltningens ställning som en del av polisorganisationen främjar förtroliga diskussioner och ömsesidigt samarbete på flera nivåer mellan centralkriminalpolisen och Polisstyrelsen samt andra instanser som arbetar för att förhindra penningtvätt.

Finansministeriet och inrikesministeriet tillsatte 18.12.2019 en samarbetsgrupp för nationell penningtvätt och finansiering av terrorism, i vilken Polisstyrelsens lotteriförvaltning deltar. Samarbetsgruppen har tillsatts tills vidare, och den sammanträder regelbundet ungefär en

gång i månaden. Samarbetsgruppens uppdrag går ut på att utveckla och effektivisera förhindrandet av nationell penningtvätt och finansiering av terrorism. Samarbetsgruppen kan tillsätta underarbetsgrupper. Samarbetsgruppen har tillsatt en underarbetsgrupp för tillsynsmyndigheter enligt lagen om penningtvätt, i vilken Polisstyrelsens lotteriförvaltning också deltar. Även underarbetsgruppen sammanträder regelbundet för att diskutera aktuella frågor om övervakningen av penningtvätt och finansiering av terrorism och andra tillsynsfrågor.

Dessutom för Polisstyrelsens lotteriförvaltning diskussioner med internationella kolleger och även med inhemska tillsynsmyndigheter per e-post och på olika möten i andra sammanhang. Samarbetet och dialogen säkerställer för sin del förståelsen av aktuella risker och en mångsidig uppfattning om eventuella risker relaterade till penningspel samt praxis för förebyggande och övervakning av dem. Samarbetet och dialogen främjar också en gemensam uppfattning.

Genom en övergripande tillsyn av anordnandet av penningspel har Polisstyrelsens lotteriförvaltning en mycket detaljerad bild av den helhet som anordnandet av penningspel bildar och en lång erfarenhetsbaserad kunskap om bakgrunden till olika lösningar. Polisstyrelsens lotteriförvaltning kan med hjälp av denna erfarenhet av tillsyn och fungerande myndighetssamarbete mycket exakt och på ett heltäckande sätt bedöma riskerna för penningtvätt relaterade till laglig penningspelsverksamhet i Finland.

4. SÄRSKILDA NATIONELLA DRAG HOS DEN OPERATIVA MILJÖN FÖR PENNINGSPELSVERKSAMHET I FINLAND

Penningspelsverksamheten i Fastlandfinland skiljer sig från penningspelsverksamheten i övriga Europa. Penningspelsbolaget Veikkaus är ett helt statsägt monopol. Sammanslutningar som har rätt att anordna penningspel fastställs i lagstiftningen. Med stöd av 11 § i lotterilagen har Veikkaus ensamrätt att anordna penningspel i Fastlandsfinland. Bolagsstämman väljer bolagets styrelse enligt 6 kap. 9 § i aktiebolagslagen.

Enligt 5 § i lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning (1368/2007) behandlar och avgör det ministerium som svarar för ägarstyrningen ärenden som gäller förordnande av statens representanter vid bolagsstämmor och handlingsdirektiv till dem, utövande av de rättigheter som ankommer på staten i egenskap av aktieägare, annan ägarstyrning av bolagen samt statens medverkan i ett sådant arrangemang där statens andel av röstetalet för samtliga aktier i ett annat bolag än ett som i sin helhet ägs av staten som en följd av arrangemanget förändras på ett annat sätt än det som avses i 4 § 1 mom. 3 punkten⁵. Detta särskilda drag påverkar på många sätt de eventuella riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i penningspelsverksamheten i Finland. Brottslingar eller deras partner kan inte överhuvudtaget äga penningspelsbolag.⁶

Allmänna bestämmelser om anordnande av penningspel finns i lotterilagen. Med stöd av lotterilagen har viktiga bestämmelser om anordnande av penningspel även utfärdats på lägre författningsnivåer. Statsrådet har utfärdat en förordning om anordnande av Veikkaus Ab:s penningspel. I den fastställs bland annat spelgruppsspecifika utdelningsprocent som betalas till spelarna som vinst. Penningspelens spelregler regleras i sin tur genom inrikesministeriets förordning. Eftersom anordnandet av penningspel regleras av lagstiftningen, minskar detta för sin del missbruket av penningspel för penningtvätt och finansiering av terrorism till följd av att speloperatörer inte direkt kan besluta om vissa åtgärder.

-
- 5 Detta beskrivs i detalj i detaljmotiveringen (från s. 19) till regeringens proposition (RP 80/2007 rd). I regeringens proposition står det att "Det ministerium som svarar för ägarstyrningen förordnar statens representanter vid bolagsstämmorna och ger dem eventuella handlingsdirektiv. Den minister som svarar för ägarstyrningen representerar antingen själv staten vid bolagsstämman eller förordnar en ställföreträdare för sig. I praktiken förordnas som mötesrepresentant eller suppleant för representanten i allmänhet ministeriets kanslichef, chefen för den avdelning eller enhet som svarar för ägarstyrningen eller någon annan tjänsteman som sköter ägarstyrningsuppgifter. Representanterna vid bolagsstämmorna ges synnerligen sällan formella handlingsdirektiv, men statens ställningstaganden till de ärenden som behandlas vid bolagsstämmorna bereds på förhand och underställs ministern för godkännande, om de avviker från etablerad praxis. De rättigheter som tillkommer staten som aktieägare används i regel vid bolagsstämman, men staten kan också ha rätt att godkänna eller förkasta medlemmarna i bolagets organ, t.ex. på basis av bolagsordningen eller delägaravtalet. Det ansvariga ministeriet använder aktieägarens talan samt alla rättigheter som tillkommer staten på basis av lag, bolagsordning eller delägaravtal. Med s.k. annan ägarstyrning avses kontakt med företaget och dess ledning samt övriga betydande ägare utanför bolagsstämman liksom också bildandet av ägarens ställningstaganden med anknytning till detta. En del av detta samarbete sammanhänger med ägarnas gemensamma beredning av ärenden inför bolagsstämman och en del med företagsledningens behov att försäkra sig om hur ägarna förhåller sig och deras stöd till projekt som är under beredning."
- 6 Penningspelsbranschen saknar särskilt föreskrivna kompetens- och tillförlitlighetskrav. Som aktieägare i Veikkaus Ab har staten dock en egen process för valet av bolagets styrelsemedlemmar. Veikkaus Ab har i sin tur en egen process för att säkerställa anställdas kompetens- och tillförlitlighetskrav.

4.1. SPELREGLER FÖR PENNINGSPEL

Penningspelens spelregler regleras genom inrikesministeriets förordning. Spelreglerna innehåller detaljerade regler för alla penningspel som Veikkaus anordnar. Spelreglerna innehåller flera element som har betydelse med tanke på penningspelens attraktivitet som kanaler för penningtvätt. Reglerna reglerar bland annat insatser och vinstutdelning.

4.2. STATSRADETS FÖRORDNING OM ANORDNANDE AV VEIKKAUS AB:S PENNINGSPEL

Penningspelens utdelningsprocent kan ha betydelse vid bedömningen av risker för penningtvätt relaterade till penningspelet. Om penningspelens utdelningsprocent föreskrivs i Statsrådets förordning om anordnande av Veikkaus Ab:s penningspel (1414/2016). I förordningen föreskrivs också bland annat om deltagande i penningspel, avrundning av vinster, uttagna vinster och maximiantalet penningautomater och särskilda spelsalar.

Om antalet kasinon föreskrivs också i ovan nämnda statsrådets förordning. Enligt 11 § i förordningen får penningspelsbolaget bedriva kasinoverksamhet vid ett kasino inom Helsingfors stads område och vid ett kasino inom Tammerfors stads område.

För närvarande finns det ett fysiskt kasino i Fastlandsfinland, Casino Helsinki, som är beläget i Helsingfors. Veikkaus har meddelat att man planerar att öppna ett annat kasino i Tammerfors. Enligt uppgifter som bolaget meddelade 2019 kommer det andra kasinot att öppnas 2021.

Föreskrivandet om antalet kasinon genom förordning är ett särskilt drag, som påverkar eventuella risker för penningtvätt i Finland. Eftersom Finland saknar internationella kasinokedjor med verksamhetsställen inom flera jurisdiktioner, kan till exempel pengar inte överföras till andra länder via kasinokonton. Kasinot i Finland har inga kasinokonton för spelare överhuvudtaget.

4.3. LÅNGT UTVECKLAD DATATEKNISK TILLSYN

Datateknisk tillsyn är en central tillsynsmetod i dagens digitaliserade penningspelsverksamhet. Polisstyrelsen har ett mycket avancerat datatekniskt tillsynssystem för penningspel. Systemet har använts i tillsynen av Veikkaus sedan 1989, och det utvecklas hela tiden. En stor reform genomfördes 2015, då tillsynssystemets utrustning och programvara uppdaterades för att motsvara dagens spelolymer och snabba speltempo. En stor reform genomfördes också 2020, då tillsynssystemets infrastruktur uppdaterades för att motsvara det nya Veikkaus spel-systemet mer smidigt.

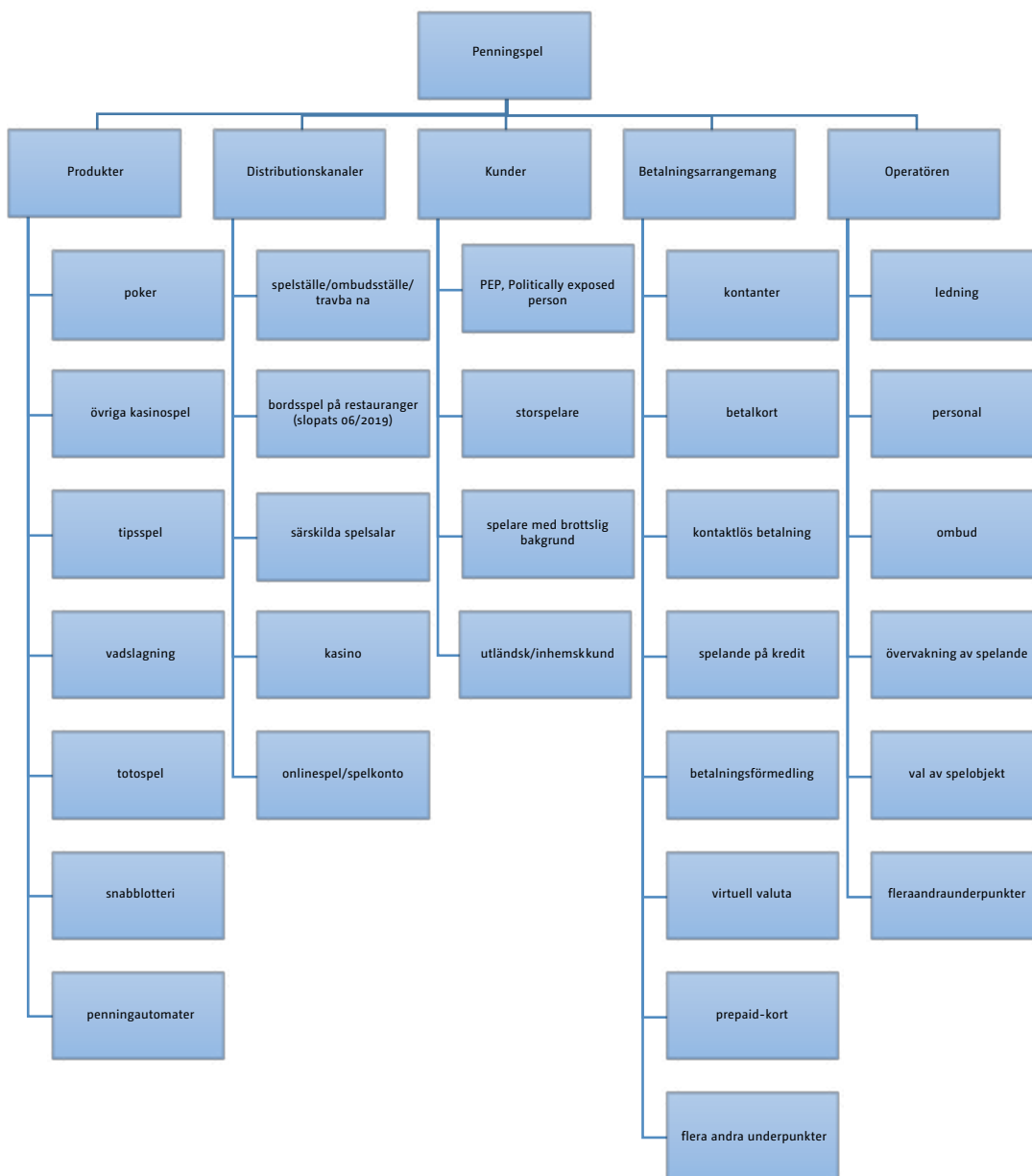
Den datatekniska tillsynen av penningspelsverksamhet baserar sig främst på riktighetstillsyn. Största delen av data om speltransaktioner överförs nästan i realtid till tillsynsmyndigheten, dvs. det centraliserade datatekniska tillsynssystemet som administreras av Polisstyrelsens lotteriförvaltning. Vid störningar eller misstänkta fall av missbruk kan det elektroniska spelsystemets funktion och spelarens val kontrolleras och utredas utifrån tillförlitligt material om speltransaktioner som lotteriförvaltningen innehar. Genom dessa åtgärder strävar tillsynsmyndigheten efter att tillgodose spelarnas rättssäkerhet och förebygga missbruk och brott. Vid behov används data om speltransaktioner som grund för lotteriförvaltningens rekommendationer för avgöranden och utlåtanden⁷.

⁷ Enligt 48 § 1 mom. i lotterilagen kan en spelare skriftligen begära en rekommendation till avgörande av Polisstyrelsen då meningsskiljaktigheter som gäller vinstbetalningen råder mellan spelaren och en penningspelssammanslutning.

För närvarande används tillsynssystemet för övervakning av anordnande av penningspel enligt lotterilagen. Data om speltransaktioner i datasystemet kan framöver eventuellt också utnyttjas i övervakning och rapportering enligt lagen om penningtvätt.

5. IDENTIFIERING OCH BEDÖMNING AV RISKER

De helheter som bedöms i riskbedömningen har indelats enligt följande schema:



Schemat är avsett att förtydliga den helhet som temaområdena bildar i riskbedömningen. Rubriken för schemat är penningsspel enligt den operativa miljö som bedöms. Penningsspelande har således indelats i fem huvudpunkter (produkter, distributionskanaler, kunder, betalningsarrangemang och operatörer), som alla har flera underpunkter (alla har inte räknats upp här på grund av deras stora antal). I riskbedömningen har man på ett övergripande sätt strävat efter att identifiera penningsspelsrisker relaterade till produkter, distributionskanaler, betalningsmedel, kunder och penningsspelsoperatörer samt de eventuella konsekvenserna av riskerna.

5.1. RISKBEDÖMNINGSVERKTYG

I Polisstyrelsens lotteriförvaltningens riskbedömning har man använt finansministeriets Vah-ti-riskbedömningsverktyg. Riskbedömningsverktyget är en Excel-tabell, i vilken identifierade risker samt resultaten av riskanalysen och hanteringsmetoderna fyllts i. Riskbedömningsverk-

tyget baserar sig på riskhanteringsstandarden SFS-ISO 31000 som har anpassats till den offentliga förvaltningens behov. Riskbedömningsverktyget har i denna riskbedömning redigerats ytterligare för att göra det lämpligt för riskbedömning av penningspelsverksamhet.

5.2. PROCESS-/METODBESKRIVNING

I beskrivningen av riskhanteringsprocessen och definitionen av dess faser har man till tillämpliga delar utnyttjat finansministeriets Vahti-anvisning "Anvisning för riskhantering"⁸. Till skillnad från normal riskbedömning handlar denna riskbedömning om en annan aktörs verksamhet, och riskbedömningen hänför sig inte direkt till riskerna relaterade till Polisstyrelsens egen tillsynsverksamhet.

Det första steget i riskhanteringsprocessen, dvs. definitionen av den operativa miljön, har delvis tagits genom detta dokument.⁹ Riskbedömningsprocessen därefter kan beskrivas med hjälp av följande processchema:



Schemat beskriver den övergripande riskbedömningsprocessen från identifiering till hantering av risker. Faserna i schemat är identifiering av risker, analys av identifierade risker, dvs. bedömning av sannolikheter och konsekvenser/allvarlighet, bedömning av riskernas betydelse, dvs. produkten av sannolikhet och allvarlighet, samt riskhanteringsåtgärder. När riskbedömningen uppdateras börjar processen om från början. Man kan till exempel konstatera att införandet av en viss hanteringsåtgärd minskar sannolikheten för eller konsekvenserna av en riskfaktor eller att en ny egenskap hos en produkt ökar sårbarheten, dvs. sannolikheten för att risken realiserar. Det är så klart möjligt att en riskfaktor elimineras helt till exempel genom en förändring i distributionskanaler eller avstående från en viss produkt. Även om processen beskrivs steg per steg är riskbedömning övergripande bedömning, där alla steg i processschemat och deras inbördes relationer beaktas, trots att det kan vara svårt att tydligt separera dem i bedömningen. Riskbedömningen kan användas i utvecklingen av den övervakade verksam-

8 Valtiovarainministeriö 2017, Ohje riskienhallintaan, valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2017.

9 I FM:s anvisning för riskhantering 22/2017, s. 19, står det om den operativa miljön: "När den operativa miljön definieras i riskhanteringsprocessen görs centrala avgränsningar av det som riskbedömningen omfattar och vad som lämnas utanför den."

"I definitionen av den operativa miljön beaktas och fattas beslut om följande randvillkor:

- eventuella orsaker och konsekvenser och hur de mäts
- tidpunkter, gränser och övriga relevanta gränsvillkor som fastställer sannolikheten
- tillämpade risknivåer och hur risker bör hanteras
- eventuella kombinationer av risker och hur de bör beaktas".

heten, i tillsynen av verksamheten och i inriktningen av tillsynsåtgärder som stöd i beslutsfattandet.

5.3. IDENTIFIERING AV RISKER

I identifieringen av risker relaterade till penningsspel har flera källor använts. Som grund för identifiering av risker används penningsspelsexperters kunskap och erfarenhet. I identifieringen beaktas också eventuella risker som lyfts fram tidigare. Vid identifieringen av risker i penningsspelsverksamheten används riskbedömningar av penningtvätt av olika länder, EU-kommissionen, FATF, samt forskning och publikationer inom branschen (detaljerad separat förteckning). Vid identifieringen av risker beaktas utöver penningsspelsverksamhet även andra relevanta sektorer med tanke på penningsspelsverksamhet, såsom betalningsförmedlings- och identifieringstjänster. När risker identifieras fastställs ännu inte hur stora de är i penningsspelande. Syftet är att identifiera både tidigare kända risker och potentiella nya risker.

5.4. RISKANALYS DVS. KONSEKVENSBEDÖMNING AV RISKERS SANNOLIKHET OCH KONSEKVENSER

Eftersom det finns många risker relaterade till penningsspel, är det viktigt att bedöma deras sannolikhet och konsekvenser så att tillsynen kan riktas enligt riskernas allvarlighet. I konsekvensbedömningen handlar bedömningen om konsekvenserna av realiserade risker samt deras allvarlighet och betydelse.

I sannolikhetsbedömningen bör sårbarheter i verksamheten beaktas. Med sårbarhet avses här de omständigheter och situationer som leder till att risker kan realiseras. Med andra ord krävs det någon form av sårbarhet såsom bristfällig övervakning för att risker ska realiseras. Sårbarheter beskriver osäkerhetsfaktorer relaterade till riskhantering som äventyrar verksamheten inom sektorn. När det gäller sårbarheter kan man även beakta andra osäkerhetsfaktorer än sådana som direkt äventyrar penningsspelsverksamheten men som även kan påverka denna verksamhet. I bedömningen av sårbarheter är det ofta möjligt att identifiera de operativa områden där riskerna är störst. Detta möjliggör en riskbaserad inriktning av tillsynsåtgärder och fastställande av hanteringsmetoder.

5.4.1. Klassificering av risker

Klassificeringen av risker utgör en del av riskanalysen. Med hjälp av klassificeringen beskrivs sannolikheten för att en riskfaktor realiseras och medför oönskade konsekvenser med en numerär skala. I klassificeringen strävar man också efter att numerärt beskriva hur allvarliga/betydelsefulla konsekvenser risken medför. I bedömningen av konsekvenser kan man använda stödfrågor, såsom vilka områden som konsekvenserna omfattar, vad som kan ske i värsta fall och hur stora konsekvenserna är för uppnåendet av målet, dvs. förhindrandet av penningtvätt. Dessutom kan bland annat ekonomiska och operativa skador bedömas. Klassificeringen omfattar alltså både sannolikheten för risker och konsekvensernas allvarlighet. I klassificeringen användes en skala från 1 till 4 (4x4) för sannolikheter och konsekvenser.¹⁰ I klassificeringen av risker har man delvis beaktat befintliga hanteringsmetoder, men det gäller särskilt att notera att införandet av nya eller andra hanteringsmetoder och ett övergripande beaktande av dem i risksiffran kan minska dess storlek. Även om syftet är en så objektiv bedömning som möjligt, är en numerär klassificering av risker rätt subjektiv och baserar sig främst på individers kunskap och erfarenhet.

10 Sannolikhet 1: Osannolik, 2: Möjlig, 3: Sannolik, 4: Nästan säker

Konsekvenser: 1: Små/ingen inverkan, 2: Måttlig, 3: Betydande, 4: Kritisk.

5.5. BEDÖMNING AV RISKERS BETYDELSE

Riskens storlek i förhållande till verksamheten bildas av dess sannolikhet och konsekvensernas allvarighet/betydelse. Bedömningen av riskernas betydelse baserar sig på klassificeringen. De mest exponerade områdena har de högsta riskpoängen i klassificeringen. Riskerna med de högsta poängen anses dock inte direkt vara de mest betydelsefulla riskerna, utan de analyseras först närmare. Syftet med analysen är att utreda varför dessa risker är betydelsefulla och vilka hanteringsmetoder det finns för att eliminera eller minska dem. En del risker bedöms i relation till tillsynsobjektets hantering av risker relaterade till penningtvätt och/eller fullgörandet av skyldigheterna enligt lagen om penningtvätt. Även i denna analys utnyttjas flera källor (se källförteckningen).

5.6. RISKHANTERINGSÅTGÄRDER

Riskhanteringsåtgärderna omfattar metoder med vars hjälp realiseringen av risker och/eller dess konsekvenser kan elimineras eller minskas. En riskfaktor kan involvera flera hanteringsmetoder. En hanteringsmetod kan också vara en åtgärd som av någon orsak inte kan vidtas, och då ska orsaken till detta anges (t.ex. att hanteringsmetoden inte är förenlig med gällande lagstiftning). Hanteringsmetoderna i riskhanteringsprocessen för att eliminera eller minska risker övervägs dock i regel av tillsynsobjektet. I tillsynsmyndighetens tillsynsåtgärder fästs uppmärksamhet dock vid hanteringsåtgärder som tillsynsobjektet vidtagit och vid orsaker till varför vissa hanteringsmetoder eventuellt inte används. Syftet med denna riskbedömning är att styra tillsynsmyndighetens dvs. Polisstyrelsens tillsynsverksamhet, så att tillsynsresurserna kan riktas mot de mest exponerade verksamhetsformerna och samtidigt sprida information om risker för penningtvätt i penningsspelverksamheten. I riskbedömningen beskrivs dock vissa hanteringsmetoder som enligt Polisstyrelsens uppfattning är viktiga för att eliminera eller minska riskerna. Om man i riskbedömningen har identifierat hanteringsmetoder som används i tillsynsmyndighetens verksamhet, har man också strävat efter att beakta dem. Förteckningarna över hanteringsmetoder är dock inte uttömmande.

5.7. UPPDATERING AV RISKBEDÖMNINGEN

Riskbedömningen kan uppdateras vid behov. Riskbedömningen ska dock åtminstone uppdateras vid en fastställd tidpunkt på hösten. När riskbedömningen uppdateras bör man beakta förändringarna i den operativa miljön och dess exponering, liksom också förändringarna i kommissionens riskbedömning och den nationella riskbedömningen.

Källor

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", SWD(2019) 650 final.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849.

FATF 2008. RBA Guidance for casino.

FATF 2009. Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector.

FATF 2012. International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. The FATF Recommendations. (Obs! Dokumentet har uppdaterats 2019).

FATF 2019. Mutual Evaluation Report Finland.

Finansministeriets publikation 22/2017 "Ohje riskienhallintaan" inklusive bilagor.

Gambling Commission 2017. Money Laundering and terrorist financing risk within the British gambling industry.

Global Anti-Money Laundering Survey 2014. KPMG.

Inrikesministeriets förordning om spelregler för Veikkaus Ab:s penningsspel. IMDnr/2020/1045.

Jukarainen P. & Muttillainen V. 2015. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio 2015. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 117. Tampere.

Kalb Christian & Verschuuren Pim 2013. Money Laundering: the Latest Threat to Sport Betting?. IRIS editions.

Lag om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism 444/2017.

Levi, M. 2009. Money laundering risks and e-gaming: A European overview and assessment. Final report.

Lotteriinspektionen 2017. Identifiering och bedömning av risker för penningtvätt på den svenska spelmarknaden. Diarienummer: 17Li83.

Lotterilag 1047/2001

Money laundering in Europe. 2013 Edition. Eurostat.

Rahanpesuindikaattorit 2019. Keskusrikospoliisi. Rahanpesun selvittelykeskus.

Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä 2016. Keskusrikospoliisi.

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, COM(2019) 370 final.

Republikens presidents förordning om skötseln på Åland av vissa uppgifter enligt lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism 500/2018 (överenskommelseförordning).

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.

Statsrådets förordning om anordnande av Veikkaus Ab:s penningsspel 1414/2016

The Danish Gambling Authority's guideline on preventive measures against money laundering and terrorist financing in the casino sector 2014. Spillemyndigheden.